

キルギス基本法制について（１） ～キルギス共和国の統治機構等

法務省大臣官房国際課兼国際協力部教官

高橋 一章

第１ はじめに

本職は、昨年度法務省法務総合研究所国際協力部（以下「ICD」という。）が新たに法務司法分野での協力を開始したキルギス共和国（以下「キルギス」という。）の担当教官として、令和7年2月に第1回共同研究を実施した。

本稿では、第1回共同研究実施を通じて得たキルギスの法制について3回にわけて報告する。第1回は統治機構、キルギス法務省の所掌事務、法曹資格取得プロセスについて紹介する。

第２ キルギスに関する基本情報¹

キルギスの法制を紹介する前提として、キルギスに関する基本情報を確認する。

キルギスの人口は約680万人であり、首都はビシュケクである。日本からの直行便はない。中央アジアに位置しており、中国、タジキスタン、ウズベキスタン及びカザフスタンが隣接する。国語はキルギス語であり、公用語としてロシア語が用いられている。主たる宗教はイスラム教スンニ派である。政治体制は共和制となっている。

キルギスは、1991年に独立後、いち早く民主化及び市場経済化を軸とした改革路線を打ち出し、1998年には旧ソ連諸国で初となるWTOに加盟した。経済的な面をみると、主要産業は農業・畜産業、鉱業（金採掘）であり、一人当たりGDPは2,019ドルとなっている。実質GDP成長率は6.2%に対して物価上昇率は10.8%である。主要貿易品目をみると、輸出では、金、衣料品・服飾雑貨、野菜・果物、金属くずなどとなっており、輸入では、自動車、ガソリン、軽油、医薬品、圧延金属、灯油などとなっている。主要貿易相手国は、輸出につき、スイス、ロシア、カザフスタン、ウズベキスタン、中国であり、輸入につき、中国、ロシア、カザフスタン、韓国、トルコとなっている。

キルギスと我が国の二国間関係について概観すると、我が国がキルギスを国家として承認したのは1991年であり、翌年には外交関係を開設した。日本大使館をキルギスに開設したのは2003年であり、翌2004年にキルギス大使館が日本に開設された。1991年の独立以降、積極的なODA供与も背景に両国関係は進展し、1995年5月には、市場経済化促進のための人材育成を目的とする「キルギス日本人材開発センター」を首都ビシュケクに開設した。

¹ 本項の記載は、外務省ホームページ（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/kyrgyz/data.html>）を参照した。

日本の対キルギス貿易をみると、輸出は37.67億円（原動機、建設用・鉱山用機械、ゴムタイヤ及びチューブ、自動車部品等）、輸入は2.9億円（電気機器、金属鉱及びくず、はちみつ等）となっている。在留邦人数は122人、在日キルギス人数は891人である。

第3 キルギスにおける統治機構

1 キルギスにおける統治に関する規定は、憲法第3章²に定められている。

2 大統領に関する規定

キルギスは国家元首として大統領をおく（憲法66条1項）。大統領は、国内及び国際関係においてキルギスを代表する（憲法66条5項）。大統領の任期は5年であり、同一人物が2期を超えて大統領になることを禁じている（憲法67条）。

大統領の権限につきみると、行政との関係では、内閣の機構及び構成を規定し、共和国議会の同意を得て、内閣の長、その代理、その他の閣僚を任命するほか、内閣の長、その代理、閣僚の辞表を受理し、辞任を決定し、閣僚及び行政府長官を、自らの意思、あるいは共和国議会、人民クルルタイ³の提案を考慮しつつ法律の枠内で解任する。このほか、他の行政機関の長を任命・解任する、地方国家行政府の長を任命・解任する、大統領府を設置することができる（以上につき憲法70条1項各号）。

立法府との関係では、共和国議会への法案提出、法令への署名・公布を行う。なお、大統領は立法府に異議を唱えて法令を差し戻すことも可能である。また、必要に応じて共和国議会臨時会合を招集し、検討すべき事項を決定する権利を有する（以上につき憲法70条3項）。加えて、大統領は、政令及び命令を採択する権限を有している（憲法71条）。

司法府との関係をみると、大統領は、司法委員会の提案に基づき、憲法裁判所及び最高裁判所の裁判官職に就任するための候補者を共和国議会に提示すること、本憲法及び憲法関連法令に規定する場合において、裁判官会議の提案に基づき、憲法裁判所及び最高裁判所の裁判官の解任候補者を共和国議会に提示することができる。また、司法委員会の提案により地方裁判所の裁判官を任命し、本憲法及び憲法関連法令の定めにしたがい、裁判官会議の提案により地方裁判所の裁判官を解任することができる。加えて、大統領は、裁判官評議会の提案に基づき、また共和国議会の同意を得て、5年の任期で憲法裁判所及び最高裁判所の裁判官の中から憲法裁判所及び最高裁判所の長官を任命し、又は解任することができる（以上につき憲法70条4項）。さらに、大統領は、立法府の同意を得た上で検事総長を任命・解任することができる（憲法70条5項1号）。

² なおキルギス憲法の日本語訳は、在キルギス日本大使館作成のものに依拠している <https://www.kg.emb-japan.go.jp/files/000414759.pdf>。

³ 各民族や宗教・地方・政治・社会勢力の代表者を集めた諮問・調整機関として設置されている国民会議をいう。

3 立法府に関する規定

キルギスでは立法府として共和国議会をおいているが、共和国議会は、最高の代表機関であり、その権限の範囲内で立法権及び監督機能を行行使すると規定されている（憲法76条1項）。一院制であり、90人の議員で構成され、任期は5年である（憲法76条2項）。具体的な権能としては、憲法改正及び追加、法律の可決、法律の公式解釈を行うこと、国際条約の批准や廃止通告の実施、内閣長官、内閣副長官、閣僚の任命の認証、共和国予算の承認などである（憲法80条1項各号）。また、共和国議会は大統領に対する弾劾を提議することができる（憲法80条6項）。

立法発議に関しては、共和国議会議員のほか、大統領及び内閣長官も発議することができることに加え、国民発議として有権者1万人以上で立法発議することが認められているほか、管轄事項に関するものに限定されてはいるが最高裁判所も立法発議が可能となっている（85条1項から5項）。

立法までの手続は、法案が共和国議会に提出されると、議会内で3回の読会が行われ、最終的には議員総数の過半数の賛成によって可決するとされている（憲法86条1項及び4項）。ただし、憲法⁴及び国境の変更に係る法律では、議員総数の3分の2以上の賛成が必要とされている（86条5項）。共和国議会で可決された法律は、14日以内に大統領の署名手続に回され、これを受領した大統領は1か月以内に署名するか再審議するために差し戻す必要がある（憲法87条1項及び2項）。差し戻された法案は、共和国議会の3分の2以上の同意による承認があった場合には再度大統領の署名手続に回されるが、この場合には、大統領は14日以内に署名しなければならない（憲法87条3項）。

4 司法府に関する規定

憲法上、裁判官の独立が謳われている（憲法95条1項）。具体的には、裁判官は憲法及び法律にのみ従うとされ、不可侵権を有し、現行犯を除き、拘束、逮捕、捜査または個人的検査を受けないと定められている（憲法95条1項及び2項）。また、何人も個別事件について裁判官にその報告を求めることはできないとする（憲法95条3項）。加えて、裁判官は、その地位に応じ、その独立性のための社会的、経済的及びその他の保障を受けることが認められている（憲法95条4項）。

裁判は、裁判所によってのみ実施されるとされ（憲法94条1項）、憲法裁判所、最高裁判所及び地方裁判所から構成されると規定する（憲法94条3項）ほか、法律により特別裁判所を設置することができる定められている（憲法94条3項）。

裁判官の任命は、大統領が行う。すなわち、大統領は、裁判官評議会の提案を基に、共和国議会の同意を得て、5年の任期で憲法裁判所と最高裁判所の裁判官の中から憲法裁判所及び最高裁判所の長官を任命する（憲法95条7項）。また、大統領

⁴ 憲法とは、共同研究に参加した研究員によれば、「国家の根幹にかかわるものについて制定される法のことをいい、社会関係その他について制定することができる」とされている通常の法律とは区別されているものである。

は、憲法裁判所長官及び最高裁判所長官の提案を基に、5年の任期で憲法裁判所及び最高裁判所の副長官を任命する（憲法95条7項）。地方裁判所の裁判官は、司法評議会の候補者提示により、当初5年の任期で、その後制限年齢までを任期として大統領によって任命される（憲法95条8項）。

全ての裁判所において裁判は公開され、非公開審理は、法律により規定された場合にのみ行われる（憲法100条1項）。裁判所の決定は公表される（憲法100条1項）。また、法律により規定された場合を除き欠席裁判の実施は許されていない（憲法100条2項）。

我が国にはない憲法裁判所について特にみても、憲法裁判所は、憲法秩序の基盤、基本的な人権、自由及び公民権を擁護し、憲法の優位性と直接効果を確保するために、憲法手続を通じて憲法的管理を施行する司法権の最高機関である（憲法97条1項）。憲法裁判所は以下の事項を管轄する（憲法97条1項）。

すなわち、憲法の公式解釈の提供、キルギスの法律、その他の規範法令の憲法に違反の抵触の認定、キルギスが加盟する未発効の国際条約の合憲性に関する決定、国家権力の組織間の権能に関する争いの解決、本憲法の改正及び追加に関する法案についての決定、大統領を起訴するための確立された手続きの遵守についての決定することができる。

何人も、法律及びその他法律等によって憲法が保障する自由及び権利が侵害されていると考える場合、憲法裁判所において当該法律の合憲性を争うことができるとされる（憲法97条3項）。一方で、憲法裁判所の判決は最終的なものであり、上告されない（憲法97条4項）。加えて、事件の審理の際にその解決を左右する法律又はその他の法令について、その合憲性の問題が発生した場合には、裁判所は、憲法裁判所に質問状を送付すると定められており（102条2項）、当該規定から、法令の憲法適合性の判断は憲法裁判所に一元化されていることが分かる。

なお、法律により規定される場合や、訴訟の参加者が裁判の実施のために十分な資金を持たないとの証拠を提出する場合には、裁判は無料で実施されることが憲法上定められている（憲法104条）。

5 行政府（内閣）に関する規定

キルギスにおける行政権は大統領がこれを執行するとされ（憲法89条1項）、政府機構及び構成は大統領によって決定される（憲法89条2項）。組閣される内閣の内閣長官は大統領府長官があたり（憲法89条2項）。大統領は憲法に基づいて行政権の活動を指導し、内閣及び内閣の下に置かれる機関に指示を与え、本人の指示の実行を監督し、内閣と内閣の下に置かれる機関の行為を廃止し、憲法に基づいて閣僚を一時的に解任する権限を有する（憲法89条3項）。

内閣は、長官、副長官、他の閣僚から構成され、内閣長官は、議会の合意の下大統領によって任命される（90条1項）。

内閣は、憲法及び法律を執行するとともに、政府の国内政策及び対外政策の主な方

向性を決することとなっているほか、共和国予算を編成しその執行を確保することとされている（憲法91条1項各号）。

6 小括

憲法の規定上、行政府・立法府・司法府が設置された三権分立の型となっている。ただし、近年大統領の権限強化のためと思われる憲法改正が実施されている点は留意する必要がある。例えば、現行憲法は、2021年4月に憲法改正の国民投票を経て、同年5月に施行されているが、この中で、当初120議席あった共和国議会の議席数は、90議席に削減されている。これは、立法府が大統領の弾劾を困難にすることが目的だったのではないかと指摘されている⁵。すなわち、憲法73条には大統領の罷免に関する規定があるが、これによると、大統領は、憲法や法律違反行為を理由に、または、立法府や司法府への不法な干渉を理由に罷免されるとなっている。そして、罷免のための告発には、共和国議会の半数以上の発議が必要であり、かつ、同議会が結成した特別委員会の結論を総議員数の3分の2が賛成しなければならない。加えて、告発後に行われる大統領の罷免に関する共和国議会の決定にも、大統領に対する告発後3ヶ月以内に同議会の総議員数の3分の2以上の賛成が必要となっている。上記のような見方は、まさに、議員の総数を少なくすることで、この3分の2の賛成を得にくくすることが目的なのではないかと指摘される。

また、憲法裁判所に関しても、これを否定的に評価する指摘もある。すなわち、憲法解釈を憲法裁判所に独占させるとともに、大統領が憲法裁判所長官を任命することで、大統領自らの憲法解釈が正当であることを容易にするような体制を整えているのではないかといれている。

このような否定的な指摘はあるものの、憲法の規定によれば、なお三権分立が担保された統治機構であると評価することができる。すなわち、立法府は行政府の長たる大統領を弾劾する権限を有し、また、司法府の長たる憲法裁判所及び最高裁判所裁判官の任命権を有している。行政府は立法府に対して法案の差戻し権限を有し、司法府との関係では最高裁判所長官及び憲法裁判所長官を選定する権限を有する。司法府においても、裁判官の独立が保障された形で行政事件を含む司法権を行使することが認められており、また、立法府との関係では法令の憲法適合審査の権限が司法府（憲法裁判所）に認められるなどの権限を有している。このように、三権が互いに相応の権限が分配されているといえる。

ただし、司法府における裁判官の独立に関しては、キルギス憲法103条2項において、裁判所の自治を担う機関として、裁判官大会、裁判官評議会及び裁判官会議があることとの関係で留意する必要がある。仮にこれらの機関が個別の裁判官の法的判断をある程度拘束するなどの事情があれば、裁判官の独立が完全に保障されていると

⁵ なお、共和国議会に関する規定の変遷についてみると、2003年憲法改正により二院制から一院制に変更になり、2007年の憲法改正により議席数75から90に、2010年の憲法改正により議席数を90から120に拡大していたという経緯がある。

までは評価されないように思われる。実際に、研究員の説明によれば、法令の解釈は個別の裁判官が自由に行うものではなく、最高裁判所に解釈指針を決める審議会があり、ここが解釈にあたっての指針を決めることとなっている⁶とのことであった。

また、上記のとおり、大統領の権限として、政令及び命令を採択するという事項があるが、この意味が法律の委任によることなく政令や命令が発出できることを含むとすれば、例えば、制定された法律の内容と政令・命令の内容が齟齬する危険性をはらむ⁷。この点、研究員によれば、憲法上法律の根拠がなくても大統領による政令や命令を出すことができるとのことである。研究員は、同時に、政令や命令は法律に抵触する内容であってはならず、また、個人の権利を侵害するまたは制限する内容であってはならないとも説明していたが、憲法の規定による限り、法律に抵触する場合に大統領による政令や命令が無効であるなどとは定められていない。これらのルールが法律によって記載されている可能性はあるが、いずれにしても、ときの大統領によって上記大統領による政令や命令を法律に根拠なく発出する権限が悪用される危険は残るといふべきである。

第4 キルギス法務省の組織、所掌事務等

1 キルギス法務省の組織及び所掌事務

キルギス法務省は、法務大臣を長とし、第一次官を含む5人の次官⁸が存在する。

キルギス法務省には、大きく6つの部署が存在している。それぞれ、法律扶助部門、科学調査部門、保護観察部門、矯正部門、矯正施設警護部門、訟務部門となっている。

法律扶助部門は、主として国家が保証する法的サービスを必要とする国民に対する無料法律サービスの提供に関する事項や、キルギス政府や弁護士会等と協力して行う法教育等の実施に関する事項を所掌事務としている。

また、科学調査部門は、科学調査のための組織運営や科学調査の実施、科学調査を実施するための人材育成等を所掌事務としている。日本における科学警察研究所に類似する部署であるといえる。

保護観察部門は、保護観察の実施のほか、仮釈放等によって解放された受刑者の監督・監視業務を所掌事務としている。

矯正部門は刑事裁判によって有罪判決を受けた者の収容・受刑者の管理・監督を目的としている部署である。

矯正施設警護部門は、主として刑務所等の収容施設の警備のほか、受刑者の移送等の業務を担当する部署である。なお、法務省の部署ではあるものの、本職がキルギスに出張した際のキルギス法務省の説明によれば、当該部署のみ軍隊員で構成されてい

⁶ ただし、これは旧社会主義国ではまみられるもので、必ずしも珍しいものではない。

⁷ 法律の規定と大統領や閣僚による命令の規定が矛盾することにより法令間の不整合が生じている例として例えばインドネシアなどが挙げられる。

⁸ ただし、英文における肩書表記は” Deputy Minister”、第一次官の肩書表記は” First Deputy Minister”である。

るとのことであった。

最後に、訟務部門についてみると、同部署は、国内における裁判や仲裁、国際裁判法廷、その他特殊な法廷において国を代表する事務を所掌している。

加えて、キルギス法務省は、同省に付随する機関として、法制定及び法の支配研究所を置いており、同研究所において、制定予定の立法の審査を含む法の制定・改正に関する業務、法の適用や運用に関する提言等を行っている。

2 日本法務省との比較等

- (1) 我が国の法務省の組織と比較したとき、一見すると我が国における民事局・刑事局に相当する部署がないようにうつる。しかしながら、我が国における民事局や刑事局の役割は、基本的には上記法制定及び法の支配研究所が担っている。例えば、我が国においては、シンガポール条約批准に伴う国内法整備が民事局を中心になされたが、現在キルギスにおいてもシンガポール条約批准に伴う国内法整備を進めており、これを主導しているのは上記法制定及び法の支配研究所となっている。
- (2) 今回の共同研究等で得た情報によるかぎり、我が国における法務総合研究所に相当する機関があるのかという点までは確認することができなかった。キルギス法務省からは、法務総合研究所が実施するところの研究部署に関しては、法制定及び法の支配研究所において同種の業務を実施しているとのことであったが、いわゆる検事研修等専門家の研修業務に関しては法制定及び法の支配研究所が実施しているというわけではない。

ただし、この点については、キルギスの最高検察庁や最高裁判所が実施する検察官及び裁判官に向けた研修は存在するものと考えられるため、今回の共同研究では確認できなかったものの、今後研修制度に関する共同研究等を模索する場合には、最高検察庁及び最高裁判所に問い合わせをすることが適切だと思われる。

第5 キルギスにおける法曹資格取得のプロセス等

- 1 キルギスにおいては、我が国のように司法試験等特殊な試験を受けることによって法曹資格を得るというものではない。
- 2 裁判官になるためには、憲法95条8項により、「地方裁判所の裁判官は、高等法学教育及び5年以上の法曹活動歴を有する（中略）キルギス共和国国民とする。」とあり、例えば大学で法学を専攻し、その後法務省や司法府の職員として勤務経験を得ることで裁判官になる資格が付与される。ただし、実際に裁判官になるためには、司法評議会から候補者として提示される必要があり、当該条件を満たす者であれば誰でも裁判官になれるわけではない。
- 3 また、検察官任命に関しても、基本的には裁判官同様、法務省や検察庁の職員として相応の年数の経験を積むことで検察官候補者となり、正式に任命されることで検察官としての資格が付与されることになる。
- 4 裁判官や検察官との比較において、弁護士に関してみると、扱う事件の種類によ

て区別されている。例えば、民事事件を扱う限りにおいては、大学の法学部を卒業していれば弁護士として活動できる⁹。民事事件であっても、法廷代理人として法廷に立つためには別途法務省の定めるライセンスを取得する必要がある。刑事事件を扱う弁護士となるためには、民事で法定代理人として活動する場合と同じように、法務省の定めるライセンスを取得する必要がある。

- 5 このように、キルギスにおける法曹資格所得のためのプロセスは、日本のそれとは大きく異なる。いずれかの制度の善し悪しを論じることはできないが、少なくとも、汚職という文脈においては、客観的な試験制度による採用プロセスとなっておらず、候補者名簿に掲載されるためのプロセスや、候補者のうち誰を任命するかといった選定手続が透明化されているとは言いがたいため、検察官や裁判官に任命してもらうために何らかの腐敗が生じている可能性は否定できないというべきであろう。

⁹ このため、キルギスにおいては必ずしも弁護士の地位は高くない。本職が出張時に首都を管轄する弁護士会長から聴取した話によれば、キルギスにおける弁護士の地位の向上は喫緊の課題であるとのことであった。