

アジア諸国の司法改革

序 論

アジア諸国において、近年、司法制度を改革する動きが顕著となっている。司法制度は各国の歴史的背景や政治経済状況によって異なるため、具体的な改革の目的や内容は各国によって多様であるが、司法改革が行なわれる背景にはいくつか共通の要因を見いだすことができる。ここでは「民主化」と「市場化」という二つのキーワードから、司法改革の諸要因を整理してみることとする。

1. 民主化と司法改革

アジア諸国の司法改革を促す重要な要因として、民主化による政治体制の変化がある。1980年代後半以降、多くのアジア諸国において民主化が急速に進展した。たとえば、86年のフィリピンのマルコス政権崩壊、92年のタイの流血事件、98年のインドネシアのスハルト大統領退陣など、大衆行動を伴う民主化運動が権威主義的な政治体制を崩壊に追い込む現象が見られた。これら諸国では民主化後、権威主義体制の清算、議会政治の安定化のため、統治機構に関するさまざまな改革が行なわれ、司法改革はその重要な要素として位置づけられている。

司法改革が行なわれる理由として、次の3点を指摘することができる。

第1に、民主化後の統治構造改革では人権保障や民主化の進展のため、「法の支配」が重視されたことがある。特に、政治・行政の法的統制の強化

や権力分立の観点から、裁判所の役割が重視された。裁判所は他の国家機関の行為・活動の合憲性または適法性を監視・審査する機関として、その権限を強化される傾向にある。たとえば、憲法裁判、行政裁判などの整備があげられる。同様に政治体制の変化が司法改革を促している例として、モンゴルなどの体制移行諸国や内戦後の国家の再建を進めるカンボジアがあるが、これら国々においても、統治機構の再設計のなかで裁判所の役割が重視されている。

第2に、市民団体・社会団体などの市民社会の形成・成熟はアジア諸国の民主化を促す要因として着目されているが、司法改革は、市民社会が国や社会に対して問題提起していくためのチャンネルとしての裁判制度を整備する意味を持っている。たとえば、行政訴訟制度の創設・活性化によって行政機関の行為等の適法性を問う手段が提供されたことは、開発主義の下で行政権の強かったアジア諸国において意義は大きいと言えよう。また、訴訟を利用しやすくするための環境整備としてクラス・アクションや団体訴権等の訴訟手続の改善も課題となる。インドの公益訴訟のように裁判所が職権的に手続を開始する事例もある。裁判所とは異なるが、アジア諸国では、オンブズマン制度や国内人権委員会などの審査・監督のための機関が憲法や法律によって設置される傾向があり、国政の審査・監督が多元化する傾向にある。

第3に、裁判所の役割の重視は、現実の司法制度の大きな見直しを要請している。たとえば、裁判所が権限強化に見合うだけの実態を備えることが大きな課題となっている。いくつかのアジア諸国では司法部門自体の汚職・腐敗の問題が深刻であり、司法制度に対する信頼を失わせている。また、内戦で司法制度が壊滅したカンボジアや資本主義的な法制への転換が課題となっている体制移行諸国では、基本的制度の整備や法律家の育成が課題となっている。司法の役割を強化する一方で、役割を果たせるだけの能力をもった司法部門を確立する制度改革が必要となっている。このために、司法の独立、裁判官の身分保障を強化する一方で、法曹に対する弾劾制度の整備、法曹の職業倫理、能力の向上を図るための制度を整備していくことが行なわれて

いる。

また、国家の強制力を背景とする司法制度、とくに刑事司法は、深刻な人権侵害の温床となり得るため、捜査や刑の執行を含む刑事司法の透明性を高め、適正化なものとしていくことが民主化後の司法改革の重要な課題の一つとなっている。

2. 市場化と司法改革

上述の民主化に伴う司法改革では、司法審査ないしは裁判的統制の側面が重視されたのに対して、アジア諸国における市場経済化・経済のグローバル化は、裁判を含む紛争処理制度を投資環境または制度的インフラとして捉え、その整備を促している。

アジア諸国の多くは外資導入による輸出産業の育成によって経済発展を実現してきた。外資誘致を目的に投資優遇措置を拡大したり、規制緩和・自由化を行なったりしてきたが、紛争処理制度の整備は、投資環境の重要な指標として近年重要性を高めている。また、貿易の拡大によって国際経済との結びつきも強まりつつある。経済のグローバル化に伴い先進諸国との経済摩擦も生じ、知的財産権等の保護のため裁判の迅速化が要求され、WTO 協定や国際的スタンダードに適合した国内法制の改編が求められている。

1997年の経済危機は、経済インフラとして司法制度の重要性を認識させるものとなった。危機によって打撃を受けたアジア諸国では、世銀・IMF や援助国による支援・監督の下で、経済再建と中長期的な経済構造改革のための制度改革を行なってきた。そのなかで破綻企業や不良債権の処理のための紛争処理制度の整備が優先的課題となったことは興味深い。たとえば、タイでは倒産法制改革として、会社更生手続の導入や破産裁判所の設置などが行なわれ、民事訴訟手続法典の改正によって少額事件手続、調停等の規定が整備された。また、インドネシアにおいて破産事件などを処理する商事裁判所が設置された。迅速な紛争処理制度の整備が経済再建のための処方箋となっ

ていたのである。

市場経済の導入を進める体制移行諸国においても、市場経済に必要な基本的な法令、紛争処理制度の整備が不十分であるという問題を抱えている。中国は、その巨大な市場と低廉で豊富な労働力で外資導入に成功し、まさに「世界の工場」へと成長したが、WTO加盟に伴う国内法制の整備が大きな課題となっている。中国は開放政策を導入して以来、司法制度の改革にも取り組んできたが、司法制度にはいまだ多くの問題がある。たとえば、裁判官の数は非常に多いが、実際にはその大半が法学教育を受けた経験がなかったり、多数の裁判官が毎年違法行為等で処罰されたりしている現実がある。

アジア諸国の司法改革が実現し、司法制度が十分に機能するためには、それに関わる裁判官、弁護士、検察官、警察官その他の専門家の能力向上・意識改革が不可欠である。上述のインドネシアの商事裁判所の運営に対しては、法律を趣旨どおりに適用しないという批判が外国人投資家から出たことがあった。制度の趣旨・理念が共有されていない状況においては、新たな制度が想定された通りに機能しないおそれがあることを示唆している。新たな制度の理念・趣旨を理解し、現地の状況に適合させながら、運用していく法律家の育成が、実は司法改革の重要な要素であると言えよう。制度改革に必要な立法が比較的短期間で行なうことができるのに比べて、裁判制度の運営に携わる法律家の育成・意識改革は非常に時間がかかる課題でもある。各国の司法改革において、法学教育や法律家の研修のための制度の見直しは重要な要素となっており、援助機関による法整備支援においても留学生・研修生の受け入れなど人材育成に比重がおかれるようになりつつある。

3. 本書の構成

本書は上記のことを念頭に、アジア諸国の裁判制度を取り上げ、制度的特徴や実際の運用状況を分析することにより、その現状と問題点を明らかにする。特に、各国で進められている司法制度改革に焦点を当てている。対象国

は、モンゴル、中国、カンボジア、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシアおよびインドである。対象国はいずれも司法における腐敗の根絶、法曹の養成、裁判の迅速化、ADRの活用などを課題としており、司法の独立という根本問題が議論の焦点となっている国も存在した。以下、各論文の要旨を紹介する。

第1章の袁輪論文は「モンゴルの司法制度・司法改革」について論じる。モンゴルは1992年の憲法制定によって約70年に及ぶ社会主義体制を放棄した。社会主義体制下においては、独裁政党が権力維持と人民支配の手段として司法制度を活用してきたが、公平な競争原理や複数政党制の導入など市場経済化と民主化に向けた改革の流れのなかで司法制度の役割は180度転換し、「司法の独立」が要請された。このことは法による正義の実現や公正な紛争解決という観点からも不可欠とされ、裁判官の独立を確保するための機関として新たに裁判所総評議会が設置された。しかし、司法制度に関わる法整備が急速に進む一方、他方において現実の司法制度の構築や裁判組織の改編作業は十分な進捗を見せていない。現在残されている課題は、具体的な裁判手続に関するルールを構築することおよび新制度の内容を十分理解した人材を育成することであるが、これらは数年の歳月で解決できる問題ではない。

第2章の小林論文は「中国の司法改革——人民法院改革の現状と課題——」について論じる。最高人民法院は人民法院改革を司法改革の重要な構成部分であると位置づけ、人民法院の短期改革目標を定めた「人民法院五年改革綱要」を制定した。改革・開放の深化と順調な経済成長は民事・経済紛争の訴訟件数増加を招き、従来の裁判方式では実際の需要に対応できなくなった。人民法院改革の当初の動因は人民法院の負担軽減にあったが、近年は司法の腐敗が社会問題化し、「公正な司法」の実現が司法改革推進の大きな動因となっている。公正な司法の実現を阻害している要因としては、(1)地方保護主義、(2)裁判官の腐敗、(3)裁判官の素質、(4)司法の行政化などの問題が挙げられている。「綱要」は、裁判方式の改革、裁判官制度の改革、裁判監督制度の確立などを計画しているが、司法の独立や法の安定性などの根本問題につ

いては順次実施すると述べるにとどまる。当面の司法改革の目標は、現存する統治構造の下で司法権を強化することに焦点があり、それが中国における司法改革の限界となっている。

第3章の四本論文は「カンボジアにおける司法改革」について論じる。カンボジアにおける司法改革は、内戦によって壊滅した司法機能の再建と、1993年に制定された新憲法が規定している複数政党制に立脚した「自由な民主主義」、市場経済、人権保障などの基本原理に適合的な司法を実現するという二つの側面を有する。新しい基本原理への適合という国内的要請のほか、安定的な投資環境の確保と「良い統治」の実現という国際的要請が司法改革の積極的動因となっている。現在進められている司法改革は、(1)従来恣意的であった裁判官・検察官の権限および任用、異動、懲戒などの手続きの明確化、(2)効率のかつ公正な裁判の実現を目指した裁判所機構の再編強化、(3)裁判所の機能強化を目的とした司法官職高等評議会の機能の強化などである。カンボジアにおける司法改革は緒についたばかりであり、国際社会からの支援を背景に、(1)改革の基礎となる法令の起草と改正、(2)公布・施行された法律の周知徹底、(3)人材の養成と活用、(4)施設および機材の整備などを司法改革の優先課題として推進していくこととしている。

第4章の今泉論文は「タイの裁判制度改革の現状と課題」について論じる。タイの改革の原動力となっているのは、1990年代の政治改革とその成果たる97年タイ王国憲法である。憲法による裁判制度改革の焦点は、(1)国家権力の民主的・裁判的統制の強化のための憲法裁判所および行政裁判所の設置、(2)政治家・公務員の汚職・不正行為に対処するための「国家権力行使の審査」（資産公開、弾劾制度、刑事訴追）の導入と裁判所の関与、(3)司法の独立確保のための司法省と司法裁判所の分離、(4)人権保障の強化のための刑事司法改革など統治構造再編における裁判所の役割の見直しにある。また、紛争処理制度の改善については、近年、知的財産権・国際取引裁判所や破産裁判所など特定分野の紛争解決に特化した専門裁判所が新設されている。特に、97年の経済危機以降、紛争処理制度の整備が重視され、例えば倒産法制

改革の一環として、破産裁判所が設置されたほか、民事訴訟手続法典改正による少額事件や調停等に関する規定が整備された。

第5章の村山論文は「フィリピンにおける司法制度改革」について論じる。フィリピンの司法制度において特に深刻な問題は「裁判の遅延」と「司法の腐敗」である。裁判の迅速性を確保するために1987年憲法は最長審理期間を定め、また98年には迅速な公判法が制定されたが、裁判遅延・滞留は依然として大きな問題となっている。司法の腐敗、裁判官の汚職に対しては、司法の独立・自治が損なわれないよう司法権内部で取り組みが進められている。最高裁判所は憲法上「裁判所の自治」に関して強大な権限を与えられており、この権限を背景に司法制度改革において指導的な役割を果たしている。司法制度改革の中心組織はフィリピン司法アカデミーであり、研究・教育を通じて裁判官および裁判所職員の能力開発をはかり、運用面の改善をとおして問題発生の予防に努めている。また、「司法腐敗」が生じた場合は最高裁判所による紀律維持とは別に、オンブズマンがサンディガンバヤン（公務員裁判所）において訴追を行なうなど取り締まりの強化もはかられている。

第6章の中村論文は「マレーシアの裁判制度」について論じる。現代社会における訴訟件数の増加や専門的な事件処理の必要性は、マレーシアの裁判制度においても変革を促している。具体的には、控訴院や高等法院など普通裁判所の増設、労働裁判所など専門的処理機関の拡充がなされ、国際仲裁センターや弁護士会の調停センター、家庭裁判所などを中心にADRの活用の方角性が模索されている。また、イギリス枢密院への上訴取り止めにもなって廃止された2段階の上訴システムが、1994年の憲法および裁判所法の改正によって再び採用されることになった。マレーシアでは、強権的なマハティール体制と司法部が対立し、88年に司法権の独立を脅かすいわゆる憲法危機が発生したが、その後の判例の展開を見る限り、行政機関に対する司法審査権や違憲審査権の積極的な活用など裁判所の役割を拡大しようとするリベラルな動きも見られる。

第7章の島田論文は「インドネシアにおける司法改革——ポスト・スハルト期における司法権および裁判所の課題——」について論じる。1998年5月にスハルト大統領が辞任して以降、インドネシアは司法制度の大幅な変更に着手した。現在の司法改革は、「司法権改革」および「裁判所改革」という二つの側面から捉えることができる。インドネシアの司法権は統治機構、特に行政権に対し常に従属的地位にあった。したがって、司法改革においては、過剰な行政権の抑制を可能とする独立した司法に向けた改革が必要とされている。その一方で、裁判官の腐敗は裁判への不信を招き、裁判手続および裁判官の監視強化が求められている。しかし、経済問題を中心に急増する紛争の解決は公正かつ専門的な司法の確立を待つ余裕はなく、そこで裁判手続を回避する手段として、裁判以外の迅速、簡便かつ専門的な紛争処理制度の整備が進められている。

第8章の佐藤論文は「インド司法制度の現状と課題」について論じる。インド司法部が直面している問題は、第1に審理の著しい遅れと累積した訴訟、蔓延する汚職などの問題であり、第2に本来ならば立法部・執行部など他の回路において解決されるべきであるさまざまな問題が司法部に持ち込まれていることである。これらの問題への対処は、訴訟手続の改革、法学・法曹教育の改革、各種の法廷の設置、ADRの展開、公益訴訟の出現などさまざまなレベルで現れている。1990年代以降の大きな動きとしては、民事訴訟法典99年改正法の成立および裁判外の紛争処理としてのロク・アグラトの広がりがある。インドの民事訴訟制度はイギリス法の当事者対抗主義を受け継いでいるが、実際にはバックログや訴訟の遅延、裁判に要する費用などの問題を抱え、経済自由化と市場経済化によって自由かつ私的な取引の安全性担保の要請と貧困者が利用しやすい安価な紛争解決手段の確立の要請という二つの異なる要因により変革を迫られている。ロク・アグラトは裁判所の負担を減じるとともに、貧しい者のそばに正義をもたらすことが目的とされている。