

～ モンゴル ～

JICA モンゴル法整備支援計画長期派遣専門家

弁護士 田邊正紀

1 経緯

モンゴルは、日本の約4倍の国土の中にわずか約250万人の国民が生活しているのみであり、しかもそのうち半数は遊牧生活を送っている一方、約90万人は首都ウランバートルに集中している。1992年に社会主義から脱却し新憲法を制定した後、これまでに500本以上の法令を急速に制定してきたが、そのほとんどは外国から最先端の法律を盲目的に移植したのみであるため、各法令間に多数の矛盾が存在しており、また、新設された法律を運用できる人材はほとんどいない。

JICAは、2001年に法整備支援を目的とした現状把握の調査を行った後に暫くは活動を中断していたものの、名古屋大学を中心として土地所有法、NPO法に関する研修を実施し、2003年3月、名古屋大学法学部加賀山茂教授と当職が、JICA短期専門家として、支援計画策定のための調査に赴いた。この調査により、現行の担保執行法制度について、債権者側も債務者側も有効に機能していないという認識を持っていることが判明し、さらに同年5月に土地所有法施行が迫っているにもかかわらず、土地の利用権と担保権の調整に関する法律がまったく整備されていない状態が明らかとなった。このような現状認識を前提として、モンゴル法務内務省副大臣からの担保制度を含めた商事分野における支援の要請を総合考慮した結果、機能不全に陥っている担保執行法制度の改革を手始めとして、最終的には商取引法の制定を視野に入れたプロジェクトを立ち上げることを支援計画の柱とすることとなった。これを受けて、2004年3月からJICA長期専門家として、当職がモンゴル法務内務省に派遣されることとなったものである。

2 現状と問題点

モンゴルでは、すでに様々なドナーが活動している。裁判改革・裁判官教育・裁判情報の分野ではUSAID（アメリカ開発援助庁）、民法を始めとする民事法関連の立法及び一般市民に対する法学教育などの分野ではGTZ（ドイツ技術協力公社）、国立法律センター建設援助はIBRD（国際復興開発銀行、いわゆる世界銀行）、弁護士教育ではABA（アメリカ法律家協会）、その他にもUNDP（国連開発計画）、ソロス財団、アデナウアー財団などが単発的に活動しており、担保執行法制定ではEBRD（欧州復興開発銀行）が活動を開始する予定となっている。JICA以外の日本の機関としては、名古屋大学法学部がモンゴル国立大学法学部と学術交流協定を締結して、2003年5月に施行された土地所有法に関する研究を中心に支援を行っており、留学生の受け入れも積極的に行っている。このようにドナー間で支援分野の争奪戦といっても良いような状況が存在することもあり、モンゴルの法制度は一見すると急激に発展しているように見える。

しかしながら、以下のような重大な問題を抱えている。第1に、法律関連情報がまったく公開されていないことが挙げられる。例えば、モンゴルは、日本と同様の不動産登記制度を有し、しかも登記に公信力を認めているにもかかわらず、不動産登記は、原則として所有者の同意がなければ閲覧も謄写もすることができない。また、憲法にも裁判所法にも「裁判は公開する」と規定されているが、実際には裁判所長や裁判長などの許可がなければ傍聴することはできず、許可が下りないこともしばしばある。さらに、判決の閲覧に至っては、原則禁止と言ってよい状態であり、判決が国民の目はおろか、法律家の目に触れることもほとんどないような状態である。この問題は、社会主義時代の「情報は国家が管理するもの」という考え方から抜けきらないうちに、いきなり最新のプライバシー、個人情報、企業情報の保護という考え方が流入したこと、法律家の間に不正が蔓延し、これを公開されたくないという強い思いがあること、裁判所とマスメディアが対立関係にあることなどが複雑に絡み合っていると考えられる。第2に、先進国が長年積み上げてきた基礎的な法制度を踏襲することなく、最先端の法制度のみを導入してしまっていることが挙げられる。先ほども紹介したが、先進国は、長年の努力の結果、情報公開に関する法制度を確立した上で、その修正としてプライバシー保護や個人情報保護制度を導入しているが、モンゴルでは、確立された情報公開制度が存在しないにもかかわらず、プライバシー権は憲法で保護され、個人情報保護法は日本に先行して施行されている。また、刑事司法の分野では、刑事訴訟における犯罪被害者の当事者としての関与権が保証され、犯罪被害者補償法の整備が進められているにもかかわらず、被告人には無罪の推定は働かず、国選弁護制度も存在しない。さらに、市場経済を導入して10年程度しか経過しておらず、未だ十分にその考え方が浸透しているとは言い難い状況の中で、競争制限的に作用する不正競争防止法、消費者保護法が先行して施行されている。これら最新の制度は、保護法益が明快でかえって従前の社会主義の考え方に合致している部分が多いことに加え、モンゴル側は、これら分野に関し最新の制度を有しているという自負があることから、本来これらの基礎となるべき法制度の導入に対する積極的な姿勢はほとんど見られない。第3に、法律関係者の能力が極めて乏しいことに加え、職務に対する真摯な態度が見られないことが挙げられる。例えば、立法担当者がある許可法を立法するに当たり許可基準の判断に全く必要のない提出書類を定めたり、ある事項に関する法律の存否を尋ねても回答者により答えが異なったりというような状況である。また、弁護士が裁判に遅れて来ることはもとより、公判中に携帯電話で話していたり、中座する裁判官がいたりなど裁判は緊張感のないものになってしまっている。これらは社会主義時代の教育と公務員が市民のために働いているという考え方の欠如のほか、当該職務から正当な報酬を得ていないことも原因であると考えられる。

3 今後の方針及び活動

前述のとおり、当職が、長期専門家として派遣される所期の目的は、担保執行法の改正作業であった。しかしながら、当職の赴任後に、モンゴル側は、担保法改正を欧州復興開

発銀行に依頼する意向を表明した。これは、欧州復興開発銀行がその保有するモデル担保法を基礎に短期間のうちに資金と人材を投入して調査を行い担保法改正を完了させるプランを持っていることと担保法改正完了後に同行からの多額の融資を受けられることを期待してのことである。理由はどうあれ、これにより当初の計画は頓挫することとなり、今年度の活動計画を大きく変更せざるを得ない状況となった。

そこで、前述の情報の閉鎖性と裁判実務の状況に着目して本年度の活動計画の主眼として、裁判公開、判例公開を掲げることとした。具体的な到達点として、誰もが許可なく裁判を傍聴できる状態を作り出すことと判例集の出版を予定している。活動形態として、法廷の入り口に傍聴自由の掲示を行うこと、傍聴規則・閲覧規則の策定、裁判報道の充実、判例集の編さん、判例研究ワークショップの開催など様々なものを模索しているが、裁判情報の公開に対する最高裁判所の抵抗が大きいことや、それぞれカウンターパートをいずれの機関にすべきかなどの問題から、具体化にはなお時間を要するという状態である。

人材育成に関しては、法務省の下に設置された国立法律センターが法曹三者に対する研修の中心的役割を担っており、USAID 及び GTZ がこれを支援している。JICA としては、この研修対象となっていない法務省職員に対して立法能力向上のためのセミナーを行う予定である。

長期的な課題としては、モンゴル側から強い要請のある商取引法の制定が挙げられる。モンゴルでは、2003年5月に改正民法が施行されたが、GTZ の支援で改正作業が行われたこともあって、ドイツ法の強い影響を受けており権利者の保護を重視するあまり取引の安全を保護する規定がほとんど見られないことや、多くの契約類型に書面主義、公証主義を採用するなど、大量の取引を簡易、迅速に行う必要がある商取引に利用するにはきわめて不利な内容になっている。そこで、モンゴル側担当者とともに商取引法制定の社会的ニーズを調査した上で、プロジェクト立ち上げに向けた作業を行う予定である。