

基調講演

「カンボジアにおけるドナー間協力の課題」
竹下守夫 駿河台大学学長，一橋大学名誉教授

【司会（三澤）】 それでは、これから基調講演をいただきしたいと思います。まずは竹下守夫先生を御紹介いたします。

竹下先生につきましては改めて御紹介するまでもございませんが、駿河台大学学長，一橋大学名誉教授でいらっしゃいます。先生は司法制度改革審議会会長代理，法制審議会会長等の要職をお務めになり，法整備支援事業に関しては，JICAカンボジア法制度整備民事訴訟法部会長としてカンボジア民事訴訟法起草の議論の牽引役であり，まとめ役でいらっしゃいます。本日の先生の講演の演題は「カンボジアにおけるドナー間協力の課題」でございます。

では先生，どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

【竹下】 ただいま御紹介いただきました竹下でございます。先ほどの田内部長のお話にもございましたように，今回の連絡会のテーマの一つは，法整備支援のドナー間の協力の問題ではないかと思ひます。私はただいま御紹介いただきましたとおり，カンボジア王国民事訴訟法案の起草支援事業に関与しております関係で，そこで起こりました各ドナー間の援助方針の齟齬抵触問題，コンフリクトの問題を具体例といたしまして，このドナー間協力の課題について考えるところを申し上げたいと思ひます。



一つの開発途上国に対して複数のドナー国が支援をする場合に抵触の問題が起こってくるということは，私も昨年の連絡会で触れたところでございます。現在カンボジア王国では森島部会長を中心とする民法典の起草支援と，私が責任者になっております民事訴訟法典の起草支援作業が継続中であることは，御承知いただいている方も多しと思ひます。

現状は，2003年，つまり昨年の3月初めまでが第1期の支援事業でございましたので，民法部会，民事訴訟法部会，双方とも法案を完成いたしましたして，昨年3月の期限にカンボジア側に引渡しをいたしました。以後は民事訴訟法の点についてだけ申しますと，完成しました民事訴訟法案は，現在閣僚評議会で審理中でございます。具体的には，閣僚評議会の中の法律家委員会にかかって検討されているという状況でございます。

ところが，昨年の8月になりましてカナダ政府の支援を受けて，カンボジア商業省が中心になり商事裁判所法案というものを作成しまして，それについて，プノンペン在住のJICA長期派遣専

しかし、これらの国でも、当然に裁判所が規則制定権を持つというわけではないようでありまして、アメリカでは、現在では1934年の裁判所に対する授權法に基づいて裁判所が規則を制定しておりますし、日本は御承知のとおり、憲法第77条で明確に裁判所は裁判手続等について規則を制定する権限があると決められているわけであり

ます。一方、カンボジア憲法上は、レジュメに51条という条文だけ挙げておりますが、カンボジア憲法51条3項では「すべての権力は国民に属する。国民はその権力を国民議会、上院、王国政府、司法機関を通じて行使する。」と定め、また第4項で「立法権、行政権及び司法権は分立する。」と決めております。したがって、この憲法を前提にすると、商事裁判所が規則制定権を持つということは明らかに憲法に反する疑いが強いということになります。さらに、最高裁判所には規則制定権がないのに商事裁判所にだけあるというのも、一国の法体系としては明らかに矛盾をしているということになるわけであり

ます。そこで、先ほど申しましたように、この場合のコンフリクトというものが単純に食うか食われるかの関係でないところから、こういうところまで立ち入って問題点を指摘せざるを得ないということになるわけであり

ます。直接に裁判手続に関する規定で申しますと、問題点としてレジュメに具体例として三つばかり挙げております。まず、商事裁判所法案では、当事者の出廷権、**Right to appear** を定めておりますが、これは申すまでもなく近代訴訟法の大原則であり、裁判を受ける当事者が必ず裁判所から審問を受けるということを保障するとの趣旨に出たものと思われ

ます。ところが、商事裁判所法案35条では、当事者は本人又は代理人によって出廷することができるということが定められているだけでありまして、それが手続上どういう形で保障されるのかということについては、すべて規則に譲ることになっているのであり

ます。これに対して、私どもが支援して起草しました民事訴訟法案では、まず総則の規定で審問請求権を保障すると定め、またいかなる場合にも対審審理の原則を貫くということをうたいまして、更に具体的な手続のところでも口頭弁論は必ず公開の法廷で対審審理によって行い、その期日には双方の当事者を呼び出す、と定めておりますので、実質的にこの権利が保障されるという仕組みになっているわけであり

ます。また第二に、訴え提起の方式につきましても、商事裁判所法案によりまして、規則で定めるドキュメントを裁判所にファイリングする。それによって訴えが提起されると規定しているだけでありまして、一体どういう文書、日本で言えば訴状に

該当する文書を何を書くのかは、この法案自体では一切分からないということになっております。

第三に最も問題なのは、商事裁判所の事物管轄でありまして、これが大変広範であります。長くなりますが、御理解いただくために申しますと、まず、商人間のコマーシャル・トランザクション (a commercial transaction)、これは全部商事裁判所の管轄である。ミクスト・コントラクト (a mixed contract) というのは、一方が商人で他方が非商人の場合であります。そのミクスト・コントラクトの場合には、非商人が商事裁判所で審判を受けることを求めるという場合には、商事裁判所の権限に属するというということになっております。

さらにネゴシヤブル・インストゥルメント (negotiable instruments)、有価証券に関連するトランズ・アクションは全部商事裁判所の管轄に属するし、コマーシャル・エンタープライゼス法 (Law of Commercial Enterprises)、つまり会社法に関する事件も全部商事裁判所の管轄。倒産事件もそうであります。それから、バンキング・アンド・ファイナンシャル・インスティテューション (Law of Banking and Financial Institutions) に関するものもそうであり、フォーリン・エクスチェンジ (Foreign Exchange) に関する事件もそうであり、プロダクト・アンド・サービスのクオリティー・アンド・セイフティー法に関する事件 (Law on the Management of Quality and Safety of Products and Services)、製造物責任関係事件、マリタイム・ロー (maritime law) もそうであります。さらには不正競争、あるいは無体財産法等々は全部商事裁判所の管轄ということにされております。

しかも、これだけ広い管轄権を認めながら予定しております商事裁判所はプノンペンに一つ設置するだけで、他は巡回裁判によって処理をするという構成でございます。一体こういうことで果たしてカンボジアの司法制度を国際的に信頼あるものとして構成することができるのかどうかは、当然非常に疑問になるわけであり

ます。このような形で我々の支援した民事訴訟法案と、広い意味でのコンフリクトを生じる商事裁判所法案というものが示されたわけであり

ます。当然、JICAの現地事務所並びに長期派遣専門家から、ただいま申しましたような問題点を指摘いたしました。そこで、カンボジア政府側も調整が必要であるということは意識しているようでありまして、この点について、現在その調整をしようとしているようではあります。カンボジア政府側といたしましては、閣僚評議会の中に2002年6月18日の勅令によって設置されました法律司法改革審議会、レジュメに書きまして、英文の表記では、**Council for Legal and Judicial Reform** ということになっておりますけれども、ここが中心になって調整をしようとしているようであり

現地 J I C A 事務所長あての長期派遣専門家の報告書によりますと、昨年10月13日にこの委員会で、各国の支援により起草された法律案の審議の優先順位を定め、さらに矛盾調整を図るための第1回のワークショップが開催され、そこでアクションプランをこれから作成していくということが提案されているとのことであります。

さらに、11月13日には J I C A の長期派遣専門家と協議をしたいということで、この委員会と長期派遣専門家の安田さんとの間で協議が持たれました。そこでは、日本の支援によってできた民法案、民事訴訟法案は最優先課題にするという方針が示されたようでございます。今後は分科会つまり、タスクフォースという言い方もあるようでございますが、そういうものをつくって民事訴訟法案は民事訴訟法の分科会で審議をするという方針であるということが伝えられたとのことであります。

先ほど来申しておりますように、最優先課題に位置づけられるということ自体は結構でございますけれども、それだけではこちらの目的は達しないというところに、我々の当面している問題の難しさがあるわけでありまして。

このような状況の中でカンボジアの司法省はどういう動きをしているかという、我々のカウンター・パートでありました司法省の作業部会は、これまで商業省がそういう内容の商事裁判所法案を作成しようとしていることについて情報を全く提供されていなかったということで、司法省のワーキンググループとしては是非その修正を求めていきたい。できれば自分たちが対案を出したいとまで言っているようであります。しかし、これは、カンボジア国内の政治の力関係で、果たして司法省だけでそういうことが実現できるのかについては、かなり疑問があるように思います。

他方、世銀がこの問題に絡んでまいりまして、世銀としては、ドナー会議を開催して、そこで世銀がイニシアチブをとって調整をしようという動きを示しているようであります。2003年8月15日に世銀主催のドナー会議が行われたという報告をもらっておりますが、その後も類似の動きがあったかもしれません。詳細は承知しておりません。

日本側の対応でございますけれども、J I C A の現地事務所は非常に迅速に対応してくれました。2003年10月28日付で J I C A の現地事務所長により「商事裁判所法草案にかかる商業省及び司法省への文書による申入れ」が行われました。このレターの中で、商事裁判所法案の問題点、先ほど申しました憲法上の疑義、それから具体的な手続規定の問題点を指摘し、日本の支援でできた民事訴訟法案を實際上骨抜きにしかねないものであるということについて、注意を喚起するとかなり強い調子で申し入れをさせていただいております。

また、これには、J I C A の長期派遣専門家の安田さんによる逐条的な商事裁判所法案に対するコメントが付されております。どの規定がどういう問題を含んでいるかということについての大変詳細なものであります。

これに対しまして、私ども民事訴訟法作業部会はどういう対応をいたしているかと申しますと、長期派遣専門家が昨年8月半ばに商業省からコメントを求められた段階で、すぐ私どものほうに連絡が参りました。安田さんから、民事訴訟法部会として緊急に簡単なものでもよいから差し当たりのコメントが欲しいと言ってこられましたので、私どもとしましては、8月末までにとりあえずのコメントを出して長期派遣専門家に送付いたしました。

それから、昨年末現地で開催されました特別のワークショップの際に、私自身も J I C A の現地事務所の仲介により商業大臣、及び官房長官に会う予定にしておりましたところ、現地事務所がアポイントメントを取っておいて下さったのですが、恐らく事務上の手違いで、商業省次官には会うことができませんでした。しかし、ソク・アン官房長官には表敬訪問を致しまして、こちらの意図を伝えてまいりました。さらに、現地事務所の力石所長の示唆によりまして、商業省の次官に直接会えなかったものですから、文書で我々の意見を改めて提出するというにいたしました。意見書の内容は、先ほど問題点として申し上げたことであります。日本語で書きました意見書を、現在 J I C A 本部のほうで英文に訳してくれておりますので、英訳が完成しましたら、今月中にも現地に送って、現地事務所を介して商業大臣・次官、さらには司法大臣・次官、官房長官等にも、その意見書を渡して貰う予定にいたしております。

こういう状況の中で、一体こういう問題が起きてきたときにだれがどう対応するのがよろしいのかということについての、私なりの感想的な意見でございますが、意見を申し上げたいと思いません。先ほど J I C A の佐藤部長も引き合いに出されました新 O D A 大綱によりますと、その基本方針の一つとして、「国際社会における協調と連帯」という箇所があり、そこでは国際社会においては「国際機関が中心となって開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、N G O、民間企業などとの連携を進める。特に専門的知見や政治的中立性を有する国際機関と我が国の O D A との連携を強化するとともに、これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映していくよう努める。」と言われております。

これは既に政府の方針として決まったことでございますが、私はこの方針は極めて適切であると

.....

思います。こういう時代でございますから、国際機関が中心となって調整を図るということが一般原則としては必要なのだらうと思えますけれども、とりわけ国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させていくよう努めるということが重要でございます。申すまでもなく、国際機関が常にそのメンバー国のすべての意見を公平に代表するとは限らないし、また、代表し得るものでもないということを考えますと、単に国際機関であるからというので、その調整のみに任せておくということは適切ではないと思えます。

そこで、少なくとも我々の当面しているこのJICAプロジェクトにかかわる問題について言えば、一体今のような基本方針、大方針のもとでどこが権限と責任を持って交渉に当たるべきかと申せば、私は、やはりJICAにその権限と責任をもって頂くほかならぬと考えているわけであり、もちろん我々専門家グループと情報を共有し、対処方針等について協議をしていただく必要はあると思えますけれども、責任を持って交渉に当たるのはやはりJICAであらうと考えております。

それは、なぜかと言えば、第一に、もともとこの法整備支援事業はJICAのプロジェクトであるからであります。第二に、より実質的には各ドナー国の支援事業相互の矛盾抵触の調整をどういう手段、方法によって行うのが最も有効適切かは、言うまでもなく一律に決定することは困難であり、具体的場合の諸条件にかかってくるわけであり、しかし、相手国政府内の調整に向けた作業の見通しとか、相手国のいかなる部門と折衝するのが適切か、あるいは国際機関とどの程度連携を図るべきか、我が国はドナー間調整にイニシアチブをとるべきかというような様々な、しかも相互に複雑に絡み合った考慮事項についての具体的な判断は、おそらくJICAのみが適切になし得るだらうと思うからであります。

このことは冒頭から申しておりますように、私も民事訴訟法作業部会の直面しているこのやや特殊なコンフリクトについても同様であらうと思えます。その意味で、今回のJICA現地事務所及びJICA長期派遣専門家、また、もちろんJICA本部の対応は極めて迅速で適切なものであったと、私どもとしては大変高く評価し、感謝致しているところでございます。

では、我々の役割は何かということになりますと、専門家としての作業部会の役割はJICAに対してこのような折衝に必要な専門的な助言、意見を提供するという原則とすべきであらうと思えます。法整備支援事業を担当する専門家グループとしての国内作業部会は対外折衝の責任を負い得ないわけでありまして、したがってその権限もないと考えるのが当然ではないかと思えます。現在我々が準備している意見書も、あくまでもこ

れはJICAの行動を側面からサポートするための専門的意見という趣旨でございます。責任を負わない者、あるいは負い得ない者が直接折衝に当たるといことはおそらくあり得ない話であらうと思うのであります。

最後に、昨年この連絡会で私はカンボジアの法整備支援のプロジェクトについての管理運営体制という問題について、誠に失礼ながらJICAの当時の体制について批判的な意見を申し上げました。そのことも一つの契機になったかと思えますが、その後JICAの体制が変更され、現在では当時とは変わっております。それが今回の問題につきましても非常に迅速、適切な対応をしていただけたことになった、少なくとも一つの重要な理由であったのではないかと考えております。

カンボジアの法整備支援プロジェクトはこの2004年1月31日に第2フェーズのための実施協定を締結する予定とかがっておりますが、今後ともJICAが現在の方針、体制で対処して下さることを希望いたします。我々もその体制の中で十分責任を果たしてまいりたいと思っております。少し時間を超過いたしましたので、私の基調講演とさせていただきます。御清聴ありがとうございました。

【司会（三澤）】 竹下先生、どうもありがとうございました。先生はこの後、所用のためお帰りになられます。そのため、大変残念ですが、先生には午後の自由討論に御参加いただくことができません。そこで、先生に御質問が御ありの方は、是非今のこの機会にお話しくださいます。なお、お話しになる場合にはお手元のマイクをオンにし、お話が終わりましたらオフにさせていただきますようお願い申し上げます。

【竹下】 ちょっと参加者の皆様の御了解を得ておくべきことを申し上げるのを失念しましたので、補足させていただいてよろしいですか。実は本日この基調講演をお引き受けすることは昨年の秋からお約束をしていたのでございますけれども、その後事情の変化がございまして、本日は、これから直ぐに東京に帰らなくてはならないということになりました。本日の法整備支援連絡会の主催者である法務総合研究所及びJICAの関係者の皆様はじめ参加者の皆様には大変失礼でございますが、御了解下さいますようお願い申し上げます。おくれればながらおわびを申し上げたいと思えます。

【司会（三澤）】 どうぞ。

【鈴木】 立命館アジア太平洋大学の鈴木と申します。少しお聞きしたいのですが、いわゆるカナダの専門家が商事裁判所法を提案したということですが、カナダは英米法の国だと思いますけれども、英米法では法の支配のもとで特別裁判所は認めないという考え方があると思えます。カンボジアでは、一つの最高裁のもとで商事裁判所を造

って、そして民事裁判所を造るのですから、構わないというふうに加ナダの人は思ったということでしょうか。それとも、ケベックみたいな考え方があって、特別裁判所を造ってもいいのではないかということをお考えたのでしょうか。そのどちらのほうに属するのでしょうか。お聞かせ願います。

【竹下】 カナダ政府とカンボジアの商業省との間でどのようなことが話し合われたのかにつきましては、私どもは全く存じませんが、この商事裁判所法は第一審の裁判所として位置づけられておりますので、商事裁判所の管轄に属する事件も、第2審以上は一般の裁判所構成法上の高等裁判所、最高裁判所の管轄に属することになります。あるいはそういうこともあって、こういう一種の特別裁判所、第一審限りの特別裁判所を設置しても差し支えないという判断をされたのかもしれませんが。あるいは、御承知のとおり、旧宗主国であるフランスには商事裁判所がありますから、カンボジア側の意識では、それに倣おうとしたのかもしれませんが。

ただ、先ほど申し上げたことからすぐお分かりになるとおり、カンボジア政府としましては、外資を呼び込むために投資家保護という観点から非常に広範な事件を商事裁判所の管轄として、おそらく裁判官なども一般の裁判所とは違う、言ってみれば質の高い裁判官を集めて対外的な信用を得たいというのが基本的な動機だと思います。

これも申し忘れましたが、私どもも、したがって商事裁判所というものをカンボジア政府が設置すること自体には一切反対はしない。それは政策だから、結構であるが、問題は手続とその管轄で、その点について問題点の指摘をしていると、そういう状況でございます。

【司会(三澤)】 よろしゅうございましょうか。それでは、他に質問がある方、どうぞ挙手を願います。よろしくお願いたします。

【松浦】 名古屋大学の松浦でございます。先生のお話でもう少し御説明いただきたいのは、法律案がカンボジアで出てきたときに、様々な省庁が起草してくる法律案が相互に共有されるというシステムはどの程度あるのか。全くないと考えたほうがいいのか、それとも断片的に存在するのかといったあたりを、もう少し御説明いただけないでしょうか。

【竹下】 一般的なことは存じないのですが、法令上は先ほども申しました、Council for Legal and Judicial Reform、ここの権限の一つとして、そういう法令相互間の調整をするということも含まれております。したがって、おそらくカンボジア政府の体制としては、各省庁がここへ法案を持ち込んで、ここで調整をするという建前になっているのだと思います。

この商事裁判所法案について言いますと、先ほ

どはそこまで触れなかったのですが、やや我々にとって困った事態として、この法案に商業省の担当次官と司法省の二人の次官のうち一人が署名をしているという事実があります。司法省内部の意思連絡の悪さとか同じ司法次官でも一人は人民党、いま一人はフンシンベック党というような、種々の事情からこのようなことが生じたのかもしれませんが。司法省でも問題になったらしいのですが、署名をした御本人は、自分自身も具体的な内容については知らなかったと言っているということでございます。

【新美】 省庁間の調整については、このカウンスルではなくて省庁間会議というのがありまして、それをスーパーバイズするのがこの改革評議会であります。省庁間の調整会議の前提として法律家委員会というものがあります。これは閣僚評議会の中に用意されておりまして、法律専門職が法案の具体的な中身について検討するということです。それをもとにして、省庁間会議におけるステアリングをこの法律家委員会で行うということになっております。

先ほど竹下先生がおっしゃったように提出されていて、今リーディングされているというのは、この法律家委員会で現在始めようという、タスクフォースが用意されて、始められようとしていると私は情報を聞いております。ですから、改革評議会はもっと大きな大所高所の方針決定とうかがっております。

【竹下】 補足をして頂きありがとうございます。省庁間会議というものがあるのかもしれませんが。それはどういう法令の根拠・位置づけに基づくのか存じませんが、私はこの Council for Legal and Judicial Reform の性格・権限について現地の長期派遣専門家に問い合わせをいたしました。その結果、この Council の根拠法令は、2002年6月19日付けのロイヤル・ディクリーであり、この Council の「責務と使命」については、このロイヤル・ディクリー4条によってサブディクリーで定めるとされ、さらに同年8月21日付けのサブディクリーでは、Council の責務及び使命の中に「司法にかかる各省及び機関並びにその他のリーガル・アンド・ジュディシャルリフォームに関係する機関の活動を調整すること」「国家及び国際機関の援助を得るための関係創設及び調整を行うこと」をも含めているとの回答を得ております。したがって、このカウンスルの責務の一つとして、そういう省庁間の調整をやっていることは間違いのないと思います。

これの下になるのかどうか分かりませんが、具体的には法律家委員会というのがあって、そこが審査をしているということは、先程私も申しましたとおりです。

【司会(三澤)】 よろしくお願いたします。
【金子】 神戸大学の金子と申します。世銀が

調整に乗り出しているというお話でございましたが、世銀自身が投資家利益の擁護という方針で、カンボジアのみならず近隣諸国におきまして特別裁判所の設置、あるいはADRの促進ということ掲げていると理解しております。例えばタイ、インドネシアといった近隣諸国でも既に世銀の指導のもとで特別裁判所を設置して、全く同じように大変広範な商業関係の管轄を集中する傾向があるということです。それは投資家の利害として現地の裁判所は信用がならないので、迅速効率的な特別の裁判所を造ってくれということが世銀自身の方針としているように理解しております。そうだといたしますと、世銀の調整というのは、結局カナダの法案と一枚岩の方向が見えてくるのではないかという懸念がございますけれども、先生はどのように御覧になっておられるのでしょうか。

【竹下】 世銀の人自体に私はお会いしたことがないのでわかりませんが、JICAの現地事務所、長期派遣専門家の話を聞きますと、カンボジアにおける世銀の代表の動きには、日本側としてはかなり疑問を持っている、懐疑的であるという印象をもちました。また世銀の代表自身も自分は法律家ではないと言っていると聞いております。

したがって、これはJICAのほうの方針で私ごとやかく申すことではございませんけれども、おそらくJICAの方針としては世銀の調整にそのまま唯々諾々と従うというつもりではないだろうと思います。

【司会(三澤)】 たくさん質問がおりかと思えますが、時間の都合もございますので、これで竹下先生の御講演を終了いたしたいと思えます。竹下先生、どうもありがとうございました。(拍手)

【竹下】 失礼いたします。
(休 憩)