

移行・市場経済化における法整備支援

金子由芳

●体制移行と法整備支援

国際援助による現在の法整備支援ブームが、一九九〇年代初頭のソ連体制崩壊とともに、旧社会主義諸国の体制移行支援として開始したことはつとに知られている。テレビ報道がレーニン像やスターリン像の破壊光景を映し出し、誰もがまだ呆然と実感なくそれらを眺めていた一九九一年当時、筆者はたまたま米国のあるロースクールに学んでいたが、気がつけばキャンパスから忽然と経済法関連の教授陣の姿が見えなくなり、ロシア・東欧の法整備支援に飛んだと聞かされた。市場メカニズム中心の経済法制度を間髪入れず定立し、体制の揺り戻しを阻もうとするかのように、支援は敏速に開始されていたのである。体制移行初期にはいわゆる「ショック療法」が推奨され、指令型経済の解体と同時に市場メカニズムの一挙導入がめざされていた。ソ連崩壊のまさにその年に、多くの国で「競争法」、「破産法」、「証券法」などが一気に成立している。

こうした拙速なまでの移行諸国向けの法

整備支援方針をめぐっては、当然ながら諸説を生じた。批判的な論調は、かつて一九七〇年代に展開されたD・トゥルーベック他の「法と開発運動」批判の指摘とまったく同様に、現地社会事情とのカスタマイズを意識しない既存モデルの移植、窓口機関の権力化を助長する帰結など、過ちの再来であるとして、米国の法社会学会の周辺に「新・法と開発運動」とも称される新たな批判活動呼び起こした（詳しくは参考文献⑥など）。しかし一方で、おりから移行諸国の経済パフォーマンスは軒並み失速し、

しだいに「ショック療法」による移行戦略の誤りが指摘され、初期条件・改革スピード・シークエンスといった支援方針の改善が議論されていたなか、法整備による構造改革の役割を改めて重要視する風潮もまた盛り上がった。なかでも欧州復興開発銀行（EBRD）は発足後間もなくから、担保法・破産法・コーポレートガバナンスなどの経済法制分野で相次いでモデル法を発表し、また一九九五年以降にはこうしたモデル法の導入度を計測する法整備指標（Legal Indicator Surveys）を考案し、支援対象

諸国の格付けを開始し、二〇〇三年の方法論改訂（New Legal Indicators Survey）を経て、法整備の牽引手段として活用しつつ現在に至っている。

●モデル法と格付けの実態

ではこうしたモデル法や格付け制度は、どのような性格を帯びてきたのであろうか（表1参照）。まずモデル法の内容面だが、一九九〇年代中葉までの時期には、EBRDの一九九四年「モデル担保法」や一九九七年「健全経営基準と企業慣行に関するガイドライン」の例にみるように、市場取引基盤の整備を志向するなかでも、既存法制との整合性や経済社会慣行などに配慮しつつ、研究を重ねて形成される傾向が見られていた。しかしアジア経済危機を契機に、世銀・IMF・ADBといった多様な国際機関が各種のモデル法を競って公表するに及ぶと、これらモデル法は基本的に、米国の連邦倒産法チャプター・イレブンや統一商法典（UCC）第九編などといったアメリカン・スタンダードの移植姿勢を濃厚に示すようになる。移行諸国へ向けても、E

表1 代表的なモデル法と関連する指標化・格付け事業

モデル法	指標化・格付け事業
<現地主体のカスタマイズに配慮> EBRD (1994) "Model Law on Secured Transaction" (担保法) EBRD (1997) "Sound Business Standard and Corporate Practices: A Set of Guidelines" (会社法)	<評価者の主観的評価の単純合計> → EBRD "Legal Indicators Survey"
<アメリカン・スタンダードへの傾斜> WB (1999) "Principles and Guidelines for Effective Insolvency Systems" (破産法・担保法) WB/OECD (1999) "A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy" (競争法) WB (2003) "Template for Country Assessment of Corporate Governance, Revision 3" (会社法)	<モデル法を基準とする評価> → WB/IMF "Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)"
<アメリカン・スタンダードへの傾斜> EBRD (2000) "Principles of Corporate Governance and Corporate Governance Checklist" (会社法) EBRD (2003) "Legal Indicator Survey 2003 on Secured Transaction Law" (担保法) EBRD (2004) "Legal Indicator Survey 2004 on Insolvency Law" (倒産法)	<モデル法を基準とする評価> → EBRD "New Legal Indicators Survey"

BRDが一九九〇年代のモデル法を改訂して、二〇〇〇年「コーポレートガバナンス・チェックリスト」や二〇〇三年「改正モデル担保法」、二〇〇四年「モデル倒産法」などといった、いかにもアメリカ色の強いモデルに塗り替えていく傾向が目立った。これらのモデル法を基準に実施される指標化・格付けの手法も、また興味深い。指標化と称しても結局は評価担当者の何らかの主観が入らざるを得ないが、それをいかに客観的指標としてアピールできるかが死活問題となる。たとえば指標化ブームの先陣を切ったD・カウフマンらの「ガバナンス指標」は、ダウジョーンズやEIUといった著名なカントリースク評価情報を集積し、それらの知名度にあやかって客観性を演出しようとするものだが、そうした評価情報も所詮は現地通の評論家などの主観判断に依存しているので、結局のところ主観性は克服できない。EBRDが一九九〇年代に採用していた「法整備指標」も同じく評論家の主観判断に依存していたが、しかし二〇〇〇年代の「新・法整備指標」においては、モデル法を基準とする判定を強調するようになった。同じく、世銀・IMFが推進する指標 (Reports on the Observance of Standards and Codes = ROSC) も金融法制分野を中心とするモデル法に依拠している。それだけに、最近の指標化・格付けの当否はもっぱらモデル法自体の当否に大きく依存しているのである。上記の

ように最近のモデル法が示す顕著なアメリカン・スタンダード化に鑑みれば、指標化・格付けがいかにか客観的方法をアピールしようとも、本来的に特定モデルの移植推進の道具立てに過ぎないとみられる。

●「移行」と「市場経済化」の対比

とはいえ移行諸国の現実の法制度は、当然ながら、モデル法の単純な移植とは行かず、独自の展開を見せている。このことはたとえばEBRD「新・法整備指標」による格付けのうえでも明らかであり、チェコやルーマニアといった主要諸国がCランクからDランクに格下げになったり、ポーランドがBランクとCランクの間を行ったり来たり、などといった具合である。このような現実のバリエーションに鑑みれば、必要とされているのは特定モデルの移植度合い云々ではなく、そもそも立法課題に立ちかえって、各国法制の内容的当否の検討を行うことであろう。たとえばある国の会社法制がEBRD「コーポレート・ガバナンス・チェックリスト」の重視する取締役累積投票制度や社外取締役制度などのアメリカン・スタンダードを実施していないからDなどといった評価にとどまるのではなく、そうした制度が実施されない背景は何か、実施した際にそもそも妥当な効果があったのか、あげないとすれば何を改善すべきか、より有効な選択肢がありうるの

ではないか、といった制度の詳細設計論が必要とされていよう。

そうした法制設計そのものの評価に新たな視座を投げかけているのが、アジアにおける市場経済化諸国の法整備動向であろう。ロシア・東欧諸国が法整備を進めた一九九〇年代の経済状況は低迷したが、この同じ時期に同じく法整備に邁進した中国・ベトナムなどのアジア市場経済化諸国は軒並み高度経済成長を見せた。法整備と経済成長との間の因果関係を強調する経済学者の議論が花開いている。両者の帰趨を分けたい一つの要因が、法整備の内容面の相違であったとみる仮説が成り立ち、比較研究の可能性を示唆している。

中国やベトナムの市場経済化過程はグラデュリズム(漸進主義)だとして、ロシア・東欧のショック療法と対比されてきた。漸進主義たるゆえんは、とくに国有企業改革の進捗の違いで語られてきた。ロシア・東欧で一挙に「私有化」(privatization)を推し進めたことと対照的に、中国・ベトナムの国有企業改革は、国有持株を維持しながらも会社法制のコーポレート・ガバナンス機能を生かす「会社化」(corporatization/equitization)を中心に展開した。それだけに国有企業をとりまく契約法・会社法・証券取引法・破産法・競争法などといった経済法制全般で、国有企業の利害を意識した漸進主義が見られたことは事実である。しかし同時に、爆発的に勃興する非国有セク

ターの行動があり、そこに規律と指針を与えようとする制度設計の試行錯誤もまた続けられてきたのであり、双方があいまって独特の法整備過程を現出してきたとみられる(詳しくは参考文献②、④)。

一例として、会社法を取り上げてみよう。ロシアでは一九九五年に「民法典第一部」とともに「株式会社法」が登場し、株主総会の主権、少数株主権の充実、株主代表訴訟、債権者への情報開示などのコーポレート・ガバナンスに厳しい、規律ある会社規定を企業活動の指針として提起した。これら立法は、社会主義時代から自由主義的な改革をリードしてきた民法派の手になるものであった。ところが社会主義時代以来の守旧派である経済法派が別途、世銀・IMFの支援と結びつきながら、一九九七年「有限責任会社法」を成立させ、その内容は上記「株式会社法」が作りこんだコーポレート・ガバナンス規定をざっくりと削ぎ落とす規制緩和路線であった。こうした規制緩和路線は、国家による統制継続に関心を抱く守旧派にとっては裁量介入余地を確保する意味があったであろうが、一方で「self-regulatory model」と称してアメリカン・スタンダードを推奨する世銀・IMFの支援方針とも呼応しあい、法整備支援推進派の学者らからも高い評価を向けられた(参考文献⑤など)。たしかにその後、内外の投資家ももっぱら規律の少ない「有限責任会社法」に依拠して投資行動を展開した。

しかしその帰結は、二〇〇〇年代のロシアに一種のバブル経済を生み出しているかのように見受けられ、制度選択の当否について後日の評価を待たねばなるまい。

一方で中国では、改革開放以来の「全人民所有制企業法」などの国有企業形態を残したまま、並行して、国有企業の「会社化」の受け皿としての性格の強い一九九三年「公司法」を導入した。ここでは国家が支配株主として株主総会を統制し、その株主総会の主権が甚大であるとともに、その任命にかかる監査役の業務監督権を強化する内部型ガバナンスが中核をなし、また労働者代表の経営参加や債権者への情報開示といったステークホルダーの役割にも目配りするなど、コーポレート・ガバナンスをかなり作りこんだものであった。このようにな作りこみは国有企業「会社化」にとどまらず、非国有セクターの企業活動の規律にも寄与する面があったと考えられる。その後「公司法」は複数の改正強化を経て、二〇〇六年には新たに改正「公司法」が成り、そこでは国有企業「会社化」の文脈はもはや大幅に後退し、非国有セクターの規律を主目的とする制度設計方針が顕著である。たとえば少数株主権の強化が一つの目玉となったが、このことは、「会社化」国有企業の株主総会で国家が支配株主としての統制を利かせる従来の狙いからすれば妨げになるのであり、国有企業改革意図が後退している一つの証左である。また法人格否認

の法理が盛り込まれ、これは支配株主に對して会社債権者等が会社債務の支払いを直接要求するもので、まさに「会社化」国有企業の支配株主たる国家が危険に晒されるしくみなのだが、ここでも非国有セクターの規律強化の意図が優位したことが理解される。ほかにも取締役会・監査役会への労働者代表参加や株主代表訴訟といった多様なコーポレート・ガバナンスが総花的に盛り込まれており、あらゆる実効的な手段を探究しようとする姿勢が見受けられる。

このようにしてみると、移行諸国とアジア市場経済化諸国との法整備の違いは、けっして「ショック療法VS漸進主義」の対比でイメージされがちな、先進的な自由主義路線と国有企業改革路線との対立ではなく、むしろ前者のほうが規制緩和転向で規律を後退させるなか、後者のほうが実効的な制度構築の探究を深めているという、一種のねじれ現象が浮かび上がってくる。いずれにせよ、昨今盛んな法整備と経済成長との因果関係を云々する議論においては、よほど慎重に法整備方針の正確な認識からスタートするべきなのである。えてしてself-regulatoryなアメリカン・スタンダードを暗黙の基準にし、また経済状況のよい時期だけのことさら選び出してきてアメリカン・スタンダード導入と経済成長との因果関係を云々するといった結論誘導的な議論の蓄積は、きわめて危険なものがある。

●法整備支援の役割と限界

ロシア・東欧の移行諸国に対する国際開発機関の法整備支援は、本稿冒頭に述べたように迅速かつ強引に開始され、モデル法や格付けといった圧力でがんじがらめに展開されてきた向きがあり、受入れ諸国は既存法制との断絶を経験し、苦渋の選択を重ねてきたことが窺われる。また加えて東欧・中南欧諸国はEU加盟という憧れを実現する代償として、加盟準備過程の法整備支援の過程で過重なまでのコンディショナリティに翻弄されることになった。

一方で中央アジアの移行諸国の一部には、ロシア・東欧の動向を淡々と模倣する傾向もうかがわれ、法制秩序の断絶という結果は同様であるけれども、心理的には社会主義時代と同様の模倣行動をとっているわけであるから、苦渋の度合いは相対的に低かったかもしれない。それだけにむしろ法整備支援ドナーのほうが、相手国の暖簾に腕押しに対応に苛立ちを募らせる傾向も見受けられる。

これらに対して、アジアの市場経済化諸国に対する法整備支援の性格は、一味違っている。中国やベトナムといった市場経済化諸国は、ロシア・東欧の動向を注意深く観察しており、しかしながら安易な追随や模倣に陥ることはなく、むしろ冷静に反面教師として学び取ってきた気配がある。漸進主義の本質は、じつはけっして中国・ベ

トナムのオリジナリティの所産ではなく、むしろロシア・東欧内部で体制移行以前から数多の議論を繰り返しながらも実現しかねていた多くの構想・草案等を、中国・ベトナムがしっかりと盗み取り、取捨選択しつつ実現に移してきた足跡であったようにも考えられる。そのような実践的な研究と試行錯誤の主体的過程に対して、法整備支援ドナーが突然横合いから介入して強引な影響を及ぼす展開は考えにくい。じつさい中国にもベトナムにも多くのドナーが入り込んで支援を並行させているけれども、いずれも決定的な影響は与えられずフラストレーションを溜めている。日本ODAもまた、ベトナムに対する民法典等の立法支援や司法支援（一九九六年）現在、中国に対する会社法・経済法立法支援（二〇〇三年）現在」といった関わりを続けてきたが、短期的な成果としては限定的であるだけに、援助評価で困難がみられる（参考文献③）。

しかし支援の前線にたつ専門家の間からは、むしろ息の長い助言型支援をステップ・バイ・ステップで継続していくことの重要性が、繰り返し説かれていく（参考文献①）。国際機関の法整備支援が、三年そこそこの支援プロジェクト期間中の拙速な立法実現とか司法行政改革などといった、目に見える成果主義に走る傾向があり、結果として立法体系・司法制度の不整合を広げる問題性が目立つなか、二国間支援であるからこそ、落ち着いて息の長い支援を継続

していくことが可能であろう。アジア市場経済化の漸進主義に伴走するには、支援提供者の側もまた漸進主義を旨とせねばならないのであろう。

（かねこ ゆか／神戸大学大学院国際協力研究科教授）

《参考文献》

- ① 井関正裕「ベトナム民事訴訟法」香川孝三・金子由芳編『法整備支援論—制度構築の国際協力入門』ミネルヴァ書房、二〇〇七年。
- ② 金子由芳「市場経済化における法整備の比較考察—ベトナム・ロシア・中国—」(1)「国際協力論集」一二巻二号、三号、二〇〇四年。
- ③ 金子由芳『法整備支援における政策判断に資する立案・評価手法の検討』国際協力事業団国際協力総合研修所、二〇〇六年。
- ④ 金子由芳「アジア市場経済化諸国のコーポレート・ガバナンス制度構築の最新展開」(「国際協力論集」一四巻二号、二〇〇六年)。
- ⑤ Pistor, K., "Patterns of Legal Change: Shareholder and Creditor Rights in Transition Economies," EBRD Working Paper No.49, 1999.
- ⑥ Thibek, D. M. and A. Santos, *The New Law and Development: A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006.