

インドネシアにおける検察官の捜査権

——新検察庁法成立過程における議論を中心として——

太田達也

- 一 はじめに
- 二 新検察庁法成立の経緯
- 三 新検察庁法の特徴と内容
 - 1 立法目的
 - 2 特徴と内容
- 四 検察官の捜査権を巡って
 - 1 問題の経緯
 - 2 新検察庁法案を巡る議論
 - (1) 検察官の補充取調権（法案第二十七条一項e号）
 - (2) 特別法犯事件における検察官の捜査権（法案第二十九条）
 - (3) 大統領の指揮に基づく検事総長の捜査権（法案第三十二条一項b号）
- 五 おわりに——今後の研究の展望——

一 はじめに

検察官の捜査権限を巡っては、インドネシアで既に長い間議論されてきた経緯がある。特に、一九八一年末に成立した現行刑事訴訟法⁽¹⁾によって検察官の一般刑法犯⁽²⁾における捜査権が一応否定されたものの、経済犯罪や国家転覆罪などの特別法犯に限っては暫定的に捜査権を留保する旨の経過規定が盛り込まれたため、検察官の犯罪捜査権の存否について解釈の余地を残すこととなり、さらに、刑事訴訟法の施行から時が経つにつれ、警察による不十分な補充捜査が原因で検察官の事件処理に支障を来すような事態も生じてきていることから、検察官に再び捜査権を与えよとの主張が検察内外からなされるようになっていく。

そうした中、一九九一年七月二二日、インドネシア共和国検察庁法⁽³⁾（以下、新法または新検察庁法と称する）が成立し、同日、施行された。検察庁の組織や検察官の権限等を定めた法律としては、一九六一年のインドネシア共和国検察庁の基本規定に関する法律⁽⁴⁾（以下、旧法または旧検察庁法と称する）および高等検察庁の設置に関する法律⁽⁵⁾があるが、これらの法律は、スカルノ大統領時代のいわゆる旧秩序（Orde Lama）体制下において制定されたものであり、その後幾度となく実施された行政機構の改革や刑事訴訟法典を始めとする関連法規の成立により、現行制度とそぐわない内容となっていたため、これを全面改正することにしたものである。

新法の法案は、一九九〇年九月に政府法律案として国民議会（Dewan Perwakilan Rakyat——以下、特に断りのない限り、国会とはこの国民議会を指すものとする）に上程され、同年一月から翌九一年五月末まで、二か月半の休会期を挟み約四か月間半に渡って審議が行われた。しかし、法案中に検察官の捜査権に関する一連の規定が盛り込まれていたため、これらの規定の是非を巡って国会各党派の間で激論が交わされ、これに法曹界、学界を巻き込んだの大論争に発展した。この犯罪捜査権の主体を巡る問題は、旧刑事訴訟法たる国内改正規則の時代から現行刑事訴訟法成立後

の今日に至るまで、常にインドネシア刑事司法上の論争の的となってきた問題であるが、今回も、本来は刑事訴訟法の枠内で議論されるべき内容であるにもかかわらず、何とか検察官の捜査権を復活させたい司法省および検察庁側が検察庁法の全面改正においてこれを実現しようとしたところに論争の発端がある。最終的に、検察官にも一定の範囲で捜査書類の補完を行う「補充取調」なる権限を認める形で立法が実現したものの、条文には解釈上不確定な要素が多分に含まれており、刑事訴訟法との整合性も依然取り沙汰されていることから、問題をより複雑にしてしまった感が否めないばかりか、将来、関係法規の改正の際には同種の議論が再燃することも予想される。

ところで、この検察官の捜査権限を巡っては、我が国でも、かつて検察官の公判専従論という形で議論が展開された経緯がある。実は、インドネシアでも、この検察官の捜査権を巡る論争は、旧検察庁法の制定を契機として捜査を巡る警察と検察の立場が逆転し、さらに現行刑事訴訟法の成立によって検察官の捜査権が原則として否定されるという歴史的経緯のなかで繰り広げられてきており、特に前者については我が国における経験と共通するところがある。そもそも、検察官に捜査権を認めるか否か、また認めるとすれば警察職員との関係をどのように規律するかという問題は、刑事司法制度の根幹にもかかわる重要な問題であり、タイなど他のアジアの国でも同様の問題が存在している⁽⁸⁾。そこで、本稿では、インドネシアにおける検察官の捜査権を巡る問題について、新検察庁法成立の過程における議論に焦点を当て、検討を加えることにする。

- (1) Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana [U. U. No. 8 Tahun 1981, L. N. 1981-76].
- (2) インドネシアでは、犯罪の区分に一般犯罪 (tindak pidana umum) と特別犯罪 (tindak pidana khusus) という分類が用いられるが、概ね我が国の刑法犯と特別法犯の分類に相当することから、本稿でも、便宜上、刑法犯と特別法犯の用語を用いることにする。

(3) Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia [U. U. No. 5 Tahun 1991, L. N. 1991-59]. 新法の邦訳は、法学研究六九卷三号(一九九六)に掲載予定。また、新法の成立を受け、「インドネシア共和国検察庁の組織構成及び

運営基準に関するインドネシア共和国大統領決定一九九一年第五五号」が制定された。⁹ Keputusan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia [KEPPRES. No. 55 Tahun 1991].

(4) Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia [U. U. No. 15 Tahun 1961 L. N. 1961-254].

(5) Undang-undang tentang Pembentukan Kejaksaan Tinggi [U. U. No. 16 Tahun 1961, L. N. 1961-255].

(6) Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Kejaksaan Republik Indonesia. 法案の外、政府法案趣旨説明、各会派の一般見解および最終見解、政府答弁など、全ページの資料に掲載された。⁹ Soepradi ed., KAPITA SELEKTA UNDANG-UNDANG No. 5 TH 1991 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA (1992). また、新検察庁法成立の経緯と審議の内容については、以下の文献が参考になる。⁹ A. A. Oka MAHENDRA, UNDANG-UNDANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA - MEMANTAPKAN KEDUDUKAN DAN PERANAN KEJAKSAAN (1993), Achmad ROESTANDI & Muchidin EFFENDIE, KOMENTAR ATAS UNDANG-UNDANG No. 5 TAHUN 1991 TENTANG KEJAKSAAN RI (1993).

(7) Het Herziened Indonesisch Reglement (Reglemen Indonesia yang Dibaharu) [S. 1848 No. 16, S. 1941 No. 44]. 国内改正規則は、刑事手続だけでなく、民事手続をも併せて規定しており、民事訴訟法としての性格も併せ持っている。⁹

(8) タイでも、インドネシアとは同じ時期に検察官の捜査権を巡る論争が展開されているのは興味深い。⁹ See, e. g., *Interior bids to blok bill curbing its power*, Bangkok Post, Nov. 10 (1991). タイの検察制度については、以下に紹介がある。⁹ UNAFEI ed., CRIMINAL JUSTICE PROFILES OF ASIA - INVESTIGATION, PROSECUTION, AND TRIAL 250 (1995), 宇津田英雄「タイ検察の現状と動向」ジュリスト八三四号(一九八五)四六頁。

二 新検察庁法成立の経緯

新法の立法作業は一九七四年にまで遡る。一九七四年といえば、刑事訴訟法草案の編纂が進められていた時期でもあるが、同年二月二五日、検事総長決定により新検察庁法草案準備委員会が組織され、五月三一日までに仮草案が作成されている。草案はその後何度か修正が加えられたものの、法案として国会に上程されるには至っていない。その

主な理由は、まず刑事訴訟法の制定を優先しようということであつたらしい。⁽¹⁰⁾

一九八一年二月三日に現行刑事訴訟法が成立すると、新検察庁法の制定作業が再開され、一九八三年七月四日には、当時のイスマイル・サレ検事総長(後の司法大臣)により検察庁法改正準備委員会が再編成されている。⁽¹¹⁾その後、草案の編纂作業は、ハリ・スハルト氏、スカルトン・マルモスジョノ氏、そして現在のシンギ氏と三代の検事総長に受け継がれ、一九八六年四月二日、今度は司法大臣決定により草案編纂委員会が組織されている。この委員会は二二名の委員から成り、委員長には司法省からハルソノ・アディスマルト氏が、書記には最高検察庁からムハマッド・ハサン・バスリイ氏が、それぞれ任命されている。一〇名の委員構成をみると、最高裁から一名、司法省から三名、残り六名が最高検察庁出身となっている。

このような経緯を経て編纂された最終草案は、一九九〇年九月一七日、大統領訓令により政府法律案として国会に上程され、一九九〇年一月一六日から審議が開始された。同日、まず、国会本会議(Rapat Paripurna)において、法案の趣旨説明が当時のイスマイル・サレ司法大臣によって行われている。これを受けて、開発職能会派(Fraksi Karya Pembangunan)、インドネシア共和国軍会派(Fraksi ABRI、以下、国軍会派と称す⁽¹²⁾)、開発連合会派(Fraksi Persatuan Pembangunan)およびインドネシア民主党会派(Fraksi Partai Demokrasi Indonesia、以下、民主党会派と称する)の国会四会派は、それぞれ、関連団体や学識経験者との公聴会(rapat dengar pendapat umum)を開く一方、⁽¹³⁾一月二六日の本会議では、法案に対する一般見解(pemandangan umum)の表明を行っている。⁽¹⁴⁾そこでは、犯罪を行つた検察官の逮捕・勾留における特例を規定した法案第一七条や検察官の補充取調に関する第二七条一項e号(新法では第d号)、特別法犯における検察官の捜査権を定めた第二九条、さらに、大統領の具体的指揮権に基づく検事総長の捜査および訴追に関する第三二条一項b号(新法では第三二条b号)などについて、四会派全てが異議ないし疑問を唱えている外、検察官の任命資格(八条)、裁判の執行監督権限(二七条一項c号・d号)、措置入院請求権(二八条)な

どの規定についても各会派からそれぞれ見解が示されている。⁽¹⁷⁾

各会派の一般見解に対し、政府は、二月七日、国会本会議において政府答弁 (Jawaban pemerintah) を行っている。⁽¹⁸⁾ そのなかで、イスマイル・サレ司法大臣は、各会派から提出された質問事項に対する政府側の見解を表明しているが、なかでも特に、検察官の捜査権に関する規定は現行刑事訴訟法と矛盾するものではなく、むしろそれを補うものであること、旧刑事訴訟法時代への逆行でないことを強調している点が注目される。⁽¹⁹⁾

一九九一年に入り、一月二日には国会本会議において法案審議のための特別委員会 (Panitia Khusus) が組織され、委員長には開発職能会派所属のマルズキ・ダルスマン氏が選出されている。⁽²⁰⁾ 特別委員会は四七名の委員から構成され、そこから一名の委員長と各会派から一名ずつ計四名の副委員長が選出されている。⁽²¹⁾ その第一回会合は二月一日に開かれており、この時点から法案審議は第三段階に入る。特別委員会では、まず、各会派の委員が争点一覧表 (Daftar Inventarisasi Masalah — DIM) と呼ばれるリストを提出し、これに基づいて条文の審議を行うことになっているが、⁽²²⁾ 検察庁法案の場合、各会派から指摘された争点は一二二項目に及んでいる。このうち五一項目については法案のままで承認が得られたため、残りの項目は問題の性質に応じて各小委員会に割り振られ、そこで審議が続けられている。特に、調整に困難が予想された三五の項目については、更に作業委員会 (Panitia Kerja) において集中審議が行われたが、この作業委員会においても調整がつかなかった条文については、再び特別委員会に審議が戻されている。⁽²³⁾ この時点で審議未了の条文は、第二十七条一項e号(検察官の補充取調)、第二十九条(特別法犯における検察官の捜査権)、第三十二条一項b号(大統領の具体的指揮権に基づく検事総長の捜査・訴追)の検察官の捜査権に関わる三つの規定と、検事総長の最高指揮権を定めた第一八条一項および第一九条一項などであったとされている。⁽²⁴⁾

結局、第二十七条一項e号、第三十二条一項b号および一般解説については、国会会期(一九九〇・九一年度第三会期)の切れる三月九日までに調整の見通しがたたないことが事実となったため、国会協議会 (Badan Musyawara) は、三月

六日、当国会会期における法案の通過を断念し、休会後の第四会期における継続審議とすることを決定している。⁽²⁵⁾ として、二か月半余りの休会を経て一九九〇・九一年度第四会期の国会が召集されると、五月一日から特別委員会による法案の審議が再開され、⁽²⁶⁾ 政府と各党派との協議が続けられた結果、五月一七日と二〇日には最後まで残っていた二つの条文について政府と各党派の間で妥協案が成立し、⁽²⁷⁾ 二二日までに特別委員会による審議が終了した。⁽²⁸⁾ そして、五月二七日、国会本会議において各党派による最終見解 (pendapat akhir) の表明に続いて、採決が行われ、同法案が全会派の賛成により可決されている。⁽²⁹⁾ 国会を通過した同法案は、検察庁創立記念日である七月二二日、大統領により承認され、一九九一年法律第五号として成立するに至ったのである。⁽³⁰⁾

- (9) Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor: Kep. 062/J. A./2/1974.
- (10) A. A. Oka MAHENDRA, *supra* note 6, at 20.
- (11) Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor: Kep. 126/J. A./7/1983.
- (12) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M. 33-PR. 09. 02 Tahun 1986 tentang Pembentukan Tim Rancangan Undang-undang tentang Kejaksaan.
- (13) Amanat Presiden RI Nomor R. 07/PUU/IX/1990.
- (14) 国会(一院制)における法案(政府法律案の場合)の審議は、以下の四つの段階を通じて行われる。まず、第一段階では、本会議において政府による法案の趣旨説明 (keterangan pemerintahan) が行われる。続く第二段階では、各党派の法案に対する一般見解 (pendandangan umum) の表明とこれに対する政府の答弁 (jawaban pemerintah) が行われる。第三段階は実質的な法案審議の段階で、委員会 (Komisi)、合同委員会 (Gabungan Komisi)、特別委員会 (Panitia Khusus) などの委員会において法案の審議が行われる。法案の提出官庁が司法省ないし検察庁の場合、法案審議は第三委員会 (Komisi III) において行われることになっている。特に、法案の調整に難局が予想される場合は、作業委員会 (Panitia Kerja) が組織され、集中的な審議が行われる。最後の第四段階では、審議を再び本会議に移し、第三段階における委員会の審議経過報告に続いて、各党派が最終見解 (pendapat akhir) の表明を行い、法案の採決に入る。採決後には、政府による総評 (sambutan pemerintah) が示される。国会で可決された法案は大統領の承認を得て初めて法律となる。立法過程については、IMAN

- SUDARWO, CARA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN UNDANG-UNDANG TENTANG PROTOKOL (1988), B. N. MARBUN, DPR-RI – PERTUMBUHAN DAN CARA KERJANYA (1992) 2註33。
- (51) See, e. g., *Persaja – RUU Keajaasaan Tak Perlu Ditunda*, *Berlakunya, Suara* Pembaruan, Nov. 25 (1990), *Persaja – RUU Keajaasaan Tidak Melanggar KUHAP*, *Pelita*, Dec. 7 (1990), *RUU Keajaasaan Tak Perlu Memuat Yang Diatur KUHAP*, *Pelita*, Dec. 15 (1990), *Kedudukan Jaksa Harus Sama dengan WN Lain*, *Bisnis Indonesia*, Jan. 10 (1991).
- (16) *Pemandangan Umum RUU Keajaasaan – Pemerintah Diminta Jelaskan Lebih Jauh Beberapa Pasal*, *Kompas*, Nov. 27 (1990). 一般見解の表明は、開発職能会派がマルティン・ハモナシガン・フタバラッチ氏、国軍会派がボゲス・スジャディ氏、開発連合会派がインベン・ノスフ・フシニ氏、民主党会派はシヤプリ氏が行った。
- (17) SOERUADI ed., *supra* note 6, at 115–168.
- (81) *Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum RUU Keajaasaan – Tak Ada Penyidik Tunggal dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, *Suara* Pembaruan, Dec. 7 (1990), *RUU Keajaasaan Tidak Hidupkan Hukum Kolonial*, *Pelita*, Dec. 8 (1990).
- (19) SOERUADI ed., *supra* note 6, at 169–181.
- (20) *Marzuki Ketua Pansus RUU Keajaasaan*, *Pelita*, Jan. 12 (1991).
- (21) 四七名の委員は、各会派からは、各員数に応じた人数が選出されており、開発職能会派二六名、国軍会派九名、開発連合会派七名、民主党会派五名となつてゐる。委員の構成は、SOERUADI ed., *supra* note 6, at 237–238 参照。
- (22) A. A. OKA MAHENDRA, *supra* note 6, at 26–28.
- (23) *Pembahasan RUU Keajaasaan – Pemerintah dan DPR Bersedia Perlunak Rumusan Pasal 32 (1)–b*, *Kompas*, Mar. 2 (1991).
- (24) A. A. OKA MAHENDRA, *supra* note 6, at 28.
- (25) *Pembahasan RUU Keajaasaan Ditunda*, *Pelita*, Mar. 7 (1991).
- (26) *Ketua Pansus RUU Keajaasaan – Tinggi 'Dua Setengah' Butir Lagi Yang Alot*, *Kompas*, May 15 (1991).
- (27) *Pembahasan RUU Keajaasaan – Pemerintah Melepas Rumusan Pasal 32 (1)–b*, *Kompas*, May 18 (1991),

Pembahasan RUU Kejaksaan – Melalui Lobi, Rumusan Baru Pasal 32 (1) – b Disepakati, Kompas, May 21 (1991).

(38) *Pembahasan RUU Kejaksaan – Melalui Perdebatan Gramatikal RUU Kejaksaan Disahkan Pansus*, Kompas, May 23 (1991).

(39) *RUU Kejaksaan Disetujui Diundangkan*, Suara Pembaruan, May 27 (1991), *DPR Setujui RUU Kejaksaan untuk Disahkan Jadi UU*, Pelita, May 29 (1991).

(36) *Jaksa Agung Singgih – Masih Ada Otonum Jaksa Ganggu Citra Baik Kejaksaan*, Kompas, Jul. 23 (1991), *Makna Pembaruan Perangkal Kejaksaan*, Suara Pembaruan, Jul. 23 (1991), *Hari Adhyaksa 1991 dan UU Kejaksaan Baru*, Suara Karya, Jul. 24 (1991).

三 新検察庁法の特徴と内容

1 立法目的

今回の立法は、旧法たるインドネシア共和国検察庁の基本規定に関する法律（一九六一年法律第一五号）および高等検察庁の設置に関する法律（一九六一年法律第一六号）を一本化し、内容を全面改正することに目的がある。この二つの法律はいわゆる旧秩序体制下に制定されたものであり、その後、一九六五年の九・三〇事件を契機として国家体制が大きく変動するのに伴い、旧法が定める検察庁の国家机关としての位置付けと現行制度との間に食い違いが生ずるに至った。即ち、一九六〇年の大統領決定により司法省や裁判所から独立した検察庁は省（Departemen）として位置づけられ、検事総長も大臣職となったため、その直後に制定された旧法は検察庁を省として規定している。しかし、新秩序体制（Orde Baru）への移行後、一九六六年の内閣幹部会議決定により最高検察庁は省を構成しないものとされ、以来今日まで、検察庁は、Non-Departemen の行政機関として位置付けられている⁽³³⁾。新法の第一の目的は、こうした

旧法と現行体制との齟齬を是正し、検察庁の国家機関としての地位を確立することにある。

さらに、「法の革新」(Pembaharuan Hukum)や「法の開発と育成」(Pembangunan dan Pembinaan Hukum)を目標に掲げるインドネシア政府は、新秩序体制への移行後、国家法の整備を積極的に進めてきており、今回の新検察庁法制定もその一環として捉えることができる。政府の掲げる「法の開発」政策は、基本法規の制定、法執行機関の整備および社会における法意識の向上という三つの柱から成るが、この政策に基づき、まず、司法権の基本規定に関する法律⁽³⁴⁾(以下、司法権基本法と称する)が一九七〇年に制定され、これを皮切りに、一九八一年の刑事訴訟法、一九八五年の最高裁判所法⁽³⁵⁾、一九八六年の普通裁判法および行政裁判法⁽³⁶⁾、一九八九年の宗教裁判法⁽³⁷⁾といった基本法規が順次制定されてきている。そして、手続法および裁判所関連法規の制定が一段落ついたところで、司法制度の一翼を担う検察庁関連法規の整備に着手することになったのが今回の立法という訳である。

しかし、こうした政府の立法政策から新検察庁法制定の背景を説明するのでは不十分と言わざるを得ない。確かに、一連の基本法規の制定や、特に、独立後も植民地立法に依拠せざるを得なかった刑事手続を一新する現行刑事訴訟法の制定が新検察庁法制定の重要な契機となっていることは間違いない。しかし、それだけが立法の契機であるとすれば、刑事訴訟法の成立が一九八一年末であるから、もっと早い時期に立法が行われてしかるべきであつたろう。確かに、一九八〇年代は裁判所関連法規の立法が多く、こちらに時間がとられたという説明も十分に成り立つ。しかし、導入で述べたように、捜査権を巡る旧法当時からの論争や現行刑事訴訟法施行後の検察内外からの現状批判に鑑みると、新検察庁法制定の最大の動機は、むしろ検察官の捜査権を復活することにあつたと考える方が自然ではないだろうか。即ち、現行刑事訴訟法の成立により検察官の捜査権が原則として否定されたため、旧刑事訴訟法時代のような警察と検察との間の捜査権を巡る争いこそなくなったものの、警察による捜査が不十分であっても、検察官自身が捜査を行うことはできないため、被疑者の訴追を断念せざるを得ないといったような事態が新たに生ずるようになった。

そこで、検察庁としてはせめて補充捜査権でも得たいところであるが、刑事訴訟法の改正ということになれば、立法当時の議論を蒸し返すことにもなりかねず、近年見直し論議が高まっているものの、膨大な時間と労力をかけて成立した刑事訴訟法を改正することは容易でない。万が一、刑事訴訟法の改正ということになったとしても、草案の作成には警察側も関与することになるため、政治の力関係において圧倒的優位にたつ警察(軍)に再び論破されてしまうどころか、残された唯一の牙城である特別法犯における捜査権すらも奪われかねない。そうでなくとも、この特別法犯における捜査権は刑事訴訟法中の経過規定に基づくものであり、いずれは廃止される運命にある。そこで、旧態依然たる検察庁法に着目し、この全面改正という形であれば、法案の立案は検察側(司法省も含む)だけで行うことができ、刑事訴訟法の規定には手をつけずに、特別法犯における捜査権を恒久的な制度とし、場合によっては、補充捜査権にまで権限を拡大することができる——それが法律上可能かどうかは別として——というのが法案提出者たる司法省と検察庁の意図したところではなかったかと思われる。以下は政府の法案趣旨説明の一節であるが、間接的表現ながら、刑事訴訟法施行以来の検察側の不満がよく表れており、こうした推論を裏付けるものとして興味深い。

検察庁の役割または職務権限に関し、刑事事件が裁判所の公判へ送致される前に捜査を行い、捜査結果を補完する権限の剥奪によって、一方では予防、他方では鎮圧という犯罪対策の領域において検察庁は狭い立場へと追いやられている。社会の法意識が向上し、犯罪が法の目を免れることのないようにという正義の要請がますます高まり、法の權威をより強固なものにしたいという希望や願望のある中、検察官を公訴官として裁判所の公判に据えた結果、検察庁は、しばしば、関心と非難と怒りを解き放つものとなっている。…(中略)…刑事訴訟法の成立以後、我々は、本質的な役割の一部を失った結果、法と正義の執行の中、職務遂行における検察庁の力量不足の問題に直面させられている。換言すれば、既に以前から、我々は、必要性、即ち、検察庁の地位と役割の向上についての必要性を感じていることである。³⁹⁾

また、法案の逐条審議においても、最後まで調整が難航した規定はいずれも検察官の捜査権に関するものであり、そうしたことから、新検察庁法案を巡る議論は、検察と警察との間の捜査権を巡る争いであり、また検察にとって

みれば刑事訴訟法制定以来の雪辱戦ともいべきものであったといっても決して過言ではないであろう。

2 特徴と内容

新法は、全五章三六条から成る。旧法の検察庁の基本規定に関する法律が全一五条、高等検察庁の設置に関する法律が全一〇条であるから、多少、条文が増えたことになる。これは、定義規定や検察庁の構成、検察官の任免、職務権限に関する規定が追加ないし充実されたことによる。

検察庁の地位と管轄について規定した第一章の総則規定では、まず第二条が、検察庁を「訴追の分野において国権を行使する行政機関」であると定めている。前述したように、旧法が、検察庁を「主に公訴官として職務を行う国家の法執行機関」(旧一条一項)と定義した上で、「検察省(Departemen Kejaksaan)の事務の遂行は、大臣(menteri)がこれを行う」、「検察省の構成と組織は、大統領決定でこれを定める」(旧五条一項a号・b号、傍点筆者)ものとし、検察庁を省として規定していたのと大きく異なる。

第二章は検察庁の組織や検察官の任免に関する章で、五つの節から成り、最も多くの規定が置かれているところである。特に、第二節および第三節では、旧法に規定のなかった、検察官の地位および職責(八条)、任命資格(九条)、宣誓(一〇条)、兼職の制限(一一条)、免官および定年(一二条)、罷免(一三条乃至一六条)、検事総長・次長検事(Wakil Jaksa Agung)等の任免(一九条乃至二二条)、検事長(Kepala Kejaksaan Tinggi)・検事正(Kepala Kejaksaan Negeri)等の地位(二三条乃至二五条)などに関する詳細な規定が設けられている。特に、新法により次長検事という官名が新たに設けられた外、副次長検事(Jaksa Agung Muda)は、検察官だけでなく、検察庁以外の人材からも任命することができるとの明文規定が置かれた(二三条三項⁽⁹⁾)。

ところで、法案では、第一七条の後に、犯罪を犯した検察官に対する逮捕および勾留の場合の特例に関する規定が

置かれていたが(法案一七条)、国会審議の過程で削除された。その理由は、検察官による犯罪の場合にだけ検事総長の命令が必要であるという特別の要件を定めることは、被疑者たる検察官に対する逮捕・勾留手続を遅らせることになりかねないばかりか、インドネシア共和国一九四五年基本法第二十七条一項に定める法の下の平等に反するとの批判がなされたからであった。⁽⁴¹⁾ また、法案では、第十九条一項および第三二条一項に、検事総長を「インドネシア共和国の最高位の公訴官」とする文言が挿入されていたが、これは検察官が機能職(gabatan fungsional)であると定めた第八条一項(法案では七条一項)と相容れないなどの理由から削除されている。⁽⁴²⁾ この議論をみる限りでは、検察事務における検察官の地位は独立であるという趣旨とも受け取れるが、第八条二項では、「訴追を行うにあたり、検察官は……階級の順位に従って責任を負う」と規定されており、その逐条解説でも、「職務を遂行するにあたり、検察官は、組織上、当該検察官の直属の上司にあたる検察官吏に対し責任を負う」とされていること、検察官の権限について職務と権限について定めた第二十七条以下でも、条文の主語がいずれも「検察庁」となっていることから、検察官の職務の独立性という発想は弱いようである。

検察官の職務と権限を規定する第三章は新法の核心的部分であり、それ故、国会審議において最も時間と労力を要したところでもある。第二十七条一項によれば、検察官は、(a)刑事事件における訴追、(b)裁判官決定及び裁判所判決の執行、(c)条件付釈放(lepas bersyarat)——仮釈放⁽⁴³⁾——決定の執行の監督、(d)一定事件の捜査書類の補完及び補充取調の権限を有するものとされている。法案では、この外、「裁判の執行の監督」も含まれていたが、これは、刑事訴訟法によって導入された監督觀察裁判官(hakim pengawas dan pengamat)⁽⁴⁴⁾の権限であるとの批判がなされたため、新法では削除されている。また、旧法との比較では、検察官の捜査に関連した規定(旧二条二項、七条二項、一〇条、一一條、一三条、一四條)などは全て削除されたが、これに代わって、新たに第二十七条一項d号が規定されている。この検察官による補充取調に関する規定は、第二九条や第三二条第一項第b号と共に、今回の立法における最大の争点として

激しい論議が展開されたところであり、これらの規定については次章で検討を加えることにする。

この外、検察官の権限に関し特筆すべき点は、第二八条の規定であろう。それによれば、検察官は、自傷他害の恐れがあるか、または自立能力のない (*tidak mampu berdiri sendiri*) 被告人の精神病院等への入院を裁判官に対し請求することができるものとされており、我が国の精神保健福祉法にいう措置入院のような規定である。ところで、インドネシアにも、旧法と同じ六〇年代の法律に精神保健法⁽⁴⁵⁾があり、刑事事件において被疑者に精神障害者の疑いがある場合、地方裁判所裁判官の請求により、精神医療施設における看護と治療を行うことができるものとされている (精保五条一項e号・八条)。しかし、新法では、検察官の請求により裁判官が決定を行うものとされており、精神保健法の規定と異なる。果たして新法がこの精神保健法の規定を受けたものであるかどうかは、法律の一般解説や逐条解説にも何ら説明がないため明らかでないが、いずれにしても、期間の制限や解除手続などの規定が何等置かれていないとなれば、今後、実際の適用において問題となることがあろう。

最後に、検事総長の職務権限について、旧法は、捜査機関の指揮・監督権 (旧七条二項)、検察官の指揮・監督権 (同三項)、公共の利益に基づく事件の手続解除——⁽⁴⁶⁾起訴猶予に相当—— (旧八条) について規定していたが、新法では、捜査機関の指揮・監督権に関する規定が削除されたのに対し、検察庁の事務に関する政策決定および指揮 (三二条a号)、一定事件の処理における関係機関との調整 (同b号)、公共の利益に基づく事件の手続解除 (同c号)、新刑事訴訟法において採用された非常上告制度 (刑訴二五九条乃至二六二条) に基づく検事総長の非常上告の申立 (三二条d号)、死刑に対する大統領恩赦 (*grasi*) 請求における意見の提示 (同f号)、刑事事件関与者の出入国の制限 (同g号) などの権限が規定されている。特に、第b号の規定は、当初の法案では、大統領の指揮に基づく検事総長の排他的捜査・訴追権に関する内容であったが、国会審議を経て、現行のような抽象的規定へと修正された。これについても次章で検討する。

- (13) Keputusan Presiden No. 204 Tahun 1960.
- (32) Keputusan Presidium Kabinet Ampora No. 26/U/KEP/1966.
- (33) 各省の組織とつづなめた大統領決定一九八四時一五時 (Keputusan Presiden No. 15 Tahun 1984) によつて、検察庁は省に付属するものとなる。See C. S. T. KANSIL, SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA [EDISI KE-III], at 323-326 (1990).
- (34) Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman [U. U. No. 14 Tahun 1970, L. N. 1970-74].
- (35) Undang-undang tentang Mahkamah Agung [U. U. No. 14 Tahun 1985, L. N. 1985-73].
- (36) Undang-undang tentang Peradilan Umum [U. U. No. 2 Tahun 1986, L. N. 1986-20].
- (37) Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara [U. U. No. 5 Tahun 1986, L. N. 1986-77].
- (38) Undang-undang tentang Peradilan Agama [U. U. No. 7 Tahun 1989].
- (39) SOERIJADI ed., *supra* note 6, at 112. See also, *Kewenangan Khusus Jak Agung dalam RUU Kejaksaan RI*, Kompas, Nov. 17 (1990).
- (40) 第二十一条は国会審議の過程で付加された規定である。
- (41) ACHMAD ROESTANDI & MUCHJIDIN EFFENDIE, *supra* note 6, at 53, Kompas, *supra* note 16, J. E. Sahetapy, *Rancangan Undang-undang Kejaksaan*, Suara Pembaruan, Dec. 6 (1990), *Pembicaraan RUU Kejaksaan—Tiga Fraksi Uslulkan Pasal 17 Dihapuskan*, Suara Pembaruan, Feb. 9 (1991).
- (42) SOERIJADI ed., *supra* note 6, at 162, ACHMAD ROESTANDI & MUCHJIDIN EFFENDIE, *supra* note 6, at 54-55, *Raker Pansus RUU Kejaksaan Martin Alot*, Kompas, Feb. 9 (1991), *Pembahasan RUU Kejaksaan—Masih Dua Pasal Lagi Yang Belum Disepakati*, Kompas, Mar. 6 (1991).
- (43) 拙稿「インドネシアにおける矯正・保護実務の現状 (二)」法学研究六六卷八号 (一九九三) 八七頁以下参照。
- (44) 拙稿・前掲注(43)九九一—一〇〇頁参照。
- (45) Undang-undang tentang Kesehatan Jiwa [U. U. No. 13 Tahun 1966, L. N. 1966-23].
- (46) 拙稿「インドネシアの刑事手続における犯罪被害者の法的地位」法学研究六七卷一〇号 (一九九四) 四六頁に若干の言及がある。

四 検察官の捜査権を巡って

1 問題の経緯

新検察庁法の成立過程における議論について考察する前に、現在に至るまでの問題の経緯について概観しておく必要であろう。但し、検察官の捜査権については、旧刑事訴訟法たる国内改正規則時代の複雑な制度に加え、検察庁や警察機構の組織改革、一九六一年の旧検察庁法ならびに現行刑事訴訟法の成立過程にまで言及する必要があると思われるが、その詳細については別稿で改めて検討することとし、ここではその概略に止めることにする。

一九八一年に現行刑事訴訟法が成立するまではオランダ統治時代の植民地立法である国内改正規則が暫定的に適用されていたが、同規則の下では、⁽⁴⁷⁾検察官が捜査の主体とされ、警察官は検察官の補助としての立場に置かれていた。

即ち、警察官の外、村長 (Kepala desa, kepala kampung) や郡長 (kepala distrik, kepala onderdistrik) など一定の行政官にも捜査権が与えられていたものの、その権限には制限があったばかりか、捜査は検察官の命令によって行わなければならないものとされていた。⁽⁴⁸⁾但し、一定階級以上の警察官および検事総長によって特別に任命された警察官は、「補助検察官」 (Jaksa Pembantu, Hulpmagistraat) ⁽⁴⁹⁾として特別の権限を認められ、検察官同様、逮捕や勾留など一定の強制処分を行うこともできたが、「補助」検察官という官名からもわかるように、捜査の上では、あくまで検察官の補佐に過ぎず、従って、例えば、職務が競合するような場合、補助検察官は検察官に事件処理を委ねなければならな⁽⁵⁰⁾いとされていた。

しかし、一九六一年、国家警察の基本規定に関する法律 (以下、警察基本法と称する) と旧検察庁法が相次いで成立すると、捜査を巡る検察官と警察官の立場が逆転する。即ち、警察基本法が、犯罪捜査が警察の職務であることを明確に規定し (警二条二項、七条一項)、捜査における具体的な権限について逐次規定したのに対し (警一三条)、旧検察庁法

は、検察庁を専ら公訴官として職務を行う国家の法執行機関として性格付ける一方(旧一条一項)、訴追および裁判の執行の外、検察官は犯罪に対する「継続捜査」(penyidikan lanjutan)を行うものと規定したため(旧二条二項)、少なくとも条文上は、警察が捜査の主体であって、検察はむしろ補充的な立場に立つものとされた。このように両者の関係が逆転するに至った背景として、犯罪増加に伴う検察官の人員不足などが指摘されているが、その他に、警察が、両法が制定される前年の一九六〇年、陸・海・空軍と並ぶ一軍として再編成されたことが大きく影響しているものと推測される。⁽⁵¹⁾

しかし、刑事手続に関する指針としての国内改正規則は依然効力を有しており、また、「第二二条および第一三条に定める権限(捜査)を実行するにあたっては、検察庁法の規定に配慮しなければならない」(警一五条)との規定が警察基本法に置かれ、一方の旧検察庁法も、検察官は、「刑事訴訟法およびその他の国家規則の規定に従い、捜査機関を監督し、調整を行う」(旧二条)と共に、「第二二条二項の規定を損なうことなく、事件が解明されるよう、必要と思われる行為を率先的に行う義務がある」(旧二〇条一項)と規定したことから、果たして警察と検察のどちらが捜査主宰者なのかについて異なる解釈が可能となり、両者の間で捜査権の競合という問題が生じることとなった。実際、国内改正規則時代は、一つの事件において警察、検察の双方が捜査権を主張し合うことも珍しくなく、その結果、事件処理の遅延を招いたり、また時には、同一被疑者を警察、検察の間で繰り返し取り調べ、身柄拘束が長期間に渡るようなことも少なくなかったといわれており、捜査権を巡る紛争の解決が刑事司法制度上の懸案となっていた。⁽⁵²⁾

一九六〇年代後半から始まった刑事訴訟法草案編纂作業の過程においても、捜査における警察官と検察官の位置付けについて検討がなされている。⁽⁵³⁾一九七九年に国会へ提出された刑事訴訟法案では、警察官と検察官の双方に捜査権を認めた上で、ただ、検察官は、捜査結果に不備がある場合にのみ、継続捜査(penyidikan lanjutan)を行うか、または、捜査官に補充捜査(penyidikan tambahan)を指示するものとされていた。⁽⁵⁴⁾しかし、旧刑事訴訟法時代の捜査

権を巡る混乱を解消することに主眼をおいたことから、国会審議の過程で捜査権に関する法案の規定は大幅な修正を施され、最終的に、警察は捜査、検察は公判専従という現行の制度が採用されるに至った。即ち、現行刑事訴訟法は、捜査官 (penyidik) を「インドネシア共和国国家警察職員又は捜査を行うため法律により特別の権限を付与された一定の文官公務員をいう」と定義し (刑訴一条一号、六条)、初動捜査、職務質問など任意捜査を始め、逮捕、勾留、捜索、差押などの強制捜査を行う権限を認めたのに対し (刑訴七条二項)、検察官は、「公訴官として行動し、且つ、確定した裁判所判決を執行するため、この法律により権限を与えられた官吏」として (刑訴一条六号 a)、その権限は専ら訴追と裁判の執行に限定され、捜査に関しては、捜査官から捜査書類を受理し、これを審査した上で、必要な場合、捜査官に対し捜査の補完を指示することができるに止まるものとされた (刑訴一四条)。特に、捜査官に対する補充捜査 (penyidikan tambahan) の指示は、起訴前手続 (prapenuntutan) と呼ばれ、捜査官は、捜査を終了した場合、直ちに、検察官へ捜査書類 (および証拠物) を送付しなければならないが、⁽⁵⁵⁾ 検察官は、当該捜査書類を受理した後直ちにこれを審査・検討し、七日以内に捜査書類が完全か否かを捜査官に通知しなければならない。捜査結果に不備がある場合は、補充捜査の指示と共に捜査書類を捜査官へ逆送するというものである (刑訴二〇条二項、一三八条一項)。その場合、捜査官は、検察官の指示に従って直ちに補充捜査を行い、捜査書類を受理した日から一四日以内に捜査書類を検察官へ再送付しなければならない (刑訴二〇条三項、一三八条二項)。ただ、検察官が一四日以内に捜査書類を逆送せず、又は、その期間内に検察官からその旨の通知があった場合、捜査は終了したものと見做される (刑訴二〇条四項)。これが起訴前手続の制度であるが、このように検察官が捜査官たる警察官に対し補充捜査の指示を行うのは、検察官自身に捜査権がないことを前提としているからである。

このことは、現行刑事訴訟法が採用した予備審判 (praperadilan) の制度からも裏付けられる。即ち、予備審判の一機能として、捜査官が捜査の打ち切り処分を行った場合、検察官および利害を有する第三者 (被害者) は、地方裁判

所に対しその処分の適法性(妥当性)に関する審査を請求することができるのであるが、審査の結果、当該処分が違法(不相当)である旨の決定がなされた場合、捜査官は、審判の対象となった事件捜査の継続を義務付けられるものとされている(刑訴八〇条・八二条三項b号)。この予備審判は、警察によって恣意的・専断的な処分決定が行われぬよう牽制し、安定した捜査を担保するための方策であるが、何よりもこれは、警察が捜査権を独占し、検察官が捜査権を有しないことから採用された制度なのである。

ところが、刑事訴訟法のなかに次のような経過規定が付け加えられたため、検察官の捜査権を巡る問題を将来に渡って残す結果となった。

第二八四条 ② この法律が公布されてから二年以内に、全ての事件に対しこの法律の規定を適用する。但し、一定の法律に定める刑事手続の特別規定に関しては、改正があり、及び・又は、無効とされるまでの間、暫定的な例外とする。

この規定の逐条解説によれば、一定の法律に定める刑事手続の特別規定とは、「経済犯罪の捜査、訴追および裁判に関する法律」⁽⁵⁶⁾、「瀆職罪の撲滅に関する法律」(以下、瀆職罪撲滅法と称す)⁽⁵⁷⁾などの特別法における手続規定をいうものとされている。その趣旨は、現行刑事訴訟法の成立以前に制定されたこれら特別法のなかには旧刑事訴訟法とも異なる特別の刑事手続が規定されているため、それらの規定は新しい刑事訴訟法の内容に沿うよう早期に改正を行うこととし、それまでの間は「暫定的に」(untuk sementara)これら特別法の適用を認めるというものである。この経過規定を根拠として、経済犯罪や汚職などの特別法犯事件においては、これらの特別法が定める手続規定が優先し、刑事訴訟法の規定は補充的に適用されるだけであるから、旧検察庁法の継続捜査に関する規定をも考慮すると、検察官にも捜査権限があるとの解釈が成り立ち、ここに、刑法犯における捜査は警察、検察官は公判専従という原則に立ちながら、特別法犯においては検察官もまた捜査権限を有するという複雑な関係が成立するに至ったのである。この経過

規定は刑事訴訟法案成立の過程で生じた警察・検察間の妥協の産物であったと考えられるが、しかし、そうであるとしても、第二八四条二項はあくまで経過規定であるから、刑事訴訟法の施行から二年の間に特別法の改正を行い、全ての刑事事件に対し刑事訴訟法を適用することになるはずであった。しかし、経過期間であるはずの二年——一九八四年一月一日に当たる——どころか現在に至るまで、それらの特別法が改正される兆しは全く見られず、特別法犯における検察官の捜査権限は半ば既成事実化しつつあるというのが現状である。

一方、現行刑事訴訟法の施行から時が経つにつれ、警察の捜査能力の限界や補充捜査の不徹底といった実務上の障害を理由として、検察官の捜査権を正式に復活すべきであるとの主張が高まっている。特に、起訴前手続において、検察官が補充捜査の指示と共に捜査書類を警察に戻したとしても、補充捜査が十分に行われないまま捜査そのものが打ち切られてしまったり、補充捜査がなされても、その結果が満足のいくものではないため、捜査書類が検察と警察の間を何度も往復するうちに手続の遅延を招いてしまう、というのが最大の理由である。警察段階における捜査の打ち切り処分に対しては、先に述べた予備審判制度に基づいて、検察官がその相当性の審査を裁判所に請求することもできるが、実際、こうした目的のために予備審判の請求が行われることはあまりないようである。この起訴前手続を巡る実務上の問題については実態調査も行われているが、新検察庁法案に対する国会審議の過程で行われた特別委員会による実務視察においても、警察本部から若干の統計が紹介されている。それによれば、一九八六年から九〇年までに警察が処理し、検察庁に送致した三六八、三六四件のうち、検察庁により受理された件数が二七〇、八四五件（七三・五％）で、捜査書類が不完全との通知を受けた事件が三五、四二四件（九・六％）、補充捜査の指示が付され捜査書類が警察に逆送された事件は二六、八三八件（七・三％）に登るとされている。⁽⁵⁹⁾ 補充捜査後の検察庁への再送致に関する公式統計はないが、一九九〇年一二月五日の国会第三委員会における報告では、検察官により捜査官に捜査書類が逆送された事件のうち検察官へ書類が再送付されなかった事件は実に八八％に及ぶとの指摘さえなされている。⁽⁶⁰⁾ この数値

の真偽はともかく、起訴前手続の制度が十分機能していないとすれば、被疑者の訴追にも支障を来しかねないことから、検察官に一定の捜査権を認めよとの主張が出てくるのも当然と思われる。

今回の新検察庁法案に検察官の補充捜査（取調権と特別法犯における捜査権に関する規定が盛り込まれ、論争となった背景には、以上のような旧刑事訴訟法時代から現行刑事訴訟法に至る歴史的経緯があるのである。

- (47) Undang-undang Darurat tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menjelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekusasan dan Atjara Pengadilan-pengadilan Sipil [U. U. Darurat No. 1 Tahun 1951, L. N. 1951-9]. この法律により国内改正規則を刑事手続の指針とするものが定められた（六条一項）。国内改正規則および一九五一年緊急立法第一号の条文は、以下の文献で参照できる。RUDY T. ERWIN & RD. SOETARNO SOEDA eds., HIMPUNAN PERATURAN⁷ HUKUM ATJARA PIDANA (1969), R. TRISNA, KOMENTAR HIR (1975).

- (48) 国内改正規則制定時の検察官やその他の捜査官の職務権限について R. SOESILO, KEDUDUKAN HAKIM, JAKSA, JAKSA PEMBANTU DAN PENYIDIK DALAM PENYELESAIAN PERKARA SEBAGAI PENEGAK HUKUM (1978), A. Karim Nasution, *Suatu Pendapat mengenai Tugas Kepolisian* (c. q. *Polisi Khusus*), *Pembantu Jaksa (Hulp-Magistraat) dan Pra-Jaksa*, 7 (23) DHARMA ADHYAKSA 7 (1975) に詳し。

- (49) 補助検察官は、あくまで捜査における検察官の補佐役であって、訴追権は認められていなかった。尚、この補助検察官は後に検察庁によって導入された副検事（pra-jaksa）の制度とは異なるもので注意を要する。

- (50) Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (U. U. No. 13 Tahun 1961, L. N. 1961-245).

- (51) See SURYONO SUTARTO, PELAKSANAAN PENYIDIKAN DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEJAKSAAN DI KOTAMADYA SEMARANG 116 (1986).

- (52) See, e. g., Soenarto Soerodibroto, *Sistem Baru dalam Hukum Acara Pidana - Polisi Sebagai Penyidik Tunggal*, Sinar Harapan, Jul. 6 (1981).

- (53) 一九七四年に作成された草案では、警察官と検察官の双方に捜査権を認める代わり、予審判事（Hakim Komisaris）の制度を新設し、捜査を巡り警察と検察の間で紛争がある場合、捜査権に関する裁定を行うものとされていたのである。See

LOEBBY LOOMAN, PRA-PERADILAN DI INDONESIA 29-37 (1987).

(45) IMRON ROSJADI & ZAIN BADEEBER, PROSES PEMBAHASAN DPR-RI TENTANG R. U. U. HUKUM ACARA PIDANA 180-182 (1979). 以下「政府の法案趣旨説明では、検察官による継続捜査権は、法律上、検察官にあるものの、事実上は警察が行うものとされている。」

(55) 刑事訴訟法には「事件書類の送付」とあり(刑訴一〇一条一項)、「事件の送致」という概念は用いられていない。また、送付するものは捜査書類だけではなく、証拠物も含まれることは勿論である。捜査官(警察官)が被疑者を逮捕した場合、逮捕に伴う身柄拘束は二四時間であるが(刑訴一九条一項)、インドネシアでは、警察官や検察官も勾留権限を有しており、警察官は原則として二〇日、延長する場合はさらに四〇日の計六〇日まで被疑者を勾留することができる(刑訴二〇条・二四条)。但し、延長の許可は検察官が行う。検察官自身による勾留期間は原則二〇日で、地方裁判所長によりさらに三〇日延長する必要がある(刑訴二五条)。

(56) Undang-undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi [U. U. No. 7 Drt. Tahun 1955, L. N. 1955-27].

(57) Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi [U. U. No. 3 Tahun 1971, L. N. 1971-19].

この外、各条解説には「国家転覆活動の撲滅に関する法律」(Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, U. U. No. 11/Pmps/1968, L. N. 1968-28) 及び「刑事訴訟法」(Undang-undang tentang Acara Pidana, U. U. No. 8/1981, L. N. 1981-10) などの法律が引用されている。

(58) See, e. g., PAHAM TRIYOSO, MADE SADHI ASTUTI, KOESNO ADI, ENY HARYATI & ABDUL MADJID, EFEKTIVITAS WEWenang Penuntut Umum (Pasal 110 KUHP) DALAM PENYEMPURNAAN BAP YANG DIUBAT OLEH PENYIDIK - STUDI DI POLRESTA DAN KEKASAAN NEGERI MALANG (Malang: Universitas Brawijaya, 1990), YULMAYETTI, HUBUNGAN TUGAS ANTARA PENYIDIK DENGAN PENUNTUT UMUM DALAM PROSES PRA PENUNTUTAN - DALAM PELAKSANAAN KUHP (Padang: Universitas Andalas, 1991), ELWI DANIL, PENGIMPLEMENTASIAN PRINSIP KOORDINASI FUNGSIONAL DALAM BIDANG PENYIDIKAN DI KOTAMADYA PADANG (Padang: Universitas Andalas, 1991).

(59) Pembahasan RUU Keajaasan - Hari Ini, Pasal-pasal Alot Dibahas dalam Satu Paket, Kompas, May 16 (1991).

(60) Artis Budi Santoso, Pembahasan RUU Keajaasan Kapling Diantara Penyidik dan Penuntut Umum?, Angka-

tan Bersenjata, Jan. 7 (1991). ユルマエティは、パダン市における調査に基づき、逆送された一〇九件のうち、補充捜査後、検察官へ再送致されたのは七二件（六六・一％）で、三七件（三三・九％）は捜査打ち切りとなっていると報告している。
YULMAVETTI, *supra* note 58, at 9.

2 新検察庁法案を巡る議論

国会へ上程された法案のなかで検察官の捜査権に関連した規定は、検察官による補充取調権（法案二七条一項e号）、特別法犯事件における検察官の捜査権（法案二九条）および大統領の指揮に基づく検事総長の捜査権（法案三二条一項b号）に関する規定の三つである。⁽⁶¹⁾ それぞれ法案と新法の内容を比較してみると、いずれも大幅な修正・変更が加えられていることから、これらの規定を巡り、国会審議の過程で様々な論争が展開されたことが伺える。以下、規定毎に審議の経過と国会内外での論争の内容について概観する。

(1) 検察官の補充取調権（法案第二七条一項e号）

【法案】 ① 刑事の分野において、検察庁は左に掲げる事務と権限を有する。

e 裁判官の命令に拠り、又は、これに拠らず、補充取調を行う。

【新法】 ① 刑事の分野において、検察庁は左に掲げる事務と権限を有する。

d 一定の事件書類を補充し、その目的のため、裁判所へ送致する前に補充取調を行うことができる。その実行にあたっては、捜査官と調整を図るものとする。

新法は、検察官の職務権限の一つとして「補充取調」(pemeriksaan tambahan) なるものを規定している。「補充捜査」(penyidikan tambahan)との違いなど、「補充取調」の内容に関する検討はさておき、当初国会に提出された政府法案では「補充取調を行う」という直接的な表現であったものが、新法では、検察官の権限は「事件(捜査)書類の補

完」であって、補充取調はあくまでもその目的の範囲内で行うに止まるという制限的な内容に修正されている。ただ、両者とも「補充取調」という権限を検察官に付与している点では基本的に同じであり、また、特別法犯における検察官の捜査権については後述する法案二九条に規定されていることから、本条は刑法犯を含む刑事事件全体を念頭においているものと考えられる。

本条に関し、イスマイル・サレ司法大臣は法案の趣旨説明において以下のように述べている。⁽⁶²⁾

公訴官たる検察官は、訴追の成否に関し最大の責任を有している。不十分で不完全な捜査結果は、公訴官としての検察官の立場を困難なものにする。捜査結果を補充・修正するため捜査官へ差し戻すことは、幾つかの原因により、公判手続の遅延を招き、迅速で低費用という訴訟の原則に反している。

つまり、前述した通り、現行刑事訴訟法成立以後、検察官は原則として捜査権を有しないため、捜査を全て捜査機関たる警察に委ねなければならず、また、警察に対し補充捜査を依頼したとしても、十分な補充捜査が行われなかったり、捜査書類が検察と警察の間を往復したりして、被疑者の訴追に支障を来す場合があることから、検察官にも「補充取調」なる権限を認めるのが望ましいというのが本条の立法趣旨である。

この政府見解に対し、国軍会派、開発連合会派、民主党会派の三会派は、法案に対する一般見解において本条に対する反対意見を表明している。なかでも、国軍会派は、各法執行機関の間で職務権限の分担と協調が必要であって、旧刑事訴訟法時代のような権限の重複は手続の効率を下げるばかりでなく、法的確実性を損なうとの立場から、本条の再検討を求めている。⁽⁶³⁾ 国軍会派は、警察軍を含むインドネシア共和国軍を基盤とする会派であるため、こうした警察寄りの立場をとったものと思われる。また、民主党会派は、「補充取調」と用語は変えても、その裏には「継続捜査」(penyidikan lanjutan)の概念を含んでいるから、刑事訴訟法に抵触するとして反対している。⁽⁶⁴⁾ 一方、開発連合会派は、法案中の補充取調の規定が一般取調手続におけるものか略式取調手続におけるものか、政府の見解を求めなが

らも、もし補充取調が必要であれば、刑事訴訟法の起訴前手続と同様、捜査官によって行わなければならないと主張する。⁽⁶⁵⁾ 即ち、「補充取調」の権限がどういう内容であろうと、やはり捜査官たる警察官によって行われる必要がある、よって本条のように検察官が行うことは許されないと説く。これに対し、唯一反対意見を表明しなかった政府与党系の開発職能会派は、補充捜査の現状に関する政府側の調査の有無や補充取調は一般取調手続の場合を含むのか否かなど幾つかの質問事項を提起するに止まっている。⁽⁶⁶⁾

これら各会派の一般見解に対し、イスマイル・サレ司法大臣は、一九九〇年二月七日に行われた政府答弁において、本条が定める「補充取調」が旧刑事訴訟法時代の「継続捜査」とは異なるものであることを確認した上で、本条にいう補充取調は現行の略式取調手続における補充取調制度を一般取調手続に準用するものであるという新たな解釈を打ち出すに至っている。即ち、現行刑事訴訟法は、事件が軽微で立証や法の適用が容易な場合の起訴や公判手続を簡略化した略式取調手続 (*acara pemeriksaan singkat*) について規定しており、その手続上、裁判官が必要と判断した場合、検察官は補充取調を行うことができるが(刑訴二〇三条三項b号)、この補充取調の規定は通常の起訴(公判請求)がなされた場合の一般取調手続にはないため、この一種の「法の欠缺」(*kekosongan hukum*)を埋めるために本条の規定が必要であると説明している。⁽⁶⁷⁾ しかし、こうした説明は当初の法案趣旨説明において一切触れられておらず、いかにも急場凌ぎの感が拭えないばかりか、そもそも、この略式手続における補充取調は様々な問題点が指摘されている制度でもある。特に、補充取調の主体については、刑事訴訟法施行指針が検察官とする旨を定めているものの、一方で、略式手続における補充取調とは事件の補充捜査に他ならないことから、検察官自身が行うことができず、捜査機関たる警察に委託して行うべきとの有力説があることを指摘しておく必要がある。⁽⁶⁸⁾

こうした国会内での議論に対し、学界や実務界における反応は様々であるが、大別すると、検察官の補充取調(捜査)権を肯定する立場と否定する立場に分けられる。但し、議論の対象を補充捜査権に限定せず、法案第二九条が規定

する特別法犯における検察官の捜査権と併せ包括的に論じたものが少なくない。

ガジャマダ大学のバンバン・プルノモ教授は、検察官への捜査権の付与は刑事訴訟法に抵触せず、検察庁法と刑事訴訟法は互いに補完し合うものとみなすべきであって、検察庁法により検察官に捜査権が与えられても、一般捜査権は依然として警察の手にあるのであって、検察の権限拡大は社会秩序と法分野における社会的ニーズの拡大に沿うものであるとし、一般論ながら、検察官の捜査権に対し肯定的な見解を示している外、インドネシア大学のルビー・ロックマン教授も、警察と検察との間には依然としてギャップがあり、警察による捜査結果が不十分であれば、検察官が率先してこれを補充しなければならないと積極的な肯定説を展開している。⁽⁷¹⁾この外、かつて司法大臣と最高裁判所長官を務めたことのある故ウマル・セノ・アジ、インドネシア大学教授なども、論調は異なるが、検察官の補充捜査権ないし捜査権そのものを肯定している。⁽⁷²⁾

一方、論争の当事者たる検察官を除くと、実務家のなかには否定説を唱える者が少なくない。否定説の根拠としては、刑事訴訟法が警察にのみ捜査権を認めていること、即ち、本条が刑事訴訟法と抵触することを理由に掲げるものが多く、インドネシア弁護士連盟(Ikatan Advokat Indonesia-IKADIN)の事務局長であるジョハン・ジャウハリイ氏、⁽⁷³⁾インドネシア裁判官連盟(Ikatan Hakim Indonesia-IKAHI)理事長のスジャディ氏などの見解がこれに当⁽⁷⁴⁾たる。また、元国會議員で、現在インドネシア弁護士連盟所属の弁護士であるタンブナン氏は、旧刑事訴訟法時代、警察と警察の双方が捜査権を巡って争い、多くのトラブルが生じたことを理由に挙げる。⁽⁷⁵⁾さらに、タンブナン氏は、確かに現在の警察の捜査能力には問題があるが、これは警察官の質の向上で解決すべきであるとも述べている。⁽⁷⁶⁾これに対し、元警察長官で警察大学校長のアウルディン・ジャミン氏は、将来に対する政策的な視点から警察と検察との役割分担の必要性を説く。即ち、犯罪は将来、高度化・巧妙化が進み、これに対応するためには捜査に専門性が必要とされることから、警察と検察はそれぞれ役割を分担し、警察官は捜査の専門家に、検察官は訴追の専門家になるのが望まし

いとす⁽⁷⁷⁾る。

但し、ここで指摘しておかなければならないのは、前述の否定説を唱える者のなかにも検察官による補充捜査権そのものには支持の余地があるとする者がいるということである。つまり、今回の法案の規定には同意しかねるが、それは本条が現行の刑事訴訟法に反するからであって、将来、刑事訴訟法の改正等によれば、検察による補充捜査権を認める余地はあり得るという立場である。⁽⁷⁸⁾さらに、タンブナン氏のように、刑法犯における検察官の補充捜査権は認められないが、法案二九条が定める特別法犯における検察官の捜査権には賛成という見解もみられる。⁽⁷⁹⁾

一方、アイルランガ大学のサヘタピー教授は、刑事訴訟法が警察にのみ捜査権を認めているのであるから、本条は刑事訴訟法に抵触するとしながらも、「裁判官の命令に基づき」と条文を修正すればよいとする点で、いわば中間派を形成している。⁽⁸⁰⁾サヘタピー教授のように、裁判官の検察官に対する指揮の問題に言及した論者は殆ど見られない。

恐らく、捜査権そのものは是非に議論が集中してしまったためと思われるが、インドネシアでも、検察が裁判所から独立して既に久しく、職権主義的な要素を残しているものの、より当事者主義的な刑事訴訟法が既に成立していることから、裁判官の命令に基づいて検察官が補充捜査（取調）を行うという職権主義的な規定の是非を巡り議論が行われてしかるべきであった。国会では、唯一、国軍会派が、裁判官の職権証拠調べを肯定しながらも、こうした裁判官の命令によって検察官が補充捜査をするとなれば、裁判官の中立性・客観性を損なうと批判しているのが注目される。⁽⁸¹⁾ただ最終的に、新法では、裁判官の命令に関する文言は条文から削除されている。この外、一月一五日、サヘタピー教授、ムラディ教授、バンバン教授を含む大学研究者等により検察庁法案に関する討論会が開催され、検察官による補充捜査は肯定し得るが、死刑、無期または三年以上の懲役に当たる重大な犯罪に限るべきとの結論を採択しており、⁽⁸²⁾これなども折衷説に属そう。

国会での法案審議では、一九九一年二月に行われた作業委員会でも調整がつかず、国会が閉会となる三月九日の直

前の段階でも、四会派のうち、国軍会派、開発連合会派、民主党会派の三会派は依然、条文の削除を要求している。これに対し、与党系の開発職能会派は、削除の代わりに、本条の修正案を提示している。修正の内容は、①「行う」(melakukan)の語句を削除する、②「拠り、又は、これに拠らず」(baik diminta atau tidak diminta)の部分を、「その行使にあたっては、捜査官たるインドネシア共和国警察と調整を図る」(yang dalam pelaksanaannya dikordinasikan dengan penyidik Polri)に変更する、③「補充取調のための裁判官の命令は、裁判官が公判期日を指定する前に行うこと」という文言を逐条解説を付け加える、の三つである。⁽⁸³⁾①の意図するところは不明であるが、この修正案では、警察が捜査主体であることを明確にし、また一部批判のあった裁判官の命令は第一回公判期日の指定までに行うという制限を加えることで、政府と反対派の妥協点を模索したものと思われる。

一九九一年五月一四日から再開された法案審議では、まず、特別委員会による最高検察庁と国家警察本部への視察が行われている。⁽⁸⁴⁾捜査や訴追の実状に関し双方の側から説明を受けるのが目的であったが、この後、見解を固持していた開発連合会派と民主党会派の二会派もようやく柔軟な姿勢をみせるようになり、五月一七日のロビングによってついに新しい修正案が採択され、これがそのまま法律として成立している。⁽⁸⁵⁾

新法では、検察官の権限はあくまで「事件(捜査)書類の補完」であって、「補充取調」は捜査書類の補完のため、起訴前に限り、捜査官(警察官)と調整を図りながら行うものとされている。しかし、本条にいう「補充取調」が何を意味するかは明らかでなく、「補充取調」は「補充捜査」とは異なるのか、また、「補充取調」として検察官は何を行うことができるのかという疑問が依然として残る。本条の逐条解説によれば、「補充取調」は、(a)被疑者に対して行わない、(b)立証の困難な、及び・又は、社会を不安にさせる、及び・又は、国家の安全を脅かし得る事件に対してのみ行う、(c)刑事訴訟法第一一〇条及び第一三八条二項の規定を履行した後一四日以内に終了し得るものでなければならぬ、(d)捜査官との調整及び協力の原則に配慮するものとされている。しかし、これらの規定も多分に解釈の余地

を残しており、検察官の具体的な権限の範囲については依然として曖昧なままである。例えば、(b)の要件であるが、立証の困難な事件や国家の安全を脅かす事件とはどういう事件を指すのか、刑法犯のような通常の事件では原則として検察官の補充取調を許さない趣旨であるのか、また、(c)の一一〇条や一三八条の規定は、起訴前手続に関するものであり、(d)の要件をも考慮すると、検察官は、警察の補充捜査の後でなければ補充取調を行うことはできないのか、いずれも明確な答えを見いだすことはできない。さらに(a)によれば、検察官が被疑者の取調を行うことはできないことになる。仮に、本条の趣旨が、検察官は、極めて重大な事件において、警察による補充捜査を待った上で、あくまで捜査書類を補完するという目的で参考人を取調べたり、証拠の確認などを行うに止まり、積極的に証拠の収集を行うことは許されないということであれば、実質的な検察官の権限縮小とも考えられる。もしそうであるとすれば、「補充取調」という新たな概念まで創出した上で検察官に一定の捜査権を認めさせる政府の意図とは、むしろ反対の結果になってしまったといえよう。

- (61) 法案では第二十七条一項e号と第三十一条一項b号であるのが、成立した新法では第二十七条一項d号および第三十一条b号となっている。法案第二十七条一項c号の裁判の執行の監督に関する規定と法案第三十一条の検事総長の次長検事等への権限委任に関する規定がそれぞれ削除されたためである。
- (62) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 113.
- (63) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 130-131.
- (64) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 163.
- (65) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 145-146.
- (66) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 120-121.
- (67) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 174-175.
- (68) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M. 01. Pw. 07. 03 TH. 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. の補充取調は、裁判所による一種の職権証拠調べであるが、検察官の裁判執

行権限(刑訴一四条ノ号)を根拠として行われるものとすべきでないことである。

- (66) M. YAHYA HARAHAP, PEMBAHASAN PERMASALAHAN DAN PENERAPAN KUHAP JILID II, at 936 (1986).
- (67) RUU Kejaksaan – Rumusan Ambivalen Harus Dihilangkan, Kompas, Dec. 3 (1990).
- (68) Polisi dan Jaksa sama-sama Berwenang Lakukan Penyidikan, Angkatan Bersenjata, Jan. 18 (1991).
- (69) PERSAHI Menyambut Baik RUU Kejaksaan, Suara Pembaruan, Jan. 10 (1991). *See also*, Angkatan Bersenjata, *supra* note 71. ハーナン・ヤノ・イン教授は、職権主義的な観点から裁判官の検察官に対する補充捜査命令を認めることで他の論者や論議を異にする。この外、統合刑罰司法制度の観点からの肯定論者として、Rudi Satriyo, *P peranan Jaksa dalam Pelaksanaan Peradilan Pidana di Indonesia – Suatu Tanggapan terhadap RUU Kejaksaan*, 21 HUKUM DAN PEMBANGUNAN 17 (1991).
- (70) RUU Kejaksaan Memperlegas Kewenangan Kejaksaan Menyidik, Kompas, Nov. 24 (1990).
- (71) Wewenang Jaksa Agung dalam Perkara Tertentu Ditolak IKAH, Pelita, Jan. 22 (1991).
- (72) RUU tentang Kejaksaan Tak Bertentangan dengan KUHAP, Suara Karya, Dec. 5 (1990).
- (73) RUU Kejaksaan Sebaiknya Ditarik dan Disusun Lagi, Pelita, Dec. 5 (1990).
- (74) Dengar Pendapat RUU Kejaksaan – Perlu Pembagian Peran Yang Jelas antara Jaksa dan Polisi, Pelita, Nov. 20 (1990).
- (75) 例で、イン・ネン・弁護士連盟のシニ・ン氏の見解。See Kompas, *supra* note 73.
- (76) Kompas, *supra* note 73, Suara Karya, *supra* note 75.
- (77) J. E. Sahetapy, *supra* note 41, Kompas, *supra* note 70.
- (78) A. A. Oka Mahendra, *supra* note 6, at 52. また、ティボネコロ大学のムラディ教授が、検察官の捜査権に関する議論のなかで、起訴状の変更に関する規定に言及しながら、公判段階で裁判官と検察官が協力関係になつては許されないとして、*Prof. Dr. Muladi, S. H. – Picik, Bila Kejaksaan Melakukan Penyidikan Berarti Kembali ke HIR*, Pelita, Jan. 21 (1991).
- (79) *Kesimpulan Diskusi RUU Kejaksaan di Bandung*, Suara Pembaruan, Jan. 15 (1991).
- (80) Pelita, *supra* note 25.

(84) Kompas, *supra* note 26, Kompas, *supra* note 59.

(85) Kompas (May 18), *supra* note 27.

(2) 特別法犯事件における検察官の捜査権（法案第二十九条）

【法案】 この法律にいう訴追の分野における国権を行使する外、検察庁は、一定の法律に基づき、初動捜査、捜査、訴追及びその他の権限をも行使するものとする。

【新法】 この法律に定める事務及び権限の外、法律に基づき、その他の事務及び権限を検察庁に委任することができ。

法案では、一定の法律を根拠として検察官に捜査権を認める旨規定しているが、この「一定の法律」とは、瀆職罪撲滅法のように、刑事訴訟法とは異なる特別の手続を定めた特別法を意味する。そこで、本条は刑事訴訟法第二八四条二項の経過規定において暫定的な措置とされたはずの特別法犯事件における検察官の捜査権を恒久化しようとするものであり、認められないのではないか、ということが問題とされたのであった。

本条について、政府の法案趣旨説明では、刑事訴訟法第二八四条による検察官の特別法犯事件における捜査権が暫定的なものであることを認めながらも、「実務経験および各方面からの直接・間接の要望などから、検察官の特別法犯事件における捜査権が不可欠との結論に至った」とだけしか説明されておらず、刑事訴訟法の経過規定と抵触するような内容の規定を設けることは是非や、それを刑事訴訟法自体の改正によらず、関係法令で定めることの妥当性、特別法犯事件において検察官に捜査権を与えることの具体的な必要性などについては一切明らかにされていない。法案趣旨説明に続いて行われた各会派の一般見解では、刑事訴訟法第二八四条はあくまで経過規定であり、本条はこれに反するという理由から、四会派全てが反対意見ないし疑問を表明している。⁽⁸⁷⁾ 特別法犯における検察官の捜査権は、当

該特別法の改正がなされるまでの暫定的な措置であるにもかかわらず、本条はこれを恒久化するものであるというのが反対派の主張である。

これに対する政府答弁のなかで、イスマイル・サレ司法大臣は、

インドネシア共和国警察が唯一の捜査機関 (penyidik tunggal) であるという見解には同意できない。刑事訴訟法第六条は唯一の捜査機関に関して定めたものでは絶対なく、統合刑事司法制度において唯一の捜査機関というものは存在しないのである。さらに、瀆職罪や国家転覆罪、密輸などの特別法犯に対する捜査は、検察だけの権限ではなく、インドネシア共和国警察もまた特別法犯に対する捜査を行うことができる、ということも政府は主張したい。したがって逆に、政府は、検察が特別法犯または特定の法律に基づくその他の犯罪に対する捜査を行う権限を全く有しないという見解があれば、これもまた否定する

と述べた上で、本条は、むしろ刑事訴訟法第二八四条の精神に沿うものであり、刑事訴訟法の規定が実務上未だ十分に機能していないことから、法執行機関(警察と検察)の間で職務権限の重複が生じることはなく、むしろ「法の欠缺」を補うものだ⁽⁸⁸⁾と主張している。しかし、政策的な理由はともかく、刑事手続を定めた特別法は廃止又は改正されるまでの間暫定的にその適用を認めると刑事訴訟法が規定している以上、政府の説明はいずれも説得力がなく、各会派の反発を招いたのも当然であろう。

検察官の補充捜査権を巡る議論に比べると、本条に対する研究者や実務家の反応は比較的穏やかだったようである。刑事訴訟法の理念や第二八四条の経過規定に鑑み、検察官の捜査権そのものを否定することから、この特別法犯における検察官の捜査権も絶対に認められないとする強硬派はむしろ少数で、⁽⁸⁹⁾インドネシア弁護士連盟のジョハン・ジャウハリー氏やタンブナン氏など、刑法犯における検察官の補充捜査権には反対だが、特別法犯における検察官の捜査権については肯定する見解が少なからず見られた。しかし、検察官の一般捜査権は否定しておきながら、特別法犯における捜査権に限り認めることの根拠は必ずしもはっきりしない。検察官の捜査権を刑法犯にまで拡大すると旧刑

事訴訟法時代のような混乱が生じるから、これを特別法犯に限定すべきだという主張は、消極的理由にこそなれ、何故特別法犯に限って捜査権を認めるのかということについては何ら説明していない。しかし、インドネシア弁護士連盟のジョハン・ジャウハリー氏などは、汚職や経済犯罪など特殊な類型の犯罪に対してはむしろ特別な扱いが必要だとの政策的視点からこれを肯定する⁽⁹¹⁾。こうした意見の根底には、高度な専門知識を必要とする捜査には検察官がむしろ相応しいとの発想があり、前節で紹介したアワルディン・ジャミン警察大学校長の見解と対峙する。この外、刑事訴訟法第二八四条は確かに経過規定であるが、「改正があり、及び・又は、無効とされるまでの間、暫定的な例外とする」という部分にのみ着目し、特別な刑事手続について定めた国家転覆活動撲滅法などの特別法は未だ改正されておらず、従って、検察官の捜査権を認めた規定は依然として有効であるとする見解もみられる⁽⁹²⁾。弁護士ダウルト氏は、検察官の一般捜査権にこそ言及していないものの、特別法犯における捜査権を肯定する根拠としてまさにこの点を指摘している⁽⁹³⁾。

しかし、特別法犯における検察官の捜査権を認めたとしても、依然として多くの問題が残る。アイルランガ大学のサハタピー教授は、特別法犯の概念が果たして刑法犯以外の犯罪という趣旨なのか必ずしも明確ではなく、従って検察官が具体的にどの種類の事件に捜査官として関与できるのかははっきりしないと疑問を呈しているが、傾聴に値しよう。確かに、刑法犯(インドネシア語では一般犯罪)とは刑法典に規定されている犯罪で、特別法犯(インドネシア語では特別犯罪)とは刑法典以外の刑罰法令に規定されている犯罪といえれば明確に区分されるようであるが、問題はそう簡単ではない。例えば、インドネシアの瀆職罪撲滅法では、刑法典中の贈収賄罪等の規定を瀆職罪の構成要件として再規定していることから、これらの犯罪は果たして刑法犯なのか特別法犯なのか議論を要する。さらに、新たな刑罰法令を制定する際、本条を根拠に検察官の捜査権に関する規定を盛り込むことが許されるかどうかという問題も生じるであろう。しかし、これらの点に関しては殆ど議論がなされないまま、国会での審議が進められている。

結局、一九九一年二月二七日に行われた作業委員会における審議結果の取りまとめの段階でも、各会派は依然として本条に対する反対姿勢を崩していなかったが、三月五日の段階では、既に、最終案で合意に達していたようであるから、この間に修正が施されたものと思われる。⁽⁹⁶⁾ 残念ながらこの間における審議の詳細について伝える資料がないため明らかでないが、法案の文言から「初動捜査、捜査、訴追」の語を削除するよう提案したのは開発職能会派だったようである。⁽⁹⁷⁾ 本条の反対派は、特別法犯における捜査権の恒久化を危惧していたのであるから、「捜査」の文言が削除されることで、最終的な歩み寄りをみせたものと思われる。片や、政府としては、新法の規定のような婉曲的・抽象的な表現に置き換えることによって、反対派の懸念を払拭する一方、検察官による捜査の余地を将来に残そうとしたのであろう。実際、新法の規定は、検察官の捜査権に関する包括的委任規定ともとられかねないような一般的・抽象的内容となっている。結局、この条文からは何等結論を見いだすことはできないどころか、かえって問題を棚上げしてしまった感がある。ただし、瀆職罪撲滅法や国家転覆活動撲滅法などの特別法は、将来改正し、刑事手続に関する規定は刑事訴訟法第二八四条に従い削除するのか、また特別な手続を認めるにしても、検察官の捜査権に関する規定はどうするのか、さらに、今後、新しい刑罰法令を制定する際はどうか、といった問題が依然として残されているからである。

- (86) Soerpujadi ed., *supra* note 6, at 112-113.
- (87) Soerpujadi ed., *supra* note 6, at 121-122, 129-130, 147-149, 164.
- (88) Soerpujadi ed., *supra* note 6, at 177-178.
- (89) Farouk, *Unifikasi dan Kodifikasi Hukum Acara Pidana*, Suara Pembinaan, Dec. 17 (1990).
- (90) Suara Karya, *supra* note 75.
- (91) Kompas, *supra* note 73.
- (92) RUU Kejaksaan - Wewenang Jaksa di Samping Debat, 22 (49) Tempo 33 (1991).

- (93) Kompas, *supra* note 73.
- (94) Kompas, *supra* note 70.
- (95) *Pembahasan RUU Kelembagaan Akan Berlarut-larut Fraksi-Fraksi Telap Teguh pada Pendirianya*, Pelita, Feb. 28 (1991).
- (96) Kompas (Mar. 6), *supra* note 42.
- (97) A. A. Oka MAHENDRA, *supra* note 6, at 57.

(3) 大統領の指揮に基づく検事総長の捜査権(法案第三二条一項b号)

【法案】 ① 検事総長は、最高位の公訴官として、左に掲げる職務と権限を有する。

b 大統領によって定められた一定の刑事事件に対する初動捜査、捜査及び訴追を行う。

【新法】 検事総長は、左に掲げる職務と権限を有する。

b 法律に基づき、一定の刑事事件の処理について関係機関と調整を図る。調整の実施は、大統領がこれを定める。

本条を巡る議論の争点は、恐らく、以下の四点に集約することができよう。

- ① そもそも本条が意図するところは何か。
- ② 特定の事件において他と異なる扱いを認めることは、一九四五年基本法第二七条が保障する法の下の平等に反しないか。
- ③ 具体的な事件の処理に関して大統領の関与を認めることは、司法の独立を損なうことにならないか。
- ④ 検察官は刑法犯事件の捜査権を有しないとされているにもかかわらず、指定された事件に限り検事総長の捜査権を認めるのは刑事訴訟法の規定に抵触しないか。

まず、①の立法趣旨については、民主党会派を除く三会派から政府の見解をただす質問がなされているが、法案中⁽⁹⁸⁾

の逐条解説においても何ら具体的な説明はなされておらず、政府も、法案趣旨説明のなかで、「本規定は、インドネシアにおける法執行の発展において生じうる様々な可能性に備えるための規定である」と述べるに止まっている。⁽¹⁰⁾しかし、本条を巡る議論において、一九四五年基本法が定める法の下の平等や司法の独立といった原則との抵触が問題とされていることや、各党派の一般見解に対する政府の答弁において、「事件に関与した高級官僚を審理する権限を有する裁判所に関する規定ではない」旨の言及があることから、⁽¹⁰⁾本条は、政治家や官僚などが関与した事件であるとか政治的な背景のある事件において、大統領による指揮の下、検事総長自らが事件処理に携わること想定したものと考えられる。さらに、法案中の逐条解説は、「この職務および権限は、検察庁における他の系統(jabatan lain)はこれを行わない」と規定していることから、これを文字通り受け取れば、検事総長の排他的処分権を認めることになり、もしこの規定が濫用されれば、恣意的・専断的な事件処理が行われる危険性すらある。そこで、国軍党派、開発連合党派のみならず与党派の開発職能党派からも、法の下の平等ないし司法の独立の原則に反する可能性があるとの批判がなされたわけである。⁽¹⁰⁾

学界では、反対派が多数を占めるものの、本条に内在する問題に直接言及したような論調は殆どみられず、間接的な表現での批判が多かったようである。即ち、大方の批判は、特定の事件や人物に対して他と異なる扱いを認めることになれば、一九四五年基本法第二七条が保障する法の下の平等に反することにもなりかねず、しかも、その特定の事件や人物が大統領によって指定されるとなれば、検察権に対する干渉が行われ、その独立性が失われる危険性があるというものである。⁽¹⁰⁾特に、後者の点については、確かに検察権も行政権の一部であり、検察庁の長である検事総長は大統領に対して責任を負うのであるから(新法一九条)、大統領は検察事務や検察行政事務一般について指揮監督権を有するといえ、個々具体的な事件の処理において大統領が指揮権を行使できるとなれば、司法権と密接に関わる検察権の行使が政治的な利害などによって左右され、中立性を欠く恐れがあるとの含みがある。

さらに、法曹界からは、特に、裁判官が本条に対し批判的な態度を示しているが、それは、この規定が、間接的にせよ、司法の独立を脅かすものと受けとめられたからである。この点について、インドネシア裁判官連盟のアマル・サリム氏は、もし大統領が検事総長に対し被疑者を訴追するよう指定した事件があった場合、裁判官はこれに対し無罪判決を言い渡すだけの勇気がないこともあり得ると指摘している。⁽¹⁰⁶⁾ インドネシアでも、司法権基本法のなかに司法権の独立が唱われており、原則として、裁判官も個々具体的な事件の裁判にあたっては独立が保障され、他の如何なる国家机关からの干渉も受けないものとされている。しかし、裁判官の人事を含む司法行政は司法省が掌握しているため、裁判官の身分保障も弱く、行政権からの影響がないとは言いい切れない面が多分にあることから、こうした懸念が出てくるものと思われる。⁽¹⁰⁷⁾

このように本条を巡る議論では、大統領の指揮権を巡る問題に焦点が当てられたため、検事総長の捜査権そのものは是非に関しては余り関心が払われなかったようである。国会においても、民主党会派が一般見解において警察との捜査権の競合という見地から本条を疑問視していたのを除くと、開発連合会派が刑事訴訟法との抵触を指摘した程度であった。⁽¹⁰⁸⁾ しかし、捜査権については、本条も、前述した第二十七条や第二十九条を巡る問題と異なるところはない。⁽¹⁰⁹⁾

結局、本条の規定は、第二十七条一項e号同様、二月の国会特別委員会における審議でも調整がつかず、二月二〇日にはイスマイル・サレ司法大臣が法案の審議経過を大統領へ報告している。その際、大統領は司法手続に干渉するつもりは全くないことを表明したといわれ、これを受けた司法大臣は、三月一日の特別委員会において、大統領が指定した事件でも検事総長は自由に起訴・不起訴の決定を行うことができ、起訴された場合でも、裁判官は心理的に影響されることなく独立して裁判を行うことができることを確認している。⁽¹¹⁰⁾ しかし、閉会直前になっても各会派が反対姿勢を崩さないため、結局、本条の審議は第四会期の国会へ持ち越されている。そして第四会期の国会が召集されて間もない五月一七日、ついに当初の規定が放棄され、五月二〇日、新法の規定で合意に達している。⁽¹¹¹⁾

新法の規定では、やはり第二十九条と同じ趣旨から捜査や訴追の文言が削除され、検事総長の権限は関係機関との調整に限定されたが、大統領の関与については認められることとなった。しかし、極めて抽象的な規定内容となったため、本条の逐条解説も大幅に修正が施され、条文の適用範囲に一定の制限が加えられている。

(1) 「一定の刑事事件」とは、広く社会不安を生ぜしめ、及び・又は、国家の安全を脅かし、及び・又は、国家経済に損害を与え得る刑事事件をいう。

(2) 「関係機関」とは、法執行機関であるとその他の政府機関であるとを問わず、職務上一定の刑事事件の処理に関わる機関をいう。この場合、裁判機関を含まない。

(3) 調整の実施に関する大統領の決定は、一九七〇年法律第一四号に定める司法権の独立の原則を損なうものであつてはならず、法的確実性のため、有効な法の諸原則に常に配慮するものとする。

しかし、こうした制限が規定濫用の歯止めとして有効かどうかについては疑問がある。特に、(1)の要件は、解釈の仕方によってはあらゆる事件に適用が可能であろうし、また、構成要件が抽象的で批判のある瀆職罪や国家転覆罪の規定を想起させる⁽¹³⁾ところも気にかかる。

最後に、新法第五条の委任を受けて制定された大統領決定一九九一年第五五号の規定にも注意する必要がある。同決定第五条一項c号は、検事総長が「法令に基づき、初動捜査、捜査、訴追、執行及びその他の法的措置を行う」権限を有するものと規定し、また続く第d号も、検事総長は「法令及び大統領によって定められた一般政策に基づき、初動捜査及び捜査並びにその他の司法上の職務を行うことを含め、一定の刑事事件の処理について関係機関と調整を図る」ものと定めており、いずれも「捜査」が語が用いられている。これでは新法第二十九条や第三二条b号から「捜査」の語を削除した趣旨を蔑ろにしかねないであろう。

(88) Soerriyadi ed., *supra* note 6, at 122-123, 131, 150-151, 164-165.

- (95) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 96-97.
- (100) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 113.
- (101) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 [Berita Republik Indonesia, II, 7].
- (102) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 178-179.
- (103) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 122-123, 131, 150.
- (104) ティボネコロ大学のムラティ教授、インドネシア大学バドモ・ワハヨノ教授、アイルラング大学サヘタピー教授、国会議員でインドネシア法学会 (Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia - PERSAHID) 理事長でもあるアルバート・ハンブマン氏などの見解が「わびたさ」⁹ See *Dekan FH Undip tentang RUU Kejaksaan - Soal Kewenangan Menyidik Perlu Dilikuti Pemberanaran Yang Adil*, Suara Pembaruan, Nov. 22 (1990), *Tanggapan atas RUU Kejaksaan - Perbedaan Tindakan Hukum terhadap Pelaku Tindak Pidana Tak Tepal*, Suara Pembaruan, Nov. 24 (1990), Kompas *supra* note 70, Farouk, *supra* note 89.
- (105) Happy Sulistyadi & Bambang Sujatmoko, *Akhir Perdebatan Wewenang Prehensi*, 21 (15) TEMPO 84, 85 (1991). 但し、アマルラ・サリム氏は「別の機会に」大統領の指揮権そのものは肯定し「ただ、それは行政組織上の関係から生ずるもので、特定の条文中で明記する必要はないと述べているが、これは大統領の一般的指揮権に関して肯定する見解であろうか。Pelita, *supra* note 74.
- (106) 司法権基本法第四条三項は「司法権に属さないその他の機関による裁判事務への干渉は、これを禁止する。但し、基本法 (Undang-undang Dasar) に定められている場合は、この限りでない」と規定している。司法権の独立に関する保障は憲法上のものではなく、逆に「憲法による制限が可能であることを示している」。
- (107) インドネシアでは「裁判官の頭(裁判)は最高裁判所にあるが、お腹(人事)は司法省にある」ということがよく言われる。
- (108) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 164-165.
- (109) Soepruadi ed., *supra* note 6, at 150-151.
- (110) A. A. Oka MAHENDRA, *supra* note 6, at 62-63, *RUU Kejaksaan Segera Disetujui*, Merdeka, Feb. 21 (1991), Kompas, *supra* note 23.
- (111) Kompas (May 18), *supra* note 27.

(112) Kompas (May 21) *supra* note 27.

(113) この点につき、拙稿「インドネシアにおける盗電の処罰を巡る議論に関する覚書」犯罪と非行九四号(一九九二)一六五頁以下に若干の言及がある。また、ここで詳しく論じる余地はないが、この新検察庁法が国会で審議された一九九〇年から一年は、ドゥタ銀行事件を巡る一連の捜査と裁判が行われていた時期でもある。

五 おわりに——今後の研究の展望——

以上、新検察庁法成立の経緯と検察官の捜査権を巡る議論の経過について概観し、若干の考察を試みた。その結果、検察官の捜査権を復活させたい政府側と現行刑事訴訟法との齟齬や旧刑事訴訟法時代の再来を懸念する反対派が対立し、規定の削除ないし修正を巡って様々な論議が展開された事実が明らかになったと思う。しかし、前述したように、この検察官の捜査権を巡る問題は旧法時代に端を発していることから、問題の正確な把握のためには、当時の制度が抱えていた問題に関する考察が不可欠である外、現行刑事訴訟法の成立過程における議論の経過を始め、成立した現行刑事訴訟法下における起訴前手続や予備審判制度の現状についても詳しく分析する必要がある、これらについては今後の課題としたい。

さらに、最終的に成立した新法の規定をみると、政府の意図した内容とは異なるばかりか、妥協案として採用された規定には不確定な要素を多分に含んでいることから、今後の実務においてどのような運用がなされるか注目していく必要がある。特に、刑事訴訟法施行一五年周年を間近に控え、同法の見直し論議も高まっており、また、旧法と同じ年に制定された警察基本法も改正の必要があることから、将来、検察官の捜査権に関する議論が再燃する可能性がある。そこで、こうした刑事訴訟法や警察基本法の改正に際して如何なる議論が展開されるかについて正確に捕捉していくことも今後の重要な課題である。