

カンボジア法制度整備支援における多様な課題～備忘も兼ねて

カンボジア司法省アドバイザー

坂野 一生¹

1. はじめに

カンボジアに対する日本の法制度整備支援は、およそ2年の準備期間を経て、1999年に本格的に開始した。当初のプロジェクトは、国際協力事業団（現在の国際協力機構。以下「JICA」。）の重要政策中枢支援の枠組みに位置付けられ、3年で民法及び民事訴訟法の草案を起草することをその内容としていたが、実際には、両草案は2003年3月にカンボジア司法省案として完成し、民事訴訟法は2006年に、民法は2007年に国会を通過し、それぞれ2007年、2011年に適用が開始された。日本による支援は、両法の起草、立法支援から運用支援、付属法令の整備、人材育成にその軸を移し、現在に至っている。

フランスの保護領時代にある程度整備され²、1953年の独立後も基本的にそれが継承された法制度が1975年の民主カンブチア政権樹立とともに全面的には破壊されたというカンボジアの特異な歴史的事情から、民事の実体法及び手続法の基本法である民法及び民事訴訟法の起草支援は、一部の分野³を除き、既存の法令に基づいてそれらを集約、改正する形で法典化することはできず、一から起草を行うことが求められた。このことから、ただでさえカバーする範囲の広い両法の起草及び適用の前提となる従前の法制度・司法制度、インフラストラクチャー等が欠けていることも多く、そのことを考慮した上で起草を行う必要があった。ときには、それらが欠けていることが認識できず、またはそれらが存在するというカンボジア側からの情報が誤っていることもあり、現在に至るまで成立した両法の一部の規定が適用できない状態も生じている。また、必要な制度等が漸次整備されていくであろうという期待に基づいて起草したものの、整備が期待どおりに進んでいないという例も存在する。同じことは、制度面だけではなく、法律実務、裁判実務等に携わる者、法令に基づいて行政事務を行うべき公務員、さらには私的セクターや国民一般の法令に対する理解についても言える。

上記の問題は、必ずしも起草時に顕在化するとは限らず、立法過程における議論の過程で、または適用が開始された後になって明らかになるものも多い。本稿では、現在までに明らかになっている問題のうち、今後の支援にあたって参考事例となりうるものをいくつ

¹ カンボジア司法省アドバイザー。1998年から2010年までカンボジア法整備支援プロジェクトにJICA長期派遣専門家等として従事、2014年から2016年までミャンマー法整備支援プロジェクトにJICA長期派遣専門家として従事。

² 民法分野では、1920年の民法・民事訴訟法典（Code civil et de procédure civile Cambodgiens）が民法及び民事訴訟法に分離され、クメール語化されたものが、若干の改正を経て1975年まで効力を有していた。

³ 起草が開始された時点において、民事実体法については、契約及び不法行為に関し、契約及び契約外責任に関する政令-法第38号（1988年）、親族に関し、婚姻家族法（1989年）、不動産物権に関しては、土地法（1992年）が存在していた。手続法については、民事判決の執行に関する法律（1992年）及び訴訟費用に関する法律（1993年）が存在していたが、判決手続については、いくつかの司法省の通達があるのみで、民事訴訟は、刑事訴訟法（1993年）の定める刑事訴訟手続に準じて行われていた。

か取り上げる。

2. 関連制度の不備等によるもの

(1) 一般後見登記

カンボジア民法は、日本における成年後見・保佐制度と同様の一般後見・保佐の制度を定める。民法適用以前は、1975年以前にフランス類似の裁判所の宣告による禁治産の制度があった⁴ものの、それらの制度が廃止された1975年以降は、後見・保佐に関する法令は存在せず、したがって、登記の制度も存在しなかった。一方、身分登録に関しては、民法起草開始直後の2000年に内務省起草による身分登録に関する政令第103号が発令され、出生、婚姻、死亡についてそれぞれ帳簿が作成される方式での身分登録制度が正式に発足したが、1989年婚姻家族法に規定されていた親権剥奪（ただし、未成年後見の制度については規定なし）の登録についても何ら手当がされておらず、したがって、一般後見・保佐についての登録を解釈または実務の運用で可能とする手掛かりもなく、民法適用開始後は、一般被後見人及び被保佐人の利益を保護し、取引の安全を図る観点から何らかの手当が必要な状態が続いている。

本稿執筆時点において、内務省を中心として、上記政令に基づく身分登録、それとは別個に存在する居所単位の住民登録、個人の身分登録等を統合する制度の構築を目的とする「身分登録、身分証明及び人口動態統計に関する法律」の草案の起草作業が行われており、親権の停止・剥奪及び未成年後見についての登録制度は、同法草案に規定があるものの、一般後見及び保佐についての登録は、日本において禁治産制度が成年後見制度に移行するにあたって戸籍への記載から独立の登記簿への記載に変更されたのと同様の理由で、身分登録簿への記載は行わない方針であり、それにともない、一般後見及び保佐登記（民事非訴訟事件手続法第46条第3項及び第47条第3項の定める保全処分の登記を含む）の制度を別途設けることが必要となったが、現時点では、司法省においてそのような制度を設ける動きはない。したがって、現状では、ある者が成年後見人または保佐人であること及びある者が成年被後見人または被保佐人であることは、裁判所の後見開始または保佐開始の決定の謄本と確定証明書によって証明することができるものの、ある者が成年後見または保佐に服していないことを証明する手段がない。

(2) 法人登記

カンボジア民法は、第2編第2章に法人に関する章を設け、非営利法人について規定する。法人の設立は、登記を要件とし（民法第49条）、法人登記に関する事務については、民法の適用に関する法律第18条が司法省の所管と定め、同法第19条及び第25条で、登記の詳細を司法省令に委任する。これに基づき、司法省内では

⁴ 1920年民法では、第447条から第476条までの規定が禁治産者その他財産管理の必要な者について定めている。

2009年からJICAプロジェクトの支援を受けて法人登記に関する省令の起草を開始したものの、2000年代前半から内務省において結社及び非政府組織に関する法律の起草作業が進められ、2015年に成立した同法は、結果的に非政府組織のみならず一般の非営利の結社にも適用されることとなり、登録を法人格取得の要件として定めるに至った。

結社及び非政府組織に関する法律では、構成員の利益に資することを目的として3人以上の者により設立され、非営利の活動を行う団体を内国結社、公共の利益に資することを目的として3人以上のカンボジア人により設立され、非営利の活動（資金及び役務の提供）を行う団体を内国非政府組織と定義し、また公共の利益に資することを目的として外国において合法的に設立された団体を外国結社及び非政府組織と定義している（同法第4条。したがって、外国結社と外国非政府組織の区別が明らかではない）。また、内国の結社及び非政府組織については内務省への登録、外国の結社及び非政府組織については本国における登記・登録等を証明した上で外務国際協力省に登録することが求められている（同法第6条及び第12条）。

同法においては、民法第110条が定める公益を目的とする財団法人については、内務省への登録が可能かどうか条文の文言上必ずしも明らかではなく、もとより同法と民法の法人に関する規定の適用関係が明らかではない。また、外国人がカンボジア国内において設立した社団についても、内務省における実務では登録を受け付けていないようであり⁵、司法省令による法人登記の制度がない中で、各国の商工会やカンボジア日本人会等の同国人会が法人格を取得できないという不都合が生じている。

(3) 送達

カンボジア民事訴訟法は、手続保障の重要な手段である送達の実施機関を、郵便局員、執行官及び書記官としている（民事訴訟法第246条）。このうち、郵便局員による送達については、2007年の送達報告書に関する司法省及び郵便電信省の共同省令第55号により、書留郵便によるとされている（同共同省令第1条）。民事訴訟法起草時には、カンボジアにおける郵便制度が制度としては存在するものの、実際の運用に問題があるという点について認識されていたが、将来的には運用が改善される見込みであり、その場合には、送達の実施は主として郵便局員が行うことが費用の面でも合理的であるという判断から、上記のような規定が設けられるに至った。さらに、民事訴訟法制定後、適用開始までに必要な措置を定める省令の起草及び民法の適用に関する法律における確定日付に関する規定の起草にあたり、郵便電信省への聞き取り調査を行い、その調査において、書留郵便が機能するとの回答を得たことから、郵便局員による送達が困難である状態が続く場合についての時限的な措置も設けられな

⁵ 2020年10月に内務省において結社及び非政府組織の登録の責任者であるブン・ホン長官に行った聞き取り結果による。なお、設立に必要な3名のうち一部が外国人である結社についての登録が行われているかどうかについては不明。

かったが、実際には、現在に至るまで書留制度は、ほとんど機能していない⁶。これは、送達の制度自体ではなく、その前提となる郵便制度の不備が原因であり、それゆえに本来は補充的に定められた執行官及び書記官による送達の実施の運用に過度な負担がかかり、ときには当事者の手続保障を揺るがすような違背も起きているという⁷。

3. 法の制度設計に関するもの

(1) 合意による所有権移転における効力要件主義の採用

カンボジア民法は、第133条で意思主義による物権変動の原則を定め、第134条で不動産については登記を物権変動の対抗要件とした上で、第135条において、合意による所有権移転については、登記が効力要件であるとの例外を定める。この例外を定めるに至った経緯⁸については、本稿の目的から外れるため特に触れぬが、当初の起草者の意図であった登記を物権変動全般についての対抗要件とする制度とは異なる規定となったために、民法及び民事訴訟法にとどまらず、様々な法令に影響を及ぼしている。

その中でも大きなものが、現在も起草作業が続く不動産登記に関する規定である。民法における不動産物権の登記を可能にし、民事訴訟法の定める強制執行及び保全処分の手続を実現するために、これまでに、司法省及び国土管理都市計画建設省の共同省令として、民事訴訟法関連の不動産登記手続に関する共同省令第59号が2011年に、民法関連の不動産登記手続に関する共同省令第30号が2013年に発令されたものの、これらは、将来的に不動産登記に関する包括的な法律ができるまでの暫定的な規定という位置づけであるため、現在進行形で起草が行われている。

その中で問題となっている規定の一例が、一般承継人による登記申請である。起草中の不動産登記に関する規定では、日本の不動産登記法第62条（「登記権利者、登記義務者又は登記名義人が権利に関する登記の申請人となることができる場合において、当該登記権利者、登記義務者又は登記名義人について相続その他の一般承継があったときは、相続人その他の一般承継人は、当該権利に関する登記を申請することができる。」）類似の定めを設ける予定にしているが、この規定は実際の権利変動がすでに生じたものの、登記にその権利変動がまだ反映されていない間に、権利に関する登記の申請人となるべき者について相続等があった場合を想定した規定であり、カンボジアでは、民法第133条及び第134条の原則による物権変動については、日本法と同じルールが妥当するものの、合意による所有権移転の場合には、登記を備えなけれ

⁶ 内山淳「カンボジアの司法～民事訴訟法（送達）～」(法務総合研究所国際協力部『ICD NEWS』第72号, 2017年), 独立行政法人国際協力機構『世界を変える日本式「法づくり」』(文芸春秋, 2018年) 136ページ等参照。

⁷ 2020年10月に匿名を条件に筆者のインタビューに応じたカンボジア王国弁護士会所属のある弁護士によれば、送達場所が特定されているにもかかわらず、裁判所からの通知を受けて書面を受け取りに出向くことが多く、また、送達報告書が作成されないこともしばしばあるとのことであった。

⁸ 民法第135条の例外を定めるに至った経緯については、新見育文「ODA＝法整備支援の一斑 ベトナムとカンボジアでの経験(35)」(『時の法令』1850号, 2010年), 坂野一生「カンボジア民法典と土地法」(香川孝三・金子由芳編著『法整備支援論－制度構築の国際協力入門』ミネルヴァ書房, 2007年)等参照。

ば移転の効力も生じない以上、例えば、不動産所有者である譲渡人が登記を譲受人に移す前に相続が生じた場合においては、所有権は譲渡人である被相続人から相続人に移転するため、相続人は、一般承継人として登記を申請するのではなく、相続登記を行って自らに登記名義を移した後に登記義務者として申請することになる。

一方、民法関連の不動産登記手続に関する共同省令第30号第11条では、「一般承継が発生した場合には、一般承継人は、登記権利者または登記義務者として登記申請をすることができる。」と定めており、合意による所有権移転の場合に、実体法上の権利移転とは異なる登記手続（上述の例では、相続登記を経ない譲渡人から譲受人への所有権移転登記）を認める趣旨とも解することができる（ただし、この場合、登記名義人ではない相続人が登記義務者であることになる）反面、合意による所有権移転以外の権利に関する登記について同条の適用をどのように理解すべきなのか必ずしも明らかではない。

(2) 欠席判決

カンボジア民事訴訟法では、欠席判決の制度が設けられており、第201条第1項は「原告が弁論準備手続の第1回期日に出頭しないときは、裁判所は、欠席判決によって原告の請求を棄却しなければならない。」と定める。カンボジアの民事訴訟手続においては、口頭弁論に先立ち、争点及び証拠の整理のために弁論準備手続を行うことが求められており、原告が弁論準備手続の第1回期日に出頭しないときは、口頭弁論を経ずして、欠席判決により原告の請求が棄却されることになる。原告が弁論準備手続の続行期日に出頭しないときは、裁判所は弁論準備手続を打ち切ることができ、また、被告が弁論準備手続の第1回期日に出頭しないときには、弁論準備手続が打ち切られて口頭弁論期日が指定される（第200条第2項、第201条第1項）。したがって、原告が弁論準備手続の第1回期日に出頭しないとき以外は、口頭弁論が必ず開かれることになる。

一方、民事訴訟法第194条第1項は、「判決が確定した時は、終局的な確定力が発生する。」と定めており、判決の確定力は、同条第2項が「口頭弁論の終結時における権利又は法律関係を確定する」として、確定力の基準時が口頭弁論終結時であることを明らかにしている。原告に対する欠席判決も判決の一種である以上、確定力が認められると解すべきであるが、第201条第1項に基づく欠席判決では、口頭弁論が開かれずに欠席判決が言い渡されるため、確定したときのその確定力の基準時がいつであるかについて条文上明確な定めはなく、実務においても共通の理解がない⁹。

4. 外的環境に関するもの

上述の課題は、いわば立法における目的の設定やそれを実現するための立法技術に関す

⁹ 民法・民事訴訟法起草においてカンボジア側で中心的な役割を果たしたヒー・ソピア憲法院委員へのインタビューより。同インタビューは、法務省委託研究の一環として2020年1月に行われた。

るものと言うことができる。これに対して、立法目的が実現するか否か、法が正しく適用されるか否かは、その法を取り巻く環境（運用する者の理解や態度を含む。）に大きく影響される。

外的な環境の中でも非常に重要なものの一つが、法律に対する一般的な理解であろう。カンボジアにおいては、現在の民法、民事訴訟法が成立する前の30年あまりは、両法典が存在せず、現在両法典が定める基本的な原則、概念、明文の定めはないものの、両法典の基礎となっている原則、概念等が共通の理解として形成されない状態が続いた。したがって、1975年以前にはあった概念や制度であっても、それらが断絶したために現在ではそれらへの理解が欠けているもの、そして現在の民法または民事訴訟法において新たに導入された概念や制度が多く存在する。そのため、新しい民法、民事訴訟法は理解しづらい、外国語のようだという批判や意見をよく聞く¹⁰。そのような点があること自体は否定できないが、法文の書き方及び読み方が確立していないこと、また理解の助けになる基本書や参考文献が決定的に少ないことも理解が難しい原因ではないかと思われる¹¹。

法律の理解不足が顕著に表れている一例が保全処分である¹²。決定の主文を見ても仮差押えなのか仮処分なのか明らかではないものや、そもそも被保全権利が何であるかが分からないものも多く、原状回復が困難な満足的仮処分がなされている例も散見される。また担保の提供についても、2009年に裁判上の寄託に関する司法省令第98号が発令されたものの、十分に機能せず、無担保で保全決定がなされることも多い。

また、裁判所の汚職、法治の欠如の問題があることは、程度の差はあれ、カンボジア社会では共通の認識となっている。裁判所に対する国民の信頼は高くなく¹³、詳細を明らかにすることはできないが、行政による司法への介入もしばしば行われており、筆者も、行政府から裁判所へ強制執行の停止を命ずる文書を過去に目撃したことがある。また、筆者が勤務する司法省では、法律問題を抱える一般市民からの苦情を受け付けており¹⁴、法律の一般的な解釈を超えて、個々の事件について裁判所に対して指示を出したり、意見を述べたりすることが日常的に行われている。

¹⁰ コン・テイリ他「パネルディスカッション カンボジア法教育支援：支援から共生へ」（『武蔵野法学』第7号、2017年）69ページ、独立行政法人国際協力機構・前掲注6、130ページ等参照。

¹¹ 個人的には、起草作業を行っていた当時の中心メンバーは、基礎となる知識に加え、日本側の作業部会との議論を頻繁に行う機会があり、また逐条で規定を一言一句検討したために、両法典に関する理解が深まったのに対し、次世代については理解がなかなか進まないという印象が強い。起草の中心メンバーのほとんどがすでに司法省に残っていない中、起草時の議論を記録として残すことが求められている。

¹² 前田優太「カンボジアにおける民事保全の実情」（法務総合研究所国際協力部『ICD NEWS』第78号、2019年）

¹³ Eng Netra, et al “Cambodia’s Young and Older Generation: Views on Generational Relations and Key Social and Political Issues,” Cambodia Development Resource Institute, 2019. p.23参照。2017年末から2018年初頭にかけて行われたサンプル調査では、人々の公的な機関への信頼度ランキングは、①病院・学校、②地方行政、③裁判所・警察、④メディア、⑤政治家の順であり、③の裁判所・警察を最も信頼すると回答した者の割合は全体12%であったとの記述があるが、選択肢が限定的であり、恣意的とも思われるため、単純に12%の人々が裁判所・警察を信頼しているとは言い難いと思われる。なお、2004年に独立系シンクタンクである Economic Institute of Cambodia が行った調査では、「あなたは裁判所を信頼しますか」という問いに「いいえ」と答えた者の割合が100%であった（ただし出典データは現在入手不可能）。

¹⁴ 現司法大臣は、2020年3月の就任直後から裁判所における未済件数を削減するキャンペーンを打ち出し、その一環として、従前からの文書による苦情受付けに加えて、電話での苦情を受けるホットラインを設置し、同省ウェブサイトで公表した（現在ウェブサイト内の表示は削除）。

5. おわりに

近年、日本による法制度整備支援が「寄り添い型」であるという指摘をしばしば受けるようになった¹⁵。そのことを否定するつもりはないが、従前から存在し、または新たに生じる問題や課題の解決に向けて協働してこそその「寄り添い型」である。上でいくつかの例を挙げたように、カンボジアにおける法制度整備支援においては、基本法の起草に始まり、その立法化、運用、人材育成と活動が推移するにつれ、様々な問題や課題が顕在化してきた¹⁶。他国における活動についても、程度の差こそあれ、同様であろう。それらの問題等については、重要性や深刻度に応じて優先度を定めて対処する必要があるものの、多くの場合、複数の問題が相互に関連し、それらにあわせて対処しなければ望ましい結果が出ないばかりか、かえって問題が悪化したり、深刻化したりすることもあり得る。限られた期間で成果を出すことを求められるプロジェクトの枠組みでは、その期間内に見える成果を出すことが重視され、中長期的に対処すべき課題について有効な措置を講ずることが難しいという事情はあろうが、さらに、それらの中長期的な対応は、本来的には、担当機関が日常の業務として行うべきものだという点もある程度は理解できるが、カンボジアにおいては、民法及び民事訴訟法の起草を支援した経緯からも、両法及び関連法が適切に運用されるために、関連周辺制度の整備、制度設計にかかる課題の解決、外的環境への働きかけ等に関し、様々なスパンで必要な活動を具体化していくことこそが、「寄り添い型」の支援ではないだろうか。

¹⁵ 2020年10月14日付け日本経済新聞記事「日本、相手国に寄り添い法整備」。(https://www.nikkei.com/article/DGKKZO64758220Y0A001C2TL3002/)

¹⁶ 本稿では触れなかったが、他にも、カンボジア民法には、日本民法第98条の公示による意思表示に関する規定に相当する規定がない、完全養子縁組の出自を知る権利に関して、記録の保管と開示請求手続に関する細則が未整備である、民事保全における処分禁止の仮処分についてなお不明な点がある等の課題が存在する。