

# ICCLC NEWS

公益財団法人国際民商事法センター

第 72 号 2020 年7 月

## HEADLINE

本号では、連携企画「アジアのための国際協力in法分野2019」として、当財団が法務省法務総合研究所、慶應義塾大学大学院法務研究科、名古屋大学大学院法学研究科・法政国際教育協力研究センターと共催したサマースクール「アジアの法と社会2019」を取り上げました。サマースクール「アジアの法と社会2019」は、2019年8月26日、27日に、名古屋大学アジア法交流館 2 階アジアコミュニティフォーラムで開催されました。

連携企画「アジアのための国際協力in法分野2019」の第 1 弾の法整備支援のいざないに続き、第 2 弾のサマースクールでは、次世代のアジア諸国法研究者や法整備支援の担い手を育成することを目的として、法整備支援やアジア法の専門家による講義を提供しています。2019年度は、1 日目は、法整備支援対象国・市場経済移行国における〈民主化と逆行〉という現象をどう捉えたら良いのか、法整備支援対象国・市場経済移行国では立法をめぐるどのような課題があり、どのような対策が試みられているのか、について講義が行われました。

2 日目は、法整備支援対象国・市場経済移行国における弁護士制度に焦点をあて、まず、旧ソ連・ロシアの弁護士制度の特徴を専門家に解説していただきました。それに続き、アジアの（旧）社会主義国から来日している名古屋大学日本法教育研究センターの学生が、各国の弁護士制度について発表をし、参加者とグループに分かれて、各国の法制度を比較しながら議論を進めることができました。

サマースクールには、1 日目は42名、2 日目は34名の参加者があり、活発な議論が行われました。

(目次)	
プログラム .....	3
<b>第1部：体制移行国における〈民主化と逆行〉</b>	
市場経済化と民主主義・法治国家—ハンガリーを例に .....	5
佐藤史人（名古屋大学法政国際教育協力研究センター教授）	
<b>第2部：法整備支援対象国における立法とガバナンス</b>	
対カンボジア民主化支援：選挙改革と選挙監視を中心に .....	21
山田裕史（新潟国際情報大学国際学部准教授）	
インドネシアの立法過程の課題：法整備支援の経験から .....	38
横幕孝介（法務省法務総合研究所国際協力部教官・検事）	
ベトナムの立法過程の課題：	
民法、投資法、企業法等の法整備支援の経験から .....	65
塚原正典（弁護士・愛知県弁護士会）	
<b>第3部：市場経済移行と弁護士制度</b>	
『社会主義と弁護士制度』を考える — 旧ソ連の経験を素材として .....	85
杉浦一孝（名古屋大学名誉教授）	
ロシア弁護士制度の現状と課題 .....	109
小川晶露（弁護士・愛知県弁護士会）	
<b>第4部：法整備支援対象国の学生との対話・全体討論</b>	
各国における弁護士制度	
（モンゴル・ウズベキスタン・カンボジア・ホーチミン・ハノイ） .....	126

**連携企画「アジアのための国際協力 in 法分野」  
サマースクール「アジアの法と社会 2019」  
プログラム**

日時：2019年8月26日（月）、27日（火）

会場：名古屋大学・アジア法交流館（2階）アジアコミュニティフォーラム

主催：名古屋大学大学院法学研究科／法政国際教育協力研究センター(CALE)、日本法教育  
研究センター・コンソーシアム

共催：公益財団法人国際民商事法センター、法務省法務総合研究所、慶應義塾大学大学院法  
務研究科、

後援：独立行政法人国際協力機構（JICA）、愛知県弁護士会

対象：学部生、大学院生、法科大学院生、社会人等

参加費：無料（※懇親会費は、2000円）

趣旨：

現在、日本政府はアジア各国に対して法整備支援事業を展開していますが、これらの国々の多くは、以前はソ連型の社会主義的政治体制と法制度の影響を受けていました。今、アジア各国に対する法整備支援を考えるためには、これらの国々を支える法原理や、これらの国々の政治体制・法制度を分析する上で必要となる概念を正しく理解し、法と政治においてどのような転換が進んでいるのかを知ることが重要です。サマースクールでは、法整備支援対象国・市場経済移行国における民主化が直面する課題、立法の動態、弁護士制度について、専門家がわかりやすく解説します。

2019年8月26日（月）

### 開講式

- ・10:30～10:40 開会挨拶・趣旨説明 藤本亮（名古屋大学法政国際教育協力研究センター長／教授）

### 第1部：体制移行国における〈民主化と逆行〉

- ・10:45～12:15 講義①「市場経済化と民主主義・法治国家—ハンガリーを例に」 佐藤史人（名古屋大学法政国際教育協力研究センター教授）

### 第2部：法整備支援対象国における立法とガバナンス

- ・13:45～14:45 講義②「対カンボジア民主化支援：選挙改革と選挙監視を中心に」 山田裕史（新潟国際情報大学国際学部准教授）
- ・14:50～15:50 講義③「インドネシアの立法過程の課題：法整備支援の経験から」 横幕孝介（法務省法務総合研究所国際協力部教官・検事）
- ・15:55～16:55 講義④「ベトナムの立法過程の課題：民法、投資法、企業法等の法整備支援の経験から」 塚原正典（弁護士・愛知県弁護士会）
- ・17:30～19:00 日本法教育研究センターからの研修生との合同懇親会

2019年8月27日（火）

### 第3部：市場経済移行と弁護士制度

- ・10:00～11:00 講義⑤「『社会主義と弁護士制度』を考える — 旧ソ連の経験を素材として」 杉浦一孝（名古屋大学名誉教授）
- ・11:00～11:30 講義⑥「ロシア弁護士制度の現状と課題」 小川晶露（弁護士・愛知県弁護士会）

### 第4部：法整備支援対象国の学生との対話・全体討論

テーマ：各国における弁護士制度

- ・13:30～14:30 日本法教育研究センター学生（モンゴル・ウズベキスタン・カンボジア・ホーチミン・ハノイ）の発表
- ・14:50～15:50 グループ討論
- ・16:00～17:00 全体討論

### 閉講式

- ・17:00～17:10 閉会挨拶 佐藤史人（名古屋大学法政国際教育協力研究センター教授）



## 第1部 体制移行国における〈民主化と逆行〉

### 講義①「市場経済化と民主主義・法治国家—ハンガリーを例に」 佐藤史人（名古屋大学法政国際教育協力研究センター教授）

佐藤：おはようございます。ただ今、ご紹介頂きました、名古屋大学法政国際教育協力研究センターの佐藤です。普段はロシア法の研究をしています、ロシア法研究の「補助線」としてハンガリーについても若干勉強しています。今日は皆さんと一緒に、ハンガリーの憲法状況について考えていきたいと思います。

ハンガリーは2004年にEUに加盟し、体制移行を首尾良く実現した、体制移行の優等生であるとみなされています。他方で、ハンガリーに対する法整備支援には、アメリカやIMF、EUなどが関わりましたが、日本はハンガリーを法整備支援の対象としていません。そのような国をなぜ取り扱うのかということについて、まず簡単に紹介したいと思います。

法整備支援の対象国は、いずれも市場経済移行諸国です。また、ウズベキスタンやモンゴルのような国では、市場経済化だけでなく、政治体制の民主化、法の分野では、社会主義的適法性に基づく法システム、つまり国家がつくる法に全てが従わなければならないというシステムから、国民の権利保障を目的とする法治国家へと移行する、ということが目指されています。この、政治の領域の変化、経済の領域の変化、法治国家化、という3つの要素が、どのように関係しているのか、ということは、ロシアをはじめとする体制移行諸国にとって非常に重要なテーマです。

社会主義体制が崩壊した直後の1990年代には、民主化と市場経済化と法治国家化は、お互いに好循環をなしており、うまく変化が進んでいくと考えられていました。社会主義体制が崩壊すれば、遅かれ早かれリベラルデモクラシーに行き着くだろう。市場経済化がなされれば、独立した有能な企業家が現れ、そうした人は個人の自由を要求し、政治的多元主義を利用するだろう。そして、法治国家、民主化を背景に、彼らに支持された政府が、さらに市場経済化を促進するだろう、という具合に、民主化と市場化、法治国家化は、調和的に把握されていたのです。

ところが、21世紀に入ると、体制移行を上手く完結させた国はまれだということが明らかになってきました。むしろ多くの旧社会主義国が権威主義体制を維持したり、民主化を後退させたりするのです。そうすると、体制移行は非常に難しく、自動的に民主主義化が進むものではない、という話になります。また、民主化と市場経済化と法治国家化の関係も、あらためて考える必要が出てきます。

昨年のサマースクールでは、ロシア政治を研究されている溝口先生をお招きし、比較政治学の領域でこの問題がどのように捉えられているのかという話をさせていただきました。溝口先生によれば、比較政治の領域では、権威主義体制の再検討、権威主義と民主主義の中間にある体制への関心が高まっており、制度的には民主主義的に見えるけれども、実体を見てみると権威主義的だという体制をどのように把握したらよいのかということが政治学者の注目を集めているとのことでした。今日は、そうした問題を、憲法の領域に引き付けて考えてみ

たいと思います。その具体的な素材として、民主化を完了させたと思われていたが、2010年代以降、民主化、あるいは法治国家化という面で後退が生じているハンガリーをとりあげます。

ハンガリーでは、現在、ポピュリスト立憲主義とでも言える憲法秩序が形成されています。今日の講義では、このポピュリスト立憲主義のパターンないし特徴を皆さんと一緒に概観しつつ、体制移行諸国において法治国家を形成し、法の支配を貫徹していく上での問題点や課題について考えます。まずハンガリーについて、簡単に紹介しましょう。

ハンガリーは、中央ヨーロッパに位置する人口約 1,000 万人の国で、多数派は、ウラル山脈から来たといわれるマジャール民族です。1989 年までは社会主義国家でした。ハンガリーは、これまで民主化の優等生だと考えられてきました。1989 年に、反体制派と旧共産党内の改革派が円卓会議で話し合い、改革の方向性を見定め、1989 年に憲法改正をして、近代立憲主義的な憲法体制を確立させました。経済の領域では 94 年ないし 95 年以降、積極的な民営化や外資導入を中央ヨーロッパの中では先駆的に行いました。政治の領域では 2010 年までに 5 回、国会議員選挙がありましたが、そのうち 4 回で政権交代が起こっています。このように政権交代が実現する政治的多元主義が形成される一方で、その統治スタイルはコンセンサス重視の民主主義だと言われてきました。

法治国家化の領域では、非常に強力な憲法裁判所が設置されます。なぜ強力な憲法裁判所が設置されたかということ、体制転換の際に、共産党側も反体制派も自由選挙を行った後、どちらが勝つかという点について自信がなく、自分が負けた際に、自分を守る術として強力な法治国家の制度を必要としていたからです。ハンガリーの憲法裁判所は、その設置後、積極主義的な態度を取ることで有名になりました。どのような意味で積極主義的かというと、第 1 に、構成主義的であるということです。憲法の一般的・抽象的な条文、例えば人間の尊厳のなかに一般的人格権が含まれているということを主張し、さらに、その一般的人格権の中から、自分のルーツを知る権利という具体的な権利を引き出すのです。抽象的な条項から具体的な権利を積極的に引き出す。第 2 に、政治部門が作った法律を違憲とすることをいとわない。以上の 2 点から、ハンガリー憲法裁判所の積極主義は評判になりました。日本でも樋口陽一氏が 1999 年に出版した新書のなかに、ハンガリーの憲法裁判所を高く評価する記述が見られます。

ここでは、その具体例として、1990 年の死刑制度違憲判決を紹介したいと思います。皆さんもご存じのとおり、ヨーロッパではほとんどの国で死刑が廃止されていますが、社会主義時代のハンガリーには死刑制度がありました。体制転換後、ハンガリーでは、議会が死刑を廃止したフランスなどとは異なり、憲法裁判所が死刑制度を廃止します。国民の負託を受けた国会が立法権を行使して法律をつくるけれども、なぜそれを裁判所が無効にできるのかといえば、憲法裁判所は憲法の条文に依拠しているから、というのが一般的な説明です。憲法の条文は、国民ないしその付託を受けた議会が憲法改正権を発動して作っている。したがって、そうやって作られた憲法の条文に依拠して刑事立法を否定したとしても民主的正当性の問題は起こらないというふうに、考えられています。これに対し、1990 年の死刑違憲判決に即して述べられた憲法裁判所長官の意見は、そうした論理を採用しませんでした。この

点を当時の憲法状況を振り返りながら説明しましょう。ハンガリーでは1989年の体制移行の際に、全面的な憲法改正は行われましたが、新憲法は制定されませんでした。この時期、ハンガリーは繰り返し憲法改正を行って体制転換を乗り切ります。ですから、この時期の憲法は、「つぎはぎだらけ」でした。その結果、当時の憲法には、死刑を違憲だと言っているように思える条文もあるし、死刑は合憲だと言っているように見える条文もあるといった状況でした。

例えば、1989年に改正された憲法54条は生命権を保障する条文ですが、54条1項では、恣意（しい）的な生命の剥奪はできないと定めており、恣意的でなければ生命を剥奪できるかのようにも読めます。これに対し、1990年6月改正で導入された8条2項は、基本権の本質的な内容を制限することは許されないと規定していました。このような状況下で、1990年に死刑制度の合憲性が問題となります。ある裁判官は、こう考えました。54条1項は死刑を容認しているが、8条2項は死刑を否定しており、憲法の条文同士が抵触しているので、この抵触は、憲法改正権を持つ国会が解決すべきだと。これに対して、法廷意見は次のような判断をしました。確かに条文は抵触している。54条1項は死刑合憲だとしているし、8条2項は、死刑は違憲だとしている。しかし、54条1項は89年に作られたが、8条2項は90年に作られた。つまり、後法が前法に優先するという論理で、死刑制度が違憲とされたのです。

これに対し、憲法裁判所長官のショーヨム・ラースローは、法廷意見を批判する反対意見を書きます。ショーヨムは次のように考えました。確かに憲法の条文は抵触しているように見えるが、ある条文は死刑を合憲とし、別の条文は死刑を違憲だとするといったように、条文によって言っていることがちぐはぐな状況が、憲法として許されるだろうか。むしろ一見すると違憲だったり合憲だったりするように見える憲法の背後には、死刑は違憲だ、ないしは死刑は合憲だとする、一貫した考え方がなければならない。すなわち、表面的な憲法の条文の背後に「一貫したシステム」としての憲法があるべきだ。したがって、憲法の条文が抵触するという法廷意見の議論の仕方はおかしいと。ラースロー長官によれば、8条2項は死刑を否定しているし、54条1項も死刑を否定している。なぜなら、恣意的ではない形で生命を奪うことは、およそ不可能であるから。このような議論を展開したうえで、ショーヨム長官は、「一貫したシステム」としての憲法をつくる役目は憲法裁判所が持っていることを強調します。彼の議論からすると、国民が国会議員を選び、国会議員が憲法改正権を発動して憲法の条文をいかに定めようとも、その背後にある「一貫したシステム」としての憲法が何なのかを決めるのは憲法裁判所の役目ですから、結局、国民の上に憲法裁判所がいるかのような状況が生まれます。また、こうした構図のもとでは、憲法裁判所が恣意的な解釈をしてしまうかもしれません。そこで、一定のガイドラインが必要だということをショーヨム長官は指摘します。そのために、彼は、アメリカ合衆国の連邦最高裁判所やドイツの連邦憲法裁判所、あるいはヨーロッパ人権裁判所など世界の憲法裁判のトレンドを参考にしながら、「一貫したシステム」としての憲法をつくらなければならぬと言っているのです。当然ながら、憲法の条文というものは目で見ることができます。これは「見える憲法」ですが、「一貫したシステム」としての憲法は、憲法裁判所が憲法裁判権を発動しない限り表に現れませ

ん。これは目に見えない憲法です。したがって、ショーヨム長官は反対意見の中で、ハンガリー憲法裁判所の役割はシステムとしての憲法を構築することを通じて、「見えざる憲法」を可視化することにあるということを言っているのです。この「見えざる憲法」という言葉は、当時のハンガリー憲法裁判所の積極主義を象徴的に言い表した表現として、広く注目を集めました。

以上から明らかなのは、ハンガリーは民主化も一生懸命進め、市場経済化も積極的にやった。法治国家化も申し分のないものであり、ハンガリーの裁判所は、多数派の支配による権利侵害に待ったをかけることができる存在だった(と理解されていた)ということです。さらに、ハンガリーは2004年にEUに加盟します。2000年代半ばぐらいまで、ソ連、ハンガリー、チェコなどの旧社会主義国は、ポスト共産主義国として共通の枠組みで議論されていました。しかし、ロシアの民主化が中途半端なものになり、後退も見られる一方で、チェコやハンガリーはEUの仲間になり、優等生に変わってしまったのです。従って、この時期には、ロシアとチェコやハンガリーを同列に置き、旧社会主義国を等し並みに議論することはできないのではないかなというように論じられるようになりました。

ところが、2010年になって、ハンガリーでは体制転換に大きな後退が生じます。2010年に総選挙があり、野党第1党で、2002年まで政権を担当していたこともあるフィデスという中道右派政党が、地滑り的な勝利を収め、国会議員の3分の2以上の多数を獲得することに成功します。この選挙で注目されるのは、与党の議席が国会の3分の2を超えたという点です。これは、与党が憲法改正多数を手に入れたということ、そして日本とは異なり、ハンガリーの場合には、与党がいつでも憲法改正をできるようになったということを意味しました。

与党がこのような勝利を収めることができた理由について、3点ほど指摘しておきます。第1は、選挙の直前の2008年に生じた世界金融危機が、外資依存経済だったハンガリーに強い影響を及ぼし、2009年にはマイナス成長を記録するまでにいたったこと。第2は、前政権の社会党政権にさまざまな汚職が発覚したこと。第3は、旧社会党政権の失政の結果、緊縮財政が導入されたこと。それらが影響し、与党が大勝しました。

勝利したフィデスは、この勝利を投票箱革命と呼びます。ハンガリーの政治は、旧共産党系の流れを組む社会党のエリートと、EUや多国籍企業のような人々とが結託し、彼らが政治の実権を握っているために、普通の人々のことが顧みられない。そういう人たちから権力を奪ったのが、この選挙なのだというのをフィデスは強調しました。そして、普通の国民のための政治をやるのだという含意から、自分たちの政治体制を「国民協力体制」と名付け、さまざまなポピュリスト的施策に乗り出していきます。

このハンガリー政権の基本的な考え方を見てみましょう。フィデスの党首で、2010年以降首相を務めるビクトル・オルバーンは、2014年にルーマニアで有名な演説を行いました。そこには、フィデスがどのような政治を目指すのかが分かりやすく示されています。オルバーン首相は、自分たちはリベラルな政治を目指すのではなく、非リベラルな民主主義国家をつくるのだと述べています。彼によれば、リベラルであることが、果たして本当に国民の幸せになるのかは疑わしい。今、世界的に注目されている国の多くは非リベラルである。そこ

で例に挙がるのは、シンガポールや中国、インド、トルコ、ロシアといった国です。現在、それらの国の一部は経済的に苦境下にありますが、2010年代半ばには、政治や経済がうまくいっているように見えました。オルバーン首相によれば、現代社会は、どの国が、あるいは、どの国民が最も競争力を得られるのかということを争うレースのような状況にあり、それを勝ち抜くためにはリベラルであってはいけないということです。こうしたオルバーン首相の考えに基づき、2011年4月に、ハンガリーは新憲法を採択します。その特徴は、右派ポピュリズムといわれる政治勢力の特徴をよく表していました。

ここで、憲法の詳細を概観する前に、ポピュリズムについて先に定義を与えたいと思います。ポピュリズムについてはさまざまな定義がされますが、ここではエリート批判と二項対立図式による政治把握をその特徴として挙げたいと思います。したがって、この講義では、ポピュリズムとは、われわれ人民と、その人民に対する敵、腐敗したエリートというふうに世の中を二項対立に分けて政治を行うこととして定義しておきたいと思います。ハンガリーでは、以上の特徴が憲法にもよく表れています。

例えば、ハンガリー基本法という名の2011年ハンガリー新憲法の主権者像は、非常にポピュリスティックなものになっています。憲法の前文と、第D条をみてみましょう。憲法の前文に、次のような一節があります。「我々と共に生きる諸民族は、ハンガリーの政治的共同体の一部を形成し、国家を構成する」。ここで出てくる「我々」は、憲法を制定した主権者です。そしてこの文によれば、主権者である「我々」とは別に、「諸民族」が存在し、「我々」と「諸民族」とで国家を構成するとされます。国家を構成する主体は国籍保持者としての国民ですから、ハンガリー国民は、「諸民族」と「我々」とに区別されることになります。したがって、ハンガリーにおける主権者とは、ハンガリー国籍保持者一般ではなく、そのなかの民族的ハンガリー人だけだということになります。

一方、憲法第D条は次のように規定しています。「ハンガリーは、統一的ハンガリー国民の結束を考慮し、国外に居住するハンガリー人の運命に責任を負う。」この国外に居住するハンガリー人とは誰のことでしょうか。ハンガリーは1920年に、第一次世界大戦の敗戦の結果としてトリアノン条約を結び、国土が3分の1に縮まります。その時に、多くのハンガリー人が国外に取り残されました。国外に取り残されたハンガリー人は、最終的に外国の国籍を取得します。現在でもハンガリーの周囲には、ハンガリー系の外国人が多く住んでいます。D条は、そうした非国籍保持者と、ハンガリー国籍を持っているマジャール民族、これらを合わせて「統一的ハンガリー国民」だと言っているのです。したがって、フィデス政権における「我々」というのは、非常にエスニックな色彩が強いと言えます。それは憲法の条文に、さまざまな形で表れています。

何より、ハンガリー憲法の場合、国民とキリスト教とのつながりが強調されます。また、国民ないし民族の「存続」という課題が重視され、それを担う存在としての「家族」も重視されます。典型的なのが第L条第1項です。同項では、ハンガリーは、自発的決定によって設立される男性と女性の結合としての婚姻制度、国民の生存の基礎としての家族制度を保護すると規定されており、主権主体と家族との結びつきが強調されています。また、第O条を見ますと、「何人も自身に責任を負い、その能力および可能性の及ぶ限りで、国家や共同

体の職務の遂行に貢献する義務を負う」とされており、共同体への貢献も期待されています。

このような主権主体の特徴は、当然、人権規定や具体的な政策にも影響します。例えば人権規定に対する影響を示す例としては、第Ⅱ条があります。同条は、キリスト教的な価値観を基礎に、胎児の生命が受胎時から保護されることを規定しています。こうなると当然、女性の中絶をする権利が制約される可能性が高まります。少数民族に対する風当たりも強くなります。ハンガリーの場合、ジプシーないしはロマ人と呼ばれる少数民族が多く住んでいます。彼らは流浪の民で、具体的な場所に定住しません。社会的に差別されてきた結果として、彼らは窃盗によって生活したり、仕事に就けないので福祉で食いつなぐため、彼らに対する差別が再生産されます。このロマ人を念頭に置いた福祉政策の転換が、基本法の下で行われました。2011年の制度改革により、失業者が社会手当を受け取るためには1年間のうち30日は、公園の芝生を刈るとか、道に落ちているごみを拾うといった肉体労働に従事することを義務づけられました。また、義務教育はこれまで18歳まででしたが、16歳に下げられました。ロマの人に対し、17歳、18歳時の教育を提供したくないという思惑があったからだと言われています。このように、ハンガリーでは、国民の統合や包摂が図られるのではなく、むしろ、「我々」と「奴ら」の差異、分断を固定化するような政治が行われたのです。これが、第1の特徴です。

第2に、フィデス政権は、民主主義という価値を強調しますが、その内容は、当然ながらコンセンサス型民主主義ではありません。勝者が全ての利益を総取りするというものです。その典型例が、憲法裁判所の裁判官の選出方法の変更です。もともと憲法裁判所の裁判官は、次のような選ばれ方をしていました。最終的には国会議員の3分の2の多数で裁判官を任命するのですが、その候補者を指名するために、国会内に指名委員会が設置されており、その委員は、国会の各会派から1名ずつ送られることになっていました。従って、与党が自分にとって望ましい裁判官候補者のみを選びたいと思っても、指名委員会においてそれは認められません。逆に、ここで野党が無理を通せば、今度は国会において裁判官の選出が認められません。つまり、指名手続と任命手続の2つがかみ合わさることによって、各政党が推薦する候補者が議席に比例して裁判官になっていたのです。

ところが、フィデスは政権獲得後に、指名委員会の選出方法を変更します。これまでは各会派から1名が選ばれていましたが、議席に比例して指名委員会が構成されるようになりました。当然ながら、フィデスは3分の2の多数を持っていますので、指名委員会でも彼らは3分の2の多数となります。その結果、全ての候補者はフィデスの意向に沿った人で占められ、結局、全裁判官が与党系になるのです。これが第2の点、つまり、「勝者総取り民主主義」という問題です。

第3は、法に対して政治が優位するという問題です。ポピュリズムは、権力を制約する制度を、民主主義の名において極度に嫌います。その姿勢が端的に表れているのが、憲法裁判所の権限の縮小です。与党フィデスは、租税や財政が関連する立法については、国の累積債務が国のGDPの50%を超えている場合、憲法裁判所は、これを審査することができないという制約を憲法に盛り込みました。この制度改革の発端は、公務員パッシングにありました。政権獲得直後、与党が、公務員の退職金に遡及課税をしようとしたところ、憲法裁判所は違

憲判断を下しました。それへの対抗策として、与党は、租税や財政に関する関連立法については憲法裁判所の審査権限が原則及ばないという仕組みを憲法改正によって導入したのです。国の累積債務が GDP の 50% を超える場合という条件が付いていますが、近年は 50% を超える状況が続いていますので、憲法裁判所は国の政策に係わるかなりの立法に対して権限が及ばない状況になっています。

ポピュリズム憲法の第 4 の特徴にも触れておきましょう。ここで、指摘したいのは、ポピュリズム憲法の下で、憲法の性格が変質したということです。一般的に、憲法は政治や法律を縛る高次の法であると考えられています。これに対して、ポピュリストの場合、憲法は政治共同体が政治を実現するための手段、道具である、すなわち高次の法ではなくて、政策実現の道具だというふうに考えます。ハンガリー憲法の実態には、道具主義的な憲法理解が如実に表れています。それは何より、頻繁な憲法改正という形で現れました。2010 年から 2011 年の 2 年間に、憲法改正が 13 回ありました。その後新憲法が制定され、2012 年に施行されますが、2018 年 6 月までに 7 回、新憲法も改正されています。この 10 年弱の間に、20 回程度、憲法が改正されているのです。憲法が高次の法だと捉えるならば、それほどの頻繁な改正はなされないだろうと思います。

頻繁な憲法改正によって、何が行われているのでしょうか。多くの場合、フィデスが法律を制定した後に、その法律が憲法裁判所によって違憲だと判断され、違憲とされた法律の内容を憲法条項に盛り込むという形で憲法改正がなされています。中でも問題なのが、2013 年に行われた、いわゆる第 4 次基本法改正です。その内容をいくつか紹介しましょう。国会は、国から奨学金を受け取った学生は、一定期間はハンガリー国内で働かなければならないという法律を制定しました。これは、頭脳流出の防止を図るものですが、EU 法に違反します。憲法裁判所は、この法律を違憲としました。また、道路や公園などに居住するホームレスを処罰する規定が軽犯罪法に入りましたが、これも憲法裁判所によって違憲とされました。このように、フィデスの政権獲得直後には、憲法裁判所によってかなりの数の違憲判決が言い渡されました。しかし、法律で定めることができないのであれば、憲法を改正してこれを実現すれば良いということで、憲法裁判所が違憲とした内容の多くが、2013 年改正によって憲法の条文に定められることになったのです。その結果、ハンガリーの憲法を見ると、公共空間にいるホームレスを処罰することは可能だという条文が出てきます。もちろんこの改正に手続的な問題はありませんが、内容には大いに問題があるので、この改正をさまざまな学者が非民主的であるとして批判しています。

また、以上のプロセスを通じて、憲法の「非憲法化」が進行しました。与党フィデスも憲法改正をする際に、憲法の原則自体は否定しません。例えば、ホームレスの取り締まりは人間の尊厳に反すると判示されたからといって、人間の尊厳の条文を憲法から取り去るのではなく、代わりに、この原則に対する例外を憲法に書き加えるのです。その例外は、刑事法的な内容であったり、労働法的な内容であったりします。こうして、違憲の法律を例外という形で憲法に書き込んでいった結果、憲法典には、国家の基礎法としての部分と並んで、それとは関係のない刑事法的なもの、労働法的なものが増えていく、つまり、憲法典のなかに実質的意味の憲法とはいえない領域が拡大していくのです。このように、ハンガリーでは、立

憲的意味の憲法であることが否定されようとしているだけでなく、憲法は国家の基礎法であるという固有の意味の憲法であることも否定されていく、つまり憲法典の変質が生じているのです。

続いて、ハンガリー基本法に見られるポピュリスト立憲主義とでも言えるものを、どう評価したら良いのかという問題に移りましょう。注目したいのは、最近になってイギリスでポピュリズムに関する2つのハンドブックが出版されたことです。2017年にOxford University Pressが、ポピュリズムに関するハンドブックを出しました。2019年にはRoutledgeという出版社が、やはりポピュリズムに関するハンドブックを出しましたが、この2つのハンドブックは、ポピュリズム立憲主義について異なる理解を示しています。

Oxford University Pressのポピュリズム立憲主義の項目を書いたのは、日本でも岩波書店から本が出ているヤン＝ヴェルナー・ミュラーという人です。ヤン＝ヴェルナー・ミュラーによれば、ポピュリズムは、その本質において反多元主義である。従って、ポピュリズムは、民主主義とも立憲主義とも相容れないという考えが示されます。ミュラーの視角からすれば、ポピュリスト立憲主義というものは専ら批判されるべき対象であり、ハンガリー基本法もまた同様です。

一方Routledgeのハンドブックは、少し違うことを書いています。Routledge版でポピュリズム立憲主義の項目を書いたのはポール・ブロッカーという人ですが、この人は、必ずしもポピュリズム立憲主義をネガティブに評価しません。もちろんこの人もハンガリーの右翼ポピュリズムに対して批判的ですが、次のようなことを言うのです。立憲主義には2つの伝統がある。1つは私たちがよく知っているもので、自由主義的で、ブロッカーの表現を借りれば国家主義的なもの。この国家主義的というのは、裁判所や議会といった制度化されたものを通して民主主義や立憲主義が実現されるという意味です。これに対して、ブロッカーは、革命的、民主主義的な立憲主義の伝統というものも存在し、ポピュリズムは、この立憲主義の革命的、民主的伝統を受け継いでいるというのです。ミュラーとブロッカーの理解は、どこが異なるのでしょうか。両者とも、ハンガリーのポピュリズムには批判的ですが、ブロッカーは、ポピュリズムの中に民主主義を進化させる可能性を見いだします。別の言い方をすると、ミュラーが、リベラルデモクラシーを肯定的に考えるのに対し、ブロッカーの場合、今のリベラルデモクラシーにも問題があると考えているのです。すなわち、世界で主流となっている立憲主義は、法の支配を強調する司法立憲主義であり、法の領域にカテゴライズされたものについては司法府が処理をします。問題なのは、この司法立憲主義の下では、司法の扱う領域が拡大する一方で、政治の領域は縮小し、国民が国の政治の重要な問題に参加する機会が減少するという点です。そうした状況に対して、ポピュリズムがある程度は解決策になるとブロッカーは考えているのでしょう。私はこの考え方に全面的には賛同しませんが、ハンガリーの基本法を考える上で、かなり参考になると思います。

このことをより詳しく考えるために、まずは、ハンガリー新憲法制定の背景を見てみましょう。この点を非常にうまく説明をしているのが、ハンガリーの政治学者ヤーノシュ・キシシュという人です。この人は基本法体制、すなわち、ポピュリスト立憲主義がハンガリーに生まれる背景には、4つのショックがあったと指摘します。



1 つ目は、体制転換後に構造的な失業が発生したという資本主義のショックです。2 つ目は、市場に多国籍企業が参入し、グローバル金融市場に巻き込まれていく中で、国民経済が無力になるというグローバル化のショックです。3 点目は、以上の時期にハンガリーの人にとって、これまでの社会主義時代には聞き慣れなかった新しい権利、例えば性的指向についての自己決定権などが登場したという点。これをキシュは基本権のショックと呼んでいます。4 番目は、民主化の下でも、依然として根絶されない汚職のまん延です。これをヤーノシュ・キシュは脆弱な制度化のショックと呼びました。キシュに言わせると、ハンガリー人は最初からポピュリスト的メンタリティーを持っていたわけではなく、むしろ、もともとはリベラルデモクラシーに期待していたし、市場経済化にも期待をかけていたのです。ところが、そうした期待が先の 4 つのショックによって裏切られた結果、人々はリベラルデモクラシー体制に対して懐疑的になったというような見方をしています。

この考え方を参考にして、ポピュリストによるバックラッシュ、民主化の後退を防ぐためには、一体どういうことが必要なのかを考えてみたいと思います。キシュが挙げている資本主義のショックやグローバル化のショックとの関わりで言うと、やはり社会的リスクや社会的な公正の問題を、ハンガリーはもっと深刻に受け止めるべきでした。ハンガリーやポーランドでポピュリスト体制が成立したことは広く知られていますが、同じヴィシエグラード諸国のチェコはどうかと聞かれることがあります。私はチェコ政治の門外漢ではありますが、チェコがポピュリスト的体制になったという話は聞きません。チェコと、ポーランド・ハンガリー。これらの国の違いを見てみると、社会的リスクに対する対応がかなり異っていることに気づきます。3 カ国とも、体制転換後に新自由主義的市場経済化を受け入れたという点では一応共通しています。これらの国は、社会福祉政策や積極的な民営化を IMF の影響下で進めました。他方で、それでもポーランド、ハンガリーとチェコの間には違いがあります。失業について言いますと、体制転換後のハンガリーの基本的な政策は、腐ったりんごは落ちるに任せよというもので、効率が悪い旧国営企業は積極的に倒産させてよいという政策を取りました。その結果、90 年から 94 年にかけて、人口 1,000 万の国で 140 万の人が仕事を失いました。93 年には失業率が 12.6% まで上がりました。ところが、チェコは逆の政策を取りました。可能な限り企業を倒産させないという政策を取り、ハンガリーが 12% 以上の失業率になった 93 年に、チェコの失業率は約 3.5% だったと言われています。また、2013 年の貧困層の割合を比べますと、ハンガリーが 31%、ポーランドは 24.7% だったのに対して、チェコは約 14% です。新自由主義的な政策を受け入れた中欧諸国の中でも、国の政策によって、社会的な公正、社会的な安全の面で差が生じているのです。そして、中央ヨーロッパの場合には、社会的リスクが高い国でポピュリスト政権が誕生しているということが言えます。

さらに問題なのは、ハンガリーやポーランドといった中欧諸国で、政治家がこの格差の拡大や貧困者の増大に無自覚であったということです。EU も同様に、社会的領域、格差の拡大には無関心でした。その一方で、EU は、マイノリティーの権利、児童の権利、障害者の権利、あるいはジェンダーの平等など、少数者の権利擁護には熱心に取り組みます。このように、アイデンティティー政治に注力しながらも、社会的擁護は不十分であるという EU や

政治家のアンバランスさが、いわゆるフィデス的な世界観を補強します。働く真面目な人々が一方にいて、他方には、働かない人々がいるという世界観です。この働かない人々というのは、一方では、腐敗したエリート、社会党などの人々と、そのエリートのおこぼれに与る働かない貧困層です。そうしたエリートと貧困層の同盟、すなわち、非道徳的な人たちが一方にいて、これが真面目に働く人々と対立している。そうした二項対立を描くうえで、非常に都合のいい状況が生まれたということは、注目して良いと思います。

タマーシュ・ガーシュパールという哲学者が、こうした状況について興味深い証言をしています。彼は 1990 年から 94 年にかけて国会議員をしていました。彼は、体制転換期にはリベラル派だったのですが、その時の自分の政治的スタンスが誤っていたということになって後悔します。この点について、彼は、次のようなことを言っています。いわゆる体制転換の頃に、多少なりとも批判的センスを持った政治集団、すなわち当時の反体制派エリートは、広範な貧困、あるいは社会的、文化的なカオスの到来には関心を寄せずに、旧体制、つまり共産主義的な過去と戦いました。共産主義体制崩壊後も彼らが意識を向けたのは、共産主義的な過去が再来しないようにするという戦いでした。彼らは、自由主義的なアジェンダを推し進めます。彼らが一生懸命になったのは、例えば表現の自由の擁護、立憲主義、中絶の権利、ゲイの権利等々でした。タマーシュ・ガーシュパールも、別にそうした権利の擁護が悪いとは言いません。ゲイの権利や反人種主義といったものは、それを求めて戦うだけの価値はあることを彼は認めています。問題なのは、多くの人々が貧困で苦しんでいる時に、エリートがそうした「聞き慣れない権利」の擁護にのみ熱中していたということでした。それが、本来であれば新しい権利の擁護に連携する可能性を持った大衆層を当惑させます。彼によれば、エリートは、リベラル左翼の人権という言説と、市場経済における選択の自由とを結び付け、社会国家的なもの一切との戦いを続けてきたのです。

タマーシュは国会議員時代を振り返り、次のような思い出を語ります。当時、体制転換後の国会において、ハンガリー共和国の国章に聖なる王冠を書き加えるかどうかということをして 6 カ月ぐらい議論していたが、その時期ハンガリーでは 200 万人が雇用を失おうとしていた。ところが、王冠の問題を一生懸命に議論している時期に、失業問題についてはほとんどみな真面目に議論をしていなかったと。このように、社会的リスクないし社会的公正の問題を深刻に受け止めなかったという事実は、ポピュリスト・バックラッシュを実現させた背景の 1 つとして指摘できると思います。

本日は法整備支援について考える場ですので、法の支配の領域で何をすべきだったのか、あるいは何をしてしまったのか、ということにも触れておきたいと思います。ごく当たり前ですが、ハンガリーにおいて、もっと法の支配の強化支援をすべきであったという反省が導き出せると思います。特に必要だったのが、腐敗追及です。フィデスが大量に議席を獲得した理由の一つに、旧社会党政権の腐敗があります。2002 年から 2010 年までに社会党政権は、次のような問題を引き起こしました。架空の団体をでっち上げ、スポーツ省から政治家が不正に 3,000 万円の補助金を引き出す。自治体が保有するブダペスト市内の土地を非常に安い値段で政治家が取得し、それを高い値段で別の公的団体に売るという不動産ロンダリング。あるいは、ブダペストの交通公社で 16 カ月しか働いていない幹部が、1,500 万円の退

職金をもらう。そういうことが次々に明らかになり、それが社会党政権の信頼を失わせ、政権交代をもたらしました。社会の上層部は、みんなが結託していて、お互い助け合うということをフィデスは主張するわけですが、そうしたポピュリストの描き出す神話を打破するためにも、それを裏付けるかに見える腐敗に対抗できるような法の支配の強化に真剣に取り組むべきだったということです。

他方で、やみくもに法の支配の強化だけを言っていればいいのかというと、そうではないでしょう。ここで先ほど紹介したブロッカーの議論を想起したいと思います。ブロッカーによれば、ハンガリーの法治国家は、多くの重要な問題を政治から法の世界に移しました。もちろん裁判所によって基本権が保護されるのは原則として歓迎すべきことですが、ブロッカーに言わせれば、それがハンガリーではあまりに強く、国民による憲法レベルの議論を、抑制ないしは回避させてしまった。エリートによる司法支配制とでも呼べるものが実現する一方で、構造的失業などの中で社会的に保護されない人にとって、憲法裁判所のエリートは自分たちのことは守ってくれない。むしろ、自分以外の少数派の権利保護に執心しているように見える状況が出現したわけです。したがって、単純に憲法裁判所が強いのが良いことだという話にならないのが、ブロッカーの問題提起だろうと思います。少なくとも、法の支配を強化する時には、エリートだけが問題を解決するのではなく、市民社会の参加、あるいは一般の人々の包摂を促すような法の支配を考えることが必要になる。エリートのみを対象にしない法整備支援というものは、少なくとも憲法の領域について言えば、もっと検討されても良いのではないか、というふうに思います。

最後になりますが、以上の状況を見る限り、ハンガリーでも、民主化と市場経済化と法治国家化は、必ずしもお互いに良い刺激だけを与えあい、状況が漸進的に改善し、好循環が実現しているわけではないということが言えます。やはり市場経済化の在り方が法治国家の在り方を左右します。したがって、我々が民主化、市場経済化、法治国家化などに言及する際には、その中身をきちんと見なければいけません。民主化について言えば、選挙がきちんと行われているという点だけでは、ポピュリスト・バックラッシュの問題は見えてきません。選挙がきちんと行われ、政権交代が行われているにもかかわらず、自分たちが代表されていないという思いが国民の中に募り、それがポピュリスト体制を生み出しました。市場経済化についても、新自由主義という大きな方向性は共通しているにせよ、その同じ新自由主義的政策に依拠したチェコとハンガリーでは、かなり異なる形で市場経済化が行われているという点に注意しなければなりません。今日は触れられませんでしたでしたが、スロベニアも、社会的リスクの発生を抑える形で体制転換が進められました。これらの国の経験からは、社会的公正を無視すれば、民主化あるいは法治国家化に大きな影響があるということが、あらためて確認されます。

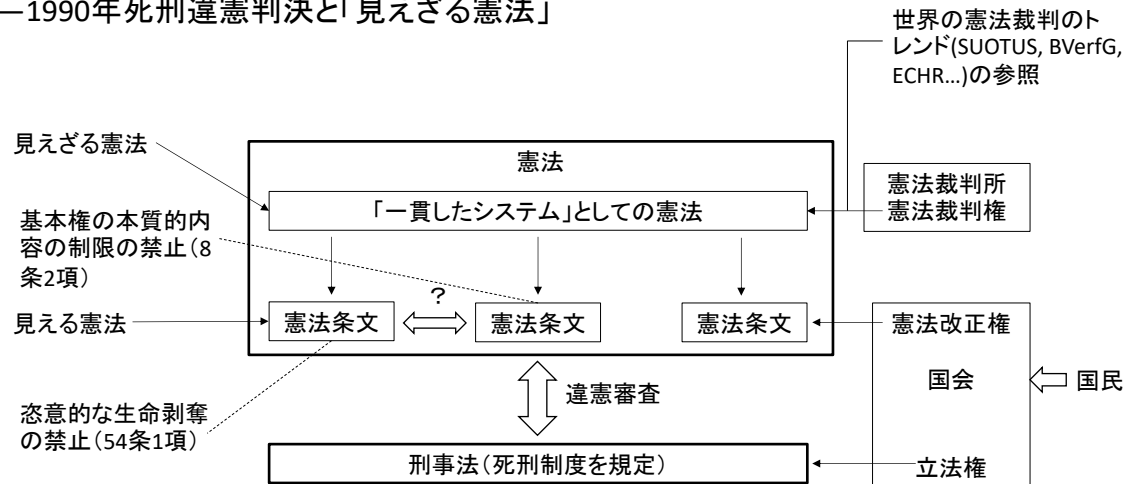
法治国家化について言えば、権利保障が大事だという一般論は当たり前ののですが、その権利保障を裁判所が進めていく際に、国民が、自分たちの大切な権利が守られているという感覚を得られるようにする、そういう法治国家化を意識する必要があるだろうと思います。

非常に駆け足になって分かりにくい部分があったかもしれませんが、最後の結論は陳腐なものであったかもしれませんが、上記のハンガリーの最近の動向を見ますと、法治国家化を

進める上で、何が必要なのかという点についていろいろ示唆が得られるのではないかと思います。そして、そのような経験は、法整備支援を行ううえでも何らかの参考になるのではないのでしょうか。本日は、ご清聴どうもありがとうございました。

## ハンガリー89年憲法体制と司法積極主義

—1990年死刑違憲判決と「見えざる憲法」



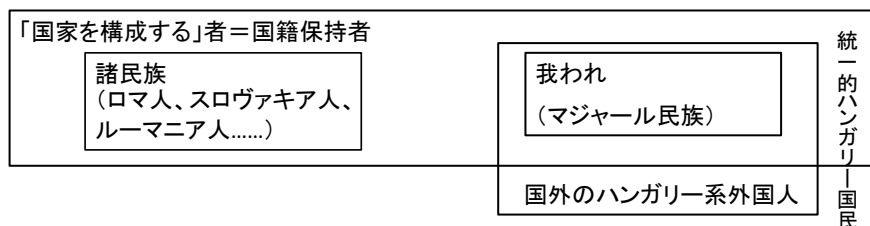
1

## ハンガリー基本法の特徴① 主権者像＝ethnic nation

我われは、前世紀の激動の中で分断された<sup>※</sup>我われ国民の知的及び精神的統一を維持することを誓う。我われとともに生きる諸民族は、ハンガリーの政治的共同体の一部を形成し、国家を構成する。  
(前文)

※は、1920年のトリアノン条約によるハンガリー領土の縮小を指す。

ハンガリーは、統一的ハンガリー国民の結束を考慮し、国外に居住するハンガリー人の運命に責任を負い、その共同体の存続及び発展を促し、ハンガリー人としてのアイデンティティを維持する努力、個人的及び集団的権利の実現、自治組織の設立及びその祖国における繁栄を支援し、相互の、及び、ハンガリーとの協力を促進する。(D条)



2

### ハンガリー基本法の国民像

我々は、国民性の維持におけるキリスト教の役割を認識する。(前文)

我われは、我われの歴史的憲法ならびにハンガリー国家の憲法的継続性および国民の統一を具現化する聖王冠を称える。(前文)

我々は、我々の共同生活の最も重要な枠組みが家族及び国民であり、我々の結束した基本的価値観が、忠誠、信仰及び愛であると考え。(前文)

ハンガリーは、自発的決定によって設立される男と女の結合としての婚姻制度および国民の生存の基礎としての家族制度を保護する。家族は、婚姻または親子の関係に基づくものである。(I条1項)

何人も、自身に責任を負い、その能力及可能性の及ぶ限りで、国家及び共同体の職務の遂行に貢献する義務を負う。(O条)

人間の尊厳は、侵すことができない。何人も、生命及び人間の尊厳に対する権利を有し、胎児の生命は、受胎の時から保護される。(II条)

3

## ハンガリー基本法の特徴②③ 民主主義・立憲的制度への攻撃

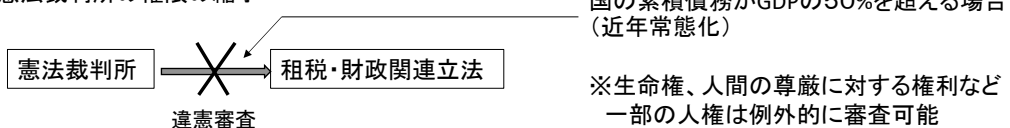
人権の守り手＝憲法裁判所への攻撃

(1) 憲法裁判所の構成

	1989年憲法	2011年新憲法(基本法)
裁判官候補者の指名	国会の各会派1名からなる指名委員会による指名	議席数に比例して構成される指名委員会による指名
裁判官の選出	国家議員の3分の2の多数による任命	国家議員の3分の2の多数による任命

→与党「総取り」が可能に

(2) 憲法裁判所の権限の縮小



4

## ハンガリー基本法の特徴② 多数決民主主義への攻撃

### (1) 3分の2法 (Cardinal act)

国会議員の投票者の3分の2の多数によって制定される。規制対象は以下の通り。

①国籍、②国旗・国章、③家族の保護、④教会、⑤政党、⑥メディア、⑦選挙、⑧民族的少数者、  
⑨国防・非常事態、⑩国会、⑪大統領、⑫政府、⑬独立規制機関、⑭憲法裁判所、⑮裁判所、  
⑯検察、⑰地方自治体、⑱財政、⑲国立銀行、⑳国家会計検査院、㉑予算評議会、㉒警察・  
治安機関

→財政問題などへの機動的な対処が不可能に。

### (2) 予算評議会

構成: 議長・国立銀行総裁(大統領により6年任期で選出)・会計検査委員長(国会が12年任期で選出)

権能: 国家予算法を採択する際には、「国内総生産の2分の1を超える負債の負担の禁止」の基準の遵守を保障するため、予算評議会の事前の同意が必要。(44条3項)

+ 予算編成に失敗した場合、共和国大統領は、国会を解散することができる。

5

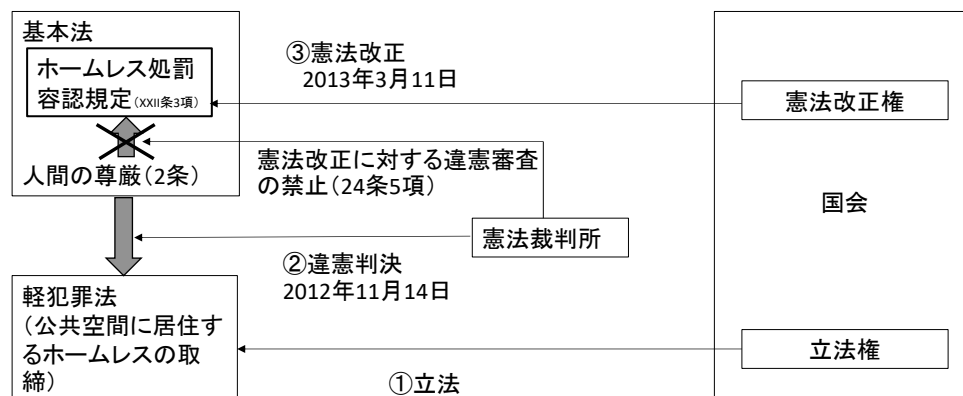
## ハンガリー基本法の特徴 違憲の法律の憲法化①

具体例

1. 国の奨学金を受給した学生に国内での一定期間の就労を義務づけることは違憲とする判決(2012年判決32号)
2. 公共空間に居住することを処罰するホームレス締め出し策を違憲とする判決(2012年判決38号)
3. 家族保護法の家族の定義は、婚姻関係にある親子に限定されており狭すぎるがゆえに違憲とする判決(2012年判決43号)
4. 国が憲法裁判所やEU裁判所の判決により膨大な債務を負担する場合、その裁判の名を冠した特別税を導入することなどを定めた基本法施行手続は、立法手続上の瑕疵ゆえに違憲とする判決(2012年判決45号)
5. 宗教結社に対し、租税などで国家からの優遇を得られる「教会」の法人格を認定する役割を国会に委ねる法律を違憲とする判決(2013年判決6号)

6

## ハンガリー基本法の特徴 違憲の法律の憲法化②





## 第2部 法整備支援対象国における立法とガバナンス

### 講義②「対カンボジア民主化支援：選挙改革と選挙監視を中心に」山田裕史（新潟国際情報大学国際学部准教授）

山田：みなさん、こんにちは。ただ今、ご紹介いただきました新潟国際情報大学の山田裕史と申します。今日は貴重な機会をいただき、ありがとうございます。

これから、「対カンボジア民主化支援：選挙監視と選挙改革を中心に」というテーマでお話しさせていただきます。基本的にお手元のレジュメに沿って進めていきますが、適宜、パワーポイントで写真をお見せしたいと思います。

話の流れとしては、最初に、導入として民主化支援の歴史と現状を概観します。続く本論は、4つのパートからなります。第1に、カンボジア政治の概要をお話しします。今日の午前中にお話のあったハンガリーと同じく、カンボジアもかつては一党独裁下の社会主義国でした。1990年代初頭の「民主化」の経緯やその後のカンボジア政治の展開を簡単に紹介します。第2に、選挙の制度と実態について取り上げます。第3に、選挙監視活動に対して、長期政権を担うカンボジア人民党がどのような対応をとってきたかを概観します。

この選挙監視活動に関連して、少し自己紹介をさせていただきます。私は、2002年の地方選挙以降、これまでちょうど10回、カンボジアで選挙監視活動に従事してきました。のちほど、実際の現場の写真もご紹介したいと思います。

そして最後、第4に、日本政府による選挙改革支援についても触れたいと思います。昨年、カンボジアでは5年ぶりに総選挙が行われました。その選挙に対して、日本政府は2014年から2018年まで選挙改革支援を行ってきました。私も、外部識者という立場で、2014年の最初の現地調査の段階から、選挙改革支援プロジェクトに参加させていただきました。

#### はじめに：民主化支援の動向

それでは、レジュメの「はじめに」をご覧ください。民主化支援の動向というところですが、今日は民主化支援のなかでも、選挙監視活動と選挙改革という支援に着目します。

まず、民主化支援全般の動向について見ていきたいと思います。民主化支援が始まったのは、1980年代半ばです。当時の新冷戦の文脈のなかで、米国のレーガン政権によって行われました。それが、1990年代にかけて発展していくことになります。その背景には、民主化の「第三の波」というものがあつたのですが、冷戦構造が崩壊して、西側諸国の経済的な優位のなかで、民主化の支援というものが発展していきます。

先進国が途上国に対して開発援助を行う際に、平和構築、民主化、経済発展という、3つが好ましい相関関係にあることを想定した援助が行われました。さらに、このなかでも、平和構築活動を見ていくと、平和構築の主要な目標として民主化がありました。紛争後の国家を再建していく際に、民主的な国づくりを進めるという形で支援が行われました。

カンボジアでは、1992 年から 1993 年にかけて、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）という PKO が展開しました。UNTAC 管理下での制憲議会選挙が実施され、新政府が発足すると、カンボジアは平和構築の成功例であり、民主化したのだということが盛んに宣伝されました。当時、日本は国論を二分するなかで自衛隊を派遣したということもあり、やはり、カンボジア PKO は成功だったということが大々的に語られたのです。

こういう形で、1990 年代まで発展してきた民主化支援なのですが、2000 年代半ば以降、バックラッシュが起きているというのが現在の状況です。2001 年の 9.11、米国同時多発テロ後、米国のブッシュ政権は対テロ戦略の一環として、デモクラシーの推進という形で、世界各国に対して民主化を広めました。当時、米国と関係を深めたいと考えていたインドやポーランドといった新興民主国家もこの流れに加わり、民主化支援が、さらに拡大するかに見えました。

しかしその後、民主化したと見られた国々において、いわゆるハイブリッド・レジーム（混合体制）が成立します。この体制下では、民主的な制度を導入していても、実態としては、反対勢力の自由が制限され、野党が常に負ける選挙が実施される権威主義的な統治が行われます。そういった体制が相次いで成立したことによって、民主化支援の正当性が損なわれ、さらには、民主化支援を受けている国であっても実際には民主化していないということで、民主化支援の実効性さえも疑われるようになりました。

これに追い討ちをかけるような形で、2004 年前後にいわゆる「カラー革命」が各地で発生しました。それが、民主化支援に対する警戒と反発を呼び起こすことになりました。そして、ロシアや中国を中心とする権威主義的な国家による、権威主義支援が現在は台頭してきていると言われています。

これが、民主化支援の大きな動向です。これからお話しするカンボジアにおける民主化の動向も、この流れに沿って理解できるのではないかと思います。つまり、1990 年代初頭にいったんは民主化したかに見えたのですが、1979 年に政権を掌握した人民党による支配が現在に至るまで続くなか、次第に民主化の後退が目立つようになりました。それを支えているのが、中国による支援という構図です。

こういった前提に立って、これからカンボジアにおける民主化支援についてお話ししたいと思います。

## 1. カンボジア政治の概要

スクリーンをご覧ください。カンボジアは 1953 年にフランスから独立しました。その後、国名や国旗が変わっています。体制変動を繰り返してきたわけです。今日のキーワードの 1 つである「旧社会主義国」という観点から言えば、1975 年から 1979 年のポル・ポト政権下、続く 1979 年から 1991 年までの人民革命党政権下のカンボジアは社会主義国でした。人民革命党は 1991 年にマルクス・レーニン主義を放棄して党名を現在の人民党に改称し、1979 年から一貫して政権の座を維持しています。現在の党首はフン・セン（68 歳）です。

1979年の政権掌握時に26歳の若さで外務大臣に就任し、1985年に32歳で首相に就任しました。その後、現在まで首相として長期政権を担っています。

1979年のポル・ポト政権崩壊と人民革命党政権の成立後、1991年まで内戦が続きました。1991年に締結されたパリ和平協定に基づき、1992年から1993年にかけて国連が暫定統治を行いました。パリ和平協定には、複数政党制の導入と選挙の実施が明記されていたため、人民党は一党独裁制を放棄し、1993年5月の制憲議会選挙で他政党と競争せざるを得ませんでした。つまり、カンボジアの民主化は、人民党が自発的に導入したのではなく、パリ和平協定という外的要因によって導入されたということです。

1993年の制憲議会選挙後、新憲法が制定され、現在の体制が成立しました。1993年の制憲議会選挙を含め、5年ごとに総選挙が実施されています。昨年の2018年総選挙は、パリ和平協定の締結から6回目の総選挙でした。

実は、人民党は、国連の管理下で実施された1993年の制憲議会選挙では、王党派のフンシンペック党に負けて第2党になりました。しかし、下野せずにフンシンペック党と連立政権を組んで、そのまま政権の座にとどまりました。その後、徐々に連立のパートナーであるフンシンペック党から権力を奪取していきます。

レジュメの最後に付けた資料に、過去6回の総選挙の結果を載せてあります。ここに示したように、人民党は1993年選挙で負けたものの、1998年以降はすべての選挙で勝利しています。特に昨年、2018年総選挙では、初めて全議席を独占しました。

政治体制の分類という点では、当初は、競争的権威主義体制とみなされていましたが、現愛は人民党による覇権的権威主義体制と位置づけられるようになりました。要は、「カンボジアは民主国家に生まれ変わった」と1990年代前半によく言われたのですが、結局は人民党による権威主義的な支配がずっと続いており、民主化は定着しなかったということです。

レジュメの1ページ目の最後の2行、「党を通じた国家と社会の統制」も非常に重要なポイントです。カンボジアの政治を理解する上で、さらには法律分野の支援を行う上でも、おさえておくべきポイントだと思います。

具体的には、まず1つ目として、人民党はマルクス・レーニン主義を掲げていたときの体制、つまり党と国家が密接に結びついた体制を、現在でも維持している点です。人民党は、各国家機関内に党組織をつくっています。例えば、外務省、司法省、経済財政省をはじめとする各省庁、さらには各レベルの裁判所もそうなのですが、あらゆる国家機関に党委員会や党支部といった党の組織を設置しているのです。主要国家機関のトップは、ほぼ例外なく人民党の指導部に入ります。例えば、司法省であれば、大臣は人民党の司法省党委員会の委員長です。裁判所などの司法機関や地方行政機関も同様です。地方の州知事は州の党のトップを兼任します。こうした国家機関のトップが党の指導部に入るとい形になっています。これは、1980年代の人民革命党政権下で採られた「党国家」体制という、党が国家を指導する体制の遺制とも言えるものです。憲法上ではそうはなっていないのですが、実態としては「党国家」体制に近い統治の仕組みがまだ残っています。

2 つ目として、人民党は驚異的な党員の組織率を誇る政党であるという点が指摘できます。人民党は党員数の拡大を重視しています。選挙権のない 17 歳以下も含め、国民の約 37% が党員です。選挙権を持っている 18 歳以上に限定すると、選挙人の約 59% が人民党員ということになります。人民党は、ときには強制的な手段も用いながら、党員の獲得を進めています。党員になれば野党支持者とみなされ、いろいろと不利益を被るような社会構造になっているのです。

こうしたことは、やはり 1980 年代の党国家体制の影響が、現在でも残っていることの表れではないかと思います。例えば、この写真は人民党の支部です。入り口に人民党の看板があります。建物の 2 階が党支部、1 階が警察署です。つまり、党支部と警察署という国家機関が同じ敷地内にあるのです。警察は、法律上では政治的に中立となっていますが、実態としては人民党の統制下に置かれています。敷地の入り口に貼られているポスターは、地方選挙の際に人民党の候補者の写真です。人々は警察署に行く際、人民党支部の敷地に足を踏み入れることになり、党の候補者のポスターを目にすることになります。

次の写真は、ある区役所の区長の執務室で撮ったものです。この男性は区長です。彼の上に掲げられている 3 枚の写真は、人民党の名誉党首、党首、副党首の 3 人です。通常、国家機関には国王の写真が飾られているのですが、区長はこの区の人民党組織のトップでもあり、国王ではなく党の指導者の写真を掲げているというわけです。こうした点からも、党と国家がいまだに一体化している部分がある点を見て取れます。

次の写真は、地方のコミューン選挙委員会の事務所です。選挙委員会の看板が掲げられていますが、実は、ここはもともと人民党支部の事務所だそうです。党支部の 1 階の部分を選挙委員会の事務所として使っているということでした。これも党と国家が不可分に結びついていることを示す一例です。こうした状況のなかで選挙が行われているのです。

## 2. 選挙の制度と実態

続いて、レジュメの 2 ページ目をご覧ください。「選挙の制度と実態」についてです。1993 年の制憲議会選挙は UNTAC が管理・運営しましたが、1998 年以降の選挙はすべて、カンボジアが自ら国家選挙委員会をつくり、選挙法をつくり、選挙を実施しています。

表 1 をご覧ください。1993 年以降、これだけ多くの選挙が行われています。網掛部分が政権をかけた総選挙です。1990 年代は国民議会の選挙しかなかったのですが、2000 年代に入ると、各レベルの地方選挙や上院選挙が導入されました。国民の直接選挙によって選ばれるのは、国民議会選挙と、地方行政の一番末端に当たる、行政区・地区評議会選挙、いわゆるコミューン選挙の 2 つだけです。その他の選挙は、コミューンの評議員や国会議員による間接選挙です。

ここで、もっとも重要な国民議会選挙の制度を確認しておきたいと思います。選挙権は 18 歳以上、被選挙権は 25 歳以上です。カンボジアでは日本と違い、18 歳以上になると自動的に選挙人名簿に登録されるということではありません。投票したい人は自分で選挙人名簿

への登録申請が必要です。これが、今までいろいろな問題を引き起こしてきました。

例えば、野党支持者が登録に行った場合、いろいろな理由を付けられ、あれがない、これが足りない、また来い、ということで、なかなか登録させてもらえません。または、いったん登録したものの、投票日になって投票所へ行くと、いつの間にか選挙人名簿から名前が削除されている。あるいは、「あなたはもう投票したでしょう」と投票所の職員に言われ、他の人が自分の名前で投票している、といった問題が各地で多発しました。

現在、カンボジアには首都プノンペンと24の州があります。1993年の制憲議会選挙以来、首都と州を選挙区とする拘束名簿式の比例代表制が採用されており、独立の候補者は認められていません。選挙に出馬する場合は必ず、いずれかの政党に所属しなければならないということになります。議席の決定方法は、1998年以降、第1党に有利に議席が配分されるドント方式が採用されています。

続いて、選挙に関する不正についてお話しします。1998年以降のカンボジアの政治体制は、選挙権威主義体制と表現されることがあります。つまり、野党が参加する選挙を定期的には実施してはいるものの、与党が常勝するようないろんな仕組みができており、政権交代の可能性がきわめて低い選挙です。そのためにいろいろな不正が出てくるのですが、それが次の部分、「選挙操作を通じた反対勢力の自由や参加の制限」です。

まず、1つ目が選挙管理機関です。国家選挙委員会と、選挙に関する訴えを処理して選挙結果の最終確定権限を持つ憲法評議会の双方の過半数を、人民党が占めています。人民党系の人物が過半数を占めることで、人民党はこれらの機関を支配しているのです。

2つ目は、暴力的・司法的手段による反対勢力の排除です。レジュメの脚注に、カンボジアの選挙がいかに暴力的だったかがわかるデータを示しました。カンボジアでは、つい最近まで、選挙のたびに多くの殺人事件が起きていました。これは、地方選挙を除いた国政選挙だけのデータです。1993年の制憲議会選挙では380件も選挙絡みの殺人事件が起きました。その後、徐々に減っていき、2013年総選挙と2018年総選挙で0件となりました。選挙が平和的に行われるようになってきた一方で、最近の傾向としては、殺人までやると国際的に非難されるということで、暴力ではなく法律を使って反対勢力を排除するのが主流となってきました。

例えば、野党の指導者を名誉棄損で訴えて有罪判決を出すという方法です。後に説明しますが、裁判所も人民党がコントロールしていますので、野党に不利な判決しか出しません。野党の指導者は国内にとどまっていると逮捕されるので、亡命せざるを得なくなります。選挙が終わったところに恩赦が出て、野党の指導者が帰国するというのがパターン化しています。このように、法律を使って排除し、選挙に参加させないというのが近年の動向です。

他にも、表現・集会の自由の規制や、メディアへのアクセスの制限が挙げられます。基本的に、カンボジアのテレビは、すべて人民党・政府系のものですし、ラジオも一部の放送枠を野党やNGOが買って放送するということはあるのですが、ほとんどが人民党・政府系のものです。新聞は唯一、野党が自由に政権批判をできる場ですが、野党は資金がないので、

発行部数が非常に少ないのです。識字率や有料であることを考えると、新聞の影響力はきわめて限定的です。影響力のあるのはテレビ、ラジオです。そして、最近はインターネットもそうですが、影響力のあるメディアはすべて人民党の統制下に置かれているのです。

先ほど少しお話ししましたが、選挙人名簿の改ざんも、特に 2000 年代に入ってから多く行われるようになりました。さらには、投票先の指示などの脅迫・強要、買収・賄賂による選挙人への干渉も問題として上がっています。例えば、この写真は、まさに買収のシーンだと思います。ある村で小学校の起工式が行われた際、学校の先生や村人たちが集められ、州知事が演説をしました。そのときに、先生や村人たちにいろいろなものを配るのです。ノートやペン、布や菓などが配られたのですが、そのなかに現金の入った封筒もありました。封筒の中を見せてもらおうと、1 万リエル、つまり約 2.5 ドルが入っていました。封筒には州知事の名前と人民党のロゴマークが記載されています。こういった形で、日常的にモノやカネが配布されているのです。

また、これは投票日前夜の話ですが、国際選挙監視員として活動していた私のところに、現地の選挙監視 NGO から電話がかかってきました。夜 10 時過ぎのことです。ある村で、村長が銃を持った警察官数人を引き連れて各家庭を回ったり、野党活動家に対して、「明日、どこに投票すべきか、わかってるな。投票先を間違えるな」と脅したりしているとのことでした。この写真は、現地の選挙監視 NGO と一緒に現場へ行き、野党活動家たちから聞き取り調査をしているところです。電気が通っていないので、ろうそくの明かりのなかで話を聞きました。こうした状況のなかで脅迫が行われているのです。

ここから先は、選挙運動の写真です。これは、与党の人民党側の選挙運動です。資金は潤沢にあるので、いろいろなバンドを呼んで音楽を流したり、これだけ多くの人々を動員したりして選挙運動をやっています。また地方では、村長の自宅が人民党の選挙本部になっています。子どもたちにとってはお祭りのような感じで、こうして村の子どもたちがたくさん集まって遊んでいます。

この写真の人物は、フン・セン首相の長男です。現在は国軍副総司令官兼陸軍司令官です。このように国軍幹部も人民党の選挙集会に参加します。この選挙集会のメインのゲストとして彼は人民党の業績を称える演説をしました。ご覧のとおり、人民党のロゴマークの入ったポロシャツを着ています。こういった形で、軍や警察も、人民党の選挙運動に参加しているのです。

この写真は、名誉棄損を受けて海外に逃れていた野党の党首が、2013 年総選挙の直前に恩赦を受けて帰国したときの写真です。野党はいろいろな制限があるなかで選挙戦を展開しています。

この 2013 年総選挙では野党が躍進しました。人民党による長期政権に不満を持つ若い人たちが、Facebook を中心とする SNS で野党への支持を公然と表明し、野党の選挙運動に次々に集まってくるという状況でした。学生たちは大学を通じて、午前中に人民党の選挙運動に動員されます。そこで交通費や昼食代として人民党から支給された現金でバイクにガソリ

ンを入れ、午後は自発的に野党の集会に行くという現象が多く見られました。こうして野党の選挙集会は非常に盛り上がっていきました。

この写真は、投票所の外にある選挙人名簿です。名簿に自分の名前があるかどうかをチェックして、そこに書かれた投票所のところに行って投票します。この写真の人たちに話を聞いたところ、前回も投票したこの投票所に来たところ、名簿に名前が載っていなかったとのことでした。彼は地雷を踏んで片足を失っており、ここまで来るのも大変だったそうで、名簿の確認に他の投票所へは行かず、投票は諦めて家へ帰っていきました。

この写真は、上院選挙のときです。ある男性が点滴をしてストレッチャーに横たわったまま救急車から降ろされ、投票所へ運ばれていきました。彼は、コミュン評議会の議員で、間接選挙で行われる上院選挙の有権者です。必ず投票するようにとの党の指示により、入院先の病院から投票に駆け付けたということでした。

この写真は、実際の投票所の内部の様子です。これが投票箱で、日本が 1998 年総選挙の際に支援したものです。これは、投票用紙を確認しているところです。記載台があり、この中で投票用紙に記載します。これは、実際の投票用紙です。これは、上院選挙のときの投票用紙ですが、非識字者も少なくないので、政党名を示す文字だけではなく政党のロゴマークも記載されています。文字が読めなくても、ロゴマークで判断できるようになっているわけです。党の名前を書くのではなく、投票したい政党にチェックマークを入れて投票します。

この写真は、多重投票を防止するためのインクです。投票を終えて投票所を出る際に、右手の人差し指をこのインクのボトルの中に突っ込みます。インクは 1 週間から 10 日間ほど消えないので、投票したかどうかの目印になります。ただ、これにはまた別の問題もあります。昨年の選挙は、最大野党が解党されるなかで実施され、人民党が全議席を独占しました。解党された最大野党は、投票率を下げて選挙の正当性を否定するために、「クリーン・フィンガー・キャンペーン」と称して支持者に投票のボイコットを呼びかけました。指にインクが付いていない人は投票していない、つまり野党支持者とみなされ、職場や村の中で嫌がらせにあうなど、インクの有無が人民党を支持するか否かの特定につながってしまったということです。

この写真は、首都プノンペンの投票所です。投票所に適した建物がないということで、道路にテントを張り、投票所を設置していました。一方、この写真は、村の中の投票所です。多くの場合、学校の教室が投票所として使用されます。投票時間は、朝 7 時から午後 3 時までです。地方ではまだ電気が通ってない投票所もあり、特に雨季の夕方に雨が降ると、投票所内は薄暗くなるので、午後 3 時で投票を締め切り、その場で開票作業に入ります。まだ選挙に慣れていなかった 2000 年代前半は、開票作業に時間がかかり薄暗くなったため、懐中電灯やろうそくの明かりを頼りに開票作業を行ったこともありました。

この写真のように、投票所委員会の委員長が、投票用紙にチェックされた政党名を 1 票ずつ読み上げ、本当にその政党にチェックが入っていることを、各政党の監視員や選挙監視員にも見せます。したがって、開票の時点での不正は、かなり難しいのではないかと思います。

す。ただ、最後に、開票結果を書類に書くときに多少の不正があると言われています。以上が選挙の実態です。

### 3. 選挙監視活動と人民党政権の対応

ここからレジュメの3ページ目に移ります。選挙監視活動は、一般的に民主化支援の一分野に位置づけられ、次の3つの類型があります。

第1に、選挙管理です。これは、その国の選挙を、その国の人ではない外部の人間が管理運営するものです。国連を中心とする国際機関が行う場合が多いです。カンボジアの1993年の制憲議会選挙は、まさに UNTAC による国際選挙管理でした。

通常は、各国には選挙を管理運営する選挙委員会があります。選挙の管理運営はその国の選挙管理委員会が行い、それがきちんと法律に則っているかをチェックするのが国際選挙監視とか、国内選挙監視と呼ばれる活動です。これらが2番目と3番目の類型です。

国際選挙監視を担うのは、常設の国際機関や各国の政府、その国に大使館を置いている国の大使館員が行うこともあります。他にも、NGO を含む市民社会組織などが国際選挙監視に関わっています。

レジュメの脚注4に挙げましたが、カンボジアで選挙監視を行う主な市民社会組織は、米国の民主化支援団体である共和党系の IRI や民主党系の NDI の他、私も一員として参加したことがあるのですが、ANFREL というタイのバンコクに本部を置くアジアの選挙監視ネットワークなどがあります。これらの団体・機関が、国際選挙監視としてカンボジアで活動しています。

一方、国内選挙監視は、その選挙を実施する当該国の非党派的な市民社会組織が行います。カンボジアの場合、代表的なものとして COMFREL や NICFEC という選挙監視 NGO があります。

選挙監視員は、長期監視員と短期監視員の2つに大別されます。大半の国際選挙監視員は、普段は自分の国で何らかの仕事をしているわけですから、選挙の何ヵ月も前から、現地に行くことはできません。滞在期間が長くなれば、その分、費用もかかります。そのため、国際選挙監視員の大半は短期監視員として、投開票を中心に1週間から10日前後で監視活動を行うことが一般的です。

それに対して、国内の選挙監視員や、国際選挙監視団のなかでも先遣隊がある団体・機関や、現地に事務所がある団体・機関は、長期監視員として選挙の1年前とか、半年前の段階から選挙監視活動を行っています。

レジュメの表2に示したのは、大半の国際選挙監視員、つまり短期監視員の主な活動を列挙したものです。短期監視員の場合、投票前、つまり選挙運動期間中に当該国に到着し、選挙運動を見て、投票日に投票と開票を見て、開票後数日してから帰国します。投票前の段階では、法律に基づいて選挙運動が行われているかを監視したり、選挙委員会や各政党の候補者、国内の選挙監視員に話を聞いたりします。



先ほどお見せした写真は、すべて私が選挙監視活動中に撮ったものです。脅迫を受けたとの訴えや、モノやカネの配布による票の買収、与党の選挙集会への国軍幹部の参加など、いろいろな不正を実際に目にしてきました。こうした形で選挙監視活動を行うのです。ただ、選挙監視員にはあくまで監視する権限しかなく、たとえ不正を見つけたとしても、「それは選挙法違反ですからやめてください」と不正を正すことはできません。不正を見つけた場合は、それを詳細に記録し、声明や報告書の形で報告します。また、次回の選挙に向けての改善点を指摘します。不正の報告があまりに多く、選挙に対する選挙監視員の評価が低ければ、その選挙の正当性は低下します。以上が選挙監視活動というものです。

このように外国人や国内の選挙監視員がいろいろな不正を暴こうとすれば、政権側も、政権を維持するために当然、何らかの対策を講じることになります。カンボジアの場合、主に2つの対応が見られます。1つ目は、官製 NGO、つまり、政府系の NGO です。市民が自発的につくった団体ではなく、人民党政府、あるいは人民党が資金を出してつくった NGO です。「GONGO (Government-Organized NGO)」と総称されるこれらの団体が数多く設立され、選挙監視活動に参入するようになりました。そして、選挙後には決まって異口同音に「今回の選挙は真に自由かつ公正だった」との声明を出し、選挙結果を無条件に支持します。現在では、COMFREL や NICFEC など非党派の選挙監視 NGO よりも、GONGO の方が多くなっています。今カンボジアの政府系の NGO で一番大きなものは、フン・セン首相の三男がトップを務める青年組織です。その団体が、COMFREL や NICFEC よりもはるかに多くの選挙監視員を動員し、「選挙は自由かつ公正に実施された」という肯定的な声明を出すのです。

他にも、人民党政府と良好な関係にある国々、主に権威主義な国々ですが、そういった国々から選挙監視団を招聘して、旅費も滞在費も人民党政府が負担し、「選挙は自由かつ公正に実施された」という声明を出してもらっています。こうして選挙の正当性を高めようとしているわけです。

さらに、2015 年に NGO 法が制定されました。最近、ロシアをはじめ他の権威主義的な国々でも NGO 法が制定されています。この法律を根拠に選挙監視 NGO の活動を禁止するというのが、2 年前に行われました。その結果、人民党が全議席を独占した 2018 年総選挙では COMFREL や NICFEC は活動できませんでした。こうした形で現在、従来のような非党派で中立的な選挙監視活動は次第に難しくなっています。その一方、権威主義国家が派遣する国際選挙監視団や、政府系の NGO による選挙監視活動が勢いを増しているという状況です。

続いて、レジュメの最後のページです。選挙監視活動が直面する課題として、少なくとも次の4点がよく指摘されます。

1 つ目は、「能力のパラドックス」という選挙監視員の能力に関するものです。すべての投票所にすべての期間、選挙監視員が配置されているわけではありません。したがって、追跡能力が限られているところでこそ、不正が生じるということです。外国人の選挙監視員は目立つので、1 つの投票所にとどまって監視活動を行うよりも、複数の投票所を次々に回っ

た方が効果的と言われています。私も、選挙管理委員会や与党の監視員に訪問先やそのルートを聞かれ、正直に答えると、彼らは私の訪問先に先回りしているということもありました。監視の目が行き届かない場で、いかにして不正を抑止できるかが課題となります。

2 つ目は、「包括性のパラドックス」です。外国人の監視員は、滞在できる期間や訪問できる場所が限られています。そこだけ見れば、確かに信頼のおける判断ができるかもしれませんが、しかし、より長期間、さらにはより包括的にいろいろな場所を監視すると、確定的な判断が下しにくいのです。よくあるのは、外国人監視員もメディアもたくさんいる投開票の段階では、不正が少ないというものです。逆に、まだ外国人監視員やメディアが入っていない時期に、先手を打つ形で不正がなされるというものです。選挙人名簿の改ざんは、その最たる例と言えると思います。

3 つ目は、「手続的判断のパラドックス」です。実際に不正行為があったときに、それを見つけて、「今回はこのくらいの不正があったから前回よりもひどい」と判断したとしても、不正があったことと、その不正が選挙結果自体をどの程度まで変えたのかは別問題なのです。選挙監視がどのような評価を下すかというのは、非常に難しいもののなのです。

最後の 4 つ目は、「収斂のパラドックス」です。選挙監視員があくまで中立的な判定者である一方、現地の政党関係者はもちろん政治アクターです。両者の戦略的関心は異なります。したがって、選挙監視員が「今回の選挙は良かった」と、現地の政党関係者も「良かった」と判断しても、それは単なる利害関心の一致に過ぎないかもしれないということです。

以上のように、選挙監視活動はなかなか難しく、その評価をどう出すかが、今でも議論になっています。以前は選挙が「自由かつ公正であったか否か」の評価が焦点となり、メディアも選挙監視団にそうした判断を期待していました。しかし、投開票自体は大きな不正もなく整然と行われても、それ以前の段階で野党関係者が何人も殺害されたり、メディアへのアクセスが不平等だったり、選挙人名簿の大規模な改ざんがあったりすれば、その選挙は全体として、やはり自由かつ公正とは言えないわけです。そこで最近では、自由かつ公正であったか否かという確定的な判断を避け、どこが良くて、どこが悪かったのかを併記するという形が主流になってきていると思います。

#### 4. 日本政府による選挙改革支援（2014～2018 年）

最後に、日本政府による選挙改革支援について簡単に紹介します。2013 年総選挙では、救国党という野党が躍進しました。救国党は、人民党を第一党とする選挙結果を受け入れず、選挙後に大規模な抗議行動を展開しました。それに対して、人民党は事態を鎮静化するために、救国党の要求の 1 つであった選挙改革の必要性に合意しました。

その後、2013 年 11 月に開催されたカンボジアと日本の首脳会談の際、フン・セン首相は安倍首相に選挙改革支援を依頼しました。翌 12 月にも首脳会談が行われ、その場でも再び選挙改革支援の要請がありました。なぜ日本が選ばれたのかという点ですが、米国や EU が選挙改革支援に乗り出すと、人民党が選挙過程をコントロールできなくなるくらい徹底的

に変えられてしまう恐れがある一方、中国やロシアなどの権威主義的な国家に支援を要請すれば、野党や市民社会の強い反発を招く。そこで、資金は出してくれるが口はあまり出さない日本がちょうどいい、ということになったのではないかと、カンボジアの選挙監視 NGO 関係者たちは話していました。

こうして日本政府は選挙改革支援に関わることになりました。まずどのような支援が必要なのか、何ができるかということで、2014 年の 5 月に外務省と国際協力機構（JICA）、外部識者からなる調査団を派遣しました。私もこの調査団に参加させていただきました。数回の調査の結果、最終的に 3 つの分野で選挙改革支援を行おうということになりました。

1 つ目は、「選挙人登録プロセス支援」で、途中から EU も加わり、日本と EU が協力して実施したものです。従来の選挙人登録は、18 歳に達したり、引っ越ししたりした人が自分で登録所に行き、紙に書いて登録するという形でした。このやり方では、手書きの情報を中央の選挙管理委員会でデータ入力する際にミスがあったり、本人確認が不十分であったり、さらには同一人物が複数の場所で登録することもありました。そこで日本と EU は、生体認証システムを導入した新たな選挙人登録システムをつくり、登録の際に必ず指紋をスキャンすることにしました。もし登録済みの人が他の場所でまた登録しようとすると、自動的にはいじかれ、多重登録を防止できるようになりました。

このシステムを用いて有権者全員を登録しなおすことで、顔写真付きの新たな選挙人名簿をつくりました。従来の選挙人名簿は、1998 年総選挙に向けてつくったものをずっとアップデートしてきたのですが、それを一からつりなおすことにしたのです。今まで多重登録や、すでに亡くなった人が削除されていなかったこともあり、選挙人名簿の登録者数は、実際の人数よりもかなり肥大化していました。選挙改革支援前の 2013 年総選挙時の登録者数は約 970 万人でしたが、新たな選挙人名簿の登録者数は約 840 万人になりました。つまり、本来存在しないはずの人が 130 万人も登録されていたわけです。

この新しい選挙人名簿の下で行われた最初の選挙は、2017 年 6 月のコミュン評議会選挙でした。実際に現場で話を聞くと、非常に評価が高かったです。今回の選挙人名簿には初めて顔写真も掲載されたので、これまでのような「なりすまし投票」はほとんど不可能となりました。また、投票所へ行ってみたら、自分の名前が選挙人名簿からいつの間にか削除されていたという問題もほとんどなくなりました。投票に来ていた一般の人々だけでなく、選挙事務に携わる投票所役員の人たちに話を聞いたところ、日本の支援による選挙人名簿はかなり高い評価を得ていました。

2 つ目は、「選挙実施管理プロセス支援」です。実際、選挙を進めていく上で、いろいろな細則があります。それを、もっとこういうふうにすることでミスが減るのではないとか、集計用紙の様式を改善しようとか、また、各投票所で書かれた集計用紙をそのままそこでスキャンして、それを、何も手を加えずそのまま国家選挙委員会のウェブサイト上で公開するというような速報システムをつくったのです。これは途上国の中でも画期的なシステムなのですが、そういったものが日本の支援によって実現しました。

最後の3つ目は、「有権者教育支援」です。今まであったものをさらに多様化したり、量を増やしたり、近年のスマートフォンの普及に合わせて、スマートフォン用のアプリを開発したりする支援を行いました。

以上の日本政府による一連の選挙改革支援全般に対して、どのような評価がなされてきたのでしょうか。2017年6月のコミュン評議会選挙でも救国党は躍進しましたが、同年後半には救国党の党首が逮捕され、さらに救国党そのものが解党され、人民党政府による独裁化が急速に進みました。

この事態を受けて EU と米国は選挙支援から撤退しましたが、日本は支援を継続しました。この日本の決定に対して、国際的にまたはカンボジア国内からもさまざまな批判が出ました。日本政府としては、選挙改革支援はあくまでも技術的な協力であり、特定の政党に対する支援ではないことを強調しました。しかし、支援の継続は結果的に、独裁色を強める人民党政府が行う選挙に正当性を付与することになる、との批判を受けました。

さらに、支援から撤退した EU と米国の穴を埋める形で、中国やロシアなどの権威主義的な国家が選挙支援に乗り出したことで、日本の支援も権威主義的な国家によるそれと同一視されることになりました。

以上のような批判が現地のメディアでもありましたし、現地の市民社会の中からも出てきました。日本の主要紙の論調も同様でした。その一方で、日本が途中で支援をやめなかったことによって、公正で透明性の高い選挙管理事務の実現に一定の前進が見られたことも事実だという点を付言しておきたいと思います。日本政府による支援のタイミングと人民党政府が独裁化・強権化していくタイミングが、不幸にもちょうど重なってしまったわけです。そのときに、これまで続けてきた支援の必要性や正当性を、どのようにうまく出しているのかが問われているのだと思います。2018年総選挙だけに限って見れば、確かに上述のような批判も理解できますが、中長期的に考えると、新たな選挙人名簿を維持することができ、今後の選挙においてもそれが標準となるといった点からも、決して悪いことだけではなかったのではないのかと、個人的には考えています。

こういった形で、選挙監視と選挙支援と双方において、支援の際には、現地の政治状況や政治的文脈というものをしっかり理解した上で関与しないと、せっかくの支援がかえって民主化の後退につながるような形で利用されてしまう、逆説的な結果を生むこともある点に注意が必要です。

少し時間が超過してしまいました。私の話はここまでとさせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

2019 年 8 月 26 日

サマースクール「アジアの法と社会 2019」

## 対カンボジア民主化支援：選挙監視と選挙改革を中心に

山田裕史（新潟国際情報大学）

### はじめに：民主化支援の動向<sup>1</sup>

- ・民主化支援の発展（1980 年代半ば～1990 年代）
  - 民主化の「第三の波」、西側諸国の経済的優位
  - 平和構築・民主化・経済発展の好ましい相関関係を想定した開発援助
  - 民主化を主要目標とした平和構築活動（→「成功例」としてのカンボジア）
- ・民主化支援のバックラッシュ（2000 年代半ば以降）
  - 9.11 同時多発テロ後、米国による対テロ戦略の一環としての「デモクラシーの推進」  
→イラク戦争や「混合体制」の顕在化により、民主化支援の正統性は損なわれ、実効性も疑われるという反動に直面
  - 2004 年前後の「カラー革命」により民主化支援に対する警戒と反発  
→ロシアや中国を中心とする「権威主義支援」の台頭

### 1. カンボジア政治の概要

- ・ ポル・ポト政権（1975～79 年）を打倒したカンボジア人民党<sup>2</sup>が 1979 年から一貫して政権党の座を維持。フン・センは 1985 年に 32 歳で首相に就任、現在 35 年目
- ・ 内戦（1979～91 年）、パリ和平協定の締結（1991 年）、国連による暫定統治（1992～93 年）を経て、複数政党制に基づく定期的選挙を導入した現体制が 1993 年に成立
- ・ 人民党は 1993 年制憲議会選挙で第 2 党となったが、1998 年総選挙以降、すべての選挙で勝利。最大野党の解党後に実施された 2018 年の上院選挙と総選挙で全議席を独占
- ・ 政治体制は競争的権威主義体制から覇権的権威主義体制へ移行
- ・ 党を通じた国家と社会の統制
  - 国家機関内に党組織を建設し、国家機関の要職にある党員を党指導部へ取り込む
  - 驚異的な党員組織率：人口の約 37%、選挙人の約 59%

---

<sup>1</sup> 杉浦功一（2019）「国際政治の構造変化と民主化支援の動向」（日本比較政治学会 2019 年度研究大会自由企画 2 報告ペーパー）。

<sup>2</sup> 1979 年の政権掌握時の党名はカンプチア共産党。1981 年の第 4 回党大会でカンプチア人民革命党に改称し、さらに 1991 年の臨時党大会でマルクス・レーニン主義を放棄してカンボジア人民党に改称した。

## 2. 選挙の制度と実態

- ・現体制下における選挙（→表 1 参照）
  - 国政選挙：国民議会議員選挙、上院議員選挙
  - 地方選挙：首都・州および市・郡・区評議会選挙、行政区・地区評議会選挙
- ・国民議会議員選挙の制度
  - 選挙権は 18 歳以上、被選挙権は 25 歳以上。選挙人名簿への登録申請が必要
  - 首都・24 州を選挙区とする拘束名簿式比例代表制、議席決定方式はドント方式
- ・選挙操作を通じた反対勢力の自由や参加の制限
  - 選挙管理機関（国家選挙委員会、憲法評議会）の支配
  - 暴力的・司法的手段による反対勢力の排除<sup>3</sup>
  - 表現・集会の自由の規制やメディアへのアクセスの制限
  - 選挙人登録における非人民党支持者への差別的対応や選挙人名簿の改ざん
  - 投票先指示などの脅迫・強要や、買収・賄賂による選挙人への干渉

【表1】パリ和平協定後の選挙一覧（1993～2019年）

投票日	選挙名	選挙の種類	選挙管理機関
1993年 5 月23～28日	制憲議会選挙	直接選挙	国連カンボジア暫定統治機構
1998年 7 月26日	第2期国民議会議員選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2002年 2 月 3 日	第1期行政区・地区評議会選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2003年 7 月27日	第3期国民議会議員選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2006年 1 月21日	第2期上院議員選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2006年6月～7月	村長選挙	間接選挙	行政区・地区評議会
2007年 4 月 1 日	第2期行政区・地区評議会選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2008年 7 月27日	第4期国民議会議員選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2009年 5 月17日	第1期首都・州および市・郡・区評議会選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2011年12月11日	ポー・サエン・チェイ区評議会再選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2012年 1 月29日	第3期上院議員選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2012年 6 月 3 日	第3期行政区・地区評議会選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2013年 7 月28日	第5期国民議会議員選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2014年 5 月18日	第2期首都・州および市・郡・区評議会選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2017年 6 月 4 日	第4期行政区・地区評議会選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2018年 2 月25日	第4期上院議員選挙	間接選挙	国家選挙委員会
2018年 7 月29日	第6期国民議会議員選挙	直接選挙	国家選挙委員会
2019年 5 月26日	第3期首都・州および市・郡・区評議会選挙	間接選挙	国家選挙委員会

（出所）報告者作成。

<sup>3</sup> 国政選挙期間中の政党関係者の殺人事件は、1993 年制憲議会選挙で 380 件、1998 年総選挙で 40 件、2003 年総選挙で 28 件、2008 年総選挙で 23 件、2013 年総選挙で 0 件。

### 3. 選挙監視活動と人民党政権の対応

- ・ 選挙監視の類型と主体
  - 国際選挙管理：国連を中心とする国際機関（→1993 年制憲議会選挙）
  - 国際選挙監視：常設の国際機関、各国政府、NGO を含む市民社会組織<sup>4</sup>
  - 国内選挙監視：選挙を実施する当該国内の非党派的な市民社会組織<sup>5</sup>
- ・ 活動内容
  - 長期監視員と短期監視員。大半の国際選挙監視員は短期監視員として投開票を中心に 1 週間から 10 日間前後で監視活動を行う（→表 2 参照）
- ・ 人民党政権の対応
  - 官製 NGO（GONG）による選挙監視活動の展開と諸外国の友好政党による監視団を招聘
  - NGO 法（2015 年 8 月制定）を根拠に選挙監視 NGO の活動を禁止（2017 年 7 月）

【表2】国際選挙監視員（短期監視員）の主な活動

選挙の過程	主な活動
投票前 (選挙運動)	派遣前研修／選挙関連行事に関する情報収集（講演会、集会、街宣活動など）／選挙運動の監視／選挙管理委員会への聞き取り調査／候補者や政党事務所への聞き取り調査／他の国際監視員との情報交換と調整（監視先の重複を避ける）／国内監視員との情報交換／監視活動地域の選定（監視する投開票所や監視ルートの策定）／投開票所の設置状況の検分
投票	選挙関連物資の有無の確認（投票箱、投票用紙、選挙人名簿など）／投票箱の中身が空であることと封印作業の確認／定められた手順で投票準備が進められたかの確認／投票行為の監視／異議申し立てや不正行為に対する投票所管理員の対応の監視／投票所周辺の治安状況の確認／国内監視員や政党立会人との情報交換／投票者への聞き取り調査／投票終了にともなう諸手続きの確認
開票	定められた手順で開票準備が進められたかの確認／投票箱の封印の確認／開票および集計作業の監視／異議申し立てや不正行為に対する開票所管理員の対応の監視／開票所周辺の治安状況の確認／開票および集計作業終了にともなう諸手続きの確認
開票後	各監視員の監視結果（評価）の集計／各監視員からの状況報告会（情報交換）／異議申し立てや不正行為に対する選挙管理委員会の対応の監視／監視結果（評価）の公表

（出所）山田裕史「民主化支援の逆説：カンボジアにおける国際選挙監視を事例に」金敬黙ほか編著『国際協力NGOのフロンティア：次世代の研究と実践のために』明石書店、2007年、148頁の表1。

<sup>4</sup> カンボジアで選挙監視活動を行う主な市民社会組織として、米国の民主化支援団体の IRI（International Republican Institute）と NDI（National Democratic Institute）や、アジアの選挙監視団体の ANFREL（Asian Network for Free Elections）などが挙げられる。

<sup>5</sup> カンボジアの代表的な選挙監視 NGO として、COMFREL（Committee For Free and Fair Elections in Cambodia）と NICFEC（Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia）が挙げられる。

- ・選挙監視活動が直面する問題<sup>6</sup>
  - 能力のパラドックス：監視員の追跡能力が限られている所でこそ不正は生じる
  - 包括性のパラドックス：監視対象期間を選挙当日に絞れば比較的信頼のおける判断が下せるが、対象期間を広げてより包括的に不正を監視しようとすれば確定的判断が下しにくくなる
  - 手続き的判断のパラドックス：不正行為を見つけることで選挙の質を判断することはできても、その不正がどの程度選挙結果を変えたかは別問題
  - 収斂のパラドックス：監視員と政党はそれぞれ中立的判定者と政治アクターという異なる戦略的関心を持ち込むため、たとえ両者の意見が一致したとしても、利害関心の一致に過ぎないかもしれない

#### 4. 日本政府による選挙改革支援（2014～2018年）

- ・選挙改革の経緯
    - 2013年総選挙で躍進した野党・救国党は選挙結果の受入を拒否して大規模な抗議行動を継続。2013年9月、人民党と救国党は選挙改革の必要性に合意。同年11月、フン・セン首相が安倍晋三首相に選挙改革支援を要請
    - 2014年7月、国家選挙委員会（NEC）の抜本的改革などに関する政治合意
    - 2015年3月、NEC法と新選挙法成立。同年4月、新NEC発足（NEC委員9人の内訳：人民党4人+救国党4人+両党の合意に基づく1人）
  - ・選挙改革支援の3本柱
    - 選挙人登録プロセス支援（EUと共同実施）：生体認証（指紋認証）システムを導入した選挙人登録と新たな選挙人名簿の作成（2013年に約970万人であった有権者数は2017年には約840万人に減少）
    - 選挙実施管理プロセス支援：選挙実施細則に対する改善提案、集計用紙の様式の改善、集計用紙をそのままNECのウェブサイトで公開する開票速報システムの導入
    - 有権者教育支援：ツールの多様化と量の増大、選挙情報を提供するスマホアプリの開発
  - ・日本の支援に対する評価
    - 2017年の救国党党首の逮捕と同党解党など人民党政権の強権化に対して、EUと米国は選挙支援から撤退
    - 日本は「選挙改革支援はあくまでも技術協力であり、特定の政党に対する支援ではない」との立場をとり、中国やロシアなどとともに2018年総選挙に対する支援を継続
- 2018年総選挙に正統性を付与したとの批判が大勢を占める一方、公正で透明性の高い選挙管理事務の実現に一定の前進が見られた

---

<sup>6</sup> Andreas Schedler, ed. (2006) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.



【資料】制憲議会選挙および国民議会議員選挙の結果（1993～2018年）

政党	制憲議会選挙（1993年5月）				第2期国民議会議員選挙（1998年7月）				第3期国民議会議員選挙（2003年7月）			
	投票率89.56% 参加政党数20				投票率93.74% 参加政党数39				投票率83.22% 参加政党数23			
	得票数	得票率	議席数	議席占有率	得票数	得票率	議席数	議席占有率	得票数	得票率	議席数	議席占有率
カンボジア人民党	1,533,471	38.23	51	42.50	2,030,790	41.42	64	52.46	2,447,259	47.35	73	59.35
フンシンベック党	1,824,188	45.47	58	48.33	1,554,405	31.71	43	35.25	1,072,313	20.75	26	21.14
サム・ランシー党	—	—	—	—	699,665	14.27	15	12.30	1,130,423	21.87	24	19.51
仏教自由民主党	152,764	3.81	10	8.33	—	—	—	—	—	—	—	—
モリナカ党	55,107	1.37	1	0.83	8,395	0.17	0	0.00	6,808	0.13	0	0.00
その他	446,101	11.12	0	0.00	609,253	12.43	0	0.00	512,034	9.91	0	0.00
有効票	4,011,631	94.01	—	—	4,902,508	96.93	—	—	5,168,837	97.94	—	—
無効票	255,561	5.99	—	—	155,289	3.07	—	—	108,657	2.06	—	—
合計	4,267,192	100.00	120	100.00	5,057,797	100.00	122	100.00	5,277,494	100.00	123	100.00

政党	第4期国民議会議員選挙（2008年7月）				第5期国民議会議員選挙（2013年7月）				第6期国民議会議員選挙（2018年7月）			
	投票率75.21% 参加政党数11				投票率69.61% 参加政党数8				投票率83.02% 参加政党数20			
	得票数	得票率	議席数	議席占有率	得票数	得票率	議席数	議席占有率	得票数	得票率	議席数	議席占有率
カンボジア人民党	3,492,374	58.11	90	73.17	3,235,969	48.83	68	55.28	4,889,113	76.78	125	100.00
フンシンベック党	303,764	5.05	2	1.63	242,413	3.66	0	0.00	374,510	5.88	0	0.00
サム・ランシー党	1,316,714	21.91	26	21.14	—	—	—	—	—	—	—	—
人権党	397,816	6.62	3	2.44	—	—	—	—	—	—	—	—
ノロドム・ラナリット党	337,943	5.62	2	1.63	—	—	—	—	—	—	—	—
救国党	—	—	—	—	2,946,176	44.46	55	44.72	—	—	—	—
その他	161,666	2.69	0	0.00	202,601	3.06	0	0.00	1,098,618	17.34	0	0.00
有効票	6,010,277	98.35	—	—	6,627,159	98.40	—	—	6,362,241	91.45	—	—
無効票	100,551	1.65	—	—	108,085	1.60	—	—	594,659	8.55	—	—
合計	6,110,828	100.00	123	100.00	6,735,244	100.00	123	100.00	6,956,900	100.00	125	100.00

（出所）国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）および国家選挙委員会（NEC）発表の選挙結果をもとに報告者作成。

（注）網掛け部分は与党を示す。

### 講義③「インドネシアの立法過程の課題：法整備支援の経験から」横幕孝介（法務省法務総合研究所国際協力部教官・検事）

横幕：皆さん、こんにちは。本日は、貴重な機会をいただきまして、誠にありがとうございます。先ほどご紹介いただきました、法務省法務総合研究所国際協力部教官の横幕と申します。後ほど、簡単に触れさせていただきますが、私は、2016年の2月から2018年の3月まで、JICA長期派遣専門家として、インドネシアに赴任していました。赴任中の配属先は、法務人権省という、日本で言えば法務省に当たるところですが、そこで法整備支援に携わっておりました。

もちろん、名古屋大学にはインドネシアのご専門の先生がいらっしゃいますし、皆さまからしますと、学術的には、はるかに密度の濃い講義を受ける機会もあるかと思います。私は実務家ですので、法整備支援の現場での活動を中心として、そういった支援の中から見えてきたインドネシアの立法、実務の状況について、ご報告させていただきたいと思っております。

まず、私自身もそうでしたけれども、必ずしも多くの方にとって、インドネシアになじみがあるわけではないと思います。そこで本日は、前半に、簡単に、インドネシアがどのような国なのかという概観をお話しして、後半で、インドネシアでの法整備支援の概要、そして、立法事務の現状と課題といった形で、ご説明させていただきたいと思います。

初めに簡単な経歴です。バックグラウンドは検事です。2001年に任官し、全国各地の地検で勤務した後、2013年～2016年まで、法務省法務総合研究所国際協力部の教官を務め、2016年から2018年までインドネシアに赴任しました。その後、東京地検に戻り、2019年6月に、2度目の教官となりました。現在は、ベトナムを担当しております。

では、インドネシアの概観ですが、まず、日本とインドネシアの関係という観点から見ていきたいと思います。東京、ジャカルタ間は、約5,700キロで、飛行機で、約8時間の距離です。また、インドネシアはマラッカ海峡、スンダ海峡、ロンボク海峡など、海上交通の要衝に位置しており、日本の貿易にとっては、非常に重要な国です。車は90%、バイクはほぼ100%が日本産です。非常に多くの日本企業が進出しています。日本にとっては、天然ガス、原油などの、重要なエネルギーの資源の輸入先でもあります。

また、ASEAN本部が置かれていて、ASEAN内でも、存在感を示しています。先日開かれたG20のASEANで唯一のメンバー国でもありました。また、日本の文化との関係で、五輪真弓の「心の友」というのがソウルソングとなっています。私自身、恥ずかしながら、五輪真弓というと「恋人よ」しか知りませんでした。インドネシアでは「心の友」が、鉄板の名曲となっています。

次に、インドネシアの一般的なデータです。特徴としましては、アメリカがすっぽり入るぐらいの横に長い国で、それに伴い、標準時も3つあります。その分、民族や言語数も非常に多いということで、地方では公用語であるインドネシア語が通じないところもあります。また、国民の9割がイスラム教徒です。もっとも、世俗的イスラムを標榜しており、いわゆるイスラム国家ではないとされています。ですが、向こうで暮らしていると、毎日、

早朝から、アザーンというお祈りの呼び掛けがお構いなく大音量で街中に流れるなど、やはりイスラム教を中心とした国であるということを意識させられます。

次に、少し違った面から見たものですが、世界最大の島嶼国という顔も持っています。島数は、数年前まで、約1万7,000と言われておりましたが、最近、約3,000ほど減ったようです。それぐらい、島が多過ぎることなのか、あるいは、なかなか国の調査が難しいということなのか、その両方なのかは不明です。

首都ジャカルタだけでなく、第2の都市、スラバヤもジャワ島東部にあり、1億人以上がジャワ島に集中しています。ジャカルタの高層ビルなどを見ると大都会に見えますが、逆に地方との落差の激しさが非常に大きな課題となっています。民族が多様であるだけに、1つの国家としてのアイデンティティーをいかに保つのかということを常に意識しているようです。その表れが、「多様性の中の統一」という国是で、あえてイスラム教を国教としないというのも、その姿勢の1つと言えるかと思います。

次は、経済に関するデータです。詳細には立ち入りませんが、1人当たりのGDP、つまり年収のイメージで捉えると、約3,800ドルです。日本円で約40万円で、日本の1人当たりのGDPの約10分の1ということになります。ジャカルタだけを見ますと、東京と変わらないような顔もあるのですが、やはり、これだけの1人当たりのGDPの差を見ますと、人口の差もさることながら、それだけ地方と中央との格差の激しさがあるのだろうと感じさせられます。

行政区分ですけれども、インドネシアは州、県、市、村に分かれています。日本と異なり、県と市というのは同レベルです。県は農村地帯、市は都市部の自治体を指しています。民族が多様な反面、国の統治に対する不満もあり、アチェ州、あるいは、パプア州では今も独立を目指す運動があると言われています。この両州は、特にイスラム色が強い地域で、例えば、人前で抱き合うことや、婚前交渉といった行為に関しては、公衆の面前でむち打ちを受けるというように、独自の条例が設定されています。

2004年にはスマトラ沖地震が起きましたが、アチェ州の復興の際には、日本からも支援が行われ、先ほどの五輪真弓の「心の友」は、そのときの復興ソングとして、インドネシアの人々の間で多く口ずさまれたようです。

カリマンタン島には、今、首都移転の話が上がっています。大きな原因として、交通渋滞による経済損失が指摘されていますが、その他にも、海面上昇あるいは地下水のくみ上げによるジャカルタの地盤沈下、洪水の懸念といった問題もあるようです。

次に、ごくごく大まかな略史です。今でこそ、イスラム教の国というイメージが強いですが、当初はヒンズー教や仏教の王国から始まりました。最初に仏教やヒンズー教の文化が存在したことは、インドネシアが多様性を認めるバックグラウンドになっているのだと思います。その後、オランダの植民地となり、今もジャカルタの北部には、バタリアと呼ばれていたところの建物が残っています。

独立後のインドネシアは、約半世紀の独裁時代を経て、1998年から民主化の時代が始まりました。パンチャシラの原則というのは、スカルノが提唱した国の根本規範ともいえるべきものです。全ての法令を超越していて、5つの原則からなっています。このうちの1つの原

則である「唯一神への信仰」というのは、イスラム教を指すわけではなくて、何らかの宗教に対する信仰であればよいとされています。その反面、共産主義ですとか、無神論というのが禁止されており、過去に、SNS で「神は存在しない」と書き込んだ人が、宗教を冒瀆したとして逮捕されたということもあります。

次に、統治機構についてです。現在の統治機構は、三権分立です。ただし、以前は、戦前の日本と同様、裁判所の人事を法務人権省が有しているなど、現在とは違った構造を持っていました。また、国民協議会は、以前は国の最高機関でしたけれども、現在は、憲法改正等の一部の権限を有するのみとなっています。

インドネシアの行政機関の特徴は、大統領制という点と、各省の他、3つの分野に分けて、その各省間の調整を行う調整大臣府というものが置かれているという点です。政治治安の分野、経済の分野、社会福祉の分野、この3つの分野に分かれています。

また、司法機関としては、日本と異なり、憲法裁判所がある他、最高裁判所の裁判官の任命に関する推薦等を行う司法委員会があります。この司法委員会も、最高裁判所、憲法裁判所と並んで、憲法上の機関として明記されています。

次に、インドネシアの裁判所の構成です。最高裁判所の系列に属する下級裁判所として、4つの系列を有しているというのが、大きな特徴です。また、憲法裁判所による法律の憲法に対する適合性審査権、最高裁による下位法令の法律に対する適合性審査権というふうに、司法審査権は、対象法令によって分かれています。

私が派遣されていた法務人権省の組織、権能は、先ほど述べたとおり、日本の法務省に近いものとなっています。ただし、その中の総局の一つである法規総局は、日本の内閣法制局のような組織権能を、また知財総局は、日本の特許庁や文化庁のような権能を有しているという点が、大きな違いです。そして、この2つの総局が、私が派遣されていたプロジェクトでのカウンターパートです。

以上で、ざっと、インドネシアの概観を終えましたので、これから、インドネシアにおける法整備支援についての説明に移りたいと思います。

まず、インドネシアで、司法分野での交流が始まったのは1998年です。2007年に、法制度整備支援に関連する初めてのプロジェクトとして、和解調停プロジェクトが実施されました。このプロジェクトは、インドネシアの最高裁をカウンターパートとして、日本から、弁護士さん1名が派遣され、法務省はこれをバックアップする形で協力しました。2009年にこのプロジェクトはいったん終了しましたが、以降、法務省は独自での支援を継続しながら次のプロジェクトの開始に向けて検討を重ね、その結果、2015年12月から、新たに現行のプロジェクトが開始されるに至りました。

次に、現行のプロジェクトの概要です。期間は5年間です。インドネシアの最高裁、法務人権省の法規総局、知財総局、この3つの機関を対象にしたプロジェクトとなっています。これらの3つの機関の活動によって、最終的には、「知的財産制度について、法的整合性を向上させる体制が整備され、知的財産の保護体制が強化される」という目標が達成されることを目指しています。端的に言うと、知的財産の保護体制の向上と法令間の整合性の向上。この2つを柱としたプロジェクトだということになります。

私が派遣されていた法務人権省法規総局では、主にこの２つ目の柱を担当し、法的整合性を向上させる枠組みを整備するという成果が期待されていました。そのため、法令の制定に関する基本法の改正、執務参考資料の作成、これを活用した人材育成、ビジネス関連法令についての整合性調査等といった活動を進めました。プロジェクトの体制は、長期専門家３名、業務調整員２名、現地スタッフ３名です。業務調整員というのは、主に、庶務ですとか、会計等の業務を行う立場で、プロジェクトでは重要な役割を果たしています。本来、相手方機関が３つありますので、３人いても良いということになりますが、予算上の問題で２名になりました。当初は１名で始まり、さすがに厳しいということで、１名増員されて、現在は１人が最高裁と法規総局、そしてもう一人が知財総局という形で分担しています。オフィスは、当初、特許庁が以前から知財総局の建物の中に持っていたオフィスを一緒に使わせてもらうという方法も検討されていましたが、結局、これが困難となり、外部のオフィスを含め、３つの機関ごとにオフィスが分散した状況になっています。ちなみに、法整備に関わるプロジェクトは、現在、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー、インドネシアにありますが、１つのプロジェクトでオフィスが分散しているというのは、恐らくインドネシアだけではないかと思います。また、日本側からは、大学教授や実務家の先生方から、適宜、アドバイスをいただける体制を取っていました。私自身も、在任中、インドネシアの担当として、名古屋大学の島田先生には、大変お世話になりました。

私が派遣されていた法務人権省法規総局は、事務局を含めると、全部で７つの局で構成されています。事務局、起草局、第一整合性局、第二整合性局、公布出版翻訳局、条例指導育成局、訟務局の７局ですが、法令の審査を行うのが、このうちの第一整合性局と第二整合性局です。

次は、具体的に私が赴任中に行った業務の概要です。まず、従前のプロジェクトがいったん途絶えて、ゼロからの立ち上げということになりましたので、オフィスの選定から始めました。オフィスを借りるといっても、内覧の状態ではコンクリートが打ちっぱなしの状態、それからどこを選ぶか、選んだとして、内装工事をどう進めるか、机や棚をどうレイアウトするかとか、コピー機、本の購入といった、最低限必要な備品の調達を要し、その後、スタッフの面接、雇用などの準備を進めていきました。このようにしてオフィスを立ち上げた後、順次、法令に関する実情の調査、それに基づく法律の改正作業や執務参考資料の作成といった支援を行っていきました。

今ご説明した活動を、どのような方法で行ったのかという、活動のスキームの観点から整理すると、まず、日常的に行うミーティング、ワーキンググループです。あるいは、イベント的に、数カ月に１度ぐらいの頻度で行う現地セミナーのほか、年に１度ないし２度ぐらいの頻度で、日本で行う本邦研修があります。これは共同研究ということもあります。大きく分けて、この３つのスキームを使い分けながら、活動を進めてきました。

特に、このプロジェクトは、３機関が合同で１つのプロジェクトを行うという形を取っていましたが、現地セミナーや本邦研修については、私が派遣されていた法規総局が単独で行ったり、あるいは、テーマによっては３機関または２機関で合同で行っていました。場所もジャカルタだったり、地方だったり、さまざまな場所で行いました。

今ご説明した現地活動をどこで行ったのかをマッピングすると、スマトラ島、ジャワ島、カリマンタン島、スラウェシ島、ハルマヘラ島、パプアなどの大きな島では、ほぼ実施したといえます。1年目は、立ち上げ準備等で、地方まで足を延ばす機会がなかったのですが、2年目からは、機会が許す限り、地方に行くようにしました。ただ、いかんせん、非常に広い国ですので、結論としては、やはり、一部に限られてしまったかなというふうに思っています。

では、ここから、これらの活動を通じて見えてきたインドネシアの立法実務、これをめぐる現状と課題ということに話を進めたいと思います。

まず、インドネシアの法令にまつわる特色ですが、法令数が多いということが何より大きな特徴として挙げられると思います。私が派遣されていた法規総局でもデータベースを管理していますが、そのデータベースには、約5万の法令数が掲載されています。それでも、全てではなくて、カウンターパートと「実際、全部で幾つあるんですか」という話をしたことがあるのですが、なかなか担当者でも分からないのです。当局者でも分からないくらい多いということは確かなようです。

そもそも、何でそんなに必要なのかというのは素朴な疑問ではありますが、やはり、背景には、さまざまな事情があるのだと思います。例えば、その理由の1つとして、「インドネシアは、非常に多民族であるので、あえて細かいところまで法令の中で、規定しておく必要がある」という事情を聞いたこともあります。いずれにせよ、インドネシアの政府も、法令の数が多過ぎることは克服すべき課題であると捉えているようです。当然、法令の数が多ければ多いほど、それ自体が、法令間の整合性を確保する上でネックになるということにもつながります。

また、インドネシアの法令の特色として、法令のヒエラルキーが明文で規定されているという点も、その1つです。上から、1945年の憲法、国民協議会の決議、法律、法律に代わる政令、政令、大統領令、州条例、一番下に、県、市の条例。こういうヒエラルキーが、1つの条文に定められています。他方、ヒエラルキーに入らない法令も同じ法律の中で規定されており、ヒエラルキーが明文で規定されているだけに、その中の法令と外の法令との優劣はどうなるのかということが大きな問題の1つになっています。

また、3つ目の特徴として、日本では、法令の制定手続を定めた法令というと、国会審議の段階の手続やルールを定めた国会法、議院規則というものがありますが、インドネシアでは、各種法令の制定手続を定めた法律というものがあります。これが、ヒエラルキーを定めた法律でもあるのですが、「法令の制定に関する2011年法律12号」という法律です。この法律では、各法令の起草から審査、公布に至るまでの手続の他、例えば、条文を作成するときの言葉遣い等の細かいルール、日本では法制執務などと呼んでいますけれども、そういう細かいルールまで、非常に細部にわたって規定されています。

また、日本と異なる特徴として、長期、短期の立法計画に基づいて、立法作業が進められているということもあります。長期が5年、短期が1年のものです。そして、立法上の課題は、アカデミックペーパーにおいて検討されます。アカデミックペーパーというのは、立法事実を検討するペーパーのことです。主に、学者の方たちによって検討されることから、ア

カデミックペーパーと呼ばれています。ただ、このアカデミックペーパーについては、その後の法案の検討段階で条文が書き直されるようなことがあった場合、遡ってアカデミックペーパーを書き直すというようなこともあると言われており、かなり役割が形骸化しているのではないかという指摘もされています。

それから、改正の方式ですけれども、日本では、いわゆる溶け込み方式と言われる方法によっています。詳細はややこしくなってしまうので、あまり立ち入りませんが、要は、日本の改正法というのは、何条の A という言葉を B に置き換える、改めるとか、A という言葉の後に、C という言葉を加えるなど、一語一句を直します。

インドネシアでは、そういった方式ではなく、むしろ、世界的にはそうではない方式のほうが多いようですが、条文や、項単位での追加、変更等を行っています。つまり、何条を改める、何項を以下のように改めるといった形にすれば、条項単位での変更になりますので、文字単位の変更に比べると分かりやすいという面はあります。ただ、その一方で、その経過を踏まえた条文が法典化されていないという問題もあるため、現時点で一体どの条文が生きているのかということを正確に把握するために、非常に大変な作業を要するということになっています。正確を期すためには、結局、1 つ 1 つ改正前の条文に当たっていかないとけないことになり、それが法令の整合性の確保を困難にさせている 1 つの原因、大きな原因であると言われています。

次に、法令間の不整合の実情について、簡単にご説明します。実は、不整合の実情といっても、それを調査するということが自体が容易なことではありません。その背景には、先ほどから申し上げているとおり、法令数が多過ぎる、あるいは、現時点で、生きている条文を正確に特定すること自体が困難だということの事情もあります。この点は、実は、当局の方でも正確に把握しきれておらず、赴任中、何度か現地の当局の方、あるいは、実務家の方、学者の方とお話する機会があったものの、具体的な点には話が至らないということが多かったというのが実情です。むしろ、逆に、日本の企業の方たちから、「こういう条文があることによって、非常に苦労しています」という声が聞ける機会の方が多かったと感じています。

その中で、不整合の例としては、幾つかのパターンというものがあります。法律が施行されているのに具体的な施行規則がない、同じ意味なのに法律間で異なる用語が用いられている、同じ法律の中で同じ用語を異なる意味に用いている、上位法令と下位法令とで内容に齟齬があるといったものです。このうち、法律が施行されているのに、施行規則が存在しないというのが、案外、インドネシアの法令ではよく見られる現象です。これについては、後でご説明したいと思います。

また、法令間の不整合に関する実情の 1 つとして、憲法裁判所は、法律に対して違憲判決を出すことに非常に積極的だと言われています。憲法裁判所が設置されてから 14 年ぐらいになりますが、この間、500 を超える法律が違憲と判断されているとのことであり、やはり日本と比較するとだいぶ様子が違います。それから、条例については、2016 年までに、3,000 を超える条例が上位法令に違反するとして内務大臣によって廃止されるということがありました。ただし、内務大臣による条例の廃止ということについては、そもそも、内務大臣が条例を廃止できるということ自体、三権分立を定める憲法上の問題をはらんでいるということ

でもあります。実際に、これを認めた法律の規定につきましては、後に、憲法裁で違憲の判決が下されています。

次に、立法実務をめぐる課題についてです。大きく、法制度上の課題として、法令のヒエラルキーの混乱、各種規定事項の曖昧さ、司法審査制度など、また、実務上の課題として、立法計画、アカデミックペーパーの形骸化、各種の運用、法典化、起草、審査担当者（ドラフター）の能力、不足などです。このうち、法制度上の課題のうち、例えば、この法令のヒエラルキーの混乱というのは、先ほどお話ししたことの他、ヒエラルキーに規定された法令の中に矛盾があるのではないかという問題です。

具体的にいうと、先ほどのヒエラルキーの一番上には 1945 年の憲法があるのですが、その憲法では、表現の自由、あるいは、結社の自由を認めています。それに対して、2 番目にある国民協議会決議では、共産党を禁止する規定というのが設けられているのです。現行法上、国民協議会決議を司法審査の対象とする規定がないということもあり、立法当時は、そういったものをそもそもヒエラルキーに入れるのはおかしいのではないかという議論もあったようですが、結局、ヒエラルキーの中に入れるということになったようです。このように、一見しただけでも、国民協議会決議の位置付けというのは、単なる論理の問題ではないというところがあり、歴史的、政治的、宗教的な意味合いがあるとも言われているようですが、いずれにせよ、なかなか容易に割り切れない困難さがあると感じさせられます。

それから、法制度上の課題としての司法審査制度というのは、先ほど、最高裁と憲法裁の司法審査権が分かれているという説明しました。そうすると、理論上、ある法律が憲法裁によって違憲と判断されても、最高裁がその下位法令について違法と判断しないことがあり得ることになるわけです。そうすると、下位法令だけが、効力を有し続けてしまうという事態が構造的にはあり得るという、そういう課題も抱えています。

この他、幾つかの課題について説明をします。まず、各種の規定事項の曖昧さというのは、特に、法律事項についての課題です。法律事項というのは、言うまでもありませんが、法律で定めるべき事項です。日本では、これは国民の権利を制限し、または義務を課す規定だというふうに考えられています。

日本では、例えば政策の検討段階において、ある課題を法令によって解決すべきであるとされた際、それが、法律によるべきなのか、あるいはそれよりも下の法令によるべきかということが検討されます。その際に重要な概念になるのが、この法律事項です。政策の中に法律事項が含まれているのであれば、法律で定めるべきであり、逆に、法律事項が含まれていないのであれば、法律ではなくて、法律よりも下の法令で定めるべきだと考えられます。そうすることで、いたずらに法律の数が増えてしまうのを防ぐことを担保しているわけです。

これに対して、インドネシアでは、2011 年の法律 12 号の条文で、法律事項の内容を定める規定があり、具体的には、a 憲法に関する詳細を定めた規定、b 他の法律による委任事項、c 条約の承認、d 憲法裁判所の判決への対応、e 社会の法的ニーズへの対応、と定められています。この a から e をご覧になればお分かりのとおり、法律事項の内容が、広いのです。特に、e の規定は、「社会の法的ニーズへの対応」とあり、もちろんこれは翻訳ですので、言葉の問題もありますけれども、「社会の法的ニーズへの対応」には何でも入ってしまうので



はないかという条文になっているわけです。こういう規定があるために、非常に細かいところまで法律で規定してしまうということが許されてしまい、結果として、法律の数が増えることにもつながっています。そして、不整合をもたらす原因にもつながっているのです。

次に、経過規定の在り方を例に取ってご説明します。経過規定というのは、ご承知のとおり、法律の改正によって新しい法規制の状態に移行するのを円滑に進めるために設けられる規定です。例えば、日本では、刑法の改正のときに「この法律の施行前の行為については、なお、従前の例による」というような経過措置の規定を置くことがあります。これにより、施行前にした犯罪行為については、改正の影響を受けませんということが分かるわけです。

ところが、インドネシアでは、特に下位法令に関する経過規定を設ける際によく見られるのですが、どの条文が経過措置の対象となるのかということが、その条文の中で、明示されないということがあります。例えば、「本法の施行時において、改正前の法律に関する全ての施行規則は、本法の規定に抵触しない限り、依然として有効である」という規定で、法改正においては、このような条文が設けられることが多いです。この規定によると、結局、施行規則の条文のうち、どれが改正法の規定に抵触するかを読み手が判断しなければならないことになります。そうすると、人によって判断が分かれることもあり得るわけですから、結局、どれが依然として有効で、どれが改正によって効力がなくなったのかを客観的に特定することが、非常に困難になるということになります。

次の例が、法律の施行日に関する規定と運用についてです。この法律の施行日に関する規定として、日本には法の適用に関する通則法という法律があります。これによると、原則として、公布から 20 日を経過した日から施行するとされています。ただ、実際には、そういった原則規定が適用されることは、まずないと言われています。と言うのも、実際には、国民への混乱の防止ですとか、あるいは、施行前に下位法令を準備しなければいけないからで、そういった必要から、公布の日から一定の間隔を空けて施行日を定める規定が設けられるのが通例だからです。つまり、日本では、原則規定はあるけれども、それは、万が一、施行日に関する規定を設け忘れたときの補助的な意味を有すると位置付けられています。

これに対して、インドネシアでは、先ほどの法律 12 号では、公布日＝施行日という原則規定が置かれています。この公布日＝施行日とする原則それ自体、国民にとっては、公布と同時にいきなり新しい法律が適用されてしまうということになりますので、混乱を招くのは否定できないと思います。また、円滑な施行のためには、法律の公布までに下位法令も準備しておかなければいけないということになりますが、公布日＝施行日となると、そういったこともなかなか困難であって、法律と同時に下位法令まで準備できているケースは極めてまれと言われています。そういったことが、法律が施行されても下位法令がないという事態を招く原因になっています。この点は、あくまでも、公布日＝施行日というのは原則的な規定にすぎず、例外を許さないものではありませんから、運用によって柔軟に対応することも可能なように思えます。実際、「そういった運用はできないのでしょうか」という話を現地の実務家の人と話をしたときも、「いや、それは、そちらの方がいいと思う」という意見を言われる方もいらっしゃいました。これに対し、当局の方たちとの話では、「そういう規定になっているから」という話で議論が止まってしまうということが多く、結局、これまでのと

ころは、これを改める方向には至っていないという状況にあります。

それから、ドラフターの数、能力の点に関する課題です。インドネシアでは、法令の制定手続には、ドラフターが大きな役割を担っています。日本では、法律の起草や、審査を行う担当者の資格というのは、公務員として国家試験にパスするということだけです。しかも、起草あるいは審査を担当するのは、キャリアパスの1つとして、担当部署に配属された一定期間のみということになります。

これに対して、インドネシアでは、起草や審査を担当するのは、公務員としてであるだけでなく、別の国家資格に合格し、かつ研修を受けたドラフターという資格を有していなければならないとされています。そして、ドラフターは、その後ずっと法案起草等の業務に従事することになる一方、このドラフターの絶対数が少ないということも非常に大きな課題になっています。

先ほど、法令数が約5万ということを申し上げましたけれども、それに対して、ドラフターの数、全部で800人にも満たないというのが実情です。特に、ドラフターは、中央政府に所属していたり、地方政府に所属していたり、所属形態は色々ですが、地方政府の数がインドネシア全体で542あるのに対し、地方政府に所属しているドラフターは、わずか7名です。この数値は、私が赴任していた2017年当時のデータですので、今はもう少し増えているかと思いますが、いずれにせよ、非常に少ないです。しかも、法令の制定にはドラフターが関与しなければならないとされる反面、地方条例の制定に当たっては、中央政府のドラフターの関与を任意的なものとするという規定があるため、地方政府としては、これを奇貨として、どちらかという中央政府のドラフターを関与させずに事を進めたがるという傾向もあります。しかし、本来、条例を含む法令の制定には必ずドラフターが関与しなければならないのですから、もし中央政府のドラフターを関与させないのであれば、少なくとも地方政府のドラフターは関与させなければならないというのが法の建前です。ところが、いかにせん、その数が7名しかいないので、結局、条例の制定に当たってドラフターを関与させることなど、事実上不可能というのが現実です。

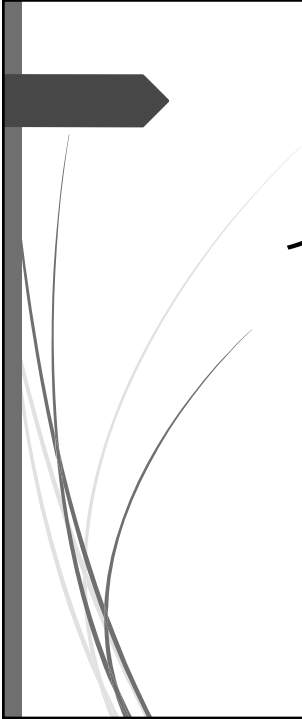
法律の建前とは裏腹に、現実的には、専門的なドラフターの関与がないまま条例が制定されているケースがほとんどではないかと推測されており、そのことが、多くの条例が上位法令に違反するとして廃止されたことにつながった原因の1つでもあると言われています。

このように、いろいろな課題があるわけですが、現在、そうした課題へ対応するためとして、2011年法律12号の改正作業が進められています。プロジェクト活動の柱の1つが、この改正作業に対する支援でした。この12号法律は、先ほどからお話ししているとおり、各法令の法定手続、各法令の規定事項、立法技術など、あらゆる法令の制定手続の基盤となる法律であるため、その改正作業に対する支援は、法令の整合性を向上させる仕組みの基盤整備に資すると位置けることができます。そこで、現地では、立法実務等の実情調査と並行しながら、この改正作業の支援を行っていきました。この改正が検討されている論点というのが、法令のヒエラルキーの再構成、大臣令に対する審査の強化、条例の制定手続（ドラフター関与の強化等）、事後評価手続の導入などですが、詳細は、時間の関係もありますので省略をさせていただきます。

2つ目の活動の柱が、執務資料の作成です。インドネシアでは、既存の執務資料、参考資料は、一読して困難なものが多いと言われています。そこで、プロジェクトでは、日本の実務家が使っているような手軽で使いやすいものを目指して、作成作業を進めているところです。

もちろん、法令間の不整合というのは、複数の要因が絡み合って生じていますので、これらのプロジェクト活動だけで直ちに是正できるものではありません。しかし、法令間の整合性の向上というのは、立法手続、立法実務に関わる問題であり、その国の権力システムの根幹そのものに関わる問題であるといっても過言ではありません。それだけに、やはり、その改善は一朝一夕にはいかないだろうと思います。時間はかかったとしても、1つ1つの課題に取り組むことで、その向上を目指すしかなく、それだけ長期的なスパンを持って取り組むべき課題であると思う次第です。

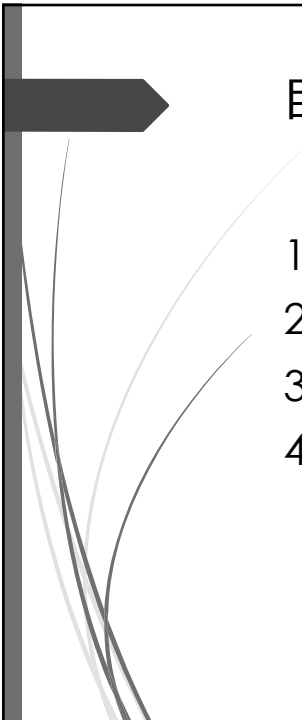
最後の方で少し駆け足になり恐縮ですが、これで私からの講演を終わりとさせていただきます。どうもありがとうございました。



# インドネシアの立法過程の課題 ～法整備支援の経験から

令和元年8月26日  
法務省法務総合研究所国際協力部教官  
検事 横幕孝介

1



## 目次

1. はじめに
2. インドネシアの概観
3. インドネシアにおける法制度整備支援の概要
4. インドネシアの立法実務をめぐる現状と課題

2

## 1. はじめに

### ■略歴

- 2001年10月 検事任官（54期）
- 2013年4月 法務総合研究所国際協力部教官
- 2016年2月 インドネシア法務人権省派遣
- 2018年4月 東京地検公安部
- 2019年6月 法務総合研究所国際協力部教官

3

## 2. インドネシアの概観

4

## インドネシアと日本



- 日本から飛行機で約8時間
- マラッカ海峡等、国際海上交通の要衝の沿岸国
- 日系企業が多く進出
- エネルギー資源の重要な調達先
- ASEAN唯一のG20メンバー国
- 2018年に国交樹立60周年
- 五輪真弓「心の友」が魂の歌

5

## インドネシアの基本情報(1)



- 国土 190万km<sup>2</sup>（日本の約5倍）
- 人口 約2億6000万人（2017年。世界4位。日本の約2倍）
- 首都 ジャカルタ（≒東京23区の面積）
- 民族 マレー系ほか約300種族
- 言語 インドネシア語ほか約500
- 宗教 イスラム教（87%）、キリスト教（10%）、ヒンズー教（1.7%）、仏教（0.7%）

6

## インドネシアの基本情報(2)



- 国土 世界最大の島嶼国（約14000）、火山大国
- 人口 約60%がジャワ島（国土の約7%）に集中
- 首都 人口約1000万人（≒東京23区の人口）
- 民族・言語 多民族かつ多言語ゆえの「多様性の中の統一」
- 宗教 世界最大のムスリム人口（約2億人）を抱えるが、イスラム教は国教ではない

7

## インドネシアの基本情報(3)



- 主要産業 製造、農林水産、ホテル、飲食、建設等
- 輸出品 天然資源、電子機器等
- 輸入品 一般機械、電子機器、プラスチック製品等
- GDP/人（名目） 約3,876ドル（2017年）
- 在留日本人 約19,000人（2016年）
- 日系企業 約1800（JJC※法人登録数約700。2019年）

※Jakarta Japan Club（1970年に発足したインドネシア最大の日本人会。個人部会と法人部会（日本人商工会議所）から成る。）

8

## インドネシア基本情報(4)



- 行政区分は、州 (34) > 県 (415) 、市 (93) > 村
- 西部 (スマトラ、ジャワ、バリ) で、国家経済の約80%
- アチェ州、パプア州では、現在も独立に向けた活動あり
- 2019.4, カリマンタン島への首都移転計画を発表

9

## インドネシア略史



- 仏教、ヒンズー教王国時代 (5世紀～16世紀)  
シュリーヴィジャヤ王国、マジャパヒト王国 など
- イスラム王朝時代 (15世紀～20世紀)  
マラッカ王国、アチェ王国 など
- オランダによる植民地支配 (1602～1942)  
オランダ東インド会社、オランダ領東インド
- インドネシアの形成 (1942～1949)  
日本による占領、オランダからの独立戦争
- インドネシアの独立 (1949)

10



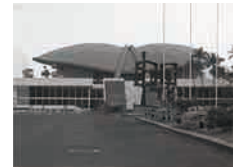
## 独立後のインドネシア



- スカルノ独裁（1950～1965）
  - ✓ パンチャシラの原則（①唯一神の信仰、②人道主義、③インドネシアの統一、④民主主義、⑤社会的公正）
  - ✓ 1945年憲法への復帰
  - ✓ 指導される民主主義
- スハルト独裁（1965～1998）
  - ✓ 開発独裁による経済発展、反共産主義、アジア通貨危機
- 民主化の時代（1998～）
  - ✓ 総選挙の実施
  - ✓ 初の直接選挙（2004）によりユドヨノ大統領が誕生（～2014）
  - ✓ ジョコウィド（2014～）、2019年4月に大統領選挙を実施

11

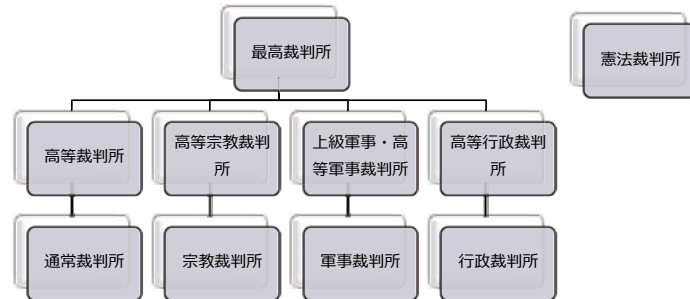
## インドネシアの統治機構



- 立法
  - 国民議会（比例代表制、560名）
  - 地方代表議会（多数代表制、132名）
  - 国民協議会（国民議会議員+地方代表議会議員）
- 行政
  - 大統領（国家元首かつ行政府の長）
  - 33の府省（1内閣府、3調整大臣府、29省）
  - 検事総長府（日本の検察庁に相当）は、大統領直轄の機関
- 司法
  - 最高裁判所系列の裁判所
  - 憲法裁判所
  - 司法委員会（最高裁判所裁判官任命の提案等）

12

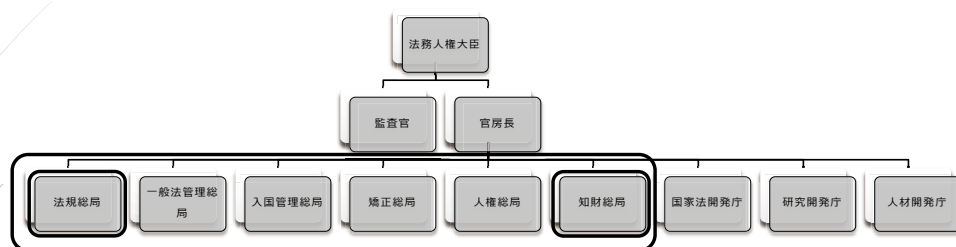
## インドネシアの裁判所の構成



- 最高裁判所：最高裁判事の定数は60。法律より下位の法令に対する法律適合性審査権を有する。
- 憲法裁判所：法律に対する憲法適合性審査権等を有する。
- 下級裁判所は、①通常（労働、汚職、商事等の特別法廷を有する）、②宗教、③軍事、④行政の4つの系列。

13

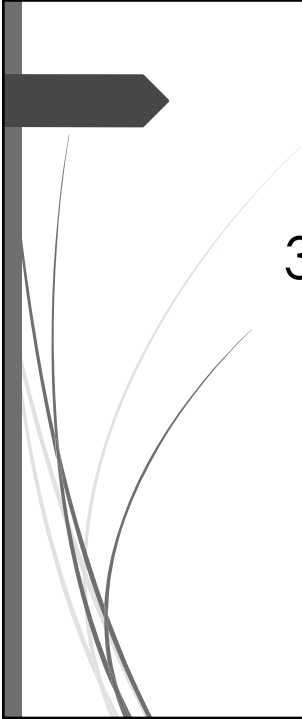
## インドネシア法務人権省の組織



6つの総局の大まかなイメージ

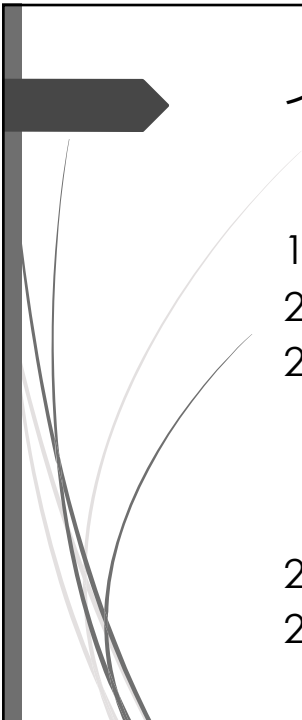
- 法規総局・・・内閣法制局+法務省訟務局
- 一般法管理総局・・・法務省民事局+同刑事局
- 矯正総局・・・法務省矯正局+同保護局
- 人権総局・・・法務省人権擁護局
- 入国管理総局・・・法務省入国在留管理庁
- 知財総局・・・特許庁+文化庁

14



### 3. インドネシアにおける 法制度整備支援の概要

15



#### インドネシアにおける法整備支援の経緯

1998年	司法分野での交流を開始
2002年	JICAの枠組みによる支援開始
2007年	JICA和解・調停強化支援プロジェクト
～2009年	<ul style="list-style-type: none"><li>・弁護士1名が長期専門家として最高裁に派遣</li><li>・法務省がバックアップ</li><li>・裁判官OBらがアドバイザーとして参加</li></ul>
2009年	法務省独自で支援を継続
2015年12月	現行JICAプロジェクト開始

16

## 現行プロジェクトの概要

(JICAビジネス環境改善のための知的財産権保護及び法的整合性向上プロジェクト)

■ 期間 2015年12月～2020年12月 (5年間)

■ 実施機関

① インドネシア最高裁判所 (SC)

② 法務人権省法規総局 (DGL)

③ 同省知財総局 (DGIP)

■ 目標

知的財産法制度について、法的整合性を向上させる体制が整備され、知的財産保護の体制が強化される

➡ 3機関における活動・成果の実現を通じて、上記目標の達成を目指す

17

## 各機関における活動と期待される成果

■ 最高裁判所 (SC)

(活動) 裁判官研修カリキュラム・教材の作成, 知財判例集の作成・公開, 知財訴訟, 仮処分等の審理手続の改善等

(成果) 知的財産事件の処理の予見性の向上

■ 法務人権省法規総局 (DGL)

(活動) 法令制定に関する基本法の改正, 執務参考資料の作成, これを活用した人材育成, ビジネス関連法令についての整合性調査等

(成果) 法令の整合性を向上させる枠組みの整備

■ 法務人権省知財総局 (DGIP)

(活動) 審査官の人材育成, 実施細則の改訂, 審査ガイドラインの改訂, 執行ガイドラインの作成, 文民捜査官に対する研修等

(成果) 知的財産の審査の質の向上、取締体制の改善

18

## 現行プロジェクトの体制

### ■ 現地の体制

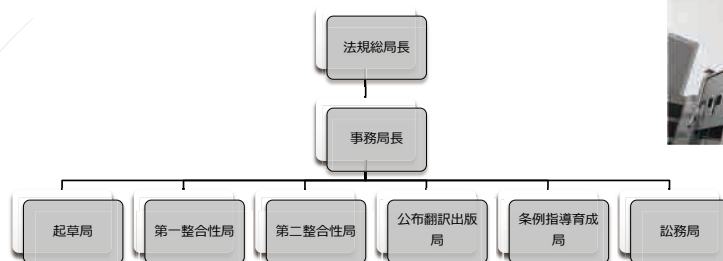
- 長期専門家3名（各機関に派遣）
- 業務調整員2名（①SC、DGL, ②DGIPを分担）
- 現地スタッフ3名（各機関を担当）
- 3つのオフィスに分散

### ■ 日本側の体制

- 大学教授、実務家（弁護士）の先生方
- ICD教官

19

## 法規総局（DGL）の組織



- 事務局 総務、国際協力の窓口等
- 起草局 法務人権省の所管法令の起草
- 整合性局（第一/第二） 全省庁の所管法律、政令の審査
- 公布翻訳出版局 法令の公布、英訳等
- 条例指導育成局 地方条例起草担当者（ドラフター）の育成等
- 訟務局 司法審査に関する訟務

20

## 赴任中（2016年2月～2018年3月）の活動

- 執務環境の整備
  - オフィスの選定・賃借、備品・書籍等の調達、通信環境の整備、スタッフの雇用等
- 法令に関する実情調査
  - インドネシアの立法手続、実務、整合性の状況の調査
- 法令間の整合性の向上に資する支援
  - 「法令の制定に関する2011年法律12号」の改正作業
  - 法制執務に関する執務参考資料の作成 など

21

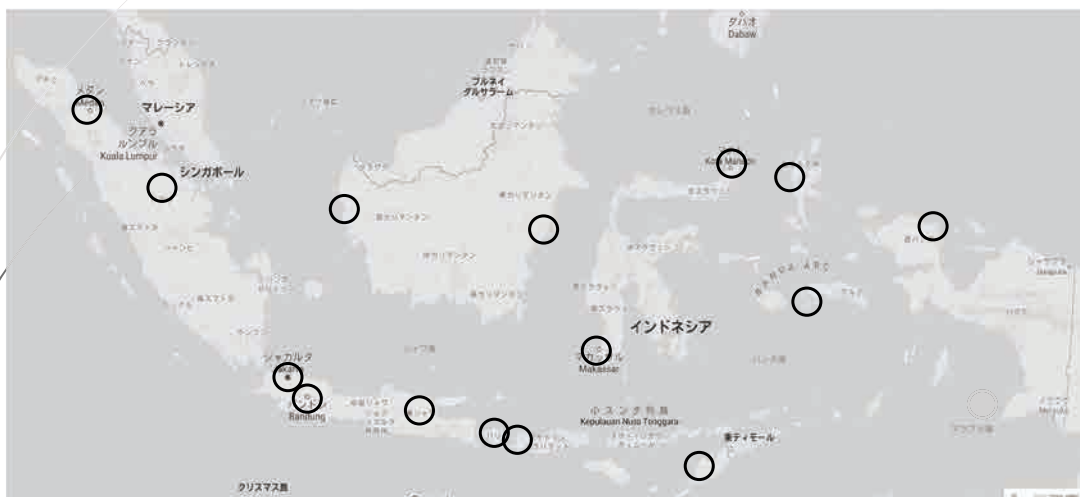
## DGLにおける活動概要



- ミーティング/ワーキンググループ等
  - 立法実務の調査
  - 2011年法律12号改正に向けた意見交換
  - 法制執務資料の作成 など
- 現地セミナー（地方/中央、単独/合同）
  - 立法手続、立法実務、憲法、地方自治、条例
  - 法制執務
  - 知財（新しいタイプの商標、周知商標、視覚障がい者保護のための著作権の制限）
- 本邦研修/共同研究
  - 内閣法制局、衆議院法制局、法務省、特許庁、文化庁、東京都庁、大阪市庁、大学、弁護士事務所等への訪問
  - 日本企業からみたインドネシア法令の不整合に関する課題

22

## 現地セミナー等の開催地

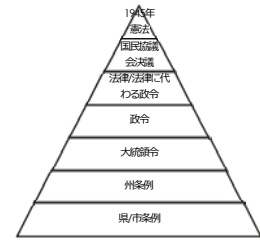


23

## 4. インドネシアの立法実務 をめぐる現状と課題

24

## インドネシアの法令の特色



- 法令の数が非常に多い
- 法律の明文で法令のヒエラルキーを規定
  - その一方、ヒエラルキーに入らない法令（各機関規則、大臣令、村条例等）の存在も明文で規定
- 法令の制定手続を定めた法律が存在（2011年法律12号）
- 立法計画（5年、1年）
- 立法課題は、アカデミックペーパーで検討
- 改正の方式は、追加・増補方式
  - ただし、公式に法典化されておらず、現行の有効な条文を特定するのが容易ではない

25

## インドネシアの法令間の不整合

- 不整合の実情を把握すること自体が、容易ではない
  - 法律が施行されているのに、具体的な施行規則がない
  - 法律間で、同じ意味なのに異なる用語が用いられている
  - 同じ法律の中で、同じ用語を異なる意味に用いている
  - 上位法令と下位法令とで内容に齟齬がある
- 憲法裁判所において違憲と判断された法律は、500超（2003～2017年まで）
- 2016年までに、3000超の条例が上位法令に反するとして内務大臣により廃止

26



## 立法実務をめぐる課題

- 法制度上の課題
  - 法令のヒエラルキーの混乱
  - 各種規定事項の曖昧さ（法律事項等の所管事項、委任規定、経過規定等）
  - 司法審査制度（憲法裁と最高裁に分かれた司法審査権）など
- 実務上の課題
  - 立法計画、アカデミックペーパー（立法事実検討）の形骸化
  - 各種の運用（法律の施行日に関する運用等）
  - 法典化（データベース化の精度、運用）
  - 起草、審査担当者（ドラフター）の能力、不足

27

## 法律事項の在り方

- 日本における法律事項（明文なし）
  - ・ 国民の権利を制限し又は義務を課す規定
- インドネシアにおける法律事項（2011年法律12号10条）
  - a. 憲法に関する詳細を定めた規定
  - b. 他の法律による委任事項
  - c. 条約の承認
  - d. 憲法裁判所の判決への対応
  - e. 社会の法的ニーズへの対応

28

## 経過規定の在り方

- 日本における経過規定
  - 経過規定を定める条文で、適用の対象を特定する
    - ・「この法律の施行前の行為については、なお従前の例による」
- インドネシアにおける経過規定
  - 経過規定の適用の対象となる下位法令について、当該法律の施行時において、改正前の法律の下位法令のうち、どの条文が改正法に抵触しないのかを逐一確認する必要がある
    - ・「本法の施行時において、改正前の法律に関する全ての施行規則は、本法の規定に抵触しない限り依然として有効である」

29

## 法律の施行日に関する規定と運用

- 日本における規定と運用
  - 「公布の20日後から施行」との原則規定あるも、国民への不意打ち防止と下位法令の準備期間の確保のため、公布日から相当期間を開けて施行日を設ける運用
    - ・「この法律は、公布の日から起算して〇〇日を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。」
- インドネシアにおける規定と運用
  - 公布日＝施行日とする原則規定
  - 施行規則がないまま法律のみ施行される事態を法律が容認
    - ・施行日につき「本法律は、公布日から施行する」との原則を規定しつつ、同一法律内において、「本法律の施行規則は、本法の公布から1年以内に制定されなければならない」と規定

30

## ドラフターの数、能力の不足

- インドネシアの法令制定手続では、ドラフターが法令の起草・審査を担当
  - ドラフターは、一般行政職とは別の国家資格（専門職）で、中央政府（地方出先機関を含む）及び地方政府に各所属。
  - 試験合格の後、研修施設での研修を経て、資格が授与
  - 特に地方政府所属のドラフター不足が深刻（2017年9月時点で、全国合計749名のうち、地方政府所属はわずか7名。
- 地方条例については、ドラフターがほとんど関与できていないのが実情で、上位法令と不整合のある条例が制定される大きな原因のひとつとされる
  - 中央政府ドラフターの関与を任意的なものとする規定と地方政府ドラフターの絶対的な不足

31

## 法令の制定に関する2011年法律12号改正

- 制定事項
  - 法令のヒエラルキー
  - 各法令の規定事項
  - 各法令の制定手続（立法計画、起草、審査、国会審議、成立、公布まで）
  - 立法技術 など
- 改正が検討されている論点
  - 法令のヒエラルキーの再構成（国民協議会決議、大臣令、村条例の位置付け等）
  - 大臣令に対する審査の強化
  - 条例の制定手続（ドラフター関与の強化等）
  - 事後評価手続の導入 など

32

## 法制執務に関する執務資料の作成

- ドラフターが各自で参照できる資料を作成、普及させることで、統一的な理解、運用を促進
- Q & A 方式
- 検討中の記載事項
  - 法令の種類と規定事項
  - 法律より下位法令への委任
  - 施行期日の定め方
  - 経過規定の在り方 など

33



ご静聴ありがとうございました。

〒196-8570  
東京都昭島市もくせいの杜2-1-18  
国際法務総合センター  
法務総合研究所国際協力部 法務教官・検事 横幕孝介

34

**講義④「ベトナムの立法過程の課題：民法、投資法、企業法等の法整備支援の経験から」塚原正典（弁護士・愛知県弁護士会）**

塚原：ただ今、紹介にあずかりました塚原正典といいます。手前みそで恐縮なんですが、若干、私の紹介をしたいと思います。私は、結構、変わった職歴をしています。大学を出た後、普通の企業でサラリーマンを11年やっていました。その後、ちょっと気の迷いで会社を辞めてしまいまして、なんとか司法試験に受かったので、弁護士になりました。私は、実は結構年なんですけれども、弁護士歴はそれほど長くありません。弁護士をやろうとして登録してから、名古屋で、愛知県で、普通に勤務弁護士を4年ぐらいやってから、自分で弁護士事務所をつくりました。

その途中で愛知県弁護士会の国際委員会に入らせていただいて、このようなサマースクールに協力をさせていただくことになりました。留学生の皆さんが愛知県弁護士会に来られて、弁護士会館で日本の法律について講義をさせていただく機会がありました。そこで、日本の民事法について講義させていただきました。そのとき、ベトナムだけではなく、モンゴルとか、カンボジアとか、ラオスとか、ウズベキスタンとか、いろいろな国から日本法センターから学生が来られまして、その講義をやる前は、留学生の皆さんなのであまり難しいことを言っても分からないだろうなと思っていたんです。講義をした後に、すごく鋭い質問とか、日本人の学生でもなかなか来ないような質問が来たりして、「あ、すごく皆さん、勉強されてるな」と思われました。それで、そういった国に機会があったら自分も行ってみたいと思うようになりました。

そう思っていたところに、ベトナムのハノイに JICA で行く募集があって、応募したら運よく「あなた、行ってもいいよ」ということでしたので、現地に行くようにしたという次第です。私は、大変幸運なことに、トータル4年以上行っておりました。ハノイに赴任しておりましたが、そこにありますように、司法省とか、そういった役所だけではなくて、ベトナムの弁護士連合会もカウンターパートとして、一緒に仕事をさせていただいたということもあって、地方に行く機会もありました。一番大きな都市のホーチミン市にはもちろん行きました。それだけではなく、ベトナムは5つの中央直轄市と58の省があるのですが、40以上の地方には行っていますので、今から思えば、非常に幸運な経験でした。

私は2018年の4月に日本に戻ってきました。その後、この年でといっちはなんなんですけれども、シンガポール国立大学の法学修士に入学しまして、授業自体は、今年2019年の4月いっぱいくらいで終わり、卒業しました。だから、私は、卒業したばかりということです。ここにいらっしゃる皆さんは、大学生の方、大学院生の方々でしょうか。この後の進路は企業に行かれたり、人によっては、もっと勉強をされる方もいらっしゃるかもしれません。JICAとしてこのポジションに応募するためには英語の要件があるんですが、TOEICでいいんですけれども、そのために40歳を過ぎてから、大学卒業以来の英語の勉強を再開しました。

それから、初めてハノイに行きました。JICA のポジションというのも任期があるので、その後どうするかということを考えたときに、私は、もう一回勉強したいと思っていたので

す。しかも、英語の国の大学院にです。シンガポールは、シングリッシュとか言いますけれども、大学院の中では全然そんなシングリッシュとかではなく、ちゃんとした英語を話しています。要するに、もっと英語の勉強をして、シンガポールに行き、今卒業したということです。全部、英語の環境というのは、つらかったんですけども、最初の2カ月目ぐらいが終わるまでは、毎日、毎日、図書館が終わるまでずっと勉強していました。他のクラスメイトも、みんな、大体そうなんです。それも含めて、今から思うと非常に苦しくありつつも、非常に楽しい経験でした。ということで、何が言いたかったかというと、皆さん、何年生か分かりませんが、今勉強に集中できるという時間はものすごく幸せな時間ですから、ぜひ悔いがないように勉強してください。すいません、話がずれてしまいましたが、次へ行きます。

ベトナムの基本情報ということで、簡単に紹介します。ベトナムは、正式国名は社会主義共和国です。現時点で、社会主義という言葉がここに入っているのはベトナムだけのはずです。首都は、ハノイといって北のほうです。上のほうにあるのが、ハノイです。下にあるのが、ホーチミンと書いてありますけれども、このホーチミンというのが、一番大きなベトナムの都市で、経済の中心です。ハノイは、やはり政治の都市です。ちなみに、ホーチミンというのは、ベトナムの建国をしたホー・チ・ミン主席の名前から取っています。

ベトナムは、1802年からだったと思いますけれども、1945年までは、中部にあるフエを首都とするベトナムの王朝がありました。阮朝（ぐえんちょう）という王朝です。その途中から、フランスが入ってきて、フランスが事実上、統治するようになりました。

第2次世界大戦がはじまった後に、日本がベトナムに入っていく、日本が治めるようになりました。日本の敗戦とともに、日本が出ていき、また、フランスが入ってこようとしたのですが、その前にホー・チ・ミン主席が、1945年の9月2日に独立宣言をしました。これが、ベトナム民主共和国。いわゆる北ベトナムの始まりです。

その後1960年代の半ばぐらいから、いわゆる南ベトナムに分かれ、そこにアメリカも入ってきて、ベトナム戦争というのが始まっていきます。それで、ホーチミンは、そのときはサイゴンという名前だったのですが、結局、1975年4月30日に北ベトナムがサイゴンを解放しました。南ベトナムの人にとってみると、負けた日です。北の人からすると、南ベトナムの人民を解放した日が4月30日です。このときから、北ベトナムの政府は名前をサイゴンからホーチミンという名前に変えました。国家主席はすでに亡くなられていましたが、ホーチミンという名前に変えたということで、今に至ります。

人口が9,500万人ぐらい、もうすぐ1億人です。面積は、日本よりちょっと小さい感じがします。人種は、キン族という人がほぼ9割。ただ、少数民族の方もいっぱいおり、特に、山岳地帯のラオスの国境とか、カンボジアの国境のほうとかに行くと、言葉もかなり違うと聞いています。日本でもそうかもしれませんが、日本は日本語と言っていますけれども、地方によって、かなり言葉が違います。例えば、東京の標準語と大阪の言葉。日本人の方だったら、例えば、名古屋の人が大阪の言葉を聞いて分かると思うんですけども、外国人の方は、仮にその方が日本の東京の言葉をよく理解されている方であっても、大阪の言葉を聞いてもきっと分からないと思うんです。それと同じで、私は4年間いたのでベトナム語を読むことは

できるようになったし、何を言っているか大体分かりますが、ただ、それは北部限定です。南のほうのホーチミンとかに行くと響きが全く違うので、何を言っているのか分からないです。

政治体制についてですが、ベトナム共産党が支配をしています。先ほど、カンボジアの話聞いていて思ったことがあります、ベトナムは、カンボジアと違って、憲法の中で「ベトナム共産党というのは、国家と社会の指導組織である」と書いてあります。だから、憲法上、ベトナム共産党の単一による支配というのが、完全に合法化されているというような状況です。

言語はベトナム語ですけども、地方によってかなり違うということは、さっきも言ったとおりです。通貨はドンといいます。ちなみに、1,000 ドンで 5 円ぐらいの感じです。

ちなみに、また横道にそれですけども、物価はかなり安いです。私は、ビールが好きなのですけども、日本で缶ビールを買うと、コンビニとかで買うと 220 円ぐらいはするでしょう。発泡酒ではないビールであれば 200 円ほどで買えるかもしれませんが。ベトナムの場合は、大体、スーパーで買うと 1 缶 60 円ぐらいでビールが買えます。物価は、大体、安いのですけども、関税が高いので輸入しているものは高いです。ハノイとか、ホーチミンだったら、スーパーで、日本のものは楽に手に入りますが、やはり高いです。食品とかも、日本ものが陳列されていますが、日本で買うよりも 2 倍ぐらいします。ベトナム製のものについては、非常に安いです。

ベトナムの政治体制ですが、国家主席、又は大統領とも呼ばれることがあるようですが、が、象徴的な立場です。実際は、首相のほうが、実務的な力を持っていると、私は感じています。それ以外に、憲法上、首相と同じ立場にあるのが、国家主席と議長です。この 3 つのポジションが、一番高い位置にあるのです。ただ、実際は、共産党の書記長、共産党のトップが一番力を持っている、権力を持っていると言われています。普通は、ベトナムの共産党の書記長と国家主席とは、かぶらないんですけども、今はグエン・フー・チョンさんが、国家主席を兼ねています。1 年ぐらい前だと思いますが、それまでは、チャン・ダイ・クワンさんが国家主席でした。その方は、病気でお亡くなりになってしまって、今、グエン・フー・チョンさんが兼ねているということです。

国会は一院制で、定員は 500 人で、任期は 5 年です。ちなみに、ベトナムは、大抵のもの任期が 5 年になっています。変な話ですけども、弁護士会の会長とかの役職任期も 5 年です。何で 5 年かというと、共産党のポジションも全部 5 年です。5 年に 1 回、党大会をやり、それに伴って、5 年になっていると私は聞いております。

次に経済面は、1 人当たりの GDP は、2,500 ドルちょっとと聞いていまして、インドネシアより 1,000 ドルぐらい少ないと聞いていました。ただ、これは資料にはないのですが、私が知っている限りでは、この 2,500 ドルというのはベトナム全土の平均だそうです。ホーチミンやハノイだけで見ると、もっと高くなっており、3,500 ドルぐらいだと聞いたことがあります。GDP の成長率は、年 6~7% ぐらいです。これをいいと見るか悪いと見るかは、分かりませんが、日本に比べたら成長率が高いと言えます。

最低賃金がベトナムでも決まっているのですけども、地域ごとによって分かれていて、

一番手前のハノイ、ホーチミンから、すごく田舎のところと分かれていて、それが2万円とか1万5,000円ぐらいです。

労働者1人当たりの平均月給が4万円ぐらいではないかと言われています。高等裁判所の裁判官の月給とレジュメに書いてありますが、2015年に、ホーチミン市にある日本で言う高等裁判所の裁判官の方に、その方の給料についてお聞きすることがありました。その方が、月給4万円ぐらいだと言っていました。日本だったら、高裁の裁判官は年収で千数百万円という世界だと思うのですが、ベトナムは非常に低いのです。ベトナムの公務員は、給料が極めて低いのです。なぜかという、民間もそうなのですが、副業をやっていると言われているからです。

本題に戻ります。今回は、立法過程について話をさせていただくということでした。この後、ベトナムの立法過程について、説明をしていきますが、その前に、日本の立法過程はどうなっているのかということで、すごく簡単に説明させていただきます。はっきり言って、内閣法制局のウェブサイトをまとめたものを載せているだけです。逆に言いますと、私も、こういう機会がなければ、なかなか、日本の立法過程に触れることがありません。

日本の立法過程の特色というのは、やはり、私は、内閣法制局があるのが大きいと思います。日本の立法は、極めて精緻で、正確で、矛盾がありません。もちろん、1つ1つの法律の内容については、いろいろな意見があるかもしれませんが、「この法律とこの法律は、明らかに矛盾している」とか、「この法律と、この下位法令の内容が、内容が重複している」とか、「ここにあるけれども、こっちにあるのではないか」ということが、恐らくないと思います。

先ほど、インドネシアについてもご紹介いただきましたけれども、ベトナムは、やはり、法律の矛盾などがあるのです。なぜそれが日本になくて他の国ではあるのかというと、やはり、内閣法制局があるからです。法律案の原案を所管する官庁がつくるのですが、例えば土地に関することは、最初の原案は国交省がつくるのですが、内閣法制局による予備審査があります。内閣法制局が内容や他の法令との整合性を全部チェックしていき、言葉遣いについてもチェックされます。きっと、私は、ここが本当の審査に近いのだと思います。この審査が終わった後に、閣議決定をされます。閣議決定も、きっと事前に全部決まっているのでしょう。当日は、そのとおり決めますという話で、「はい、異議ありません」ということになるのだと私は思います。その次に国会で審議をし、成立をした上で、公布し、施行します。

これに対して、ベトナムではどうなっているかということです。先ほど、インドネシアのお話を聞かせていただいていた、かなり似ていると思いました。何が似ているかというと、立法計画というのがベトナムにもありまして、そこの中に入れ込まないと法律にならない、要するに、国会で審議されないのです。なので、立法計画に入ったものを審議して法律にすることになります。実際は、私も司法省の人から何となく聞いているのは、その立法計画に入れ込むのが、結構、大変だということです。立法計画を作る前に、いろいろな根回しとかしているんだと思いますが、ここにある政策の評価とか、どうだとか書いてありますけれども、事前に準備をした上で、立法計画に入れ込むことになります。それが、実はかなり大変で、立法計画の中に入れ込める数がそんなに多くはないものですから、それが大変であると



言われています。それもインドネシアと同じなのです。ベトナムの立法については、これをどのように進めていくかということについては、法規範文書発行法という法律があって、これが全部定めています。

ベトナムには、法規範文書というものがたくさんありまして、全部で 15 種類あります。一番上は憲法です。一番下は、何かというと、日本で言う村みたいなところの役所で、ベトナムや中国では、地方の役所のことを人民委員会と言うのですが、その村レベルの人民委員会が出す決定です。それも法規範性を有するとされていて、それが、ランク的には一番下の法規範文書です。そのレベルごとに、例えば、法律だったらこういう手続きで作るとということが全て、この法規範文書発行法に書いてあります。それに従って、立法計画までは、このような政策影響評価とか、意見聴取をしてとか、という手順を取っています。

立法計画を確定した後、大体前の年に、翌年度に何をやるのかというのが決まったのが出てきます。私は、現職のときはそれを見ていました。ベトナムは、国会を開く時期も決まっています、年に 2 回開催します。5 月の半ばぐらいから 7 月の半ばぐらいまでの 2 カ月と、10 月ぐらいから年末ぐらいにかけて、約 2 カ月開催します。最初の国会では、法律を審議します。成立させる予定なのはこれですと書いてあり、秋にはこれを審議し成立させます。それが一覧で書いてあり、私は前職の時にそれを見る機会がありました。

立法計画を確定した後に、国会に出すまでドラフトをしていくわけですが、国会の常務委員会が、起草主管機関を割り当てます。例えば、2015 年につくった民法であれば、司法省が起草の主管機関でした。刑事訴訟法であれば、検察院が起草主管機関です。競争法だと商工省が起草主管機関になるわけです。

起草した省庁を割り当てた後に、ファースト・ドラフトをつくり、国会のウェブサイト、あるいは、各省庁のほうのウェブサイトにそのドラフトを載せて、意見聴取をしていきます。これについては、誰でも意見を送ることができるになっています。私は送ったことはありませんけれども、送る方法は確認しましたし、外国人でも送れるような仕組みになっています。それが、どこまで反映されるかというのは、別問題かもしれませんが、意見聴取を行います。それらの後は、セミナーなどによっても意見聴取をし、それらが終わってから最終のドラフトをつくり、政府に提出してその後国会へ最終法案が提出されます。

ちなみに、今、ベトナムは計画投資省というところが主管官庁になって、投資法とか企業法を修正する法律をつくらうとしていて、来年の春国会で成立する予定です。計画投資省のウェブサイトに、投資法と企業法を修正する法律のドラフトが出ていますが、これは結構、日本の企業だけではなくいろいろな方の経済活動に影響しているものですから、かなり注目度が高かったです。私も、趣味と実益を兼ねてそのドラフトを和訳して、いろいろなところに、学者の先生とかにも送って共有して、意見を聞いたりしながら勉強していました。その関係で、ある大学の先生たちのグループがベトナムの計画投資省の方を呼んで意見交換する機会があるというので、私も、そこに行き、いろいろ意見を聞きました。

「今のドラフトの、この何とかなの部分っていうのは、どういう意味なのでしょう」とか。その中で、企業法に関するところで、ベトナムの会社法、企業法というのは、基本的に株式の相互保有は禁止されていますが、ドラフトの中では、どう考えても、相互保有を認めない

と成り立ち得ないような改正条文案が上がっていました。

すごく疑問で、その方に、「これは、相互保有を認めるっていうことになると思いますが、これは、現行法と完全に矛盾します。要するに、立場を全く変えるということですか」みたいなことを聞いたら、「ああ、そうだね。そのとおりだね。じゃあ、この改正条文案やめろよ。ドラフトから落とすよ」という感じで、割とあっさり意見が通ったりしました。

それを国会へ提出をして、さらに、国会内でいろいろな評議会とか委員会があって、そこで審査をした後に、国会のウェブサイトにも、ドラフトを掲載します。

先ほど言いましたけれども、年に2回国会があります。大抵は、2つの国会会期で成立します。最初の1回目で審議だけ行い、次の会期までにもう一回手直しをして、次の会期で最終的に成立をさせるというのが、普通の流れです。法規範にも、方法上は1つの会期でも成立するのがあると書いてありますが、私がいたときは、1回の会期で成立したものは、聞いたことがなく、大抵、2回です。ただ、これも、条文に書いてあるのですけれども、3つの会期でやるのもありえます。基本的に重要な法令については、具体的に言うと、2015年に成立した民法は3つの会期を経て成立をさせています。

ちなみに、また少し話が逸れますが、これまでのところ、ベトナムは10年に1回、民法を改正しています。初めてできた民法は、1995年です。1995年に、民法をつくる関係者を呼んでいます。その次は2005年に、そして2015年に改正されます。次の2025年に民法が改正されるか否かは現時点では分かりませんが、日本はあまり、法律を改正しませんが、ベトナムは極めてフレキシブルに変えていきますので、決まったルールがあるわけではないと思うのですけれども、大体5年ぐらいすると改正しています。それはなぜかという、取りあえず最初につくるだけつくって、不具合があったら直すという感覚が、根本にあるのではないかという気がしています。また後で、それは詳しくお話します。

法律が成立したら、国家主席が公布します。流れは、今のとおりで、手続きについても法規範文書発行法できちんと全部決まっていますので、それに従って、流れていきます。しかし、私が経験した中での、ベトナムの立法手続の課題は、以下のように幾つかありそうです。

まず、1つ目なのですけれども、制定前の調査不足です。どういうことかという、実情に合わない、ないし、「それを施行すると、このような実害が起こってしまいますよ」ということをあまり調査せずに考えずにつくってしまうということがあります。この問題について、典型的なものがありました。これは、通達という、法律よりもっと下のレベルの法規範文書なのですけれども、2015年に、中古機械、設備、生産ラインに関する通達というものが出ました。それによれば、製造からから10年以内で、安全、省エネ、環境保護の基準を満たす場合のみ、中古の機械とか、設備とか、生産ラインを外国からベトナムの中に輸入していいですというものです。逆に言うと、2つの要件を満たしていないのは輸入できませんという意味です。

この通達に関して、私が当時聞いた本当の立法趣旨は以下のとおりです。当時、名前は言いませんけれども、某国から、中古の機械がビジネスに使えるので、ベトナム国内で設立した会社で使うために輸入させていたのですが、実はクオリティーが、非常に低いということがよくあったと、ベトナムの省庁のある方は言っていました。「それでは困るんだ」「ベトナム

ムは、ごみ捨て場じゃないんだ」ということで、上記のような輸入条件をつくったそうです。それだけ聞くと、「まあ、妥当かな」という気がします。

これに対して、日本の企業もですが、他の真面目にビジネスをやっている外資系の企業から、かなりクレームが出たのです。例えば日本の企業の製造業が、ある製品をつくっていました。これをベトナムの企業と提携して、ベトナムで生産して、ベトナムの方たちに買っていただくということになりました。日本の企業としては、このものをつくるために、クオリティーを落としたいくないので、材料とかはともかくとして、生産ライン、つくるための機械はちゃんとしたものを使ってくださいと。要するに、日本の工場でその会社が使っているものを使ってくださいと、ベトナムの企業の方に言います。だから、「日本で使っているものを輸出しますから、それを使って、これをつくってね」ということがよくあります。

しかし、製造から 10 年以内じゃないと駄目なのです。しかし、そういう機械、生産ラインというのは、ものにもよるかもしれませんが、10 年では別にそんなに悪くならない場合が少なくようです。しかし、10 年たったら一律にベトナムへの輸出が禁止されるものですから、上記のようにビジネスを進めるのに非常に困難となります。新品をつくって、送ればいいのかもかもしれませんが、そうしたら、非常にコストがかかってしまうので、この規制は非常に不評だったと私は聞いています。結局どうなったかということ、最近になって、首相決定で内容が変更されて、生産ラインと他のものとを分けました。生産ラインについては年数制限を撤廃して、性能がいいか悪いかで判断しますということで、一件落着の方向に向かいました。

これが、さきほどの制定前の調査不足の典型例だと思っています。ベトナムで生じている不都合については、確かに、この通達によって排除することができました。要するに、ごみみたいな機械が入ってくるという事態は避けられました。

その一方で、その余波で、きちんと真面目にビジネスをしている外資系のところが困ってしまうということをそこまで調査していなかった、考えていなかったのも、後で修正したというわけです。先ほども言いましたが、ベトナムの立法は、言い方は悪く聞こえるかもしれませんが、取りあえずつくっておいて、後で修正を加えればいいという感覚が強いような気がしています。これが全部いいとか悪いとか、私はよく分かりません。最近も、コンピューターのアプリの世界はみんなそうです。取りあえず、先に出しておいて、後で、修正するというのが流行っていますが、この考え方が、一律悪いかどうか私は、よく分かりません。ただ、もう少し事前に調査したほうがいいのではないですかという意見は、よく聞かれます。

次の課題としては、「基準が形式的で、紋切り型に過ぎる」ということがあります。今の中古機がそうなのですが、10 年だったら絶対駄目とか、形式基準でばっさり切ることが結構あります。このあたりも難しいところです。逆に言われているのは、実質的過ぎて基準が分からないというものもあります。これが、最近の例で言いますと、競争法です。これは日本でいうところの独占禁止法の役割を果たす法律ですが、これが去年改正されて、今年の 7 月 1 日から施行されました。いわゆる独占禁止法なので、企業買収したときなどの場合に、その市場においてシェアがどれだけ以上になった場合は、「そういうのは、駄目で

すよ」とか、あるいは事前に、日本で言ったら「公取に相談してくださいね」とか、そういう規定があると思います。

それをベトナムの競争法も決めているのですけれども、旧法、昔の競争法においては市場占有率が50%以上になるようなものは駄目ですとされているのです。30~50%の間になるものは、事前にお役所に相談してください、届けてください、通知してくださいと書かれていました。新しい競争法には、そういうパーセンテージの規定は一切なくなって、どういうときに許容されない経済集中なのかについて、「相当な、かなりの程度」と書いてあります。ちなみに、新しい競争法は、日本語に訳させていただいて、もうすぐJICAのウェブサイトで公開していただけるはずです。

「相当な、かなりの程度」は、このベトナム語で書いてある「*một cách đáng kể*」というところの、「*đáng kể*」のところ。これが非常に訳しづらくて、非常に幅がある概念を言っているというのは分かるのですけれども、辞書によっては「顕著な」などとあるのですが、「顕著な」だと少し強過ぎる、言い方を変えると範囲が狭すぎるかと思い、もう少し広い範囲になり得るように私は訳出しました。要するに、非常に基準が曖昧なのです。「相当な競争制限作用を惹起する場合は、駄目ですよ」とか、「事前に相談してください」という書き方がしてあるのです。今度はここまでいくと、基準が分からないのです。

例えば、日本でも程度問題で、法律の解釈は幅があります。しかし、日本だったら、例えば、判例とか裁判例とかによって、あるいはものによっては、学者の先生方が書かれるような解説によって、だんだんそれが解釈の幅が狭まっていくのではないのでしょうか。

ベトナムの場合は、なかなかそういうわけにはいかないのです。それは、なぜかという、裁判所も、裁判例はつい最近まで公開していなかったのです。2~3年ぐらい前から、ベトナムでも判例制度を取り入れています。これは裁判例の公開とは、違った概念です。ベトナムの判例制度というのは、ベトナムの最高裁の裁判官たちが、「この事件の、この判決を「判例」として選定します」と言って選んで、「裁判官は、そこに書いてある内容を、他の事件にも類推して使いなさい」というのが、ベトナムの判例制度なんです。

今言った判例とはまた別物ですが、裁判例の公開もやっと始まった感じです。逆に言うと、日本みたいに、裁判例はどうなっているのかというのを、ウエストローのような判例検索サイトで検索して、「裁判所による、この条文のこの文言の解釈の幅の大きさは、大体、このくらいかな」というのが推測がつくのですけれども、それが分からないのです。

後でまた言いますが、このあいまいな基準の定める条文の後には、また違う条文が付いています。「政府は、これについての詳細を定める規定をつくる」とあります。要するに、「下位法規範で、あいまいな部分を詳細に説明する規定をつくれ」と書いてあるんです。しかし、これがなかなかできないのです。インドネシアでも、同じようなことを先ほど説明をいただきましたけれども、多分、インドネシアよりも、もっと状況がひどいです。その理由は、また次に述べます。

それが、レジュメのここが続くのですが、法律の内容が施行日までに実現可能か否かというです。ベトナムの現行の企業法が、2015年7月1日から施行されました。しかしながら、その詳細を規定する、日本で言えば政令みたいなものですが、企業法のある条文につい

でもっと詳しく解説する下位法規範はいつできたかという、その年の12月8日に施行されています。投資法についても同じで、7月1日が施行日なのですが、その年の12月27日になって投資法を施行案内する下位法規範が施行されています。これはどういうことかという、法律が施行されても、その内容は実現されない、なぜなら、実現に必要な下位法規範がまだ出ていないため、ということです。だからこれは、私の経験、感覚としては、ベトナムの場合は5カ月ぐらいで、下位法規範ができているのですけれども、インドネシアにつき先ほどご説明いただいたように、1年以内で下位法規範を作るなど、そのような下位法規範の作成期限は特に決まっています。なので、下手したら、全くそういう詳細を説明する下位法規範ができないまま、法律が形式的に施行日を迎えるが実質的には施行されていないも同然という状態がずるずるずると続くことがままあります。

その典型例が、今のベトナムの民法ですが、これは2015年11月に成立しまして、2017年1月1日に施行されました。この2015年民法で初めて、日本で言う制限物権を定めました。日本で言えば、地上権とか、地役権とかです。ベトナムは、地役権はないですが、地上権があって、あとは、享用権という、これは独特の権利で、ドイツとかの民法にもある権利なのですが、こういう権利が制限物権としてできました。これについて、享用権とか地上権というのは物権だから、日本的に言えば当然だろうという気もするのですが、ベトナムの司法省の方が解説した本があるので、それを読んでも、享用権とか、地上権とかっていうものは、登記をすることが暗黙の前提としてつくられており、それを前提に制定されているんです。

しかしながら、今の時点でそれらをどうやって登記するかという仕組みが全くできていないです。今のベトナムの登記制度はどうなっているかという、住宅の所有権と土地の使用権を登記する仕組みはできています。あとは日本で言う抵当権、担保物件を登記するという仕組みもできています。しかしながら、2017年1月1日からもう施行が始まって2年半以上たっている民法で規定された制限物権、享用権、地上権については登記をする術がないのです。要するに、この2年半以上、民法には書いてあるのだけれども、誰も使うことができません。これは極めて大きな問題です。先ほど、申しましたけれども、インドネシアと違って、何年以内に下位法規範をつくれということが、特にルールで決まっています。

日本では、下位法規範の施行日とその基となる法律の施行日より遅れることはあり得ないです。例としては、登記つながりでレジュメに書いたのですけれども、債権譲渡の対抗要件、今はまた改正されて違う名前になっていますが、この民法の施行の日と、それを定める下位法規範、登記令の施行日が同じになっています。この平成10年10月1日に法務局に行けば、必ず、この債権譲渡の対抗要件についての登記はできますという状態になっています。それが、日本的な常識だと言っていると思いますが、残念ながら、ベトナムではできていないということで、これは大変に大きな問題だと思っています。

あとは、立法過程から少し外れるかもしれませんが、立法と施行の関係というのも、ベトナムは日本と違っていると私は思っています。レジュメで最初の矢印に書きましたけれども、私が前職の任期の最後のころくらいですが、「法規範文書施行法というのを制定したほうがいい」ということを言っている司法省関係者が、結構いました。その意見は、私はあ

まり意味が分からなかったのです。日本の法律関係者は、「法律とかを施行するための法律って、何で必要なのですか」と思ってしまうと思います。これはどういうことかという、日本は法令が成立したら、その内容は施行、要するに実現され、しかも、施行日に実現されるというのが前提です。もちろん、最初は、現場では多少の混乱があるかもしれないけれども、そのための仕組みがないということはありません。だから、法律が成立したらその内容は自動的に施行されていくというのが、日本では常識になっていると思います。

ベトナムは、そうではないのです。立法されたことが施行されるかどうかは別問題だという認識があるということで、最初は、かなりびっくりしました。そこで、「実現できないこと、施行できないことを立法事項に入れる意味は何でしょうか。どうしてですか」と聞きました。私が今から言う答えが、正しいかどうか分かりません。ベトナムの方が皆さんそう思っているかどうかは分かりませんが、私が聞いたある司法省の方が言ったのは、「ベトナムは、まだまだ、日本のような先進国じゃないんだ」ということです。なので、将来的に「こういう形で、こういう制度を作っていくのだという、政策目標的ものを法律の中に入れておかないと実現できない」ということなのです。それがベトナムの方の総意かどうか分からないのですが、その人は、ある意味、「施行と立法を分けるというのは、ちょっとおかしくないですか」という私の疑問は理解をされていて、その上で、「ベトナムの現状から考えたら、それは、やむを得ない」というような言い方をしていました。

今、この施行法の必要性がベトナムでどうなっているかについては、よく分からないのですが、この今のエピソードの背後には、法律はできているんだけど、法律を施行するための下位法規範ができていないという状況が関係しているように思います。その方の説明の理論からいくと、さっき言った地上権、享用権というのも、今は施行できません。しかし、そういう規定を入れなかったら、いつまでたってもベトナムに制限物権は入らない、だから、今、規定しておくべきと言っているのです。

それが、いいか悪いかというのは、私は、まだよく分かりません。また、話がずれるのですが、私がベトナムに4年間行って思ったのは、日本の常識というのは日本の常識でしかない、いい悪いは別にして、日本の常識が他国で全然通じないということもあります。例えば、私はシンガポールにも1年いましたけれども、東南アジアの国は、中国でもそうだと思いますが、地下鉄とかバスの中で、携帯電話で話していても誰も怒らないです。みんな、やっていますので。僕は、最初に行ったときに、公共交通機関内で、携帯電話で会話している人を見て「マナーが悪いね」とか思ったのですが、それって、今から思うと日本だけです。シンガポールでも、みんな電車の中でががが電話しています。

逆に、私が訳が分からなかったシンガポールのルールは、地下鉄の中で普通のミネラルウォーターを飲んだだけで、500シンガポールドルの罰金です。日本円で4万円の罰金です。シンガポールの方に、「なぜ駄目なんですか。ただの水ですよ。なぜ4万円も払わなきゃいけないんですか」と聞いたら、「いや、電車内で水を飲んではいけないことは常識でしょう」みたいなことを言うんです。

だから、ベトナムにおける立法と施行の関係も日本と常識が違うのかもしれないけれども、やはり問題なのかなという気はします。つまりは、施行を前提として立法がなされないこと

は、法規範文書間の矛盾、重複を生じやすくしていると私は思います。矛盾、重複の実害は施行されて顕在化しますから。ベトナムには、名前はいつでもいいとは思いますが、日本における内閣法制局のような、省庁を横断して法規範文書をチェックするところがありません。だから、矛盾や重複が出てきます。例えば登記の効力についてなのですが、日本だったら、登記は対抗要件です。それは、住宅の登記をやろうと、所有権の登記をやろうと、抵当権の登記をやろうと一緒にです。ところが、ベトナムでは、法律によって、登記が違います。土地については、土地法という法律があり、これは、主管する官庁が天然資源環境省という名前で、土地とか環境問題について主管する官庁なのですが、その天然資源環境省が主管していた土地法によれば、土地使用権というのは、登記によって移転します。要するに、効力要件なのです。

住宅は後回しにして、抵当権については対抗要件になっていました。民法に入っています。これは、司法省が主管官庁で、民法にはそうやって書いてあります。住宅については住宅法があり、これは建設省が主管しています。この住宅法によれば、登記は、実は何も書いてないのですが、所有権の移転というのは引き渡しにより移転しますと書いてあるので、引き渡しは効力要件に入ります。だったら、住宅売買において登記は対抗要件なのかという気もしなくはないのですが、何も書いていないのです。

一方で、さっき言ったように、土地使用権移転は登記の時点であると書いてあって、よく分かりません。これも、ベトナムの方に言わせれば、「いやいや、登記の効力は、それぞれによって、対象によって変わっていいんだ」と言うのかもしれないけれども、それはやっぱり使い勝手が悪いような気がします。要するに、各法律文書の中で矛盾とかがあるということです。その理由というのは、さっき言ったような省庁横断的なものがない、もっと言うと、これは、インドネシアの説明を聞いて、なるほどと思ったんですが、ドラフターがいらないということかと思います。

ここにある JICA のサイトですが、「ベトナム六法」というのがあります。これは、私も含めて、いろいろな専門家が現地の法令を、ベトナム語から日本語へ直接訳しているサイトです。私も、これまで多くのベトナム法令を訳してきたし、今も、訳しているんですが、和訳に取り組んでいて思うのは、省庁によって条文の書きぶりが違うのです。私の経験上なのですが、やはり、司法省が主管する法律、法規範文書が一番訳しやすいです。訳しやすいというのはどういうことかというと、一文が短くて、主語と述語が、ちゃんときれいに対応していて、非常に分かりやすいです。

投資法などの計画投資省主管の法律もそれほど悪くありません。しかし、商工省の競争法は、楽ではありませんでした。10 行ぐらい一文が続くとか、そういうのがあったりします。レジュメには書いていませんが、ある自然科学系分野を専門とする省庁の法律を实际訳したことがあるのですが、これが、本当に和訳が大変でした。ベトナムの方から見れば普通の書き方の範疇なのでしょうけれども、外国人にとっては訳しづらいものでした。一文が長いし、主語述語が対応していなかったり、体言止めがいきなり来たりとかがあったりしました。一般の人に分かりやすく文書を書くというドラフターの技術があまり足りていないのかな、と思ったりします。

インドネシアの場合は、ドラフターになるためには、一定の資格があるというふうにおっしゃられましたけれども、少なくとも私は、ベトナムでそのような資格があると聞いたことはありません。しかも、地方の人民委員会とかがつくる法規範文書においては、地方と言ってもハノイとか、ホーチミンという大都市ならば、いいのかもしれませんが、地方の山間部の省庁では、十分な法的バックグラウンドがある方はそれほどいないのです。そこでどうしているかという、民間の会社に委託してドラフトをつくってもらったと聞いたことがあります。私は、民間会社がつくった法規範文書を、私自身は幸か不幸か読んだことはないのですが、その質にかなりのばらつきがあるのだらうと思います。

これはインドネシアと同じだと思うのですけれど、やはり、法律をつくる人、チェックする人の質と量を改善しなければいけないと私は思っています。私が所属していたプロジェクトは、今も、ベトナムでももちろん活動しています。法規範文書間の矛盾、不整合性を避けるということ、最初は、大きな目標に入れていたのですが、やっているうちに大きすぎる目標かもしれないだということが分かってきました。ちなみに、大きすぎるとは、どういうことかという、JICA のプロジェクトは期間があって、大抵、4 年とか、5 年です。そこで、法規範文書の矛盾を全部、撤廃できるようなシステムをつくり上げるということというのは現実的ではないという声が、私がいたときには上がっていました。JICA のプロジェクトは、修正を加えながらやるものなので、今後どうなるかは、私は今の時点では何とも言えません。

私の個人的な見解としては、例えば、ベトナム政府に対して、さっき言った、省庁横断的な機関をつくってチェックしたほうがいい、そういうドラフターを養成するための機関を作る方がいいとかは、人事の面、お金の面で話が大きすぎて簡単には言えません。しかし、さきほども言いましたけれども、例えば投資法とか、民法においては、実質面まで入れ込んで協力していましたので、そのあたりの法令については深い形で関係させていただくことができました。それらについては、その周辺法令についてまで目配りをして関連法規範の矛盾、抵触を排除していくというような形でやるしかないのではないかというのが、私の私見です。

ただ、もうすぐ、ベトナムのプロジェクトの体制も変わると聞いておりますので、また次に担当される方が、いろいろと改善されると信じております。とりとめのない話でしたが、私の説明は以上です。ご清聴ありがとうございました。



# ベトナムの立法過程の課題

—民法、投資法、企業法等の法整備支援の経験から—

弁護士 塚原正典

1

## 講師自己紹介

弁護士 塚原 正典（つかはら まさのり）

- ・ 1992年3月 早稲田大学政治経済学部政治学科卒業
- ・ 1992年4月から2003年5月まで企業で勤務
- ・ 2005年11月 司法試験合格
- ・ 2007年9月 弁護士登録（愛知県弁護士会）
- ・ 2014年3月25日～2018年4月30日

JICA法整備プロジェクトの長期専門家として

ベトナムの首都ハノイに赴任。主要な業務は、司法省、首相府、最高人民裁判所、最高人民検察院、ベトナム弁護士連合会への日本の知見に基づいたアドバイスの提供

- ・ 2019年7月 シンガポール国立大学法学修士課程 卒業

2

## ベトナムの基本情報

- ・国名 ベトナム社会主義共和国
- ・首都 ハノイ
- ・人口 95,540,395人（2018年）※1
- ・面積 約33万平方キロメートル  
（九州以外の日本とほぼ同じと言われる）
- ・人種 86%を占めるキン族と53の少数民族
- ・ベトナム共産党による支配

※1 <https://data.worldbank.org/country/vietnam?view=chart>



3

## ベトナムの基本情報

- ・言語 ベトナム語
- ・通貨 ドン（VNDと略される）
- ・国家主席 グエン・フー・チョン
- ・政権党 ベトナム共産党（党首：グエン・フー・チョン）  
→「国家と社会の指導組織」である（憲法4条）
- ・国会 一院制 定員500人、任期5年  
（議長：グエン・ティ・キム・ガン）
- ・政府 首相：グエン・スアン・フック

4

## ベトナムの基本情報

- ・ GDP 244,948,000,000USD (2018年) ※1
- ・ 一人あたりGDP 約2,564USドル
- ・ 実質GDP成長率は6.2% (2016年)、6.8% (2017年)、7.1% (2018年) ※2
- ・ 最低賃金は、約2万円 (地域1、ハノイ、ホーチミン市など最も都会な場所) ~約1万5000円 (地域4)
- ・ 世界からの対越直接投資の認可件数4,215件 (2018年)、2008年は1,976件
- ・ 日本からの対越直接投資の認可件数630件 (2018年)、2008年は196件
- ・ 労働者一人あたり平均月給、日本円で4万程度
- ・ 高等裁判所裁判官の月給 日本円で4万円程度か (2015年の場合) ?  
→日本の裁判官と比較すると?
- ・ 統計に表れない経済の実体は?

※1 <https://data.worldbank.org/country/vietnam?view=chart>

※2 [https://www.jetro.go.jp/world/asia/vn/stat\\_01.html](https://www.jetro.go.jp/world/asia/vn/stat_01.html)

5

## 日本の立法過程の概要

※内閣法制局ウェブサイト (<https://www.clb.go.jp/law/process.html>) より

### 1. 法律案の原案作成

内閣提出法律案の原案は、それを所管する各省庁において作成。  
各省庁は所管行政の遂行上決定された施策目標を実現するため、新たな法律の制定又は既存の法律の改正若しくは廃止の方針が決定されると、法律案の第一次案を作成。これを基に関係する省庁との意見調整の実施。審議会に対する諮問又は公聴会における意見聴取等の実施 (必要な場合)。法律案提出の見通しがつくと、その主管省庁は、法文化の作業を行い、法律案の原案が完成。

### 2. 内閣法制局における審査

閣議に付される前に全て内閣法制局における予備審査。主管省庁で立案した原案に対し、  
・ 憲法や他の現行の法制との関係、立法内容の法的妥当性、  
・ 立案の意図が、法文の上に正確に表現されているか、  
・ 条文の表現及び配列等の構成は適当であるか、  
・ 用字・用語について誤りはないか  
等につき、法律的、立法技術的にあらゆる角度から検討。

予備審査終了後に、主任の国務大臣から内閣総理大臣に対し国会提出について閣議請議の手段を実施。その後、内閣官房から内閣法制局に対し同請議案が送付され、最終的な審査を実施

6

## 日本の立法過程の概要

※内閣法制局ウェブサイト（<https://www.clb.go.jp/law/process.html>）より

### 3. 国会提出のための閣議決定

閣議決定後、内閣総理大臣からその法律案が国会(衆議院又は参議院)に提出。

### 4. 国会における審議

衆議院又は参議院の議長は、法律案を適当な委員会に付託。委員会における法律案の審議が終了すれば、その審議は、本会議に移行。衆議院又は参議院の本会議の表決の手続を経て可決されると、その法律案は、他の議院に送付。他議院で同様の手続。

### 5. 法律の成立

法律案は、憲法に特別の定めのある場合を除いては、衆議院及び参議院の両議院で可決したとき法律となる。

### 6. 法律の公布、施行

法律の成立後30日以内に公布。官報に掲載。法律の効力が一般的、現実的に発動し、作用することになることを「施行」といい、公布された法律がいつから施行されるかについては、通常、その法律の附則で定められる。

7

## ベトナムの立法過程

・ベトナムで法律を含む法規範文書（法規範性を有する文書。憲法、法律、国会議決、政府議定、政府首相決定など大まかに分けて15種類ある。法規範文書発行法4条）の制定、発行の手順、手続は、「法規範文書発行法(80/2015/QH13)」が定める（以下、条文番号は法規範文書発行法）。

それによれば、ベトナム立法過程の概要は以下のとおり。

#### 1. 立法計画まで

- ・立法の政策の影響評価（35条）、それに対する意見聴取（36条）
- ・立法の提議（32条, 33条）
- ・司法省による提議の査定（39条）
- ・国会常務委員会による、立法計画原案の審理（49条）
- ・立法計画 立法の前年の第一会期に決する（31条）

8

## ベトナムの立法過程

### 2. 立法計画確定後、国会提出まで

- ・国会常務委員会が、起草委員会（少なくとも9人からなる）を設立し、起草主管期間を割り当てる（52条1項）
- ・起草主管機関は草案の品質に責任を負う、国会の電子情報ポータル、起草主管機関の電子情報ポータルに登載して意見聴取する（55条）
- ・セミナー、文書送付によっても意見聴取する。その意見を検討して、電子情報ポータルに登載する(57条)
- ・司法省による草案の査定（58条）
- ・政府への提出、草案の国会への提出への票決（61条）

9

## ベトナムの立法過程

### 3. 国会での審議から成立まで

- ・国会の民族評議会、委員会での草案審査（63条）
- ・国会常務委員会への提出、審査。草案は電子ポータルにて掲載（70条）
- ・国会は一つ又は二つの国会会期で法律案を審理、採択する。複雑なものは三つの会期（73条）、二つの会期での手順は75条。
- ・国家主席は、法律が採択された日から15日以内に公布する（80条）

10

## ベトナムの立法過程の課題

個人的視点からの課題、問題は以下のとおり。

- ・ 制定前の調査不足？

中古機械、設備、生産ライン輸入に関する通達（23/2015/TT-BKHCN）

→ 製造から10年以内、かつ安全、省エネ、環境保護基準を満たす場合のみ

→ 首相決定18/2019/QĐ-TTgで、変更。生産ラインについて年数制限を撤廃、設計値 に対しての出力もしくは効率の残存能力が85%以上、かつ、エネルギーなどの消費率が15%以下という数値基準

11

## ベトナムの立法過程の課題

- ・ 基準が形式的で紋切型に過ぎる？

→ 上記の、中古機械等の輸入についての通達

- ・ 実質的に過ぎて基準が不明確？

→ 競争法（23/2018/QH14、今年7月1日から施行）にて、禁止される経済集中（合併、買収など）は、関連市場における経済集中に参加する事業者の総市場占有率、経済集中の前後を通じた関連市場の集中の程度、など8つの要素から「相当な、かなりの程度（một cách đáng kể）の競争制限作用を惹起するもの」と規定する（競争法30条、31条）。旧法では合計市場占有率50%以上となるときが禁止される経済集中とされていた（旧競争法18条）。

12

## ベトナムの立法過程の課題

- ・条項内容が、施行日までに実現可能か否か？

→現行企業法(68/2014/QH13)は、2015年7月1日が施行日。その詳細を規定する議定(96/2015/NĐ-CP)は2015年12月8日が施行日。現行投資法(67/2014/QH13)は、2015年7月1日が施行日。その詳細を規定する議定(118/2015/NĐ-CP)は2015年12月27日が施行日。

→現行民法(91/2015/QH13)の施行日は、2017年1月1日。同民法では、制限物権として、享用権、地上権等を規定。起草担当部局の説明では、それら権利は登記されることを予定していると解される。しかし、現時点で、それら権利の登記の仕組みが存在しないはずである。

※日本では、法律施行日より、その法律を具体化する下位法規範の施行日が遅れることはない。

例：債権譲渡の対抗要件に関する民法の特例等に関する法律の施行の日は平成10年10月1日。その必要事項を定める債権譲渡登記令の施行日も平成10年10月1日。

13

## ベトナムの立法過程の課題

- ・立法と施行の関係は如何に？

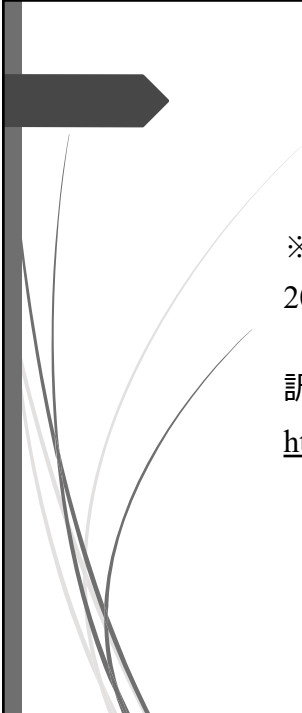
→一時、法規範文書施行法制定の必要性が説かれていた。その理由は？

・日本における内閣法制局のような、各省庁を横断して立法内容、形式をチェックする機関の不存在

→法規範文書間の矛盾、重複の存在。

例えば、土地所有権は登記により移転する（登記は効力要件、土地法188条3項）。住宅所有権は引き渡しにより移転する（住宅法12条1項、登記は対抗要件？）、抵当（権）は、抵当設定契約時に効力が発生し、登記は対抗要件（民法319条1項、2項）、土地所有権に対する抵当の効力は、登記時点である（担保取引に関する議定163/2006/NĐ-CP第10条1項c号）。

14



ご清聴ありがとうございました！

※参考

20ベトナム法令の和訳を読むことができるウェブサイト

「ベトナム六法」（主要な法令を、私を含めたJICA専門家が翻訳）

<https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/>



### 第3部 市場経済移行と弁護士制度

#### 講義⑤『社会主義と弁護士制度』を考える ― 旧ソ連・ロシアの経験を素材として 杉浦一孝（名古屋大学名誉教授）

杉浦：ただいま紹介をいただきました杉浦です。1時間ということですので、早速講義に入っていきたいと思います。皆さんにはレジュメ、裏表12ページのものをお配りしています。普通ですと、1コマ90分の授業2コマ分のレジュメになっていますので、途中、はしりながら説明をしていきたいと思っています。

ご承知のように、日本の法整備支援の対象国の多くは、旧ソ連・ロシアの法理論の影響を受け、その法規範・法制度をそのまま受け入れる傾向がありました。旧ソ連・ロシアで、これらがどのような時代的背景のもとで生まれ、そして発展させられていったのかについては、ほとんど検討されなかったと思います。もちろん、その時点では、当該国にそれを検討することができるような法学研究者とか、あるいは法律実務家という人たちはいませんでしたし、またそのような研究環境もありませんでした。その意味ではやむを得なかったという面もあります。

「輸入」した法規範が死文化して、法制度が機能不全に陥らないようにするためには、そのような地道な前提作業を行い、さらには自国の歴史社会的諸条件を明らかにした上で、その法規範や法制度を自国に取り入れることが妥当であるかどうかを判断すべきであります。ちなみに、これは、現時点では常識に属することですが、法整備支援を行うときの留意点であり、法整備支援研究の方法論、さらには比較法学の方法論的視座の一つでもあります。また法整備支援の対象国が、ある制度を見直し、これを改革しようとする場合は、その法制度の機能不全の原因を究明することが求められます。その際、その法制度が「輸入」元でどのような時代的背景のもとで形成されたのかということを知ることも必要となります。

今日のこの講義では、以上のような考え方にに基づきまして、第二次世界大戦後、「社会主義体制」に移行した国で弁護士制度のモデルとして「輸入」されたソビエト弁護士制度がどのように生成し、展開し、そして消滅したのかという歴史を、時代的背景とともに簡潔に説明し、これから「社会主義と弁護士制度」というテーマを考えるときの一つの検討材料を提供することに使いたいと思います。

早速ですが、「1 ソビエト弁護士制度の生成とその時代的背景」から説明をしていくことにいたします。「(1) 1917年の二月革命から十月社会主義革命へ」、ここは要点のみの説明になります。

ロシアの1917年の二つの革命は、第一次世界大戦、これは世界の再分割を目指す帝国主義戦争といわれていますが、その第一次世界大戦の最中に起こります。まず1917年2月27日、これは今の西欧暦ではなく、帝政ロシア時代に使われていたユリウス暦ということで、現在と2週間違っておりますが、その2月27日に当時の首都ペトログラードで革命が勃発し、革命勢力側が勝利します。そして、ペトログラード労働者・兵士代議員ソビエトという労働者と兵士が組織した機関と、帝政ロシア時代の国会議員がつくりました国会臨時委員会

が並立することになりました。いわゆる二重権力状態の出現です。そこで両者が交渉した結果、臨時政府をつくり、その臨時政府の今後の活動方針を記した「宣言」を公表することになりました。

その「宣言」には、重大な問題点がありました。その第1は、君主制の廃止と共和制の樹立を宣言しなかったことです。第2は、当時の兵士の関心の的であった戦争の問題に一切言及していなかったことです。第3は、農民の喫緊の課題であった土地問題にも触れていなかったことです。そして最後は、労働問題につき、ストライキの自由を認めただけであったことです。その結果、臨時政府に対する労働者、兵士および農民の不満は増大していきます。そして10月25日、現在の暦によりますと11月7日になりますが、武装蜂起による社会主義革命が起こり、臨時政府は、短命のうちに崩壊します。

次に「(2) ソビエト政権の成立と旧勢力の抵抗」のところをご覧ください。ソビエト政権は樹立後、法令を次々と制定し、重要な政策を実行に移していきます。ここでは時間の関係で、一つひとつ説明することはいたしません。後でレジュメを見ていただければと思います。後に質問があれば、お答えいたします。

この社会主義革命に対しては、当然のことながら、帝政ロシア時代の支配勢力などは反対し、激しく抵抗しました。ここでは、以下の二つの例を見ておくことにいたします。その一つは新聞であります。新聞といっても商業紙もありますし、政党の機関紙もあります。ソビエト政権は、この新聞の抵抗を抑えるために、出版についての布告という法令を制定し、その中で「新しい秩序が確立されるまでの一時的措置」として、例えば「労農政府への公然たる抵抗または不服従を呼びかける」新聞の発行を停止しました。ちなみに、1917年末までに、約150の新聞が発行停止処分を受けたといわれております。

またソビエト政権は、行政機関である司法人民委員部、これは後に司法省と改称されますが、その司法人民委員部の出版革命法廷についての決定の公布を受け、翌18年1月に、同じ名称の布告を制定します。それによって反革命的出版の取り締まりを強化していきます。これらの対抗策は、旧ソ連・ロシアにおける出版の自由を含む政治的自由のその後のあり方を規定することになりますが、ここではこれ以上触れることはいたしません。

次は、司法界の抵抗です。帝政ロシア時代の裁判官、検察官および弁護士は、ソビエト政権を無視して活動を続けていきます。これに対抗するため、ソビエト政権は11月24日、裁判所に関する布告第1号を制定し、一部例外はありますが、それまでのすべての裁判所、検察庁および弁護士会を廃止します。それと同時に、新しい司法制度作りの第一歩として、次のことを決定します。

第1は、地方ソビエト権力が選出する地方人民裁判所の設置です。第2は、その法廷を、専門の法律家の中から選ばれる裁判官1名と、勤労者の中から選ばれ、交代で法廷に座る陪席判事あるいは参審員2名から構成することです。しかし、実態としては、専門の法律家が人民裁判所の裁判官となる例は少なく、そのため、法律に関心を持つ労働者の中から裁判官を選び、実務経験を通して彼らを裁判官に育てるという、そのような道が選択されることになります。第3は、この人民裁判所とは別の革命裁判所の設置です。いわゆる特別裁判所の設置です。第4は、公訴人および弁護人の仕事を、「汚名を着せられたことのない」男女市

民に委嘱するということでもあります。そして最後は、地方人民裁判所は革命によって廃止されず、かつ「革命的良心」と「革命的法意識」に反しない限り、帝政ロシア時代の法、旧法を裁判の指針とすることです。しかしながら、現実には、旧法が利用されることはありませんでした。

その後、ソビエト政権による司法制度作りは、試行錯誤を繰り返し、他方で、1918年3月3日にドイツとの戦争を終わらせるためにブレスト＝リトフスク条約が締結されますが、その条約の締結を契機に、ロシア国内では内戦が激化していきます。したがって、本格的な新しい司法制度作りは、内戦終結後ということになります。

次の「(3) ネット時代とソビエト弁護士制度の誕生」に移ることにいたします。内戦下では、ソビエト政権は、農村における強引な穀物調達、政治的自由の制限など、農民やそれ以外の勤労者に対し厳しい政策をとってきました。そのため、これらの政策に対する農民などの不満が増大していくことになります。

1921年3月に軍港クロンシュタットで水兵の反乱が起きます。この反乱に象徴されますように、ソビエト政権と農民、軍の一部の間で緊張は頂点に達することになります。そこで、この反乱の直後に、ロシア共産党は、生産力を回復して政権を維持するために、生産および分配の国家への集中と余剰生産物の供出を特徴とする戦時共産主義から、ネット、すなわち新経済政策への転換を決定します。

それでは、ネットとは何でしょうか。アステリスクを付けたところを見てください。ネットとは、「市場経済の積極的な意義を認め、これを計画経済と結合させる経済政策」のことです。具体的には「ソビエト政権が国民経済の基幹産業を掌握しながら、小規模な資本主義企業や農商業の私的経営を認めるなど、資本主義的要素を復活させた経済政策」をいいます。現在、中国等々で進められている経済改革は、このようなネットを参考にしたといわれています。

このネットの導入により、ロシアの社会構造は二重的性格を帯びていくことになります。すなわち、ロシア社会における資本主義的要素と社会主義的要素が、対立しながら、共存していくということでもあります。このロシアの社会構造の二重的性格は、場合によっては対立することもある「取引関係の安定性の確保」と「政治的・社会的秩序の安定性の確保」、この二つを要請することになります。この要請に応える形で、ソビエト政権は、実定法体系（諸法典）を整備するとともに、その実効性を担保する司法制度を作り出していきます。

その作業の成果は、1922年からあらわれます。ここでは、同年の司法改革のうち、弁護士制度の改革についてのみ説明をしておきます。裁判制度および検察制度の改革については、後でレジュメをご覧ください。

弁護士制度については、草案の審議の過程で激しい論戦が繰り広げられ、5月26日に制定された弁護士規程と、これを執行するために出された司法人民委員部通達「弁護士規程」によって形成されることとなります。1922年9月から10月にかけて、多くの県、これは現在では州に匹敵しますが、そうした多くの県で弁護士会が設立されます。ソビエト弁護士制度の原型の創出です。

その基本は、一定の自立性を認めながらも、先ほどの第2の要請にもとづいて、ソビエト

権力に対する弁護士「政治的忠誠」の確保を第一義的な目的とするものであり、その概要は次のとおりです。

第1は、弁護士会を国家機関、具体的に言いますと、県ソビエト執行委員会司法部、後に県裁判所になりますが、この国家機関の付置機関としたことであります。これは、各県で設立される弁護士会が同じレベルの行政機関または司法機関から指揮監督を受けることを一般に認める、そういうことを意味します。

第2は、弁護士の資格要件ですが、選挙権を有することのほかに、「ソビエト司法機関」で裁判官などとして2年以上働いた経歴があること、または県裁判所の特別委員会が実施する試験に合格することがその資格要件とされています。

そして第3は、弁護士会への入会の承認は、その執行機関である弁護士会幹部会が行い、その旨を県ソビエト執行委員会幹部会に報告するということになっていましたが、ここには留意しておかなければならない点があります。それは、報告を受ける県ソビエト執行委員会幹部会に拒否権が与えられていたことです。なお、弁護士会の設立時の会員については、県司法部の提案にもとづいて、県ソビエト執行委員会幹部会が承認をしますが、この場合は、拒否権は与えられていませんでした。

第4は、弁護士会の執行機関である弁護士会幹部会は、弁護士会の会員総会が選出し、弁護士の懲戒などを行うということでもあります。

最後は、弁護士には、所属する弁護士会のある行政区域内で、当事者の依頼にもとづいて個人的に弁護士業務を行うことが認められる一方、弁護士会幹部会が設置する相談所での業務に参加することが義務付けられたということです。

次に、このようなソビエト弁護士制度の原型がその後どのように展開していったのか、これについて説明をしたいと思います。次の「2 ソビエト弁護士制度の展開とその時代的背景」をご覧ください。

まず「(1)『第二革命』の展開と弁護士活動の集団化」についてであります。1917年10月社会主義革命の指導者レーニンが1924年に死亡します。しばらくの間、ソ連共産党は集団指導体制で活動していきますが、1920年代後半になりますと、党内で社会主義建設をめぐる路線争いが起こります。争いの結果、新たな指導者スターリンのもとで新経済政策ネップが放棄され、次のような経済政策が実行されていきました。

第1は、1928年10月から開始された第1次5カ年計画による重工業優先の工業化であります。すべての生産手段が国有化され、国家による集権的な経済管理体制が確立されます。商工業の領域における私的企業は消滅します。

第2は、穀物危機を契機に、1930年初めから開始された農業の全面的集団化です。コルホーズ（集団農場）とソフホーズ（国営農場）のみで、個人農は消滅します。ちなみに、当時飢饉と相まって、この政策の実行により壊滅状態に陥った農村が各地にあらわれました。特にウクライナ、それからウクライナとロシアの境、そういう地域がかなり深刻な状況に陥ったといわれています。

このように「第二革命」と呼ばれるような激動の中で、帝政ロシア時代からの伝統であります法ニヒリズムを思想的背景に、「党のスローガン＝法律」論、「法律棚上げ」論、そうし

た主張が盛んにいわれ、法に対する政治の優位が確立します。ソ連共産党の一党支配の政治体制とその指導者スターリンの個人崇拜も、同時に確立することになります。

なお、スターリンの個人崇拜の確立がソ連共産党内での異論の存在を認めず、後の「大粛清」の誘因となったということはいふまでもありません。まずはこのような時代的背景があったということを理解していただければと思います。

そこで、この時代の弁護士活動の実態であります。ネップ時代、弁護士会に対する県裁判所の指導・監督が弱まります。他方で、弁護士会の自主性が高まっていく中で、帝政ロシア時代の旧弁護士が弁護士会に入会するなどして、弁護士が急増します。それと同時に、個人的な弁護士業務も増加していきます。さらに弁護士の少ない農村では、いわゆる「もぐりの弁護士」が暗躍いたします。このような状況の中で、勤労者などの間で、弁護士あるいは弁護士制度に対して非難や批判がなされるようになります。

例えば、弁護士は、「階級敵」、特にネップ時代は「ネップマン」、要するに商工業の経営者、そういう人たちが実態であります。そういう「階級敵の弁護人（擁護者）」だという非難が浴びせられることになります。さらにはその延長線上に、弁護士制度そのものを否定し、これを廃止すべきだとする主張もあらわれ、激しい論争が1920年代末に展開されます。

弁護士の増加についてですが、アステリスクのところにペトログラード弁護士会の場合ということで数だけ紹介しておきました。1923年には281名の弁護士がいたそうです。これが1927年、4年後には600名、2.5倍ぐらいに増えております。

ソビエト政権は、弁護士制度に対するこのような否定的な評価に危機感を抱き、ソビエト弁護士制度を早く確立するために、以下のような法令を制定して弁護士会に対する指導・監督を強化していきます。ここでも、時間の関係で、次の点だけを指摘するにとどめておきたいと思います。その他については、後でレジュメを見ておいてください。

ソビエト政権は、特に(3)司法人民部決定「弁護士会の改組について」および(4)弁護士会会員の集団に関する規程により、弁護士業務を集団（共同）で行わせるために、弁護士会に弁護士集団を組織することを要求するとともに、その弁護士集団に所属する弁護士が個人的に弁護士業務を行うことを禁止します。また弁護士集団に所属する弁護士はすべて、プロボノ活動、いわゆる無料の奉仕活動をすることも求められることになりました。このプロボノ活動をしなかった場合には、懲戒を受けることになります。

このような(3)と(4)の法令により、弁護士活動の集団化が図られていくことになります。とりわけ(4)の規程は、ソビエト政権が弁護士活動の集団化、すなわち弁護士集団の組織化を介して、弁護士会をソ連共産党の一党支配体制に組み込んだことを制度的に表現したものといえます。

次は、「(2) 1936年ソ連憲法の制定とソビエト弁護士制度の確立」です。スターリンの個人崇拜のもとでの「大粛清」の嵐は、1934年12月に、当時政治的な影響力を持っていたキーロフという人物が暗殺された事件を契機に、弁護士会にも及ぶことになります。例として、スヴェルドロフスク州、現在のエカテリンブルク州ですが、その弁護士会で、この「大粛清」の結果がどうであったのか、これも紹介しておきましたので、後でご覧ください。

ここでは、1936年12月に、「大粛清」の嵐が吹き荒れる中で制定された新しいソ連憲法

の意義について簡単に述べておきたいと思います。36年憲法は、第111条後段で、旧ソ連・ロシアの憲法史上初めて憲法に防御権を定めました。「被疑者および被告人は、防御権を保障される」という規定であります。ロシア弁護士制度の歴史を研究していますクリフツォーフというロシアの法学者は、これによってソビエト国家では弁護士制度は必要かどうかという論争に終止符が打たれ、「ソビエト弁護士制度の権威、その社会的および国家的意義」が高められたとっております。後者の評価については、若干クエスチョンマークが付きますが、前者の弁護士制度を廃止するかどうかという論争に終止符が打たれたということは確かだろうと思います。

次のアステリスクのところですが、これは1930年代の旧ソ連の政治をどう見るかという問題にかかわっていきまして、まだ私自身解答を持っているわけではありません。スターリンの個人崇拜が確立しても、まだ一枚岩ではなかったのではないかと、そういう疑問があります。要するに、主流派に対抗できるところまでは行っていないんですが、異論派が30年代も存在していた。それが36年憲法の一連の規定に彼らの主張が反映されることになった要因ともいえるのではないかと考えていますが、これはまだ資料的に確認できるというところまでは行っていません。

それはともかくとして、次の「②ソビエト弁護士制度の確立とその基本的特徴」を見てください。36年憲法は、さらに第126条で、市民の結社の権利を保障するとともに、すべての社会団体および国家組織に対するソ連共産党の指導的役割を認め、弁護士会に対してもソ連共産党の直接の指導および国家機関を介してのその指導を容認しました。憲法によるソ連共産党の一党支配体制の承認、これにより、ソビエト弁護士制度の確立のための法的前提が整うことになります。

そこで1939年8月に、ソ連弁護士規程が制定されます。ここにソビエト弁護士制度が確立される、そのように私は考えています。その基本的な特徴は、新たに36年憲法第126条を根拠に、弁護士会を「弁護士活動をする人たちの自発的団体」、すなわち社会団体と認めながら、弁護士会に対する国家の「一般的指導」を承認するところにあり、具体的には、次の点にあらわれています。

第1は、弁護士会への加入および弁護士会からの除名に係る最終権限をソ連司法人民委員、後にソ連司法大臣に改称されますが、それに留保している点です。第2は、弁護士でない者に対し弁護士業務を許可する権限を連邦構成共和国の司法人民委員、後の司法大臣に与えている点です。第3は、弁護士の法的サービスに対する支払いが、ソ連司法人民委員部の発出する通達によるものとされている点です。要は、弁護士会が独自に報酬を決めることができないということでもあります。

その後、それぞれの時代の要請により、1962年ロシア弁護士規程、1979年ソ連弁護士法、そして1980年ロシア弁護士規程、そういう個別の法律や規程が制定されます。しかし、これらによりソビエト弁護士制度が抜本的に改革されることはなく、その基本的な特徴は、不変のままであり、ペレストロイカの時代まで存続することになります。

それでは、次の「3 新しいロシア弁護士制度の生成と時代背景」を見ることにします。まず「(1) ペレストロイカとソビエト弁護士制度の抜本的改革」についてであります。1985

年春から始まりましたペレストロイカは、当時のソ連共産党の政治指導部のイニシアチブによる「社会主義の刷新」を求める改革運動あるいは「社会主義的選択の枠内」での改革運動でした。このペレストロイカの対象となったのは、1930年代に成立し、当時、「国家主義的社会主義」「全体主義的社会主義」「兵営社会主義」などと呼ばれ、今も「全体主義」と非難されているソ連型社会主義であります。政治・経済など旧ソ連社会のすべての領域で改革が進められていくことになります。ちなみに、ペレストロイカは、ソ連共産党の一党支配体制の放棄が正式に宣言されたのを契機に、「社会主義的選択の枠内」の改革運動を超え、体制転換の運動に変質し、ペレストロイカは失敗します。別の言い方をしますと、ペレストロイカは未完のままで終わったということでもあります。

それはともかくとして、「社会主義」という形容詞が付いたこれまでの司法制度も、当然ペレストロイカの対象でした。裁判制度、検察制度および弁護士制度の改革の基本課題は、それぞれ次のとおりです。

まずは裁判制度です。当時、冤罪の裁判その他の社会的公正を欠いた裁判のおもな原因とされた「裁判官の独立」の原則、これは、ご承知のように、「裁判の独立」の原則の核心部分ですが、その原則の侵害、これを取り除いてこの原則を回復し強化するための制度の構築、これが裁判制度の改革の基本課題でありました。次は、検察制度の改革の基本課題です。これは、一般監督制度を廃止し、司法的機能の遂行に純化した制度を構築することでした。一般監督制度については、先ほど1922年の司法改革の説明で省略したところを書いてありますので、それを見ておいていただければと思います。

弁護士制度の改革の基本課題は、国家権力に対抗できるような制度、すなわち弁護士自治あるいは弁護士会自治を回復し、または確立することでした。それではどのような改革論があったのか。次の「②ソビエト弁護士制度の改革論とその諸相」を見ていくことにいたします。大きくいって二つあります。

その一つは、弁護士会に対する国家の一般的指導のあり方の見直しまたはその廃止を主張する改革論です。次のような主張が展開されておりました。まず第1は、弁護士会の員数の決定の問題に関する主張であります。1980年のロシア弁護士規程第6条第1項第2号によりますと、弁護士の員数は、各弁護士会の会員総会が定め、州ソビエト執行委員会の事後承認を得ることになっていましたが、実際は、弁護士規程第31条に規定するロシア司法省の弁護士会に対する「一般的指導」に係る権限によって司法省が決定していました。そこで、当時、弁護士会自らが弁護士の員数を決定すべきであるとする主張が弁護士や学者の間から出されることになります。

第2は、弁護士の報酬の決定の問題に関する主張であります。80年弁護士規程第32条第2号によりますと、ソ連司法省が「法的援助に対する報酬の支払手続」および「弁護士労働報酬規則」という通達を発し、その通達で弁護士の報酬の「上限」を決めていました。これに対して、弁護士報酬の「上限」の撤廃、さらには弁護士規程の当該規定の廃止が主張されることになります。

第3は、弁護士に対する懲戒権の問題に関する主張です。80年弁護士規程第13条第2項および第25条ないし第27条によりますと、弁護士に対する懲戒手続に行政機関が関与す

ることが承認されていました。ただし、除名処分に不服がある場合には、弁護士規程第 13 条第 3 項により、裁判所に提訴することになっていました。それはともかくとして、懲戒手続に行政機関が今なお関与していることに対して、弁護士などからは、この弁護士規程の当該規定の廃止、さらには弁護士会の最高機関である会員総会（協議会）が懲戒を行うべきだとする主張がなされていました。

そして、最後ですが、弁護士会に対する「一般的指導」に係るその他の権限の問題に関する主張です。80 年弁護士規程は、コントロール権をはじめとする弁護士規程で明記されている権限以外の権限を司法省等に包括的に与えていました。「一般的指導」を名目にフリーハンドが司法省等に与えられていたわけであります。これに対しても、弁護士規程で認められている当該権限の廃止、さらには「一般的指導」そのものの廃止も主張されることになります。まさに弁護士自治あるいは弁護士会自治の確立に向けた主張です。

改革論のもう一つは、弁護士自治あるいは弁護士会自治の担い手に関するものです。弁護士自治が制度的に確立したとしても、その担い手に問題があれば、その制度は画餅に帰すことになります。これに関しては、次のような主張がありました。

第 1 は、前職が取調官、検察官および裁判官であった者で、非行歴のあるものが弁護士会に入会する問題に関する主張です。80 年弁護士規程は、第 11 条で「弁護士会会員の資格」を定め、第 12 条で入会手続を規定していましたが、非行歴のある前裁判官などの入会を許すような運用実態があったのです。したがって、このような「悪習」に対して、これを根絶し、弁護士会への入会手続の変更が主張されることになります。ちなみに、モスクワ市弁護士会のように、新しい弁護士法が制定される前に、独自に資格試験を導入した弁護士会もありました。

第 2 は、弁護士業務の経験のない者が弁護士会幹部会の議長に就任することに関する問題です。80 年弁護士規程第 7 条によりますと、弁護士会の執行機関である弁護士幹部会は、会員総会が秘密投票によって選挙し、その弁護士幹部会は、議長および副議長を公開投票により互選します。しかし、実際には、弁護士業務の経験のない者がその議長に選ばれていたといわれています。これも悪習ですが、これに対しても、弁護士会幹部会議長の選出手続の変更が当然主張されることになります。当時、例えば、弁護士会の会員総会が複数候補から秘密投票により幹部会議長を選挙することが提案されました。このような主張は、ソ連共産党の単一支配体制を人事面で支えていたノメンクラトゥーラ制度、どのような制度かといいますと、ソ連共産党がほとんどすべての領域において役職者を事実上決定していた制度ですが、この制度を廃止せよというのと同じことでした。このノメンクラトゥーラ制度は、今なお単一支配体制をとる現代の中国、ベトナム等でも存在していますし、日本でも、単一制ではありませんが、支配政党、今の自民党が高級官僚のポストに誰を据えるかを決めています。

最後は、法律相談所長の任命手続の問題に関する主張です。80 年弁護士規程第 8 条第 1 項第 3 号によりますと、弁護士会幹部会は、州ソビエト執行委員会司法部などとの調整にもとづいて所長を任免していました。これに対しても、弁護士などから、所長の任免手続の変更が主張されることになります。例えば、法律相談所に所属する弁護士および事務員からなる労働集団が秘密投票により所長を選挙することが提案され、実際に、これを実施した法律



相談所もあったといわれております。

以上のように、ソビエト弁護士制度の抜本的改革について活発に議論される中で、新しい弁護士法の制定作業が進められていくことになります。次の「(2) 2002 年ロシア弁護士法の制定と新しいロシア弁護士制度の誕生」をご覧ください。

制定過程において一大争点となりましたのは、弁護士（会）自治の問題と関連して、国家との関係において弁護士会をどのように位置付け、弁護士会に対する国家の「一般的指導」を容認するかどうか、容認するとすれば、どこまでそれを認めるかということでした。

ロシアがソ連型社会主義体制からの離脱を宣言した後も、これが争点であり続けたのは、なぜでしょうか？ それは、人類社会の現在の発展段階では、体制のいかんにかかわらず、国家、実体としていいますと、国を支配する特殊な人間集団ということになりますが、この国家の政治的支配の妨げとなるものは、その国家により排除される可能性があるからです。弁護士（会）自治は、特に人間の尊厳を軽視ないし無視する国家にとっては、まさに政治的支配の妨げそのものであります。脱社会主義化の道を歩み始めたロシア国家は、この弁護士（会）自治を認めるかどうか、その度量が試されることになりました。

この争点をめぐっては、公表された弁護士法案の中に相対立する見解が見られるなど、さまざまなものがありました。後に連邦議会に上程された大統領案等における見解もありますが、時間の関係で、ここでは、その説明を省略させていただきます。これも後でレジュメを見ていただければと思います。最後の「②新ロシア弁護士法の制定とその意義」についてお話をいたします。

新しい弁護士法の正式の名称は、「ロシア連邦における弁護士業務および弁護士に関する連邦法律」で、全 45 箇条です。この法律は 2002 年 5 月 31 日に公布されました。新弁護士法案が連邦議会で審議されていた時、弁護士会に対する国家、具体的には、司法省およびその地方機関ですが、その国家の「一般的指導」に係る権限を定めていた規定が突然削除されることになります。そのような重要な修正がなされましたが、その間の経緯は不明です。それはともかくとして、その結果、新しい弁護士法では、この「一般的指導」は基本的に否定され、これに係る司法省などの権限は定められていません。ただし、第 17 条第 5 項後段に、一定の条件のもとで司法省の地方機関が個別に弁護士資格の剥奪について裁判所に請求できるとする規定はありますが、これを、弁護士（会）自治を否定するものと考えする必要はないと思います。

これと関連して、「弁護士層と国家」の関係について定めている第 3 条の規定を紹介しておきます。これによりますと、弁護士層は「弁護士の専門家集団」であり、「市民社会の制度」として「国家権力機関および地方自治機関の体系」には入らず、「適法性、独立、自治、協同および弁護士の同権の原則」にもとづいて活動するとされています。他方、国家は、「法的援助への住民のアクセスの保障および弁護士業務への支援」のために、「弁護士層の独立」を保障しながら、法的援助をはじめとする弁護士の活動のいわゆる条件整備を行うとされています。新しい弁護士法では、それまで認められていた国家の弁護士会に対する「一般的指導」というものは否定されたのです。

次に、新しい弁護士法は、第 1 条第 1 項で、弁護士業務とは、「自然人および法人の権利、

自由および利益を保護し、ならびに裁判へのアクセスを保障するため、本法で定める手続により弁護士資格を取得した者が専門知識にもとづいて行う高度な法的援助」であるとして、その第2項で、この「弁護士業務は、企業活動ではない」と規定しています。したがって、この新しい弁護士法が制定される前に激しい論争の対象となっていました営利を目的とした法的サービスの提供、これは、弁護士業務ではないとされたのです。この後、弁護士の定義、そして弁護士が提供する法的援助の内容を定める第2条が続きますが、ここでは、その説明は省略いたします。

ところで、新弁護士法は、脱社会主義の法律であるため、80年弁護士規程とは異なり、個人的な弁護士業務を当然認め、そのための組織として、弁護士相談室、弁護士事務所および弁護士共同事務所を規定していますが、これらにつきましても、後でレジュメを見ておいてください。

また、新弁護士法は、混乱状況にあったそれまでの弁護士会の立て直しも図り、その名称の変更とともに、以下のように弁護士層の組織を刷新しました。

まずロシア連邦構成主体、すなわちロシア連邦を構成する州等の行政区域ですが、高度な法的援助を保障するなどのため、弁護士会（адвокатская палата）を各連邦構成主体に一つ設置しました。これは「弁護士の強制加入」の「非国家的な非営利組織」であります。この弁護士会には、四つの機関がありますが、これらについても、説明は省略させていただきます。

次に、ロシア連邦の連邦弁護士会であります。これは、国家権力機関などで弁護士の利益を代弁し、これを保護するなどのために、「弁護士自治機関」として各連邦構成主体の弁護士会を統合する「弁護士会の強制加入」の「全ロシアの非国家的な非営利組織」であります。連邦弁護士会には当初、二つの機関がありましたが、2016年6月の弁護士法の一部改正によって新たな委員会も設置され、現在は三つの機関から構成されております。

最後に、新弁護士法の意義について述べておきたいと思います。弁護士あるいは弁護士会は、その本来の使命からしますと、国家から独立した自律的なものでなければならないにもかかわらず、ソ連共産党の一方支配体制を基軸としたソ連型社会主義のもとで生成し、確立した弁護士制度は、ソ連共産党の直接の指導とともに、法制上国家の「一般的指導」を受け、その結果、国家に完全に従属する存在となりました。ソビエト弁護士制度の基本的特徴はまさにこの点にあり、これは、私自身、歴史的かつ論理的必然の結果であったと考えております。

旧ソ連、ロシアのように、社会主義を標ぼうする国家であっても、人間の尊厳、これを法的に守る人権がその国家により侵害される可能性が構造的に存在する段階では、強大な懲罰機関を擁する国家に対抗できる弁護士制度を構築することが必要となります。ペレストロイカ時代の弁護士制度の抜本的改革論は、これを模索する理論的な営みであったといえますが、ご承知のように、これは、失敗に終わり、人類にとっては将来の課題として残されることになりました。今後、「社会主義と弁護士制度」というテーマで弁護士制度のあり方を検討する機会があれば、以上のような旧ソ連・ロシアの歴史的経験は、一つの反面教師として認識しておくことが必要であろうかと思います。

他方、脱社会主義化、体制転換の道を選択すれば、国家に対抗できる弁護士制度はおのずと構築されるのでしょうか？ 競争原理至上主義者、エヌ・フォードロフという人物が一時ロシア司法大臣を務めた時がありましたが、彼が司法大臣であった時に公表された司法省案等が示していますように、その回答は「否」であります。これに対し、国家権力による人権侵害の可能性を認識し、国家に対抗できる弁護士制度の実現を追求する改革グループもあり、新弁護士法は、このような改革グループの改革論の中から最大公約数的なものを規範化し、そして制度化したものといえます。これにより弁護士（会）自治が確立されたこと、ここに新弁護士法の意義があると私は考えております。

「むすびに代えて」であります。その後、この弁護士法は、その時々さまざまな要請によって一部改正を繰り返し、その回数は12回にも及んでいます。重要なのは新弁護士法の運用実態です。そして一部改正に至るそれぞれの背景を分析することにより、ソ連解体後、脱社会主義化、体制転換の道を選択したロシアの弁護士制度の実態が明らかになると思われまふ。この作業は、私にとっては次の課題ありますが、私の講義の後に弁護士の小川先生がその実態について説明して下さるかと思ひます。それでは、以上で私の講義を終わることにいたします。どうもありがとうございました。

## 「社会主義と弁護士制度」を考える ― 旧ソ連・ロシアの経験を素材として ―

サマースクール「アジアの法と社会 2019」

名古屋大学・アジア法交流館 (2019. 8. 27)

杉 浦 一 孝 (名古屋大学名誉教授)

はじめに

### 1 ソビエト弁護士制度の生成とその時代的背景

#### (1) 1917 年の二月革命から十月社会主義革命へ

- ① 二月革命と臨時政府の成立
- ② 十月社会主義革命と臨時政府の崩壊

#### (2) ソビエト政権の成立と旧勢力の抵抗

- ① ソビエト政権の樹立と三大政策の実行
- ② 旧勢力の抵抗とソビエト政権の対抗策

#### (3) ネップ時代とソビエト弁護士制度の誕生

- ① ネップ (新経済政策) への転換と法制改革
- ② 1922 年の司法改革とソビエト弁護士制度の原型の創出

### 2 ソビエト弁護士制度の展開とその時代的背景

#### (1) 「第二革命」の展開と弁護士活動の集団化

- ① ネップの放棄と「全戦線にわたる社会主義の攻勢」
- ② 弁護士活動の実態とその集団化

#### (2) 1936 年ソ連憲法の制定とソビエト弁護士制度の確立

- ① 「大粛清」の嵐と 1936 年ソ連憲法の意義
- ② ソビエト弁護士制度の確立とその基本的意義

### 3 新しいロシア弁護士制度の生成とその時代的背景

#### (1) ペレストロイカとソビエト弁護士制度の抜本的改革

- ① ペレストロイカと司法改革
- ② ソビエト弁護士制度の改革論とその諸相

#### (2) 2002 年ロシア弁護士法の制定と新しい弁護士制度の誕生

- ① 制定過程における一大争点とこれをめぐる見解の諸相
- ② 新ロシア弁護士法の制定とその意義

むすびに代えて

## はじめに

日本の法整備支援の対象国の多くは、旧ソ連・ロシアの法理論の影響を受け、法規範・法制度についてもそのまま受け入れる傾向があった。旧ソ連・ロシアで、これらがどのような時代的背景のもとで生まれ、そして発展させられていったのかについては、ほとんど検討されなかったのである（その時点では、研究者や法律実務家にそれを可能とするような調査研究能力も、またそのような研究環境もなかったが）。「輸入」した法規範が死文化して法制度が機能不全に陥らないようにするためには、そのような前提作業を行い、さらには自国の歴史社会的諸条件を明らかにしたうえで、当該法規範や法制度を自国に取り入れることが妥当であるかどうかを判断すべきであろう（法整備支援研究の方法論）。また、法整備支援の対象国がある法制度を見直し、これを改革しようとする場合、当該法制度の機能不全の原因を究明することが求められる。その際、当該法制度が「輸入」元でどのような時代的背景のもとで形成されたのかということを知ることが必要となろう。

この講義では、以上のような考え方にもとづいて、第二次世界大戦後、社会主義体制に移行した国で弁護士制度のモデルとして「輸入」されたソビエト弁護士制度の生成、展開および消滅の歴史を時代的背景とともに素描し、「社会主義と弁護士制度」というテーマを考えるときの一つの検討材料を提供することにしたい。

## 1 ソビエト弁護士制度の生成とその時代的背景

### （1）1917年の二月革命から十月社会主義革命へ

#### ①二月革命と臨時政府の成立

第一次世界大戦（世界の再分割をめざす帝国主義戦争）の最中の1917年2月27日（ユリウス暦）\*、首都ペトログラードでの二月革命の勃発とその勝利 ⇒ ペトログラード労働者・兵士代議員ソビエトと国会臨時委員会の二重権力状態へ！

↓

両者の交渉の結果、臨時政府の成立とその「宣言」（臨時政府の今後の活動方針）の公表

\* 西欧歴（グレゴリ暦）では、3月12日。1918年2月1日に西欧歴を実施〔2月14日〕

#### ②十月社会主義革命と臨時政府の崩壊

「宣言」の問題点：(1)君主制の廃止と共和制の樹立を宣言しなかったこと、(2)戦争の問題に言及しなかったこと、(3)土地問題にも触れなかったこと、(4)労働問題については、ストライキの自由を認めただけであること。⇒ 臨時政府に対する労働者、兵士および農民の不満の増大 ⇒ 10月25日〔11月7日〕、武装蜂起による社会主義革命の勃発とその勝利、臨時政府の崩壊へ！

### （2）ソビエト政権の成立と旧勢力の抵抗

### ①ソビエト政権の樹立と三大政策の実行

・樹立後、ソビエト政権は、次の法令を制定し、重要政策を実行に。

(1)平和についての布告 (10 月 26 日) : 無併合・無賠償の講話交渉および休戦協定締結の提案等

(2)土地についての布告 (10 月 26 日) : いっさいの地主的土地所有の即時・無償の廃止等

(3)8 時間労働日についての決定 (10 月 29 日)、人民教育についての教育人民委員部アッピール (10 月 29 日)、社会保障についての政府通達 (11 月 1 日) : 8 時間労働制、教育権および社会保障制度の世界最初の導入

・ソビエト政権は、10 月 27 日、労農政府の設置についての布告を制定し、憲法制定会議招集までの臨時労農政府としての人民委員会議を設置（激しい論戦の結果、臨時労農政府＝人民委員会議の構成員は、すべてロシア共産党の前身であるロシア社会民主労働党（ボリシェヴィキ）のメンバー）。

### ②旧勢力の抵抗とソビエト政権の対抗策

・新聞（商業紙、政党機関紙）の抵抗 ⇒ これを抑えるため、労農政府は、(1)10 月 27 日、出版についての布告を制定し、「新しい秩序が確立されるまでの一時的措置」として、例えば、「労農政府への公然たる抵抗または不服従をよびかける」新聞の発行を停止〔1917 年末までに約 150 の新聞が発行停止に〕。また、(2)司法人民委員部の出版革命法廷についての決定の公布を受けて、1918 年 1 月 28 日、同布告を制定し、反革命的出版の取締りを強化。

＊ これらの対抗策は、旧ソ連・ロシアにおける出版の自由を含む政治的自由の将来のあり方を規定することになる。

・司法界の抵抗（帝政ロシア時代の裁判官、検察官および弁護士は、ソビエト政権を無視して活動を継続）⇒ これに対抗するため、労農政府は、11 月 24 日、裁判所に関する布告第 1 号を制定し、これまでのすべての裁判所、検察庁および弁護士会を廃止（ただし、治安判事制度は停止）。同時に、新しい司法制度づくりの第一歩として、次のことを決定。

(1)地方ソビエト権力が選出する地方人民裁判所の設置（第 2 条）

(2)その法廷は、専門の法律家の中から選ばれる裁判官 1 名と、勤労者の中から選ばれ、交替で法廷に座る陪席判事（参審員）2 名から構成すること（第 2 条）。

＊ しかし、実態として、専門の法律家が人民裁判所の裁判官となる例は少なく、そのため、法律に関心をもつ労働者の中から裁判官を選び、実務経験をとおして彼らを裁判官に育てるという道が選択された。

(3)これとは別の革命裁判所の設置（第 8 条）

(4)公訴人および弁護人の仕事は、「汚名を着せられたことのない」男女市民に委嘱すること（第 3 条）。

(5)地方人民裁判所は、革命によって廃止されず、かつ、「革命的良心」と「革命的法意識」に反しない限り、旧法を裁判の指針とすること（第 5 条）。

＊ しかし、現実には、旧法は利用されず。

↓

その後、司法制度づくりは試行錯誤の繰返し。他方、1918年3月3日のブレスト＝リトフスク条約の締結を契機に内戦は激化。→ 本格的な新司法制度づくりは内戦終結後に！

### (3) ネット時代とソビエト弁護士制度の誕生

#### ① ネット (新経済政策) への転換と法制改革

・ソビエト政権の政策 (例えば、農村における強引な穀物調達、政治的自由の制限) に対する不満の増大 ⇒ 1921年3月の軍港クロンシュタットの反乱 (水兵の反乱) に象徴されるように、ソビエト政権と農民・軍の一部等の間で緊張は頂点に！

↓

1921年3月、ロシア共産党は、生産力を回復してソビエト政権を維持するため、生産および分配の国家への集中と余剰農産物の供出を特徴とする戦時共産主義からネット (21年～20年代末) への転換を決定。⇒ ロシアの社会構造の二重的性格 (資本主義的要素と社会主義的要素との共存と対立) へ！

＊ ネット: 市場経済の積極的な意義を認め、これを計画経済と結合させる経済政策。

具体的には、ソビエト政権が国民経済の基幹産業を掌握しながら、小規模な資本主義企業や農商業の私的経営を認めるなど、資本主義的要素を復活させた経済政策

・取引関係の安定性の確保という要請と政治的・社会的秩序の安定性の確保という要請 ⇒ 実定法体系 (諸法典) とその実効性を担保する司法制度の創出 (法制改革) へ！

#### ② 1922年の司法改革とソビエト弁護士制度の原型の創出

・裁判制度は、裁判所構成規程 (10月31日制定)、刑事訴訟法典 (5月26日制定) および民事訴訟法典 (1923年7月7日制定) により形成され、その基本内容は、次のとおり。

(1) 末端の人民裁判所、その上級裁判所である県裁判所、ロシア最高裁判所という統一システム (→ 連邦制にかかわる法的紛争の解決のためのソ連最高裁判所の設置)

(2) 裁判官および人民陪席判事 (人民参審員) による法廷とソビエト (当時は、県ソビエト執行委員会) による裁判官の選出

(3) 二審制 (第一審と「ソビエト的破棄審」の第二審) と確定判決に対する監督審制

＊ 地方権力機関による裁判官の選出や際限のない裁判は、上記の第二の要請によるもの。

・検察制度は、検察官監督規程 (5月28日) により形成。検察機関には、捜査・取調、公訴の提起・維持、行刑機関の活動の監督という司法的機能だけでなく、権力機関、経済管理機関、社会团体、私人の行為の法律適合性に対する「一般監督」という機能も付与。

＊ 「一般監督」の機能は、とくに地方権力機関を中央権力の法令に服させ、法律の統一的適用・執行をととして安定した秩序を確保するという第二の要請によるもの (ちなみに、この一般監督制度は、「皇帝の眼」と揶揄された帝政ロシア時代の制度)。

・ **弁護士制度**は、草案の審議の過程で激しい論戦が繰り広げられた**弁護士規程**（5月26日制定）およびこれを執行するための**司法人民委員部通達「弁護士会規程」**（7月7日）により形成。⇒ 1922年9-10月、多くの県で**弁護士会（коллегия защитников）**が設立され、**ソビエト弁護士制度の原型の創出へ！** その基本は、一定の自立性を認めながらも、第二の要請にもとづき、ソビエト権力に対する弁護士の「政治的忠誠」の確保を第一義的な目的とするものであり、その概要は、次のとおり。

(1) 弁護士会を国家機関（県ソビエト執行委員会司法部、後に県裁判所）の付置機関に！

＊ これは、各県で設立される弁護士会が同レベルの行政機関または司法機関から指揮監督を受けることを一般に認めることを意味する？

(2) 弁護士の資格要件：選挙権を有することのほかに、「ソビエト司法機関」で裁判官等として2年以上働いた経歴があること、または県裁判所の特別委員会が実施する試験に合格すること。

(3) 弁護士会への入会の承認は、弁護士会幹部会が行い、その旨を県ソビエト執行委員会幹部会に報告すること。ただし、県ソビエト執行委員会幹部会には、拒否権が留保。

＊ 弁護士会の設立時の会員については、県司法部の提案にもとづいて、県ソビエト執行委員会幹部会の承認を必要とした。

(4) 弁護士会幹部会は、弁護士会の会員総会が選出し、弁護士の懲戒等を行うこと。

(5) 弁護士には、所属する弁護士会のある行政区画（県、後に州）内で、当事者の依頼にもとづいて個人的な弁護士業務を行うことが認められるとともに、弁護士会幹部会が設置する相談所での業務に参加することが義務づけられたこと。

## 2 ソビエト弁護士制度の展開とその時代的背景

### （1）「第二革命」の展開と弁護士活動の集団化

#### ①ネップの放棄と「全戦線にわたる社会主義の攻勢」

ソ連共産党内の路線争いの結果、ネップを放棄し、次の経済政策を実行に。

(1) 重工業優先の工業化（1928年10月から第1次5カ年計画の開始）⇒ すべての生産手段の国有化 ⇒ 国家による集権的経済管理体制の確立、商工業の領域における私的企業の消滅へ！

(2) 農業の全面的集団化（穀物危機を契機に 1930 年はじめから開始）⇒ コルホーズ（集団農場）とソフホーズ（国営農場）のみ、個人農の消滅へ！

＊ 飢饉とあいまって、農村は壊滅状態へ！（後に、一部手直しあり。）

↓

「第二革命」の展開の中で、帝政ロシア時代からの伝統である法ニヒリズムを思想的背景に、「党のスローガン＝法律」論、「法律棚上げ」論が主張され、法に対する政治の優位が確立。ソ連共産党の一党支配の政治体制とその指導者スターリンの個人崇拜も確立へ！



- \* スターリンの個人崇拜の確立は、ソ連共産党内での異論の存在を認めず、「大粛清」の誘因となる。

## ②弁護士活動の実態とその集団化

ネップ時代の弁護士会に対する県裁判所の指導・監督の弱さと弁護士会の自主性の高まりの中で、弁護士の急増〔帝政ロシア時代の旧弁護士の弁護士会への入会〕と個人的な弁護士業務の増加、農村での「もぐりの弁護士」の暗躍 ⇒ 勤労者等の間での弁護士（制度）に対する否定的評価〔ex. 弁護士＝「階級敵の弁護人（擁護者）」〕 → ソビエト政権の危機感

- \* 例えば、ペトログラード弁護士会の場合、1923 年の 281 名（うち 256 名は帝政ロシア時代の弁護士）から 1927 年の 600 名に。

↓

ソビエト政権は、ソビエト弁護士制度を確立するため、次のような法令を制定し、弁護士会に対する指導・監督を強化。

(1) 県裁判所あての司法人民委員部通達第 61 号「住民への法的援助について」（1924 年 4 月 23 日）：県裁判所に対し、ソ連共産党および労働組合の組織の勤務員等を弁護士会に入会させることにより弁護士会を強化すること〔「弁護士会（адвокатура）のポリシェヴィキ化」〕、また弁護士会の活動に対する県裁判所の「監督」を強めることを提案し、相談所の設置にとくに注意を払うことを要求。

(2) 裁判所構成規程（1926 年 11 月 19 日）：弁護士会は、県裁判所の「指導および監督」を受けて活動すると明記、弁護士会の会員数を制限することを禁止〔目的は、「弁護士会のポリシェヴィキ化」〕、会員が義務に違反したとき（無料の弁護士業務の不執行または弁護士会幹部会が設置する相談所の活動への不参加）、弁護士会から除名されることもあること、弁護士会の会員（弁護士）に対する「召還の権利（право отзыва）」を県ソビエト執行委員会にあたえることなど。

- \* 「召還の権利」は、弁護士会からの除名の権利を意味するのか？ そうであれば、除名事由を明示することが求められるが、理由を説明せずに、除名か？

(3) 司法人民委員部決定「弁護士会の改組について」（1928 年 9 月 12 日）：弁護士業務を集団（共同）で行わせるため、試行的に七つの管区裁判所のもとに弁護士集団を組織することを提案、その弁護士集団に所属する弁護士が個人的な弁護士業務を行うことを禁止、弁護士が弁護士集団の決めた報酬表に反する行為をしたとき、弁護士集団から除名されることもあることなど。

- \* 弁護士活動の集団化のねらいは、個人的な弁護士活動の廃止に！ ちなみに、ベロルシア（現在のベラルーシ）では、個人の弁護士事務所は、1928 年 8 月 4 日の法令により廃止（⇒ 全ソ連規模で弁護士活動の集団化＝弁護士集団の組織化へ！）

(4) 弁護士会会員の集団「弁護士集団」に関する規程（1932 年 2 月 27 日）：弁護士集団は、地区または数地区共同で組織され、当該州（県）弁護士会幹部会の「直接の指導」を受けて活動すると明記、弁護士集団への加入は、強制的ではなく、自発的になされること（加入を

拒否されたとき、弁護士会幹部会に異議申立てをすることができるが、その決定は最終)、弁護士が弁護士集団の同意を得ずに法的な仕事をすることを禁止(例外あり)、法律相談所等で提供される法的サービスに対する報酬額は、弁護士会幹部会が作成し、当該裁判所が承認した報酬表によるものとする(依頼者が「不労分子」であるときは、その依頼者と弁護士集団との契約による。)、弁護士集団に所属する弁護士はすべてプロボノ活動(общественно-правовая работа ← pro bono work)をしなければならないこと(義務を果たさなかったときは、懲戒を受ける)など。

- \* 司法人民委員部が承認したこの規程は、ソビエト政権が、弁護士活動の集団化＝弁護士集団の組織化を介して、弁護士会をソ連共産党の一党支配体制に組み込んだことの制度的表現である。

## (2) 1936 年ソ連憲法の制定とソビエト弁護士制度の確立

### ①「大粛清」の嵐と 1936 年ソ連憲法の意義

- ・「大粛清」の嵐は、1934 年 12 月のキーロフ暗殺事件を契機に、弁護士会にも！

- \* 例えば、スヴェルドロフスク州(現在のエカテリンブルク州)の弁護士会では、1935 年 6 月 15 日から翌 36 年 10 月 1 日までの間に 50 名(当時の弁護士数の 70%)の弁護士が除名された。また、1937 年 8 月 6 日に州弁護士会の会計担当者が逮捕され、同月 25 日に銃殺刑の判決が言い渡された。その 3 日後の 28 日には、州弁護士会幹部会のメンバー全員が逮捕され、反革命的犯罪のかどで起訴された。

・1936 年 12 月、「大粛清」の嵐が吹き荒れる中で制定された新しいソ連憲法(以下「36 年憲法」という。)の意義: 36 年憲法は、第 111 条後段で、旧ソ連・ロシアの憲法史上はじめて憲法に防御権を定め(「被疑者および被告人は、防御権を保障される。」、これにより、ソビエト国家では弁護士制度は必要かどうかという論争に終止符が打たれ、「ソビエト弁護士制度の権威、その社会的および国家的意義」(斜体＝原文)が高められたという(現代ロシアの法学者ア・ヴェ・クリフツォーフ)。

- \* 「大粛清」をやめさせることができる法的根拠を「市民の権利」(防御権のほかに、36 年憲法第 127 条が保障する人身の不可侵の権利)に求めた憲法を制定することができた理由、それは何か? その時点でも、ソ連共産党内部にイデオロギー上の対立(さらには政治路線上の対立)が存在したのか?

### ②ソビエト弁護士制度の確立とその基本的特徴

・36 年憲法第 126 条の規定は、市民の結社の権利を保障するとともに、「すべての社会団体および国家組織」に対するソ連共産党の指導的役割を認め、弁護士会に対してもソ連共産党の直接の指導および国家機関を介してのその指導を容認(→「弁護士会のポリシェヴィキ化」キャンペーンは終了)。

- \* 憲法によるソ連共産党の一党支配体制の承認 → ソビエト弁護士制度の確立へ！

- ・1939 年ソ連弁護士規程の制定(8 月 16 日) ⇒ ソビエト弁護士制度の確立！ その基本

的特徴は、あらたに 36 年憲法第 126 条を根拠に、弁護士会 (коллегия адвокатов) を「弁護士活動をする人たちの自発的団体 [=社会団体]」と認めながらも (第 14 条前段)、弁護士会に対する国家の「一般的指導」を承認していること (第 2 条)。具体的には、次の点にあらわれている。

- (1) 弁護士会への加入および弁護士会からの除名に係る最終権限をソ連司法人民委員 (後にソ連司法大臣に改称) に留保していること (第 11 条・第 12 条)。
- (2) 弁護士でない者に対し弁護士業務を許可する権限を連邦構成共和国の司法人民委員にあたえていること (第 5 条)。
- (3) 弁護士の法的サービスに対する支払いがソ連司法人民委員部 (後にソ連司法省に改称) の発する通達によるものとされていること (第 25 条)。

↓

その後の各時代の要請により、1962 年ロシア弁護士規程 (7 月 25 日)、1979 年ソ連弁護士法 (11 月 30 日) (← 1977 年 10 月 7 日の新ソ連憲法の制定)、そして 1980 年ロシア弁護士規程 (以下「80 年弁護士規程」という。) (11 月 20 日) (← 1978 年 4 月 12 日の新ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国憲法の制定) の制定。しかし、これらによりソビエト弁護士制度が抜本的に改革されることはなく、その基本的特徴は、不変であり、ペレストロイカの時代 (ソ連解体) まで存続!

### 3 新しいロシア弁護士制度の生成とその時代的背景

#### (1) ペレストロイカとソビエト弁護士制度の抜本的改革

##### ①ペレストロイカと司法改革の課題

・1985 年春からはじまったペレストロイカは、当時のソ連共産党の政治指導部のイニシアチブにより、「社会主義の刷新」を求める改革運動あるいは「社会主義的選択の枠内」での改革運動。このペレストロイカの対象となったのは、1930 年代に成立し、当時、「国家 (主義的) 社会主義」「全体主義的社会主義」「兵營社会主義」などと呼ばれ、今も「全体主義」と非難されているソ連型社会主義。⇒ 政治・経済など社会のすべての領域で改革へ!

＊ ペレストロイカは、「社会主義的選択の枠内」の改革運動を超えた体制転換の運動に変質し、ペレストロイカは失敗。

・「社会主義」という形容詞がついたこれまでの司法制度もペレストロイカの対象。裁判制度、検察制度および弁護士制度の改革の基本課題は、それぞれ、次のとおり。

- (1) **裁判制度**: 冤罪の裁判その他の社会的公正を欠いた裁判のおもな原因とされた「裁判官の独立」の原則 (「裁判の独立」の原則の核心) の侵害を取り除き、この原則を回復し強化するための制度の構築
- (2) **検察制度**: 一般監督制度を廃止し、司法的機能の遂行に純化した制度の構築
- (3) **弁護士制度**: 国家権力に対抗することができるような制度 = 弁護士 (会) 自治の回復また

は確立

## ②ソビエト弁護士制度の改革論とその諸相

・ 弁護士会に対する国家の「一般的指導」のあり方の見直しまたはその廃止を主張する改革論は、次のとおり。

(1) 弁護士の員数の決定の問題：80 年弁護士規程第 6 条第 1 項第 2 号によると、各弁護士会の会員総会が決め、州ソビエト執行委員会の事後承認を得る。しかし、実際は、規程第 31 条に規定するロシア司法省の弁護士会に対する「一般的指導」により司法省が決定していると言われる。⇒ 弁護士会みずからによる弁護士の員数の決定を主張。

(2) 弁護士の報酬の決定の問題：80 年弁護士規程第 32 条第 2 号によると、ソ連司法省が「法的援助に対する報酬の支払手続」および「弁護士労働報酬規則」という通達を发出。⇒ 弁護士の報酬の「上限」の撤廃、さらには規程の当該規定の廃止を主張。

(3) 弁護士に対する懲戒権の問題：80 年弁護士規程第 13 条第 2 項および第 25 条ないし第 27 条によると、弁護士に対する懲戒手続への行政機関の関与を承認（ただし、除名処分は除く。規程第 13 条第 3 項により、弁護士会幹部会の除名処分についての不服申立ては裁判所へ）。⇒ 規程の当該規定の廃止、さらには弁護士会の最高機関である会員総会（協議会）による懲戒を主張。

(4) 弁護士会に対する「一般的指導」に係るその他の権限の問題：80 年弁護士規程第 31 条、第 32 条第 5 号などの規定により、コントロール権をはじめとする同規程で明記されている権限以外の権限を司法省等に包括的にあたえている（「一般的指導」を名目にフリー・ハンドを付与）。⇒ 規程で認められている当該権限の廃止、さらには「一般的指導」そのものの廃止も主張（→ 弁護士（会）自治の確立へ!）。

・ 弁護士（会）自治の担い手に関する改革論は、次のとおり。

(1) 前職が取調官、検察官および裁判官であった者で、非行歴のあるものの弁護士会への入会の問題：80 年弁護士規程は、第 11 条で「弁護士会会員の資格」を定め、第 12 条で入会手続を規定。しかし、非行歴のある前裁判官等の入会を許すような第 12 条の規定の運用あり。⇒ この「悪習」を根絶し、弁護士会への入会手続を変更することを主張。

＊ 例えば、新しい弁護士法が制定される前に、モスクワ市弁護士会のように、資格試験を導入した弁護士会あり。

(2) 弁護士業務の経験のない者の弁護士会幹部会議長への就任の問題：80 年弁護士規程第 7 条によると、弁護士会幹部会は、会員総会が秘密投票により選挙し、その弁護士会幹部会は、議長および副議長を公開投票により互選する。しかし、実際には、弁護士業務の経験のない者がその議長に選ばれていると言われる。⇒ 弁護士会幹部会議長の選出手続を変更することを主張（例えば、弁護士会の会員総会が複数候補から秘密投票により選挙することを提案）。

＊ この主張は、ソ連共産党の一党支配体制を人事面で支えていたノメンクラトゥーラ制度の廃止を主張することと同義。

(3)法律相談所長の任命手続の問題：80年弁護士規程第8条第1項第3号によると、弁護士会幹部会は、州ソビエト執行委員会司法部等との「調整」にもとづいて法律相談所長を任免。⇒ 法律相談所長の任免手続を変更することを主張（例えば、法律相談所の所属弁護士および事務員からなる労働集団が秘密投票により選挙することを提案。これを実施した法律相談所あり）。

## （2）2002年ロシア弁護士法の制定と新しいロシア弁護士制度の誕生

### ①制定過程における一大争点とこれをめぐる見解の諸相

・その一大争点は、弁護士（会）自治の問題と関連して、国家との関係において弁護士会をどのように位置づけ、弁護士会に対する国家の「一般的指導」を容認するかどうか、容認するとすれば、どこまでそれを認めるかということ。ロシアがソ連型社会主義体制からの離脱を宣言した後も、これが争点であり続けるのは、なぜか？ それは、人類社会の現在の発展段階では、体制のいかににかかわらず、国家（実体として言えば、国を支配する特殊な人間集団）の政治的支配の妨げとなるものは、その国家により排除される可能性があるからである。弁護士（会）自治は、とくに人間の尊厳を軽視ないしは無視する国家にとっては、まさに「政治的支配の妨げ」そのものであり、脱社会主義化の道を歩みはじめたロシア国家には、その度量が試されることになる。

・この争点をめぐっては、次のように、公表された弁護士法案の中に相対立する見解が見られるなど、さまざまな見解あり（後に連邦議会に上程された大統領案等における見解もあるが、ここでは一切省略）。

(1)法学者・弁護士案とロシア司法省案（1990年）：前者は、一地域（州レベルの行政区画）一弁護士会および弁護士会への強制加入という考え方にもとづいて、弁護士（会）自治の確立・拡大を主張。後者は、弁護士の任意団体の一つとしての弁護士会〔したがって、一地域複数の弁護士会の存在を容認〕および法的サービスの提供に係る事業免許制度の創設という考え方に立脚し、国家（司法省）の「一般的指導」に係る権限の拡大を主張。ちなみに、ロシア司法省案は、当時の司法省（エヌ・フョードロフが司法大臣に在職していた1990年7月から1993年3月まで）の後押しによる第2弁護士会または「併設」弁護士会の設立（法律上は可能）によって一地域一弁護士会の原則が崩壊した現状を背景に出されたもの。

＊ 法的サービスの提供に係る事業免許制度は、法的サービスの領域（「市場」）に競争原理を導入して、既存弁護士会による弁護士業務の独占体制を打破するため、その事業免許証交付の権限をロシア司法省にあたえることにより発足（1991年12月のロシア大統領令 → 1995年4月のロシア政府決定）。これより前に、法的サービスを提供する法律協同組合の設立も法律上容認（1988年5月のソ連の協同組合法第3条第2項）。

(2)大統領府国家法制局案とロシア弁護士同盟案（1994年10月および11月）：前者は、(1)のロシア司法省案と同じように、弁護士の任意団体の一つとしての弁護士会および法的援

助または法的サービスの領域での二元的制度〔弁護士と法的援助または法的サービス事業の免許を取得した法律協同組合等〕の採用という考え方に立脚しながらも、それとは異なり、国家（司法省）の「一般的指導」を基本的に否定し、弁護士（会）自治の確立・拡大を主張。後者は、(1)の法学者・弁護士案と同じように、一地域一弁護士会（例外あり）および弁護士会への強制加入という考え方にもとづいて、弁護士（会）自治の確立・拡大を主張。

＊ 旧ソ連・ロシアには、1989年2月まで、日本弁護士連合会のような弁護士の全国組織は存在していなかった。ペレストロイカの時代、国家の強大な「懲罰機関」に對抗することができる「強力で独立した弁護士会」をつくり上げるためには、まず弁護士の全国組織を設立することが必要であるとして、1989年2月24-25日にソ連弁護士同盟（ソ連解体後、国際弁護士同盟（共同体）と改称）が個人加盟制の「弁護士の社会的、自発的および自治的団体」として設立された。これを受けて、1990年にロシア弁護士同盟が設立され、1994年9月12日には、これをベースにしてロシア連邦弁護士同盟がつくられた。上記のロシア弁護士同盟案は、この団体の中心メンバーたちが作成。

## ②新ロシア弁護士法の制定とその意義

・新しい弁護士法の正式の名称は、「ロシア連邦における弁護士業務および弁護士に関する連邦法律」（以下「新弁護士法」という。全45箇条）で、2002年5月31日公布。新弁護士法案が連邦議会で審議された時、弁護士会に対する国家（司法省およびその地方機関）の「一般的指導」に係る権限が定められていた規定が削除されるなど、重要な修正がなされた（その間の経緯は不明）。その結果、新弁護士法では、この「一般的指導」は基本的に否定され、これに係る司法省等の権限はなし（ただし、第17条第5項後段に、一定の条件のもとで司法省の地方機関が弁護士資格の剥奪について裁判所に請求することができる旨の規定あり）。⇒ 弁護士（院）自治の確保！

＊ これと関連して、「弁護士層（адвокатура）と国家」の関係について定めている第3条の規定あり。それによると、弁護士層は、「弁護士の専門家集団」であり、「市民社会の制度」として「国家権力機関および地方自治機関の体系」には入らず（同条第1項）、「適法性、独立、自治、協同および弁護士の同権の原則」にもとづいて活動する（第2項）。他方、国家は、「法的援助への住民のアクセスの保障および弁護士業務への支援」のため、「弁護士層の独立」を保障しながら、法的援助をはじめとする弁護士の活動のいわゆる条件整備を行うものとされている（第3項）。

・新弁護士法は、第1条（弁護士業務）の第1項で、弁護士業務とは、「自然人および法人（以下「委任者」という。）の権利、自由および利益を保護しならびに裁判へのアクセスを保障するため、本法で定める手続により弁護士資格を取得した者が専門知識にもとづいて行う高度な法的援助」であり、第2項で、この「弁護士業務は、企業活動ではない」と規定。したがって、新弁護士法の制定前に激しい論争の対象となった営利を目的とした法的サービスの提供は、弁護士業務ではないとされた（第3項）。⇒ 弁護士の定義と弁護士が

提供する法的援助の内容を定める第2条へ

＊ 弁護士とは、「本法で定める手続により弁護士資格および弁護士業務をする権利を取得した者」であり、「法的問題に関する独立した専門の助言者」（第2条第1項前段）。

・新弁護士法は、脱社会主義の法律であるため、80年弁護士規程とは異なり、個人的な弁護士業務を当然認め、そのための組織として次のものを規定。

(1) 弁護士相談室 (адвокатский кабинет) : 経歴5年以上の弁護士が個人で弁護士業務を行うときの組織 (第21条)

(2) 弁護士事務所 (коллегия адвокатов) : 経歴5年以上の弁護士2人以上が設立契約により設立し、任意制であり、定款にもとづいて弁護士業務を行う非営利組織 (法人格を有する。) (第22条)

(3) 弁護士共同事務所 (адвокатское бюро) : 2以上の弁護士が設立し、パートナー契約にもとづいて弁護士業務を行う組織 (第23条)

そのほかに、弁護士会が弁護士の少ない地域に設置する法律相談所 (юридическая консультация) がある。これも非営利組織であるが、弁護士会が相談所に弁護士を派遣する (第24条)。

・新弁護士法は、混乱状況にあった弁護士会の立直しも図り、その名称の変更とともに、次のように弁護士層の組織を刷新。

(1) ロシア連邦構成主体 [ロシア連邦を構成する州、辺区、自治共和国等の行政区域をいう。] の弁護士会 (адвокатская палата) : 高度な法的援助を保障するなどのため、各連邦構成主体に一つ設置される「弁護士の強制加入」の「非国家的な非営利組織」(法人格を有する。) (第29条)。この弁護士会には、次の4機関あり。

1. 弁護士総会 (協議会) : 弁護士会の最高機関 (第30条)

2. 弁護士会評議会 : 弁護士総会 (協議会) の「合議制の執行機関」(15名以内) (← 弁護士総会 (協議会) による秘密投票の選挙) (第31条)

3. 監査委員会 (第32条)

4. 資格審査委員会 (第33条)

(2) ロシア連邦の連邦弁護士会 : 国家権力機関等で弁護士の利益を代弁し、これを保護するなどのため、「弁護士自治機関」として、各連邦構成主体の弁護士会を統合する「弁護士会の強制加入」の「全ロシアの非国家的な非営利組織」(法人格を有する。) (第35条)。連邦弁護士会には、次の2機関あり (ただし、2016年6月2日付の一部改正により倫理および標準仕様に関する委員会があらたに設置)。

1. 全ロシア弁護士大会 : 連邦弁護士会の最高機関 (第36条)

2. 連邦弁護士会評議会 : 全ロシア弁護士大会の「合議制の執行機関」(30名以内) (← 全ロシア弁護士大会による秘密投票の選挙)

＊ 新弁護士法の制定前の「弁護士会 (коллегия адвокатов)」は、新弁護士法によ

り、弁護士業務を遂行する組織に改変させられた。したがって、今回、新弁護士法における《коллегия адвокатов》には、内容の変化を重視し、かつ、読み手に誤解をあたえないために、これまでの「弁護士会」という訳語に代えて「弁護士事務所」という訳語を試行的にあててみた。同じような理由から、これまで「弁護士院」という訳語をあててきた《адвокатская палата》に「弁護士会」という訳語をあてることにした。

・新弁護士法の意義は、次のとおり。

(1) 弁護士（会）は、その本来の使命からすると、国家から独立した自律的なものでなければならないにもかかわらず、ソ連共産党の一党支配の政治体制を選択したソ連型社会主義のもとで生成し、確立した弁護士制度は、ソ連共産党の直接の指導とともに、法制上国家の「一般的指導」を受け、その結果、国家に完全に従属する存在となった。ソビエト弁護士制度の基本的特徴は、まさにこの点にあり、これは、歴史的かつ論理的必然の結果。

社会主義を標榜する国家であっても、人間の尊厳、これを法的に守る人権を国家が侵害する可能性が構造的に存在する発展段階では、強大な「懲罰機関」を擁するその国家に対抗することができる弁護士制度の構築が必要。ペレストロイカ時代のソビエト弁護士制度の抜本的改革論は、これを模索する理論的な営みであったが、失敗！→ 将来の課題に。

(2) 脱社会主義化＝体制転換の道を選択すれば、国家に対抗することができる弁護士制度は、おのずと構築されるのか？ 競争原理至上主義者エヌ・フォードロフがロシア司法大臣であった時に公表された司法省案等が示しているように、その回答は「否」。これに対し、国家権力による人権侵害の可能性を認識し、国家に対抗することができる弁護士制度の実現を追求する改革グループもあり。新弁護士法は、このような改革グループの改革論の中から最大公約数的なものを制度化したもの。これにより弁護士（会）自治が確立されたこと、ここに新弁護士法の意義がある。

## むすびに代えて

その後、新弁護士法は、その時々さまざまな要請により一部改正を繰り返し、その回数は、12 回にもおよんでいる。新弁護士法の運用実態、そして一部改正にいたるそれぞれの背景を分析することにより、ソ連解体後、脱社会主義化＝体制転換の道を選択したロシアの弁護士制度の実態が明らかになると思われるが、これは、次の課題である。

以上



## 講義⑥「ロシア弁護士制度の現状と課題」小川晶露（弁護士・愛知県弁護士会）

小川：おはようございます。弁護士の小川晶露と申します。先ほど佐藤先生からご紹介いただきましたので、私の自己紹介はそれほど重要ではありません。本日杉浦先生が、かなり、少なくとも今のロシアの弁護士法、連邦弁護士法の骨の部分をご説明いただきましたので、私からは今の連邦弁護士会の実務的な運用であるとか、あるいは直面している問題点について簡単にご紹介させていただければと思います。

ロシアにかかわらず、各国の弁護士制度を考えていただくに当たっては、まず自国の弁護士制度がどうなっているかということのを頭の中に入れていただきながら、かつその中で、例えば日本国の弁護士制度はどうなっているかとか、あるいはロシア、社会主義体制下を淵源とする弁護士制度は今後どういう展開をしていくのかということをお考えいただけると、より幅広い視野を持って皆さまの研究活動ができるのかなと思います。

日本の弁護士会について学生の皆さんに少し質問させていただきたいのですが、日本の弁護士会制度についてある程度研究ないしそういった機会があったという方、手を上げていただけますか。あまりないですか。そしたらその辺のベーシックな部分から、お話しさせていただければと思います。

1853年にアメリカの黒船が神奈川県の浦賀に現れるまでは、侍、つまり武士の文化、武士の政権が日本国というものを支配しておりました。その後代言人というものが現れ、これが私どもの一番の古い形であったといわれております。

これはあまり日本の中では触れられておりませんけれども、どういうふう代言人の職業ができたかという、紛争解決のために江戸の奉行所とか領主の役所とかに来たときに公事宿というお宿に泊まります。だいたい奉行所や役所の場所も決まっていたので、その近くの同じような宿に泊まるわけですね。その中でお宿の主人は、そこに宿泊して実際に裁判を受ける人たちの話を聞くと、だいたいこういうケースはこうなのですよというようなアドバイスを始めたというのが一番の淵源だといわれています。

ただその後、三百代言とかいってお金になるなら何でもやるという、もう少しそれを好意的に見るとすれば、ビジネスのパートナーとして役に立つ代言人、代理人という形態があったということが言われております。

生い立ちとしましては、古くはそういう代言人から始まったんですが、今の戦後の日本弁護士連合会の根拠となる法律というのは、1945年9月1日の弁護士法でして、これに基づいて日弁連ができました。日本は47都道府県といわれておりますけれども、先ほどロシアは連邦構成主体ごとにローカルな弁護士会があると杉浦先生からご説明がありましたが、日本の場合は都道府県ごとなのですけれども、その中で北海道には4会、東京に3会あるものですから、合計52会あります。

東京はなぜ3会あるかというと、それは歴史的な理由がありまして、簡単に言うと東京の世代の上の先生方が、いろいろ弁護士会の行政のことを、ほぼ支配的に動かしていられるものですから、若い世代の弁護士がそれはけしからんと言って、自分たちで新しい弁護士会をつくったのです。これが東京第一弁護士会です。1923年に東京第一弁護士会ができて、

その後 26 年に第二弁護士会ができたのですが、それについては、今度は大きな勢力の 2 つの弁護士会（東京弁護士会と東京第一弁護士会）が互いに争っていて、なかなか弁護士会全体としての運営ができないということで、もう一つつくったということです。第二東京弁護士会の場合には、むしろ当時の戦前の日本政府の介入がかなりあると伺っております。

それが日本弁護士連合会の生い立ちになりますけれども、先ほど杉浦先生からのお話にも幾つか出てきておりましたが、まず弁護士会というのは、やはり国家権力から独立をしている必要があるということが非常に重要になってまいります。日本の場合を考えればお分かりかと思いますが、戦後の日本が、戦前に軍が非常に大きな力を持って、政治まで支配をして、かつ非常に非民主的な政治が行われていたというような状況を戦後解体していく中で、例えば財閥が解体され、参政権についても改革をされました。民間はどうかというと、弁護士会という、まさに人権擁護団体であり、ある意味、反国家的施策を実行する団体にもう少し力を付けて、国家権力に対する民間からの民主的コントロールを及ぼしていこうというようなことから、日本弁護士連合会というのが国家権力から独立をし、自治的に活動を行い、登録に関しても国家からの関与を受けない、かつ弁護士会に所属をしないと、弁護士として名乗ることはできないということで、強制加入団体という位置付けの日弁連ができました。

もちろん、政府に対して民主的コントロールを及ぼしていくためには、民主的な運営がなされなければいけませんので、当然その選挙についても、きちんとした民主的なプロセスを経て会長副会長が選任されるということです。ちなみに日弁連の選挙には公職選挙法の適用はありませんので、そういう意味ではもう少し選挙は柔軟といいますか、規制がそれほどではないんですけれども、ただ民主的な基盤が必要だということです。

かつ財政的な基盤も必要になってまいります。どういうことかということ、国から財政的な援助を受けると、弁護士会としての独立性ないし自治権が脅かされてしまうということで、すべて会員の月々の会費で賄われています。最後に懲戒権の行使といって、弁護士が非行行為を行った場合に、国家からそれを処罰されるというように、国家の介入を受けるのではなくて、弁護士が自ら自主的にその者に対する捜査を行い、それに対する処分を決定するというような仕組みになっておりますが、これらの要素というのは今のロシアの連邦弁護士会を見ていく上で、非常に大切な要素になってまいりますので、ご参照いただければと思います。

さて、ロシア連邦弁護士連合会ですが、この写真のこの方が今のロシア連邦弁護士連合会の会長の、ユーリ・ピリペンコさんという方です。実は、この方は実は弁護士会の役員としての経験は全くありませんでした。しかし今会長をやっているということはどういうことなのかということは、後でご説明したいと思います。

こちらに今投影しておりますのは、ロシア連邦弁護士連合会のウェブサイトです。（お顔が怖いためか）私、この人とお話しすると少し緊張感を覚えるのですが、非常に気さくな人ではあります。ロシア連邦弁護士連合会の生い立ちと歴史は先ほど杉浦先生からご説明いただきましたので、割愛させていただきます。

本日は短い時間ではありますが、この 2 番の点について、少し皆さまに考えていただき

たいと思います。アドボカッツとユリストという、こちらは私の感覚で言うと、この両方を弁護士と訳すのは非常に抵抗があります。アドボカッツに関しては、弁護士と訳してもいいのだろうなと思っているのですが、所詮、それは私が私の国で経験している私なりの価値観の中での定義ですので、両方とも広い括りでは法律家というふうに訳すべきなのかもしれませんが、法律家と訳すと、アドボカッツとユリストの違いがあまりよく分かりませんので、この中では単純にアドボカッツとユリストというふうに皆さまに申し上げていきたいと思っています。

アドボカッツというのは、まさにロシア連邦弁護士連合会に所属をして、伝統的には独占的に刑事弁護に従事する弁護士、法律家ということになります。それに対してユリストというのは、刑事弁護はアドボカッツの資格がないとできませんので、広く民商法の分野を裁判なり、それから「仲裁」と訳すと少しロシアの場合は非常に語弊があるのですが、「商事」事件の法廷に立ち、あるいは立たないところで活躍をしている、そんな法律家です。

この区別が、この種類が生まれた淵源というのは、本当にさかのぼっていくと非常にもう、ロシア革命以前の話からさかのぼることになるのかもしれませんが、アドボカッツというのは、より直接的には 1980 年の弁護士規程というのがあって、当時まだ今のロシアの連邦弁護士ができる前の話ですけれども、当時その中で、全てのロシアの法律家というのはカレーギアに属さなければいけないと規定されておりました。カレーギアの訳もいろいろあるのですが、直接的にはそのような規定を新設したことに始まるといわれております。

その中で約 2 万人がそのカレーギアに属していましたので、それはアドボカッツという立場で活動していくことになりました。一方で、約 7,000 人の方がそれに属しておらず、あるいは自分たちの勝手連にはなりますけれども、ユリストとして自分たち流のカレーギアというものをいくつも創立しました。当時はアドボカッツは 2 万人、ユリストは 7,000 人という形で、アドボカッツのほうが非常に人口は多かったと理解されておりますが、その後ソビエトが崩壊し、ペレストロイカがあって、オリガルヒといわれる人たちが出てきて、社会の経済構造が大きく変わる中で、非常に多くのユリスト、つまり、国家資格はないのですけれども、ビジネスパーソンの延長のような形で法律を専門に取り扱う、そういう職業というのが増大いたしまして、社会的にも認知をされてきました

現在、アドボカッツは約 7 万 5,000 人いるといわれています。これは私もまだ調査中なのですが、ロシアの司法省の統計とロシア連邦弁護士会の出している統計に若干ずれがありまして、ロシア連邦弁護士会が出している統計では、今年の 1 月の段階で約 8 万を少し超えるぐらいであるのに対して、司法省が出している統計では今年の 4 月 1 日の時点で 7 万 5,000 を少し超えるぐらいとされています。いずれにしてもそれぐらいになりますが、むしろ皆さんに目を向けていただきたいのは、ユリストのほうです。

ユリストというのは国家資格がありません。ビジネス・エンティティとして、いわば企業体的な活動も行っているということになりますけれども、その統計的な根拠を設定することは非常に難しいです。調査も難しい。学者さんによっては 10 万と言う人もいれば、もっと 100 万人以上はいるのではないかとはいわれる方もいます。

例えば私がサンクトペテルブルクのリーガルフォーラムに行き、その中でガラ・パーティとかに出ますと、ユリストといわれる人、名刺にはロイヤーと書いてあるんですが、そういう人たちが何をやっているか、普段は美術館の館長をやっていますとか、貿易やってますとか、そういう弁護士、ユリストでありながら別に本業があったり、そういったいろいろな業種を同時にやっておられる方が大勢います。アドボカッツも、特段法律家として、営利活動を行ってはいらない立場にありますけれども、そうかといって刑事弁護ばかりやっているとかやっぱり食べてはいけませんので、ほとんどはビジネス的な活動をしておられます。

アドボカッツ以外にユリストがいますと、どういう問題点が起きてくるかということなのですが、これは言わずもがなですけれども、弁護士の地位というのは法律問題を取り扱う独立した専門の、法律の助言者です。アドボカッツの場合には法的サービスを提供するのですが、法的サービスというとサービスの訳が言語は違っていて、ユーリディッチェスカヤ・ポーマシ、法的な救助ということなんでしょうが、ロシア語の語感で言うとポーマシってもっと広い意味で使われている言葉が使われており、われわれが考える救助というよりは幅広い意味のようであり、そうすると法律問題を取り扱わなくても独立していなくても専門性がなくても、法律的な救助をしなくても、それでも社会ではそれなりに法律家として認知をされて活動していくのです。

何が起こっていくかという、もちろん法律家としての非行行為というのが問題になったりします。法律家としての非行行為が問題になる、これは1番目の問題点として皆さまに考えていただきたいのですが、例えば日本の場合には、法律、刑法とかに触れなくても、弁護士としての品位を害するような行為がある場合には、懲戒請求を受けて弁護士会の中で独立して綱紀委員会—弁護士会の中での検察官みたいなものですが—が事件を調査して、さすがにこれは懲戒すべきだということになると、懲戒委員会—弁護士会の中での裁判官のようなものですが—に上げて、最終的な処分を決定します。その処分が出ると、戒告、業務停止、それから脱退の勧告と最終的には除名処分という4つの異なる処分があります。除名とかでなくても、戒告というのは注意を受けるということなのですが、注意を受けただけでも、やはり弁護士として非常に不名誉で、業務の関わりのある顧問先の会社とかに一気に情報が広がり、その後はなかなか弁護士としての生業を立てていけないので、非常に重い処分として理解されております。これは日本の場合です。

皆さまに考えていただきたいのは、ロシアの場合、どうなるのでしょうか。もしあなたがアドボカッツで、悪いことをしたと言われ、本当に悪い事をしてしまい、結局それで懲戒処分を受けそうになってしまいました。そのときはどうしたらいいですか。ごめんなさいと謝りますか。謝ってもいいですよ。でも、どうなるかという、辞めてしまえばいいのです。弁護士会なんて辞めてしまって、懲戒を受けそうになったらその前にさっさと登録を辞退して、もうアドボカッツとしては活動できませんが、その後も、ユリストとして同じように顧問先の会社を抱えながら活動していけるということが非常に大きな問題となっております。まずその点が一つあるということです。これでは懲戒権は機能しません。

ロシア連邦弁護士連合会は強制加入団体です。アドボカッツと名乗るためには、このロシア連邦弁護士連合会に所属しなければいけないのです。所属しなければいけないんです。

ども、別に所属しなくても法律業務はできますから。法律業務の独占が確立されていないところで強制加入団体をいくら謳っても、それはあまり意味がないということは、今のロシア連邦弁護士連合会を見れば明らかであり、課題であり、皆さまが感得するところの示唆であるのではないかと思います。

2つ目、法律業務の独占が確立されていない、これはどういうことかという、例えばこういう事例があったとします。私は日本の弁護士です。これは実際にある事例なんですが、私は日本の企業から頼まれて、ロシアに食品、洗剤や化粧品を日本ブランドでロシアに輸出して、ロシア国内のマーケットで売ってくださいと言われるとします。実際そういう法律のお仕事を私はやっていますし、ロシアのパートナーとなる会社を見つけて、そこと代理店契約を結んで日本の商品をロシアで売っております。そうしたところ、それとそっくりそのままの商品がロシア国内で出回っていました。つまり模造品、競合品です。そこに、どうも中国から、あるいは他の国から、どうもその模造品が輸入されているため、自社の真正品があまり売れないようです。そうした場合、日本の弁護士あるいはロシアの現地の弁護士は何を考えたかという、もちろんロシアの裁判所に裁判を起こして、差し止めをする方法があります。これは商標法違反だとか知的財産権法違反だと言って、差し止めの請求をするわけです。

けれども、もう少しロシアの法律実務を言うと、ロシアの裁判所に行くよりはこういう場合はロシアの税関に行ったほうが早いわけです。ロシアの税関へ行って水際措置を採っていただいたほうが、圧倒的に早く、コストもかからずに、水際つまり輸入される段階でストップさせることができます。ロシアの税関の中にも日本で言う税関の水際措置の採決措置と同じような機関があります。そこに申し立てをするということになりますが、当然私が考えることは何かというと、ロシアのきちんとした弁護士を選んで、資格のある弁護士を選んで、そのエンパワーメント、要するに委任をして、その弁護士に依頼してその人にロシアで水際措置をやってもらい、場合によっては司法、裁判所に行ってもらって、知的財産権侵害で差し止め請求、損害賠償請求をしていただくということを考えます。

そして、ロシアの現地パートナーが、現地の代理店が、このロシア弁護士さんがいいですよと紹介してきた人がいるのです。それはどういう人かという、まさにその代理店、こちら側が輸出している代理店の会社の取締役の1人、つまり、当事者そのもののなのです。この人に委任してあげてくれというのです。日本の企業は、この人は弁護士、アドボカッツではないけれどもユリストだから、民間の単に代理店の役員をやっている普通の人に委任をして、その人が日本企業の代理人弁護士として、水際措置をするとか、あるいはロシアの民事裁判を提起するというような法律家としての活動を委任するのです。驚きです。こういうことで、外資が安心して誘致されるかという問題になってくるのですが、これが今のロシアの実態です。

ただ他方で、優秀なユリストになると1時間に5万ルーブル、6万ルーブルぐらい稼ぎます。だいたい日本で10万円ぐらいです。1時間にだいたい900ドルぐらい稼いでいる人もいます。でも玉石混交で、本当に優秀な人はどんどんアドボカッツの資格はなくてもユリストのところにお客さんが集まってきて、経済活動の中でいろんなビジネス的なアド

バイスをし、法的措置を採ることができます。他方で、実際副業をしていかないと食べていけない極貧のユリストもいっぱいいるという状況です。

そういった状況について、皆さんはどう思われますか。皆さまの国ではどうですか。よく考えることがとても大切になってきます。制度を知ることは大切です。でもその制度に対しては批判的な視点を持っていただいて、必ずご自身の考えと突き合わせをしてみてください。どうでしょうか。それは、社会がどう見るかです。

ロシアの社会の中ではユリストというのも、ユリストは統計にもよりますが、半分ぐらいの人はユリストを信用できないと言っている人がいます。ユリストなんて……というふうに言っていますけれども、残り何%が信用できる、つまり社会の中では認知され、アドボカッツではないですけれども、有能な法律家として評価され活躍するユリストもいるのです。

そういったことを考えていくと、結局アドボカッツがいいのか、ユリストがいいのか、あるいは特定個々人の法律家がよろしいのかということ、それは弁護士会が決めることではなくて社会が決めていくことだと考えられています。つまり市場原理の中で、自由競争原理の中で淘汰されていった残った法律家こそ、真に社会で必要とされる法律家なのではないか、というような考え方が非常に強かったりします。この考え方というのはまさにユリスト側からの考えです。

アドボカッツとユリストを統合しようという話は、結構前からあります。実は 2002 年法ができた時も、統合という話は当然ありました。ありましたけれども、結局その話は先送りをして、それで 2002 年法ができました。2002 年法については、少し補足をいたしますけれども、2002 年法は、あくまでも法律です。法律が先にできても、それを担うにふさわしい実際の弁護士、つまり法律家の存在というのは不可欠です。

これは私が聞き取りをしている範囲なので学術的な根拠というのは全くないのですけれども、どうも 1995 年以降、90 年代後半に、もう当時のカレギアの中で次の弁護士法ができたときの初代会長は誰にするのかということの激しい議論と競争があったようです。1 人がモスクワのレズニクという著名なアドボカッツなんですけれども、非常に人権派で刑事弁護を積極的に行っている方です。もう 1 人が、これは何名かいたのですけれども、その候補者たちはどちらかというと市場原理、経済界が押している人です。その時に弁護士法はできたけれども弁護士会の形をどういうふうに作っていくのかということの大きな対立があって、一向に決まりませんでした。結局初代の会長は誰になったかということ、サメンヤコさんという、どちら側でもない方がなったんですけれども、どうもロシアの司法省が出てきて、調整を行ったようです。

杉浦先生のお言葉の中で、制度としては連邦弁護士法ができました、ただ問題は運用がどのようになっているか、とありました。例えば初代のサメンヤコ会長を見ていくと、当初は 1 期 4 年のみでしたが、体制を変えて 2 期、8 年まで OK となりました。ところがその初代会長は 8 年以上そのまま 2 期までという規定を変えずに継続して会長をやっておられましたし、今の次の会長であるユーリ・ピリペンコさんも、過去に殆ど役員の経験や実務家としての実績がないにもかかわらず、なぜか今、会長をやっておられます。そういうところはロシア的といいますか、われわれの法律家としての蓄積や経験値以外の要素で会長とか副会

長が選任されているという実情があるように見受けられます。

あと、法律業務の独占がないというのは、もう一つどういうことかということ、例えば、相続が起こるとします。相続が起きたときに、相続人である自分が他の相続人に、弁護士資格はないけれど訴訟代理権を授与して、裁判所で代理人となって活動して貰えます。日本で言うところの、これを任意的訴訟担当と言っていいのかわかりません。代理なので訴訟担当ではないはずなんですけれども、現実として、そういった事態もあつたりします。

こちらは宣伝になりますが、サンクトペテルブルクで 2011 年国際リーガルフォーラムが開催されたのですが、参加者の 8 割はロシア人で、2 割ぐらいが海外からの実務家や学者でした。ロシアの政府の発表なのでどこまで信憑性があるかというのは、私は少し疑問なのですが、当初 2011 年の時は 757 人しか参加しなかったものが、本年度の 5 月は 5,040 人まで参加するようになって、IBA の本大会ほどではありませんけれども、相応に世界的な大きな規模の国際会議に発展しております。こちらは、登録料は少し高いですが、学生割引もあるようですので、興味がある方は私までご連絡いただければと思います。

それから、日露法律家協会というものがあります。こちらは団体としての本拠地はロシアのサンクトペテルブルクにあります。全ての写真を見せることはできないですが、ロシア側の代表としてはエレナ・ボリセンコさん、元副大臣ですが、日本側としては元 IBA の会長の川村明さんのお 2 人が中心になって、私は事務局長をやっておりますけれども、日露の交流、実務家としての交流と、人的支援の交換をしています。若い学生や実務法律家の交換して、お互い法律事務所ないし大学で研究教育活動をすることによって、将来の人材育成をするということをやっています。

年 1 回、サンクトペテルブルクのフォーラムに行つて、このような形でカウンスル・ミーティングをやったりしているのですが、ちなみに左の方はベローフさんといって、サンクトペテルブルグ大学の法学部長です。これはコノヴァロフさんという大臣の方なのですが、横道にそれますが 190 センチを超える大男で、私よりも首一つ上という感じで、この人は横にいととても怖い人なのですが、お酒を一切飲まずタバコもやらず、すごく真面目な方で、お話ししたら非常に中身のある話をされる方になります。このような活動もしておりますので、ご興味のある方はご連絡いただければと思います。

では、若干延長いたしましたけれども、ご清聴どうもありがとうございました。

法政国際教育協力研究センター  
サマースクール「アジアの法と社会2019」  
日本とロシアの弁護士制度の違い

弁護士 小川晶露  
(おがわ あきつゆ)

1

## 趣旨目的

- ① 弁護士制度について考える。  
⇔別に、弁護士会なんて要らないのでは？
- ② 日本国の弁護士制度、ロシア連邦の弁護士制度の紹介と検討。  
⇔何のために比較するのか？
- ③ しかし、両国の制度に詳しくなることが目的ではない。  
⇔皆さまの自国の制度が、より良く理解できる。
- ④ 考える力の重要性。  
⇔比較法的視点、批判的視点が常に重要。

2



## 日本の弁護士制度

### 1. 日弁連とは？

- ・生い立ち(戦後)
- ・古くは代言人組合

### 2. 日弁連の目的

⇒弁護士法45条2項

「弁護士及び弁護士法人の使命及び職務にかんがみ、その品位を保持し、弁護士及び弁護士法人の事務の改善進歩を図るため、弁護士、弁護士法人及び弁護士会の指導、連絡及び監督に関する事務を行うこと」

～弁護士会自治と国家からの独立



3

## 弁護士自治とは？

### 1. 国家権力からの独立

### 2. 資格審査、登録(強制加入団体)

### 3. 民主的運営

### 4. 財政的基盤

### 5. 懲戒権の行使

4

## 地方会(単位会)

1. 地方裁判所の管轄区域ごとに設立  
～会員は日弁連と地方会の両方に所属する
2. 45都道府県、北海道4会、東京は3会
3. それぞれが運営や財政に関して自治権

5

## 弁護士会の組織と運営

1. 会員数、役員数等  
会長、副会長、常務理事、理事、監事
2. 会長選挙  
～再選挙を取り入れる独特の制度
3. 委員会活動  
法定委員会、常置委員会、特別委員会
4. 事務局  
事務総長、次長、一般職員、嘱託職員・・・計200名以上

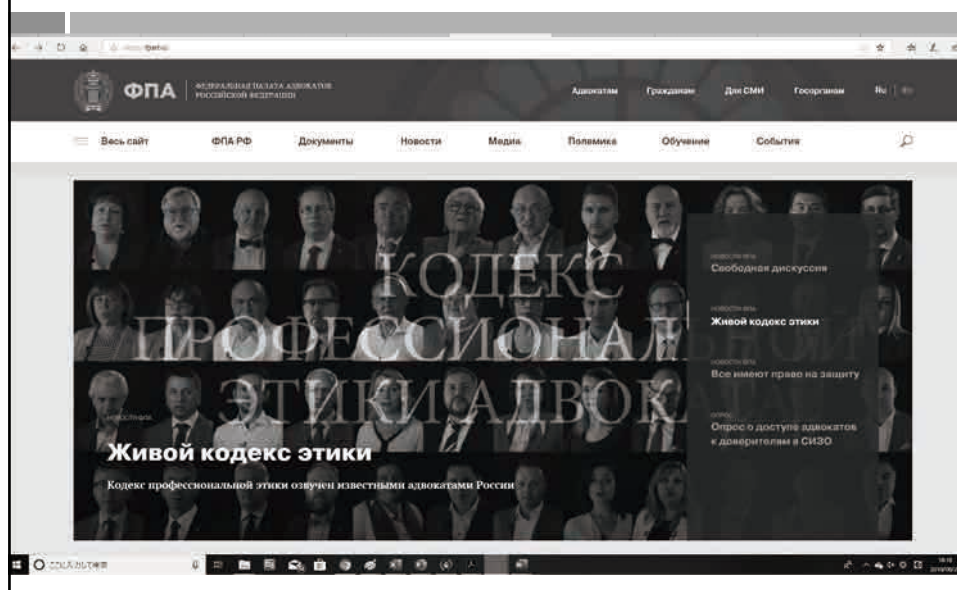
6

## 懲戒制度

1. 国家権力からの独立  
～弁護士自治の基盤
2. 「品位を失うべき非行」(弁護士法)+会則・規程違反  
～明確性の原則との整合性。
3. 手続(綱紀委員会⇒懲戒委員会)
4. 処分(戒告、業務停止、退会命令、除名)  
～実際には・・・
5. 特性  
～誰でも自由に・・・

7

## ロシア連邦弁護士連合会



8



9

## ロシア連邦弁護士連合会

1. 生い立ちと歴史
2. アドボカッツとユリスト
3. ロシア連邦弁護士会の組織と運営
4. 法律業務の独占がない中での強制加入団体
5. 社会の評価と弁護士の本来あるべき姿

10

## 弁護士業務と弁護士の独立性

### 1. 弁護士の職務・地位

①法律問題を取り扱う、独立した、専門の、法律の助言者(Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам)(法2条1項)

②弁護士の活動は営利活動であってはならない(Адвокатская деятельность не является предпринимательской.)(法1条2項)

③被用者として雇用関係を結んではならない(Адвокат не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной...)(

11

## つづき

④"адвокат"や"адвокатская палата"等の名称は、連邦法の定めるところにより、弁護士や弁護士会しか使用してはならない。

⑤市民に対する無償の法的支援(юридическая помощь)を行うことを義務とする(3条3項、7条1項2号、26条、37条3項等)

12

## 弁護士会の組織・構成等

### 1. 地方単位会

①強制加入の、非国家的な、非営利の、会員制を基礎とする組織とされ、ロシア連邦共和国における各構成単位(субъект=subject)ごとに設置。

②各単位会には、最高機関として、弁護士会員で構成される弁護士会総会(300人まではсобрание、300人以上はконференцияと称する)が組織され、総会は1年に一度以上開催される。代理人出席を含めて少なくとも3分の2以上の会員が出席しなければならないとされる(同法31条)。

③総会の権限(同30条1項)としては、執行役員の選挙(選任・解任)(同1号)、監事の選任・解任(同2号)、連邦弁護士会に出席する総会代表者の選挙(選任・解任)(同3号)、予算承認(同5号)、監事報告の承認(同6号)、等が列記され、これらは、単純多数決の原則にて採決される(同3項)。

④弁護士会(Адвокатская палата)の執行役員は、総会における秘密投票により、当該弁護士会の会員から15名以下の者が選出されるが、2年に一度、その3分の1の者は改選(交替)されなければならない。

⑤弁護士会評議会(Совет адвокатской палаты)は必要に応じて会長により招集されるが、少なくとも、1か月に1度、開催されなければならない。

⑥資格委員会を選定する(合計13名:7名は弁護士会、2名は裁判所等、2名は立法関係者、仲裁裁判所から1名、等の構成)。

13

## 弁護士会の組織・構成

### 2. 連邦弁護士会(Федеральная палата адвокатов)

①非国家の、非営利の組織であり、強制加入の会員を基礎とした、ロシア連邦における全弁護士会が連合した団体(法35条1項)

②ロシア連邦弁護士会と同一ないし類似の機能・権限を備えた異なる団体の設立は、如何なる組織・団体も許されないとされる(法35条4項)

③最高機関として全ロシア弁護士議会(Всероссийский съезд адвокатов)を構成し、2年に1度以上は開催されて、各地方代表者が3分の2以上出席しなければならない。

④各地方代表者は、平等に各1票をゆうする。

14

## つづき

④全ロシア弁護士議会の権限は、法36条2項に列記されており、連邦弁護士会の憲章(Устав)の制定改正等(同1号)、弁護士倫理規定の制定改訂等(同2号)、選挙による執行役員の選定・解任(同3号)、予算承認(同5号)、監事の選任、監事報告書の承認等(同7号)、議会規則の承認(同8号)等

⑤連邦弁護士会評議會は、連邦弁護士会における合議執行機関であり、全ロシア弁護士議会において秘密投票により30人以下の者が選定され、2年ごとに、その3分の1は更新(交替)されなければならない。

⑥執行役員の中から互選によって会長を選任し(任期4年)、会長は1人以上の副会長(任期2年)を推薦して選出する。会長は2期(4年×2期=8年)を越えて務めることができない

⑦連邦弁護士会評議會は、必要に応じて同会会長により少なくとも3か月に1度は招集されなければならない。評議會は、評議會のメンバーの3分の2以上の出席がある場合に有効に成立する。

15

## 法律業務の非独占と強制加入

1. 刑事のアドボカッツか、民商事のユリストか。  
2. ユリスト(юрист)は、何らの資格試験もなく、弁護士倫理や弁護士会からの指揮監督も受けることなく、自由に裁判手続に訴訟代理人として参加することができる点が、問題点として指摘されてきた。

～懲戒と弁護士会脱退など

3. 7か年計画で2000億ルーブルの国家プログラム「Юстиция」

4. 自由競争社会と市場原理の中では市民がその需要を決定する。

5. 我らの天命は「支援」か、それとも「ビジネス」か。

16

## 参考等

### ①サンクトペテルブルク国際リーガルフォーラム

[https://spblegalforum.com/ru/About\\_Forum](https://spblegalforum.com/ru/About_Forum)

### ②日弁連のロシア交流活動

<https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/interchange.html>

### ③ロシア連邦弁護士連邦会

<https://fparf.ru/>

### ④日露法律家協会(Российско-Японский Совет Юристов)

<http://jrlc.jp/>

17

## 補足等

本資料と本発表は、あくまで発表者である小川晶露が個人的に収集・研究して作成したものに過ぎず、何等かの団体その他を代表するものではありませんし、発表者と当該団体等が内容の正確性を保証するものではありません。

本資料と本発表の著作権は発表者に帰属しますので、その許諾を得ることなく本資料や本発表を複製、翻訳、翻案、公衆送信、その他の著作権法上の利用をすることは禁止されておりますのでご注意ください。

18





# モンゴルの弁護士制度

CJLM

ソヨル・エルデネ

ノロブスレン

ルハグワジャルガル

ヘルレンチメグ

エンフジャブフラン

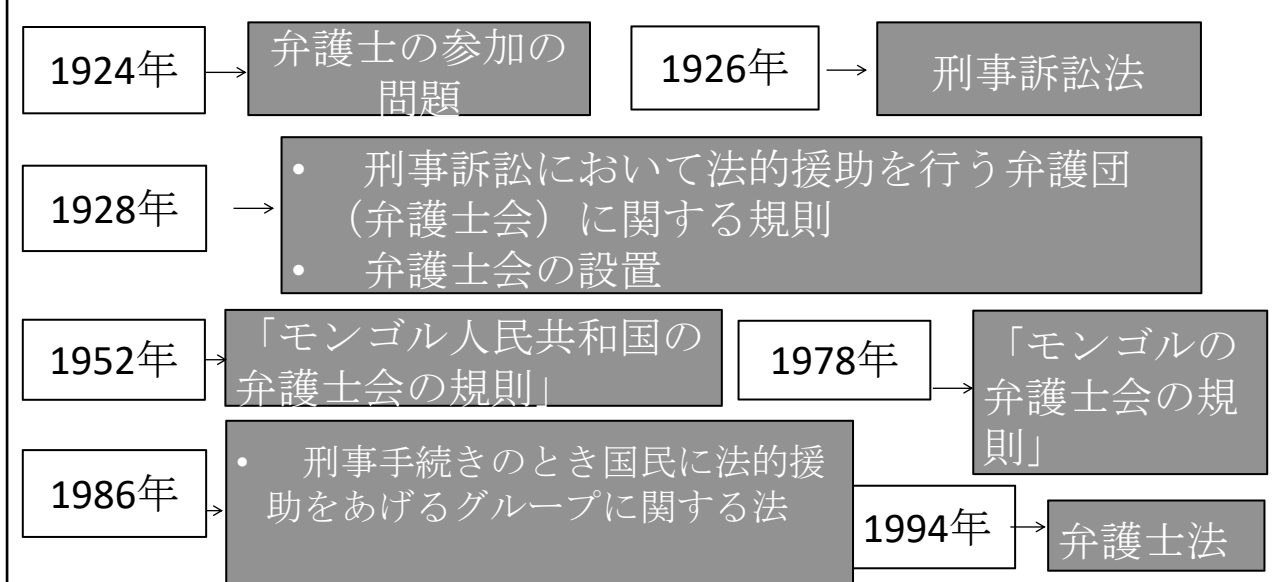
1

## 目次

- 1. 弁護士制度の発展史
- 2. 現状
  - 2.1 現状の弁護士制度
  - 2.2. 弁護士となる資格
  - 2.3. 弁護サービスの種類
  - 2.4. 問題点
- 3. 弁護士法（法案）
- 4. 結論

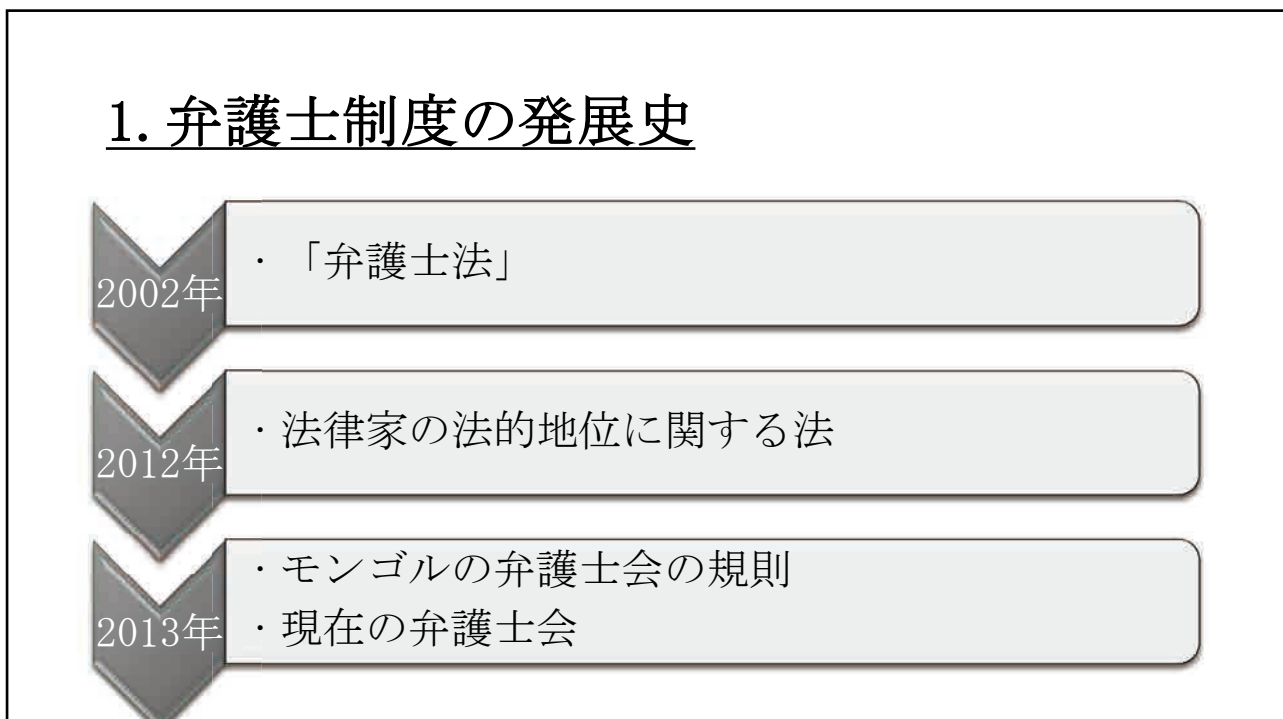
2

## 1. 弁護士制度の発展史



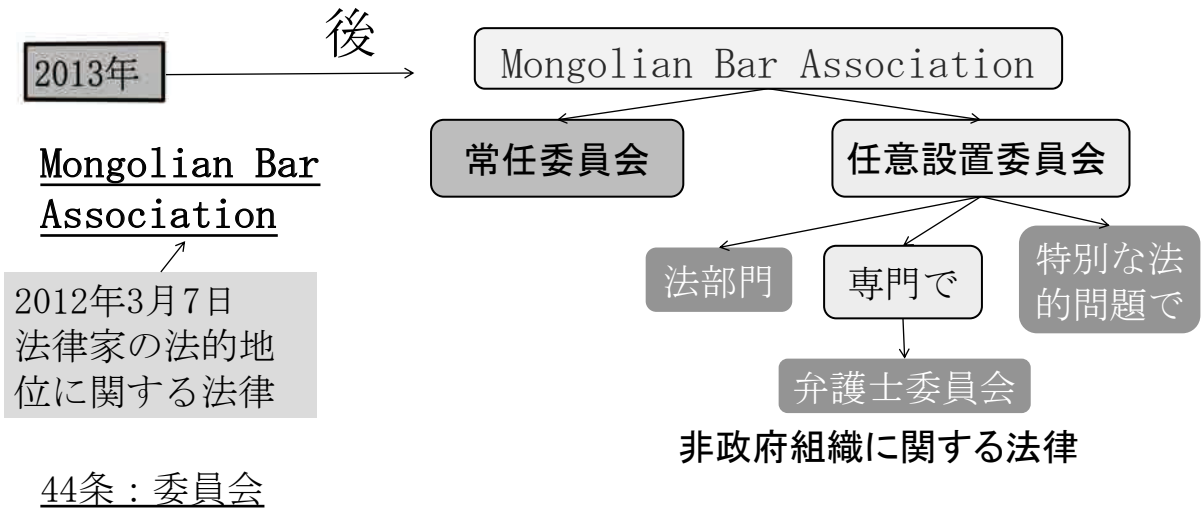
3

## 1. 弁護士制度の発展史



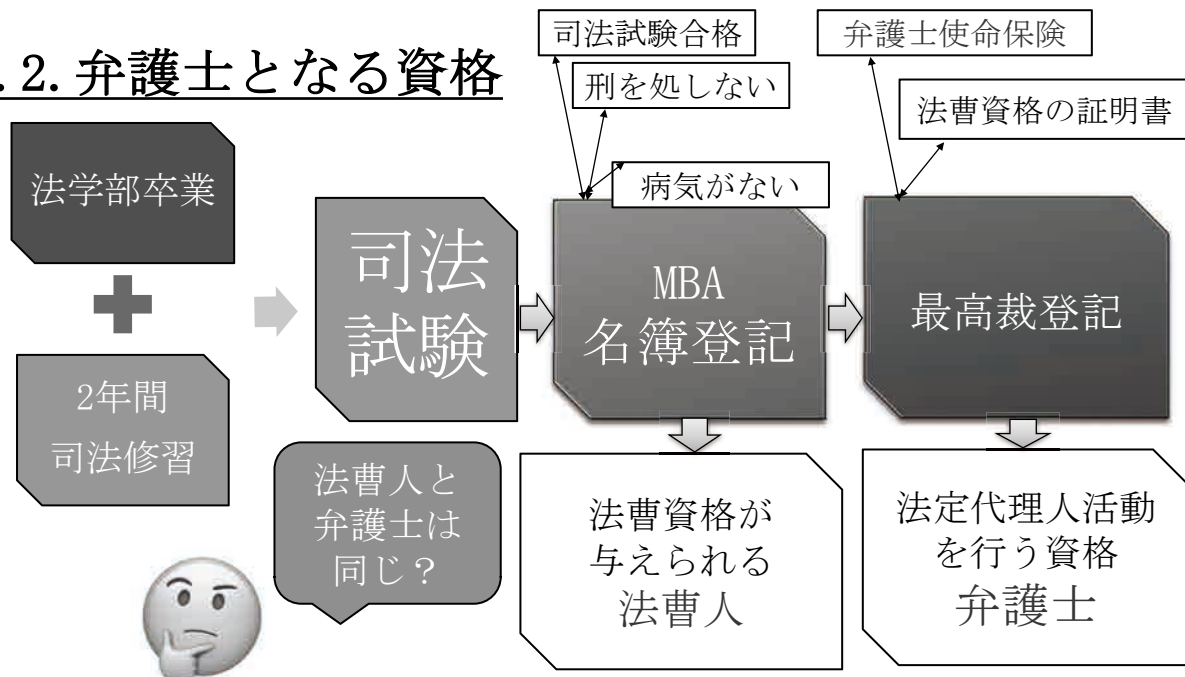
4

## 2.1. 現状の弁護士制度



5

## 2.2. 弁護士となる資格



6

## 2.3. 弁護サービスの種類

弁護士の法的地位に関する法律の36条1項

単独で弁護活動  
を行う

契約により共同  
で弁護活動を行  
う

法人設立によ  
り弁護活動を行  
う

2077人の弁護士がいるが、法  
人に入らないで一人で弁護し  
ている数が不明である。

2017年=171ヶ所  
2018年=188ヶ所

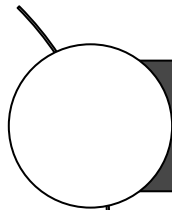
7

## 2.4. 問題点

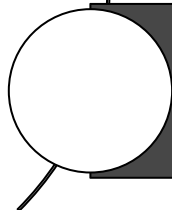
問題	2002年	2013年
試験	2つ	1つ 非専門家の弁護士
自己管理	<input checked="" type="checkbox"/>	委員会 <del>≠</del> 法人
専門的責任	独立	法律家の専門的責任委員会/
弁護権	弁護士連盟	最高裁判所の登録による 裁判官 検察官
利害相反	<input checked="" type="checkbox"/>	裁判官一裁判 検察官一国家 弁護士一国民 弁護士
二重職業	<input checked="" type="checkbox"/>	×

8

### 3. 弁護士法（法案）



弁護士会は公共法人である



「法律家の法的地位に関する法」及び、「弁護士法」という2つの法律により、弁護士の地位が定められるようになる

9

### 4. 結論



弁護士と法律になる基準が同じ

弁護士会は非政府組織

2018年の「弁護士法」の新法案と  
2002年の「弁護士法」の内容は同じ

10



タシケント国立法科大学  
名古屋大学日本法教育研究センター



# ウズベキスタンにおける 弁護士制度



発表者：

ハサンボイ  
ウルグベック  
ムハッマド

1

## 目次

1. 弁護士の概念
2. 弁護士の組織
3. 弁護士の業務の分類
4. 弁護士の権利義務
5. 弁護士がライセンスを得る手続
6. 弁護士法の改正
7. 参考文献

2

## 1. 弁護士概念

弁護士は、市民、企業、施設および組織に法的援助をあたえるために、活動するものとする。（憲法第116条）

弁護士の資格を得るには、ウズベキスタン国籍を有していること、法学教育を受けていること、資格試験に合格してライセンスを得ることが必要である。

弁護士として活動できない個人は以下の通りである。

1. 無能力者及び制限能力者
2. 以前に刑罰を受けた者

弁護士法第3条

3

## 2. 弁護士の組織

・ウズベキスタンでは、1996年12月27日に弁護士法が可決された。

・弁護士連合会は非営利団体であり、弁護士の全員が加入する義務がある（強制加入団体である）。弁護士連合会は他の地方支部とともに弁護士の自治組織である。

弁護士法第12-1条

4



5

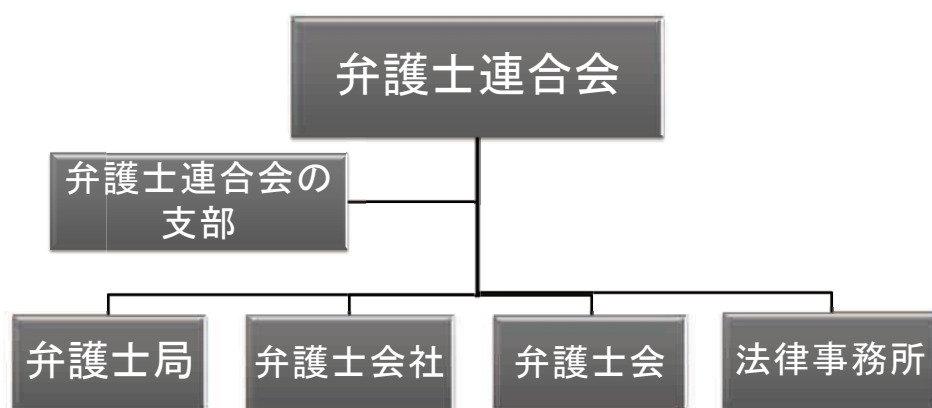
## 弁護士連合会



ソース: <https://www.advocate-forum.org/blank-5>

5

6



6

	弁護士局	弁護士会社	弁護士会	法律事務所
法人	非営利団体	非営利団体	非営利団体	法人ではない
設立者	弁護士	弁護士達の組合員に基づいて	弁護士達（加入者）	弁護士連合会の支部
会員	1人	2人以上	10人以上	—
支部	—	支部を設立できる	支部を設立できる	—
創立書類	会則	会則	会則と創立契約	支部が承認された規則

7

3. 弁護士の業務の分類		
一般業務	法律相談	申請書、異議申立の作成
裁判業務	<u>代理人</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>民事事件</li> <li>経済事件</li> <li>行政事件</li> <li>国際商事仲裁裁判所</li> <li>調停裁判所</li> </ul>	<u>弁護人</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>捜査中</li> <li>尋問中</li> <li>刑事裁判中</li> </ul>
企業法務	ビジネス法務における活動	

8

## 4. 弁護士の権利義務

9

### 弁護士の権利

1. 依頼者の利益の保護
2. 情報収集、提出、記録（制限あり）
3. 説明文書の請求

9

### 弁護士の権利

10

4. 証人に対する尋問と取調べ
5. 依頼者との面会
6. 労働災害保険への加入

10

## 弁護士の義務

11

1. 現行法と職業倫理の尊重
2. 秘密の保持
3. 受任事件の中途での辞任

11

## 弁護士の義務

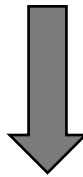
12

4. 研修の受講
5. 犯罪による収益の移転防止に関する証拠の報告

12

## 5. 弁護士がライセンスを得る手続

2009年3月9日の弁護士のライセンスを得る手続に関する政令



弁護士のライセンスに関する規制

13

## 5. 弁護士がライセンスを得る手続

1番目の段階

申請者

1) ライセンスを取得するための必要な書類の準備

2) 司法省に書類の提出



2番目の段階

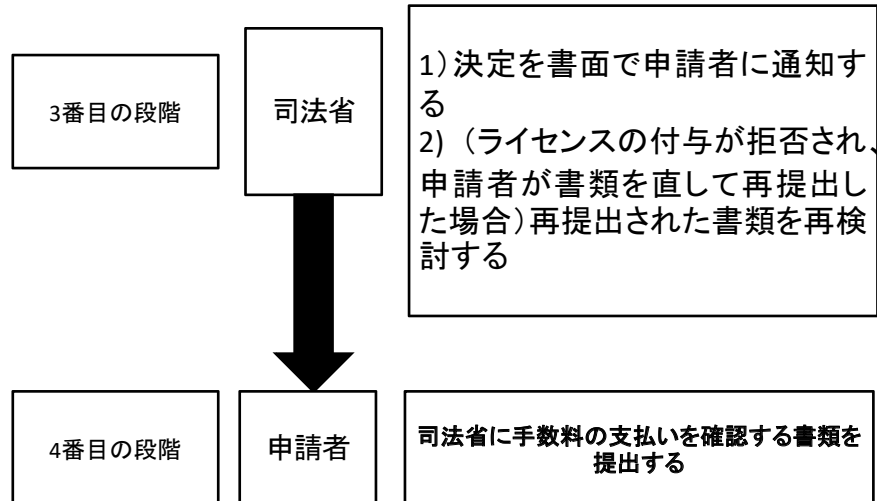
司法省

1) 担当者は書類を受理して登録する。登録のコピーが申請者に郵送される。

2) 司法省は書類を審査してライセンスを付与するかしないかを決める

14

## 5. 弁護士がライセンスを得る手続



15

ライセンスを取得するためにかかる時間

約6ヶ月23日



16

## 弁護士のリценズ

17

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**  
**ЛИЦЕНЗИЯ**  
**на право занятия адвокатской деятельностью**

Настоящая лицензия выдана: \_\_\_\_\_  
(фамилия, имя, отчество)

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об адвокатуре» настоящая лицензия дает право гражданину Республики Узбекистан приобрести статус адвоката.  
Разрешенные \_\_\_\_\_ виды \_\_\_\_\_ специализаций: \_\_\_\_\_

Настоящая лицензия действует на всей территории Республики Узбекистан и срок ее действия не ограничен.  
Орган \_\_\_\_\_ юстиции, \_\_\_\_\_ выдавший \_\_\_\_\_ лицензию

Дата выдачи лицензии «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ г.  
Порядковый номер по реестру лицензий \_\_\_\_\_

М.П. \_\_\_\_\_ (подпись) \_\_\_\_\_ (Ф.И.О. руководителя органа юстиции)

Серия \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

17

## 6. 弁護士制度の改正

18

2018年5月12日の弁護士制度の有効性を高め、弁護士の権限を拡大することに関する大統領令

↓

弁護士制度の改正

18

## 6. 弁護士制度の改正

19

改正前	改正後
全ての弁護士活動に一つのライセンス(弁護士法第5条)	専門によってライセンスを取得する(民事弁護士、刑事弁護士など)
弁護士は弁護士以外の有料活動に従事する権利を有していない(同法第3条)	弁護士の活動が拡大されて調停裁判官になれる
弁護士会等における強制インターンシップの期間は6か月間(同法第3-1条)	6か月から3か月に短縮される
資格試験を失敗した申請者は1年後再び受けられる(同法第3-1条)	1年から6か月に短縮される
弁護士のライセンスの廃止は、司法省で行われる(同法第16条)	弁護士のライセンスの廃止は、裁判所でのみ行われる

19

## 参考文献

1. ウズベキスタン共和国憲法1992年
2. ウズベキスタン共和国弁護士法 1996年 No. 349-I
3. 弁護士のライセンスを得る手続きに関する政令2009年No. 60
4. 弁護士の権限を拡大することに関する大統領令 2018年 No. 5441
5. ウズベキスタン弁護士連合会 <https://paruz.uz/index.php/ru> (2019年8月10日)
6. 司法省 <https://www.minjust.uz/ru/> (2019年8月10日)
7. 弁護士のフォーラム「ウズベキスタンの弁護士の法基礎」  
<https://www.advocate-forum.org/blank-5> (2019年8月10日)

20





タシケント国立法科大学  
名古屋大学日本法教育研究センター



ご清聴ありがとうございます



# カンボジアにおける弁護士制度

名古屋大学日本法教育研究センター

3年生

チョック・ボーパンロットナー

シアット・ピリー

アオック・ソダヴァン

ペン・ブントーン

ポーン・ヴィミアンボパー

1

## 目次

I. 法曹一元制度ではないこと

II. 弁護士会

II. 弁護士になるための要件

III. 弁護士の養成

IV. 弁護士への懲戒処分

2

## I. 法曹一元制度ではないこと

- ❖ 法曹一元制とは、（法曹）裁判官・検察官・弁護士を目指す者全員に、同じ教育を受けさせること
- ❖ カンボジアは法曹一元の制度と使うではない
- ❖ 法曹一元ではないカンボジアでは、検察官・裁判官になるための方法が違っている

3

## 裁判官と検察官の条件

- ・ 生まれた時からカンボジア国籍であること
- ・ 受験者が大学生の場合は、受験日時点で、35 歳以下で、国家公務員の場合40 歳以下である
- ・ 大学法学部卒以上であること
- ・ 中犯罪歴及び重犯罪歴がないこと
- ・ 身体的及び精神的に職務に従事できること
- 試験に合格した者は司法省によって準備された養成を受ける
- 養成期間は2年間、1年間法律を勉強して、残り1年は修習期間
- 修習に終えた裁判官は、裁判官枠組に正式に任命され、判事補の初等級となる。
- これに対し、修習に終えた検察官は王令によって、初等級の修習検察官に任命される
- 就職する前に王宮で宣誓をしなければならない
- それから、仕事することができる

4

## 弁護士会

- 弁護士法によって1995年に成立された
- がいかなる省や政府の権威の下にもない（機関の独立）
- 弁護士の専門職を管理する機関
- 弁護士は、弁護士会の正規会員になるために、その氏名が弁護士名簿に登録される

5

## ① 弁護士会の構造

- 弁護士会の会長
- 弁護士評議会の構成員
- 諮問委員会
- 秘書
- 国内および国際関係と放送局
- 社長室
- 経理部
- 弁護士研修センター
- 専門委員会
- 国防総省
- 事務局
- 検査および紛争解決部

6

- 会長1名が長を務め、弁護士評議会が統制する
- 弁護士会の会長は、2年を任期として選出される
- 当該任期は、選挙により、もう1期に限り更新することができる
- 弁護士評議会の構成員は、3年を任期として選出される
- 構成員は、2期を務めることができる

7

弁護士評議会の構成員数は、以下のとおりとする：

弁護士会の会員数	弁護士評議会の構成員数
30名以下の場合	5名
31名以上50名以下の場合	9名
51名以上200名以下の場合	13名
201名以上500名以下の場合	19名
501名以上1,000名以下の場合	27名
1,001名以上の場合	33名

8

## ②弁護士会への禁止

(弁護士法第13条)

- 政党、宗教団体その他の団体に従属してはならない
- 宗教的又は政治的な表現は、禁止される
- 利益を生む活動を行うことができない

9

## 弁護士になるための要件

❖ 一つ目の方法：

- カンボジア人
- 法学部の資格又は同じレベルの資格
- 弁護士事務所の資格を持つ
- 刑罰を受けたことがない

10

❖ 二つ目の方法：

法学部の資格や弁護士事務所の資格を持たない場合

- 5年間以上就職した裁判官
- 2年間就職した退職した裁判官

弁護士事務所の資格を持たない場合

- 法学部の資格、2年以上司法府や法律に関する就職する人
- 外国の弁護士会に登録したカンボジア弁護士
- 法律の博士（PHD）を持つ

11

## 弁護士の養成

❖ 勉強時期：2年間

- 1年間は法律を勉強する
- 後、1年間は修習する

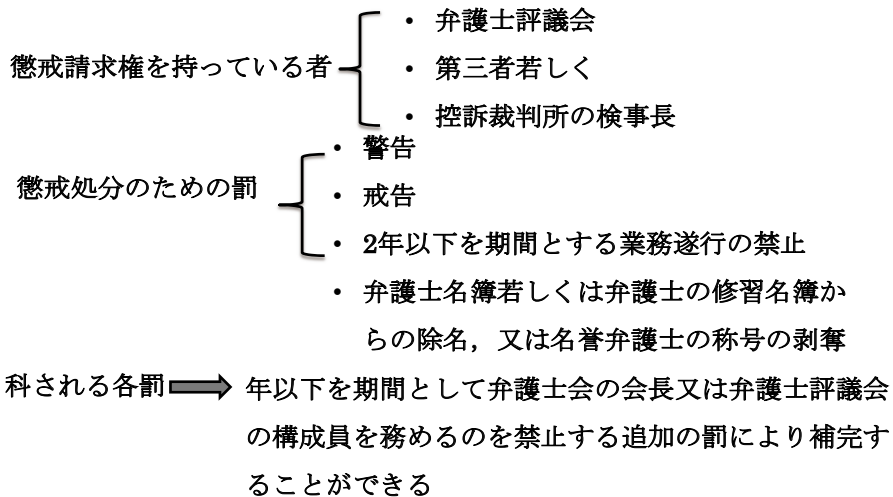
勉強科目：

- 刑事訴訟法の分析
- 人間権利法
- 行政法
- 会社法
- 弁護士法、弁護士の倫理、弁護士会の内部規制など

12

## 弁護士への懲戒処分

法曹の規範に違反するか、又は弁護士の倫理若しくは名誉に影響を及ぼす行為を行った弁護士は、懲戒処分を受けられる



13

## 参考文献

- ・ カンボジア弁護士法

<http://www.moj.go.jp/content/001226852.pdf>

- ・ 検察官及び裁判官に関する法律

[https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/cambodia/ku57pq00002khh0b-att/status\\_law\\_ja.pdf](https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/cambodia/ku57pq00002khh0b-att/status_law_ja.pdf)

14



ご清聴ありがとうございました



# ベトナムにおける弁護士制度

ホーチミン市法科大学日本法教育研究センター  
3年生

フアン ティ マイチ  
ヴ カット ユエン  
チュン ミー リン  
ヴァン トウイ ズオン  
ザン ゴック フオン ヴィー

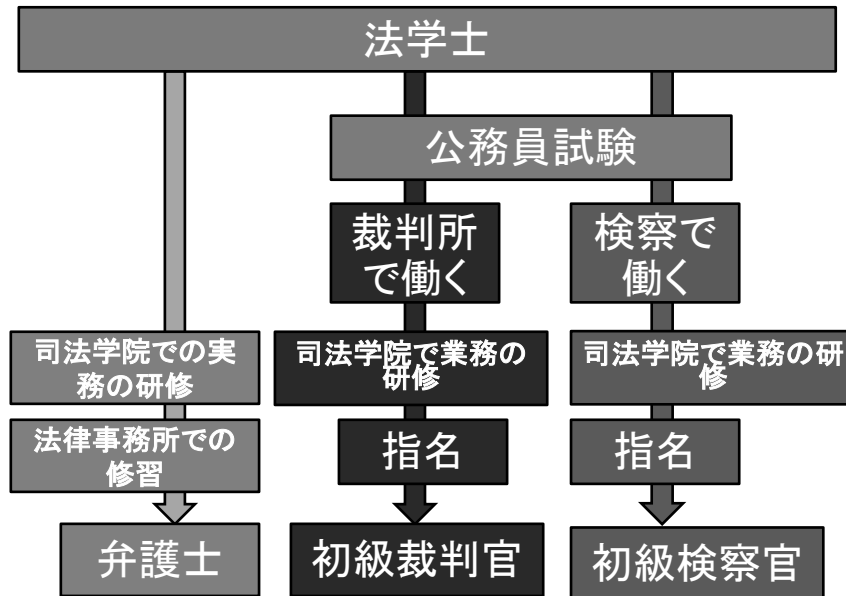
1

## 目次

1. 法曹養成課程
  - ・ 弁護士養成
  - ・ 大学教育と弁護士業務の研修
  - ・ 実務修習(弁護士業務の実務修習)
  - ・ 実務修習(弁護士業務の実務修習)
  - ・ 実務修習(弁護士実務修習生の権利)
  - ・ 実務修習(弁護士実務修習評価試験)
  - ・ 研修弁護士の免除と短縮
2. 司法学院
3. 裁判官・検察官と弁護士の違い

2

## 1. 法曹養成課程



3

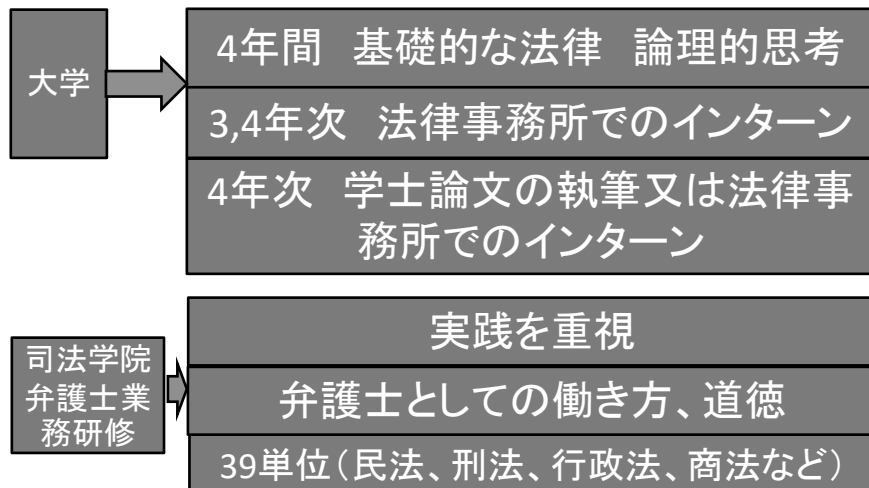
### 1-2-1 弁護士養成

1. 法学士を取得する。
2. 12ヶ月司法学院で弁護士業務の研修を受け、卒業試験に合格する。
3. 12ヶ月法律事務所で実務修習し、弁護士実務修習評価試験に合格する。
4. 弁護士資格を取得する。
5. 弁護士として働くために、司法省に弁護士免許交付の申請書類を提出する。
6. 弁護士は働く地方の弁護士会に入会する。
7. 弁護士会からの弁護士カードを与えられる。

弁護士になるには最低6年必要

4

## 1-2-2 大学教育と弁護士業務の研修



5

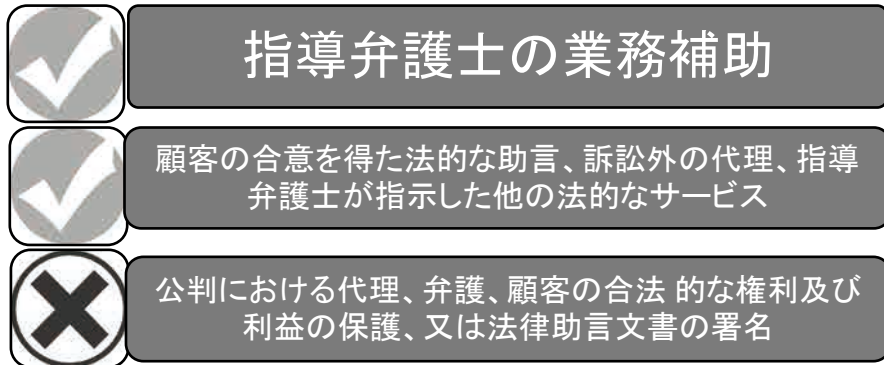
## 1-2-3 実務修習(弁護士業務の実務修習)

対象	期間	指導弁護士
弁護士業務研修の卒業証書保有者 2012年改正2006年弁護士法第16条第2項に定める者	弁護士会の登録日から12カ月計算される 例外2012年改正2006年弁護士法第16条第2項及び第3項	3年以上の弁護士実務経験 2012年改正2006年弁護士法第85条第1項の処罰を受けていない者 3人を超える弁護士実務修習生を同時に指導してはならない

➡ 弁護士会が、弁護士業務の実務修習を監督する

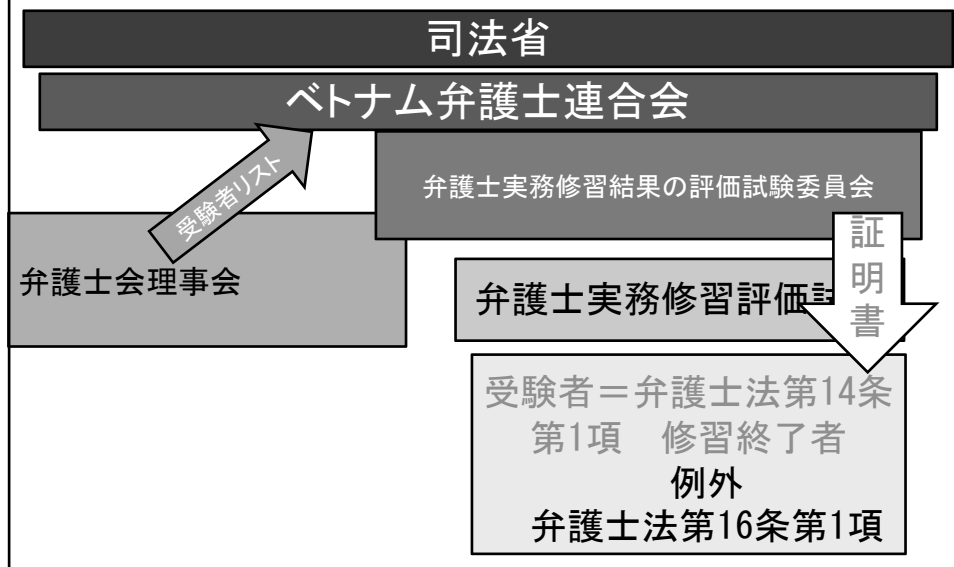
6

## 1-2-4 実務修習(弁護士実務修習生の権利)



7

## 1-2-5 実務修習(弁護士実務修習結果の評価試験)



8

## 1-2-6 研修弁護士の免除と短縮

### 弁護士業務研修の免除を受ける者

- ・ 裁判官、検察官又は捜査官であった者
- ・ 法律専門の教授、准教授又は法学博士
- ・ 裁判所の上級審査官、検察院の上級検察官であった者
- ・ 法律分野の上級専門官、上級研究官、上級講師であった者
- ・ 裁判所の正式審査官、検察院の正式検察官であった者。
- ・ 法律分野の正式専門官、正式研究官、正式講師であった者

9

## 1-2-6 研修弁護士の免除と短縮

### 弁護士実務修習期間が短縮される者

弁護士実務修習を 免除される者	免除される期間
16条1項 例 裁判官、検察官、上級捜査官など	全期間を免除
16条2項 例 初級捜査官、裁判所の正式審査官など	3分の2を免除
16条3項 例 法律分野で10年間以上職務経験を有する者	半分を免除

10

## 2. 司法学院

- ベトナム司法省に属す
- 法曹界を養成所
- 全国に二つのキャンパス
- 弁護士や検察官や裁判官の研修コースを行うこと義務
- 四学部
  - 弁護士、裁判官、検察官養成合同学部
  - 弁護士養成学部
  - 民事事件執行者養成学部
  - 公証人と他の者養成学部

11

## 3. 裁判官・検察官と弁護士の違い

	裁判官	検察官	弁護士
資格	公務員	公務員	個人事業者
任期	5年あるいは10年	5年あるいは10年	なし
等級	4級	4級	なし
役割	司法権の行使	<ul style="list-style-type: none"> <li>公訴権の行使</li> <li>司法活動の検察</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>訴訟での参加、被告人などに法的助言</li> <li>訴訟外の顧客の代理及び顧客にその他の法的サービスを提供すること</li> </ul>

表1. 裁判官・検察官と弁護士の違い

12

## 参考文献

- 2014年人民裁判所組織法、  
[https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal\\_47\\_20150428.pdf](https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal_47_20150428.pdf) 最終閲覧 2019年6月23日
- 2014年人民検察院組織法、  
[https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal\\_52\\_20150512.pdf](https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal_52_20150512.pdf) 最終閲覧 2019年6月23日
- 2012年改正2006年弁護士法、  
[https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal\\_08.pdf](https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/ku57pq00001j1wzj-att/legal_08.pdf)  
最終閲覧 2019年6月23日
- 司法学院、<http://hocvientuphap.edu.vn/Pages/gioi-thieu.aspx?ItemID=55> 最終閲覧 2019年6月23日
- Luật Luật Sư 2012 <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dich-vu-phap-ly/Van-ban-hop-nhat-12-VBHN-VPQH-hop-nhat-Luat-Luat-su-163842.aspx> 最終閲覧 2019年6月23日
- Luật Tổ Chức Viện Kiểm Sát Nhân Dân 2014 <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-To-chuc-Vien-kiem-sat-nhan-dan-2014-259723.aspx> 最終閲覧 2019年6月23日
- Luật Tổ Chức Tòa Án Nhân Dân 2014 <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-to-chuc-Toa-an-nhan-dan-2014-259724.aspx> 最終閲覧 2019年6月23日

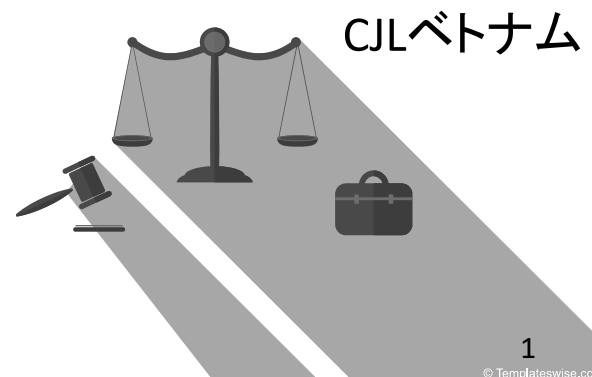
13

ご清聴ありがとうございました

14



# ベトナムにおける 弁護士制度



1

## 弁護士の資格 と隣接業種

- 弁護士の要件
- 弁護士の資格と隣接業種
- ベトナム弁護士連合会と法律家協会の違い

## 刑事弁護にお ける弁護士

- 弁護士を選任するための手続要件
- 接見交通権

2

2

## (1) 弁護士の資格と隣接業種

### ① 弁護士の要件

#### 弁護士法10条について

- ・ ベトナム国民
- ・ 憲法および法律を順守する
- ・ 法学士
- ・ 弁護士実務の研修期間
- ・ 弁護士専門業務の研修
- ・ 十分な健康状態

#### 弁護士法11条について

- ・ 弁護士免許を取得する
- ・ 弁護士会に入会する

➡ 外国人はベトナムの弁護士になれるか ???

3

3

## (1) 弁護士の資格と隣接業種

### ② 弁護士業務の非独占

弁護士業務の非独占とは...  
弁護士以外でも弁護士業務ができること

弁護士業務

- a. 訴訟代理
- b. 法律相談
- c. 訴訟外の代理
- d. その他の法律業務

弁護士以外

- a. 法律家協会に属する会員
- b. 法律相談員
- c. 法律扶助員

4

4

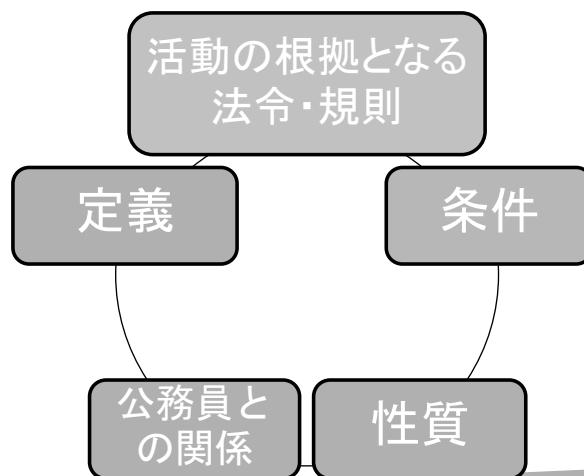
## ②弁護士業務の非独占 法律家協会

- 1955に設立された、ベトナムの政治 - 社会 - 専門家団体、全国の法律家の統一された自発的な組織。
- ベトナムの憲法と法律家協会の定款、人民戦線の組織法の規定に基づいて運営されている。
- 弁護士、検察官、裁判官、司法省職員のような法律職に就いている者、退職した者から構成される。

5

5

## ②弁護士業務の非独占 ベトナム弁護士連合会と法律家協会の違い



6

6

## ②弁護士業務の非独占 法律相談員

- 弁護士業務のうち、法律相談のみを実施する者
- 条件

法学士号

3年間以上法律職の経験

国家行政機関、人民裁判所、人民検察院で職務に就いている公務員の以外

- 2年間以上法律相談を経験した法律相談員は、法律相談として法律扶助が実施できる。

7

7

## ②弁護士業務の非独占 法律扶助員

- 法律扶助員は、困難な人のために、法的なサービスを提供する国家法律扶助センターの職員（公務員）

条件

法学士号

司法学院で弁護士業務を研修した

弁護士実務の研修あるいは法律扶助実務の研修期間を経過した。

8

8

## ②弁護士業務の非独占 弁護士業務が非独占となった歴史・背景

フランス植民地時代から  
1930年までベトナム人弁護士  
は認められていなかった



弁護士制度のスタート  
が遅れ深刻な弁護士  
不足

弁護士不足  
を補うため



弁護士業務の非独占に関連があ  
る制度を導入した

弁護士以外の者が弁護活動することに抵抗のない社会

9

9

現在、弁護士業務の非独占が続いている

?

理由

弁護士制度は数・質ともにまだ成熟していない  
→弁護士だけでは、市民の法的サービスの需要に  
応じられない

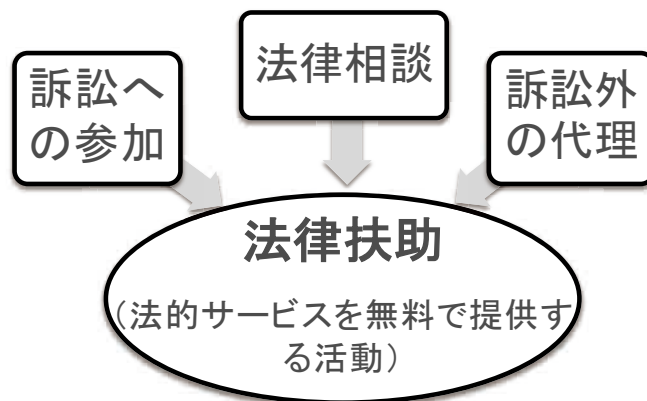
問題

弁護士としてきちんとトレーニングされていない  
→弁護士業務を実施することの効果があまり  
高くないという問題

10

10

## ②弁護士業務の非独占 法律扶助活動—プロボノ活動の義務

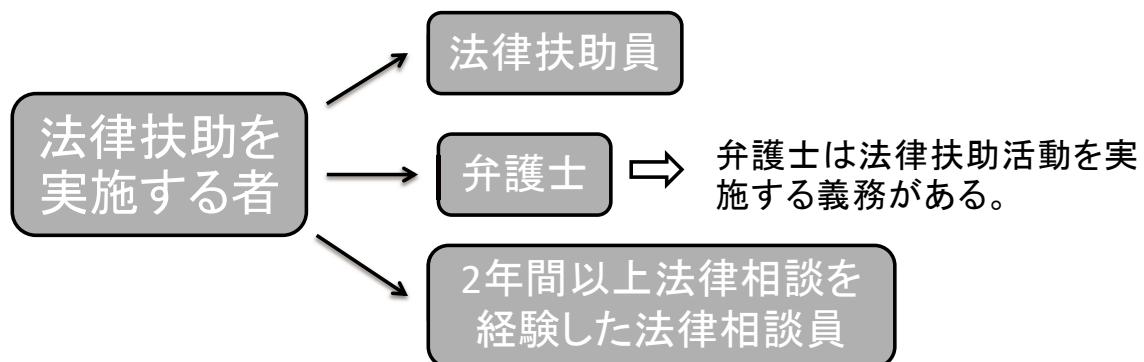


- ・ 法律扶助を受けられる者は財政的に困難な人

11

11

## ②弁護士業務の非独占 法律扶助活動—プロボノ活動の義務



12

12

## (2) 刑事弁護における弁護士

### ① 弁護士を選任するための手続要件

弁護人が訴訟に参加する時期（2015年刑事訴訟法第74条）

- ・ 被疑者を立件する時点以降
- ・ 逮捕人又は被暫定留置人の場合、弁護人は、被逮捕者が捜査機関などで逮捕された時から

提出書類（刑事訴訟法第78条2項a号）

- ・ 弁護士証 + 認証済みの写し
- ・ 顧客からの弁護士依頼書
- ・ 訴訟執行管轄機関が弁護人を指定する場合：弁護士会等からの紹介文書

13

13

## (2) 刑事弁護における弁護士

### ① 弁護士を選任するための手続要件

弁護人であることの証明書

2003年刑事訴訟法56条4項	2015年刑事訴訟法第78条4
弁護人許可書(3日以内に授与)	弁護の登録手続き(24時間以内に授与)



手続は変わったが、本質は同じである  
訴訟執行管轄機関の主観的意思にまだ依存している

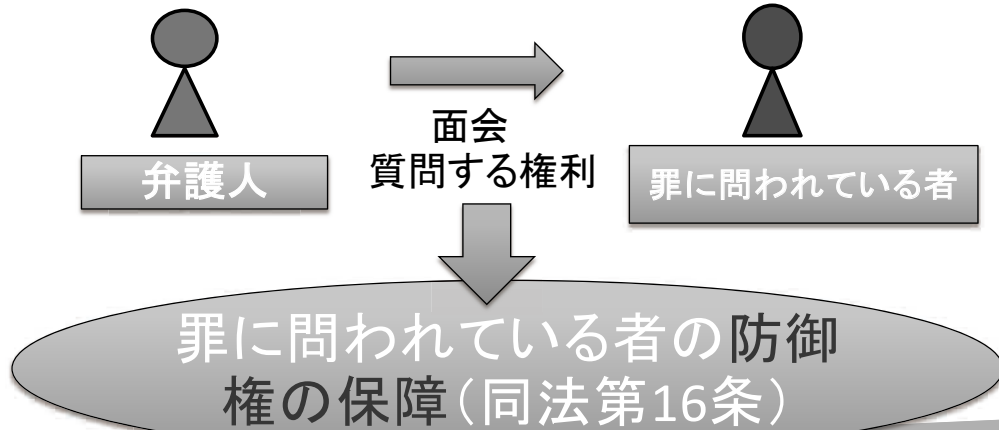
14

14

## (2) 刑事弁護における弁護士

### ②弁護士の接見交通権

2015年の刑事訴訟法第73条の1項a, b 号



15

15

## (2) 刑事弁護における弁護士

### ②接見交通権

2015年刑事訴訟法第73条の1項

	a 号	b 号
会う時点	訴訟のどの段階においても行われる	捜査官又は検察官が被逮捕人又は被暫定留置人の供述聴取時、被疑者の尋問時
条件	必要な要件を付加せず	捜査官などの許可が必要



捜査機関によって制限されることが多い  
罪に問われている者との面会の手続きにまだ困難

16

16



## 参考文献

- 2012年弁護士法  
<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dich-vu-phap-ly/Van-ban-hop-nhat-03-VBHN-VPQH-Luat-luat-su-302320.aspx> 最終閲覧2019年8月14日
- 2015年刑事訴訟法  
<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Trach-nhiem-hinh-su/Bo-luat-to-tung-hinh-su-2015-296884.aspx> 最終閲覧2019年8月14日
- 2017年法律扶助法  
<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Dich-vu-phap-ly/Luat-Tro-giup-phap-ly-2017-322938.aspx> 最終閲覧2019年8月14日
- ベトナム法律家協会の定款  
<http://hoiluatgiavn.org.vn/dieu-le-hoi-luat-gia-viet-nam-d478.html> 最終閲覧2019年8月14日

17

17

ご清聴ありがとうございました

18

18

公益財団法人国際民商事法センター

〒107-0052 東京都港区赤坂1-3-5 赤坂アビタシオンビル

TEL : (03)3505-0525 FAX : (03)3505-0833

E-mail : [icclc-sa@js5.so-net.ne.jp](mailto:icclc-sa@js5.so-net.ne.jp)

担当：青木

監修：傘谷祐之（名古屋大学大学院法学研究科特任講師）

協力：牧野絵美（名古屋大学法政国際教育協力研究センター講師）

柴田正義（名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程）