OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	北東アジアにおける行政制度の整備と「日本の経験」
Author(s)	竹中, 浩
Citation	阪大法学. 2013, 63(3-4), p. 31-53
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67954
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

北東アジアにおける行政制度の整備と「日本の経験」

竹中浩

一　問題の所在

北東アジア(1)は大きく変貌する可能性を秘めた地域である。現在でも、中国の沿岸部を中心に、急速な経済開発が進んでいる。経済開発はそれ自体解決すべき問題を生じさせる。たとえば、それに伴って開発の恩恵に浴する層とそうでない層との所得格差が広がるため、社会的対立の抑制や貧困層の救済という課題が生まれる。また、開発に伴って生じる環境への負荷は、開発が急速であればあるほど大きなものとなる。森林や野生動物の保護、海洋汚染の防止をはじめとして、実効性のある環境管理に対する切実な必要が生じるであろう。

さらに、この地域の一つの特徴は、日本や韓国、ロシアや中国の都市部など経済開発の進んだところと、内陸部など開発から取り残されたところの落差が大きいことにある。開発における落差の拡大は急激な人の移動を生じさせる。もちろん、この地域では従来から人の移動が活発であった。かつては耕すべき土地を求めて中国山東省や朝鮮北部から中国東北部やロシア沿海地方へ、また職を求めて農村部から都市部への人の移動が見られた。しかし、地域内で経済開発の度合いが大きく異なってしまった今日では、経済開発の遅れた地域から進んだ地域への人の移

動はかつてないほど大規模なものとなっている。[2] 人の移動それ自体は、経済を活性化させる点で好ましい現象であるが、あまり急激に進むと、それに伴って文化的・民族的な摩擦やトラブルの可能性が増大する。秩序維持の伝統的なメカニズムが機能しなくなるおそれも少なくない。

経済活動に対して一定の規制を加えて住民福祉及び環境保護との両立を図り、急速な経済成長が生み出す大規模な人の移動と地域の不安定化を防止する役割は、直接には行政機関に課せられることになる。しかし、行政機関が社会保障や環境保全といった課題に対応し、地域のガヴァナンスを維持するためには、一定の制度的インフラストラクチャーが整備されなければならない。[3] それはこの地域に共通する課題である。

制度的インフラストラクチャーの整備という観点からみるとき、北東アジアは、日本及びその植民地支配を経験した地域と、社会主義を経験した地域の二つに分けることができる。[4] 後者においては、行政制度の基礎は社会主義の時代に作られた。そのさい一九九一年まで存在したソ連邦が直接間接に影響を与えたことは紛れもない事実であり、現在でもこの地域の行政制度にはソ連型システムの影響がある程度残っている。その影響をどう評価するかは、「現存した社会主義」に対する認識と関わるであろう。[5] しかしそれをどのように評価するにしても、北東アジアの将来を展望する上で、社会主義の時代に構築された制度の遺産と、そこで涵養された秩序意識について正確に理解しなければならないことには議論の余地がない。

冷戦終結後の一九九〇年代には、旧社会主義国で、民主化と市場経済に適合した制度形成を至上命題として、体制移行のために多くの取り組みがなされた。その基本的な部分は市場経済のインフラ整備に関わるものであったが、行政制度もそれと無関係ではなかった。グローバル化の新しい状況のもとで市場経済化への適応が進めば、国家の関与をミニマムにして経済活動の自由を最大限保障することが必要になる。行政関係法規もそれを基礎としたもの

にならざるを得ないであろう。

しかし、国際標準としての欧米先進国の行政制度を体制移行国に移植しても、必ずしもうまく機能するとは限らない。少なくとも、受け入れ側の条件の特殊性に対する十分な配慮のない画一的な押し付けが有効性をもたないことは明らかである。もとより、国際社会を指導しているのが欧米先進国である以上、そのルールを採用することには体制移行国としてもメリットがあり、その点は当然に配慮されるであろう。しかし、体制移行国と欧米先進国の行政が基礎を置く条件は同じではない。体制移行国がそれまで採用してきたソ連型の行政制度は管理と統制という概念を基に組み立てられていた(6)。これに対して欧米先進国では、法の支配や三権分立、住民参加を前提としており、行政を司法と住民の監視によって外部からチェックする仕組みが確立している。体制移行国に欧米の行政制度を入れるためには、従来行政の内部で構築してきた規律維持の仕組みも、欧米型のものに置き換えていくことが必要になる。市場や市民社会に適合し、ＮＰＯ等の団体が自由な活動の場を与えられる、命令によらない非権力的秩序が求められ、垂直でなく水平のチェックを制度化して合法性を実質化することの可能性が探られなければならない。

同じ体制移行国でも、東中欧の国々は、社会主義時代に先立って市場経済とそれに対応した法制度をもっており、社会主義時代にも、さまざまな制約を受けつつも西欧起源の法制度がそれなりに機能し、行政官や法曹の養成が行われていた(7)。また従来多くの東中欧諸国はＥＵ加盟を目標に法制度の整備を進めてきており、そこにはＥＵ法というリージョナルなスタンダードが存在する。東中欧と西欧との間には、相違はあるにしても共通する部分も少なくないのである。これに対し、このような法的伝統と地域的な統合の枠組みをもたない北東アジアの体制移行は、東中欧の場合と同じではありえないであろう。

思想的には、立憲主義的な発想の有無が問題になる。すなわち、主権の存在及び権力の上下関係を認めながらあ

えてそれを強調せず、体制の掲げる実体的正義の拘束力を限定し、それによって実際の組織・機関を政治的に神聖視しないような統治のあり方を支える思想的基盤の存否である。立憲主義は自由主義の制度論的な表現であり、人間の能力の有限性と価値の多元性に対する信念を前提とする。北東アジアにおいてそれと秩序の安定が両立するか否かは、簡単には答えの出ない問題である。北東アジアにおける自由主義的思考定着の可能性は議論の対象たりうるが、定着のためには少なくともそれなりの政治的成熟と人的資源が必要になり、短期的に実現可能なものとみなすことはできない。

そうである限り、社会主義のもとで行政の仕組みを支えていた原則を一挙に否定してしまったのでは、その時代に生まれた正の遺産までも無視することになるだけでなく、無統制に陥るおそれがある。自由主義的伝統の欠如したところでは、それを与件として、制度の安定という地域的関心事を実現することが必要であり、統治の正統性による制度選択への制約がある場合には、直ちに理想的な三権分立を実現しようとするのでなく、中間形態として、司法を強化しつつ行政の内部にチェック機能を制度化する可能性も併せて探らなければならない。欧米型の権力分立を絶対視しなければ、法制度の整備に際して、機能的等価物を検討することがより容易になるであろう(8)。体制移行に伴うガヴァナンス支援や公法分野の法整備支援に関する国際協力においても、こうした点への配慮と、コミュニケーションを成立させるための努力が求められる。すなわち、欧米の評価基準とは別の機能的評価を認めた上で、関係諸国が共有できる課題の認識と協力の形を模索することが必要になる。

このような問題意識に基づき、以下では北東アジアにおける行政秩序の形成とそこで日本が果たしうる役割について、論点を絞って考察する。

二　行政制度の整備をめぐる国際協力

一般に法制度の移植というのはきわめて複雑で困難な事業であり、特に行政制度の整備をはじめとするガヴァナンス支援が対象国の主権との関係で微妙な問題を孕む以上、これに対して先進国が慎重になるのは当然である。そもそも、北東アジアにおいて中心的位置を占める中国は、既に外国法について自前で調査研究を行う十分な能力をもつにいたっており、外国が大規模な法制度整備支援を行う余地はもはやないであろう。こうした事情もあって、北東アジアの行政法改革というのは、世界銀行をはじめとする国際協力機関にとって主要な課題とはなっていないようである。

それでもアメリカ合衆国は、一九九〇年代以来、中国における法の支配の確立に向けた支援を行っている。アメリカ合衆国は、過去においても途上国のガヴァナンス向上のための支援を積極的に行ってきたという歴史をもつ。一九五〇年代には、開発途上国の行政の非効率性を改善するために、ラテン・アメリカを中心に、私企業の合理的経営をモデルにした行政技術を普及させようとした。しかし、アメリカ合衆国の行政技術は、開発途上国においてはほとんど機能しなかった(9)。このことへの反省から、一九六〇年、フレッド・リッグズを中心に比較行政グループCAGが生まれた。当時の社会学の主流であった構造機能分析を取り入れ、欧米の制度を絶対視するのではなく途上国の中にその機能的等価物を見出すことによって行政の発展モデルを作り出そうとする動きが始まったのである(10)。しかし、これに対しては、七〇年代の従属理論の隆盛により、先進国の行動そのものが開発を困難にしている点を無視しているとの批判が強まった(11)。法整備支援の分野でも、一九六〇年代に「法と開発」運動が展開された。これは、行政技術の輸出と同様の問題をもっているほか、イデオロギー的にもよりナイーヴであったために欧米中心主

義であるとの批判を受け、やはり七〇年代には力を失うことになった。[12]

それから二〇年を経て、アメリカ合衆国は新たに「法の支配」を掲げ、改革開放を進める中国への支援に関わることになる。一九九七年、クリントン大統領は中国の江沢民国家主席と、米中間で「法の支配イニシアティヴ」を進めることについて合意し、その推進者としてイェール大学ロースクール教授のポール・ゲワーツが同年から翌年にかけさまざまな具体的プロジェクトに携わった。[13] 帰国後の一九九九年に彼がイェール大学に立ち上げた中国法センターは、アジア財団 Asia Foundation[14] とともに、中国における法の支配確立のための活動を今日まで継続している。一九九九年は連邦議会が初めて中国における民主化促進のための予算支出を認めた年でもあり、以来、国務省やアメリカ合衆国国際開発庁は、中国のNGOや大学に対する財政的な支援を行っている。[15]

言うまでもなく、外国からの支援によって紙に書かれた法を作ることと、それが実際にその社会の役に立つことの間には大きな開きがある。法制度を実際に機能させるためには、立法支援に加えて、同時にそれを使いこなす人材の育成に対する協力など、法の執行のための条件整備に対する支援が必要になる。[16] もちろん、それは短期的な事業ではありえない。制度構築に対する外国の支援は、息の長い協力関係の構築を通してはじめて現実的な意味をもつであろう。

この分野でこれまで日本が果たしてきた役割は、決して大きいとは言えない。そもそも北東アジアは、近現代における日本の急激な膨張によって引き起こされた戦争や植民地支配の記憶が生々しい地域である。その結果日本は今日でも、北東アジアの各国との間で、領土紛争をはじめとする難しい外交問題を抱えている。この地域には、日本を一方の当事者とするもの以外にも、隣接する国家間に文化や歴史認識の問題をめぐって摩擦が見られるが、その歴史的過去に関して日本が最も大きな債務を負っていることは明らかである。一般に日本の政府開発援助は、援

助相手国政府から発議されたプロジェクトに対して政策改定条件なしに与えられる、要請主義の援助であるが[17]、それに加えて、日本は個々の援助が内政干渉と受け取られないよう、細心の注意を払っている。外務省の所管である独立行政法人国際協力機構を主たる担い手とする知的国際協力の一環として行われるガヴァナンス支援にしても、内発的な変革のプロセスを促進するための情報提供や選択肢の提示を通じて主体的な制度の選択や構築、運用を支援するという問題意識醸成型・共同思考型のアプローチをとっている[18]。また従来のガヴァナンス支援は、貧困削減の一環として行われることが多く、基本的なサーヴィス供給を円滑に行わせることに主眼が置かれていた。こうした控えめな援助のあり方に対しては異なった評価がありうるが、こと北東アジアに関しては、この地域の安定と発展がわが国の将来に深く関わっているだけに、他地域とは異なった観点からの検討を要するであろう。

将来、日本が北東アジアにおける行政制度の整備に貢献する可能性について考える上で問題となるのが、制度構築のための支援の基礎となるモデルである。そこでは、戦前日本による植民地支配を受けた台湾と韓国の事例が一定の示唆を与える可能性をもつ。台湾と韓国は、戦後、いわゆる開発主義的な権威主義的政治体制の時代を経験した。経済開発のプロセスにおいては、多元的な欧米型の行政よりもむしろ日本型の行政がモデルになったといわれる。そこでは国家の開発政策は統一的な執行機関によって動かされており、せいぜい官僚制内部の省庁の競合のような事実上の多元主義が見られるにすぎず、そのありようも不透明で明文化されていなかった[19]。そのもとで経済成長を遂げた後、一九八〇年代以降、台湾と韓国は徐々に民主化を進めることになる。

社会主義を経験した地域における経済開発と行政制度の整備において、東アジアの開発国家の経験が一定の意味をもつとすれば、そのもとになった日本の経験を評価することも、あながち不当とはいえないであろう[20]。行政主導の経済成長に加え、高度成長期の日本において相対的に均等な分配がなされ、所得格差の拡大が抑制されたことは、

北東アジアにおける持続的で安定した発展を考える上で貴重な先例であり、それを実現する上で行政が果たした指導的役割も示唆に富む。日本の官公庁にはそうした経験が行政実務に関する具体的な知識・ノウハウとして蓄積されており、支援に際してもその活用が期待されることになる。

中央省庁の中で法制度整備支援に最も積極的なのは当然のことながら法務省である。特にその法務総合研究所国際協力部は、国際協力機構と提携しつつ、日本の法整備支援において主要な役割を果たしており、そこで最も重点が置かれているのはヴェトナムをはじめとする東南アジア諸国である。[21] これらの地域は経済発展の可能性が高く、日本企業も進出しており、法整備支援はそのための制度的インフラ形成の促進という面をもつ。当然に支援の対象となる法分野の中心は民商法であり、公法分野のプロジェクトははるかに規模が小さい。[22] さらに、日本では法律ごとに管掌する省庁が決まっている。民商法は法務省の所管であるが、行政法は主として総務省、社会保障法や労働関係法は厚生労働省の所管であり、省庁間の連携はときとして円滑さを欠く。援助する側にも部門ごとの縦割りの弊が出ているのである。そうでなくとも、実務的な観点からの法整備支援は相互の関連についての配慮を欠き、断片的なものになりがちである。

このような事情に鑑みるとき、行政技術の移転をも含めた、全体としてのガヴァナンス支援を効果的に進める上で、大学のもっているコーディネート機能が一定の役割を果たす可能性がある。大学はまた、支援対象国の大学と連携し、国際的な教育研究のネットワークを構築して、共同研究と情報交換の制度化に基づく、その国の全体を見た支援プランの構想を可能にする。その中には、支援対象国における人材育成も入ってくるであろう。[23]

三　法の支配と権力分立

現在では、社会主義を標榜する国家であるか否かに関わらず、法治主義の実現は共通の課題として認められている。[24] 具体的には、行政官の権限濫用や汚職の日常化を防止する必要が強く感じられている。欧米的な（自由主義的な）考え方によれば、法治主義の実現は権力分立に基づく。権力の集中を防ぐために、統治機構の中に立法・行政・司法の各部門を設け、相互に独立させるのである。特に重要なのは行政＝執行権に対するコントロールであり、そのひとつの形は、法律を通じての議会による統制である。行政活動の行動基準はあらかじめ法律に定められていなければならない。「法律の留保」の原則である。特に行政機関が国民に特定の不利益を課す場合には、議会で制定された法律の執行という形をとる必要がある。もうひとつは行政訴訟を通じての司法機関による統制である。行政官の恣意的な権力行使を抑制する上で、裁判所は重要な役割を果たす。行政事件における原告勝訴の比率は低くとも、訴訟の可能性があることで行政機関に緊張感が生まれることは疑いない。

裁判制度が対象とするのは個別的な訴訟事件に限られる。裁判所は原告適格のある当事者の訴えを待って判断を下す。個別の紛争に対する公権的解決を通じて一般的ルールを作るのである。一般的なルールを先に作り、それに従って個々のケースを処理する行政とは反対の帰納的な営みであり、それだけに手間と時間がかかる。さらに、権力分立の考え方をもたない社会主義のもとでは、裁判所による行政統制に過大な期待を寄せることはできなかった。十分な権威を欠き権力も小さいことに加えて、裁判所は機能的に専門化された住民統制の手段であり、事実上行政機関の一種としての性格をもっていた。[25] また、欧米社会においては法曹が専門職業としての身分の独立を与えられ、強力な自律的ギルドを形成しており、これが行政機構の圧力に対する抵抗を可能にしているのに対して、社会主義

のもとでは、法曹は自律的集団として十分に発達しなかった[26]。

もともと社会主義国において、行政規律維持のためには別の制度が存在した。行政府の内部で、上級庁が下級庁をコントロールする技術が発達した。また、旧ソ連の国家保安委員会のように、厳格な軍隊的規律をもつ機関が存在し、行政庁を外部からチェックすることもあった。さらに国家機関の体系とは別に党の機構があり、人事権をはじめとする諸々の権限を実質的に掌握することによって、国家機関をコントロールしていた。加えて検察の一般監督制度と行政処罰制度があった。検察の一般監督制度（検事監督制度）のもとで、検察官は行政機関に対する異議申立権をもち、裁判によることなく、裁判では救済できない権利や正義を実現するとされた。社会主義を経験した国において検察官がしばしば裁判官よりも高いステータスをもつのはこの制度と無関係でない。モンゴルのように体制移行に伴って一般監督制度を廃止したところもあるが、ロシアではなお存続している[27]。また行政処罰法は、社会主義を標榜している中国[28]だけでなくロシアでも、行政秩序を支える基本的な制度である。この場合、欧米や日本では原則として司法判断に委ねられる行為をも行政罰によって処理することにより、司法の機能のかなりの部分を行政に委ねることになる[29]。

欧米的な基準からすれば、検察官が一般行政に関わる監督機能を果たしたり、行政機関が広汎な不利益処分を行ったりするのは本来好ましいことではなく、当然にこれらを廃止し、行政法を司法化することによって旧社会主義国の法制度改革を行うべきであるという主張が出てくる。しかし、裁判制度は直ちにはうまく機能しない。もともと東アジアには一般に訴訟回避の傾向が見られ、少なからぬ社会が紛争の存在を否定しようとする「共同体的ADR社会[30]」である。特に行政訴訟が多くの制約を受け、それゆえ不活発になるのは、社会主義国家と開発国家に共通する特徴である。

議会による統制や行政訴訟といった権力分立の原則による行政統制が困難な国での法整備においては、それらに代替させるために一連の制度が求められる。ひとつは事前手続を適正に進めさせるための行政手続制度である。公衆参加と透明性の確保を実現するために、行政処分の際に、意見聴取、理由付記、判断基準の設定公表など、所定の手続を求めるのである。もうひとつは、問題のある行政処分を是正するために、行政内部に不服申立制度を設け、裁判以前に、あるいは裁判外で問題を処理することである。もとより、手続の重視と行政過程の公開、不服申立ての保障が機能面で司法によるチェックに代替できるか否かは問題となりうる。手続保障には手続違反の有無についての判断を必要とし、それは最終的には裁判によらなければならない。それにしても、このような訴訟によらない方法の有効性をはじめから否定する必要はないであろう(31)。重要なのは、聴聞手続や住民参加、請願に訴訟の代替機能を期待せざるを得ない状況の中で、それらをいかに合理的かつ有効に制度化するかということである(32)。

アメリカ合衆国は徹底した権力分立の国であるが、その基本にあるのは権力分立の理想化というよりは権力に対するペシミズムであり、腐敗や権力濫用に対する強い警戒であって、その害悪を軽減するために抑制均衡が働くことを重視する。独立の裁判所が行政庁による政策の立案と執行に対する法的判断を行うことに加えて、行政内部でも厳格な権力分立が追求され、準司法手続も発達している。連邦行政手続法の正式な裁決は、行政庁によって雇用されてはいるが組織内での独立を保障された行政法審判官ＡＬＪによる対審型手続である(33)。こうした制度をもつアメリカ合衆国による「法の支配」確立のための法整備支援が、司法の強化を目指すものになるのは自然なことである。アメリカによる中国行政法整備支援に携わった人たちも、当初、行政処罰法と検察の一般監督を改革し、行政法を司法化することを課題と考えていた。しかし、支援の過程で、アメリカの専門家たちはより実情に即した協力のあり方の必要を認識し、検察の一般監督と行政処罰法が存在する体制移行国において、直ちに完全な司法化を実

施することは困難であると考えるようになった。支援の力点も裁判から手続へ、法曹から公務員へと移行した[34]。現在では、アメリカの行政法整備支援は、行政の効率化と行政構造の透明化を中心に置くものになっており、行政手続、公衆参加、政府公開に重点が置かれているという[35]。

日本はこの面での支援に際してどのような立場をとるべきであろうか。もともと日本はグローバルな行政法の本家ではなく、その行政制度は欧米的基準から見た不十分さを指摘されている。特に、先進国の中で、日本は司法の規模が小さいことで知られる。日本の裁判官は、高い能力とそれゆえの権威をもち、清廉さの点で信頼されている一方で、司法は政治から距離をとるという伝統があり、その意味で消極的である。また民主主義国でありながら、裁判所は行政庁の領分に切り込むことについて自制的である。行政の内部においても権力分立は徹底していない。アメリカ行政の準司法的手続は戦後日本にも導入されたが、あくまで例外的であり、必ずしも十分に定着したとはいえない。行政組織内部での政策の立案者と実施者の分離についてもあまり考えられていない。総じて意識的に機能分離を追求するという姿勢は希薄であるとされる[36]。

それでも、日本の行政組織は、勤務評価に基づく人事・給与等によって士気や規律を保つ技術において優れており、その結果としてかなりの程度清廉で法律を遵守しているといわれる。また日本では比較的規模の小さい行政機構によって事務を処理しており、日本の行政はその意味で機能的かつ効率的であって、執行過程における資金のロスは比較的少ない。行政が社会から浮き上がらないようにするための官民協働の仕組みもそれなりにあり、日本の行政はそのようなものとして評価されている。もとより現状を理想化することはできないとしても、日本の行政が国際的に見て一応の水準にあるとするならば、その仕組みに注目して、「日本の経験」を踏まえた支援を目指すことも可能であると考えられる[37]。行政手続を活発な司法に連続させる欧米と、そうではないがゆえに手続法を実効的

たらしめる制度的工夫に意を用いる日本とで、支援に臨む際のスタンスが異なるのはむしろ自然であろう。

四　地方行政と自治

北東アジアにおける行政制度の整備に日本の経験が生きる可能性のあるもうひとつの分野として地方行政を挙げることができる。国ごとに条件の違いはあっても、首都から離れた地方で、住民の生活上のニーズを満たし、そこで生じる問題や紛争を処理することを抜きにして、効率的で安定した統治を考えることは、今日では難しい。第一線でその役割を担うのがその地方を管轄する地方行政機関である。

特に今日の北東アジアでは、急速な経済開発に伴って地方の社会的なバランスが崩れ、対立が激化するおそれがある。それを防ぐには、国民的な一体感とともに地方ごとの一体感を醸成し、それを背景とした所得の再分配システムをうまく機能させなければならない。高齢化の進む現代においては、社会を安定化させるうえで、医療・年金をはじめとする社会保障制度や、それと無理なく連続する公的扶助の制度が重要である。特に公的扶助制度は、行政の裁量に委ねられている部分が大きく、かつ対象者が多数であって迅速な対応が求められるため、必ずしも裁判所による救済になじまない。公正な給付のために、行政府自体の中に一定の自己規律の機能を内在させなければならない。行政機構が住民に信頼されなければ、社会保障制度も公的扶助制度も機能しないであろう。

また、資源開発と環境保護の両立といった問題が、中央政府や外国企業と現場を管轄する地方行政機関との間でどのように調整されるかは、地方行政の制度的枠組みやその地域を管轄する行政機関の能力と深く関わっている。人の移動との関連でも、移動した先での生活安全の面から、また文化的多様性の維持という観点から、直接住民と触れる地方行政機関のあり方は重要な意味をもつ。快適で安定した生活空間の形成やコミュニティの維持に関して

も、その役割は小さくない。

地方行政の水準を上げるには自治の制度化もひとつの選択肢たりうる。自治は、権力の一元化と集中を嫌う自由主義の系譜に属する考え方であり、地方公共団体の自律性を尊重する（団体自治）。かつてソヴィエト連邦は民主主義的中央集権制を国家の原則としており、建前として行政への住民参加の考え方はあるにしても、団体自治という意味での「地方自治」の観念はなく、行政は国家機関が一元的に行うこととされていた(38)。そこでは、国家権力機関の体系において、上下関係が厳然と存在した。一九七七年に採択されたソ連憲法は第三条で民主主義的中央集権制の原則、すなわち「上級機関の決定は下級機関にとって拘束力をもつという原則」を定め、第一五〇条で、地方ソヴィエト執行委員会は、選出母体であるソヴィエトとともに、上級の執行機関に対して直接の報告義務を負うとした。各レヴェルの執行機関は、地方ソヴィエトの執行機関であると同時に、上級の執行機関に従属するのである（二重の従属）。また、地方のソヴィエト執行委員会の部門別の部および管理局の大半は、当該の執行委員会とソヴィエトだけでなく、上級の部門別機関にも従属すると理解されていた(39)。その一方で、ソ連邦においては建前として民族自治が重視されていた。広大な多民族国家であるソ連邦の場合、連邦制は民族問題を解決する主要な方法であり、連邦制をとることを正当化する根拠は民族の自律にあった。スターリン以来、民族と領域を結びつける考え方がとられ、ソ連邦は民族原理に基づく共和国を構成単位としていた。共和国の中にはやはり民族原理に基づく自治共和国、自治州、自治管区が置かれた。

現在のロシアもソ連邦と同様連邦制国家である。例えば沿海地方 Primorkii krai は、いわゆる地方ではなく連邦構成主体であり、アメリカ合衆国の州のような性格をもっている。連邦構成主体には地域区分によるものと民族区分によるものがあるが、ロシアにおいては、多くの場合民族の政治的独立性は弱く、民族自律への配慮はかつてほ

ど重要でなくなった。むしろ国家の凝集性の維持がより重要な課題となっている。共産党による統合が不可能になった一九九〇年代には、分裂のおそれが一気に広がり、統合を維持するために、二〇〇〇年の大統領令によって、複数の連邦構成主体を内に含む連邦管区が設置された。革命前の総督に類似した大統領全権代表を通じて地方に中央のコントロールを及ぼそうとするものであり、大統領の政治的権威に依拠した政治的統合の試みである。その一方で、体制移行の中で、新たに地方自治（区域自治）という観念が出てきた。ロシアの地方自治には革命前のゼムストヴォ（一八六四年設置、一八九〇年制度改定）の伝統があり、その復活とみることもできよう。連邦中央及び連邦構成主体と異なり、地方自治体は国家権力機関ではない。地方自治については連邦中央の定める法令である連邦法で規定されており、当然に伝来説的な（地方自治体の権限は連邦中央から来るという）考え方である。地方自治体が管轄する事務に関しても、法律は厳格な制限列挙主義をとっている。それでも、地方自治には地域の人的資源の活用という効用が期待される。そこでは、有給の首長（市町村長）や地方議員に、地域住民の信頼を得られるような人材を確保することができるか否かが成否の鍵となる。

社会主義を標榜する中国では、ソヴィエト・デモクラシーの影響が残っており、下級機関の上級機関への従属の考え方がなお強い。地方各級には人民代表大会と人民政府が置かれ、人民代表大会はその行政区域における国家権力機関である。人民政府は同級の人民代表大会の執行機関であると同時に、国家行政機関として一級上の人民政府の指導及び国務院の統一的指導を受ける(40)。このように地方行政機関は、国務院を頂点とするピラミッド型の官僚機構の中に組み入れられている。これは基本的にソ連邦の制度と同じであり、区域の住民が地方公共団体を構成し、自治の主体として首長と議員を選出するという考え方はない。また、中国は多民族国家であるが、単一主権国家であって連邦制をとっておらず、この点はソ連邦との大きな違いである。しかし中国には民族区域自治というユニー

クな制度がある。少数民族の集住する区域の行政（国家権力の執行）に、区域行政の一般的性格に加えて特殊な性格を与えるのである。[41]

住民に対する福祉サーヴィス、生活に必要なサーヴィスは、ソ連邦では、国の機関か、基本的な経済活動の単位（国営企業や集団農場など）によって提供されていた。中国でも、生産組織であると同時に郷単位の行政組織でもある人民公社が大躍進の時代から一九七〇年代末まで存在し、同種の役割を果たしていたが、人民公社の廃止とともにその機能は郷に戻された。[42] 現在、経済活動の単位は住民に福祉サーヴィスを提供するという社会的機能を低下させており、地方行政機関はそれに代替する役割を期待されることになる。

このような北東アジアの現状に対して、日本の地方自治が参考になる可能性はあるだろうか。日本でも戦前は官治が優越していたが、その一方で市町村の自治意識は比較的強く、行政もかなりの程度それに依存していた。首長や職員はその土地の出身であり、住民と比較的近い存在であった。二〇〇〇年の地方分権改革以前には、機関委任事務などは国が地方を従属させる制度であるとの批判を受けていたが、現在では、地方公共団体は国と対等な存在であり、中央省庁、広域自治体である都道府県及び基礎自治体である市町村の間に、少なくとも建前において、上下の関係はない。また、英米と異なり、日本の中央地方関係は管轄を明確に分けておらず、それぞれのレヴェルの行政機関は密接に結びついている。その意味で日本の地方自治は、地方行政や政府間関係を考える上で興味深い、ひとつのユニークなタイプであって、中央によるコントロールと自律性の両立にある程度成功してきた。また、日本では、住民の足となる交通機関や水道、医療、公衆衛生、教育、保育など、かなりの住民サーヴィスが基礎自治体によって提供されており、地方公共団体はサーヴィス提供主体として重要な役割を果たしている。社会福祉制度も、高度成長とともに地方公共団体が先行する形で整備された。[43] このような日本の地方自治が、北東アジアにおい

て効率的な地方行政を実現する上で参考になるかどうかは、興味深いテーマである。(44)

社会保険と地方自治の間にも深い関わりがある。社会保険制度は加入者の一体感に支えられている。日本の制度は職域保険と地域保険の二本立てであるが、そのうち職域保険は、所属する経済組織と構成員との一体感があるため、比較的容易に実現できる。しかし地域保険は必ずしもそうはいかない。地域住民の中核となる中間層の育成と安定化によって、地域住民の一体感が形成されることが実現の重要な条件になる。近代において、国民であると同時に地域住民であるという複合的アイデンティティの形成が実現されたことが、日本における地域保険制度の導入を容易にした。国民健康保険や介護保険など、基礎自治体を保険者とする地域保険構築の経験が北東アジアの将来のために活用できるかどうかは、今後検討されるべき課題であろう。(45)

五　おわりに

一般に、法整備支援は、グローバル化の進行を背景とした、先進国の法の開発途上国や体制移行国への移植という面をもっている。移植された法がどのように機能するかは、支援を受ける国のもつ伝統や慣習など、非公式の規範によって影響される。移植しようとする法制度の普遍性を前提とする法整備支援は、ともすれば文化の優劣を当然視した法思想の押し付けになりかねない。

そのような事態を避けるためにも、法整備支援は比較法・比較政治研究と連動しつつ行われなければならない。法や政治の比較研究は地域研究や法人類学などとも連続しており、これらの研究分野をもつ大学は、法整備支援をよりよくサポートすることができるであろう。国際的な大学コンソーシアムによって実施される比較法の共同研究が構成国の制度構築に対して与える間接的な影響も、無視することはできない。そのさい、日本の経験についても

視野に入れておく必要がある。日本がこれまで採用してきた制度や思想を立憲主義や自由主義という言葉で記述することの適否はともかく、欧米においてそのような制度や思想が果たした役割と類似の機能を、それらがわが国において一応は果たしたとすれば、北東アジアにおけるその応用可能性も、検討に値すると考えられるからである。

さらに、北東アジアにおける安定した行政秩序の形成について考える上で、社会主義法の遺産についての比較法的検討は不可欠である。例えば名古屋大学が日本法教育研究センターを置いている国はすべて社会主義から市場経済への移行を目指す体制移行国であり、支援の前提として社会主義法の知識が求められる。かつてソヴィエト連邦が存在した時代には、日本でも、社会主義法についてある程度の教育と研究がなされていた。しかし残念なことに、現在ではほとんど行われなくなっている。それもあって、現在の体制移行国支援においては、かつての社会主義法研究の蓄積が十分活用されているとは言えない状況にある。

息の長い法整備支援のためには、支援を受ける国の伝統や慣習、社会主義期以前及び社会主義期の変動過程をすべて射程に入れ、その上で今日の課題を考える歴史的視野が求められる。現行制度の中に前社会主義期、社会主義期の遺産を確認し、その影響がどのような形で機能しているか、どの部分を改善すべきであるかを具体的に見ていく必要がある。法整備支援という実践的課題に対する研究者の参加は、それによってはじめて実り多いものとなるであろう。

（1）ここでは日本、中国、台湾、韓国、朝鮮民主主義人民共和国、モンゴル、およびロシア連邦（極東、バイカル湖以東のシベリア）からなる地域を北東アジアと呼ぶことにする。

（2）モンゴルなどこれまで人口が少なかったところでエネルギー資源の開発や交通網の整備が進めば、新たな人の流れがもたらされる可能性もある。

（3）　中国では、行政幹部の昇進に際して経済成長への貢献が重要視されるため、地元企業と行政との癒着、あるいは環境被害をめぐる住民と行政との対立の可能性がある。これを緩和する方法としての住民参加について、但見亮「中国における住民参加の現状と機能」『中国研究月報』第六二巻第一一号（二〇〇八年一一月）、一〇頁を参照。

（4）　北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）は二つの特徴が重なっているが、現在では後者の影響のほうが大きいとみなすことができよう。

（5）　塩川信明『現存した社会主義――リヴァイアサンの素顔』（勁草書房、一九九九年）六二九―六三五頁を参照。

（6）　森下敏男「ソ連における『司法』の『統制』化――社会主義国家システム論序説」社会主義法研究会編『社会主義と司法（社会主義法研究年報№8）』（法律文化社、一九八七年）八三―八五頁。

（7）　小森田秋夫「『社会体制と法』の観点から」『比較法研究』第六二号（二〇〇〇年）、一四五頁。

（8）　本多滝夫は中国の行政法が裁判所による統制を主としない「内部行政法」として展開する可能性を示唆している。本多「アメリカの中国行政法整備支援と中国行政法の発展」『比較法研究』第七二号（二〇一〇年）、一八九頁を参照。

（9）　大西裕「グッド・ガバメント論とグッド・ガバナンス論――東アジア諸国の経験」『アジ研ワールド・トレンド』第一〇一号（二〇〇四年二月）、二八頁。

（10）　大西裕「比較行政学（開発途上国）」西尾勝・村松岐夫編『行政の発展（講座行政学第一巻）』（有斐閣、一九九四年）一五一―一五三頁。

（11）　批判の一例として、Brian Loveman, “The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment,” *Public Administration Review*, vol. 36, no. 6 (November/December 1976), pp. 616-621.

（12）　David M. Trubek, “The ‘Rule of Law’ in Development Assistance: Past, Present, and Future,” in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal* (New York, New York, 2006), pp. 74-81 及び中村良隆「アメリカ合衆国における『法と開発』の理論と法整備支援の実際」早稲田大学比較法研究所編『比較法研究の新段階――法の継受と移植の理論』（成文堂、二〇〇三年）二九二―二九九頁を参照。

（13）　Paul Gewirtz, “The US-China Rule of Law Initiative,” *William & Mary Bill of Rights Journal*, vol. 11 (2003), pp. 603-604.

(14) 一九九九年以来、国務省はアジア財団を通して包括的な行政手続法起草のための支援を行っている。Malcolm L. Russell-Einhorn and Howard N. Fenton, *Using Administrative Law Tools and Concepts to Strengthen USAID Programming: A Guide for USAID Democracy and Governance Officers*(College Park, Maryland, 2008), p. 34. 中国への行政法整備支援に協力している行政法学者のラバーズは、支援の成果としての中国における行政法の発展を肯定的に評価している。Jeffrey S. Lubbers, "Administrative Law Assistance to China in the Last Two Decades: Its Impact and Benefits for China and the Rest of the World—and for the Field of Comparative Administrative Law," in: *International Symposium: Transformation of Administrative Law under Globalization and Transition: In Search of the Theory for Comparative Administrative Law—Models and Common Principles. Collection of Papers*, 2011, p. 95.

(15) Thomas Lum, *U.S. Assistance Program in China*, CRS Report for Congress, May 9, 2013, p. 5.

(16) Gewirtz, op. cit., p. 619.

(17) 石川滋『国際開発政策研究』(東洋経済新報社、二〇〇六年) 一四一―一四三頁。

(18) 『JICAにおけるガバナンス支援―民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援(調査研究報告書)』(独立行政法人国際協力機構、二〇〇四年一一月) 二一頁。

(19) John Ohnesorge, "Chinese Administrative Law in the Northeast Asian Mirror," *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 16, no. 3 (Fall 2006), p. 120.

(20) Ibid., p. 123; John Ohnesorge, "Japan and Law & Development in Asia: Introduction," *Wisconsin International Law Journal*, vol. 23, no. 2 (Spring 2005), pp. 227-228, 232; Gewirtz, op. cit., pp. 620-621.

(21) 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) に挙げられている事例の多くはヴェトナムとカンボジアに関わるものである。

(22) 後述するウズベキスタンの行政法改革支援も中小企業支援の一環として行われている。市橋克哉「ウズベキスタンにおける行政法改革」『名古屋大学法政論集』第二二五号(二〇〇八年七月)、三三八頁を参照。

(23) 現在、日本の大学の中では名古屋大学の法政国際教育協力研究センターが、人材育成を含めた法整備支援において中心的な役割を果たしている。このセンターは、モンゴル、ウズベキスタン、ヴェトナム、カンボジアに日本法教育研究セ

ンターを置き、現地の学生を対象に、日本法についての教育を日本語で行っている。モンゴルのセンターは二〇〇六年に発足した。

(24) 中国でも憲法第五条第一項で法治主義を謳っている。ただし「法治」が市民権を得たのは、WTO加盟の必要が強まった一九九〇年代後半になってからであるとされる。但見亮「中国の『監督』制度における『民主』と『法治』(一)」『比較法学』第三八巻第三号(二〇〇五年)、二七頁参照。

(25) 現在でも中国の裁判所は、同級政府によって人事や予算などの面で統制を受けているとされる。前掲、五七頁参照。司法機関に対する「個別案件監督」について、但見亮「中国の『監督』制度における『民主』と『法治』(二)」『比較法学』第三九巻第二号(二〇〇六年)、六〇頁。行政訴訟の数の増加が頭打ちになっていることについて、Lubbers, op. cit., p. 97.

(26) かつてリッグズは新興国に見られる現象としてこのことを指摘した。Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey, 1967), p. 157.

(27) モンゴルについては中村真咲「モンゴル」鮎京正訓編『アジア法ガイドブック』(名古屋大学出版会、二〇〇九年)一一七頁を参照。ロシアの状況については杉浦一孝「検察官制度の改革と現在」小森田秋夫編『現代ロシア法』(東京大学出版会、二〇〇三年)一二九―一三二頁、高橋一彦「ロシアの法曹制度」広渡清吾編『法曹の比較法社会学』(東京大学出版会、二〇〇三年)三一六―三三三頁、樹神成「現存(旧)社会主義国における検察制度改革――ロシア」『比較法研究』第七一号(二〇〇九年)、一八二―一八八頁を参照。中国は検察官の監督が及ぶ範囲を刑法違反の案件に限定している。張培田「中国の検察制度」『比較法学』第三二巻第一号(一九九八年)、三一七頁を参照。

(28) 中国では行政処罰に関する一般法として一九九六年に行政処罰法が制定された。葉陵陵「中国における治安管理処罰法の制定と行政処罰制度の改革――中国の行政行為に関する手続と法(二)」『熊本法学』第一一二号(二〇〇七年一一月)、一〇六―一〇九頁を参照。

(29) 市橋克哉「社会主義国の行政手続法の概要と特色」『法律時報』第六五巻第六号(一九九三年五月)、八八―八九頁。

(30) 木下毅「『法と開発』運動の基礎理論――社会科学における人間論」『比較法研究』第六二号(二〇〇〇年)、一三八

頁。

(31) Ohnesorge, "Chinese Administrative Law in the Northeast Asian Mirror", p. 125.

(32) 但見亮「陳情への法的視点――制度の沿革及び規定上の問題点」毛里和子・松戸庸子編『陳情――中国社会の底辺から』（東方書店、二〇一二年）一三一―一三二頁。

(33) Lubbers, op. cit., p. 98.

(34) 樹神成「行政法整備支援の経験からみた比較法の課題」『法律時報』第八二巻第一二号（二〇一〇年一一月）、一〇三頁。

(35) 本多、前掲、一八五頁。

(36) 中川丈久「行政法からみた日本における『法の支配』」日本法哲学会編『現代日本社会における法の支配――理念・現実・展望（法哲学年報・二〇〇五）』（有斐閣、二〇〇六年）四九頁。日本における準司法手続については『準司法的手続に関する調査研究報告書』（財団法人行政管理研究センター、平成一九年一〇月）を参照。

(37) 二〇〇五年一〇月から三年計画で行われたウズベキスタン行政手続法制の整備支援において中心的な役割を果たした市橋克哉は、本来は病理的なインフォーマル・ルールである「規則 polozhenia」という古い形式に聴聞という新しい制度を盛り込んだ執行命令の新設によって行政手続法を補完することを意図した。外生的な制度としての行政手続法が、既存の制度との相互作用によって内生的制度へと進化することを期待したのである。このような試みがどれだけの効果を生むかはなお判断できない。効果の測定にはウズベキスタンにおける行政の実態に対する詳細な調査と分析が必要であろう。ただ少なくともこの支援においては、日本の経験を踏まえたものという意識は希薄であるように思われる。市橋「ウズベキスタンにおける行政法改革」三四三―三四八頁を参照。なお、この支援の一環として二〇〇七年九月にタシケントで行われたシンポジウムの記録（*Administrative Law Reform in Uzbekistan: Experiences and Problems from the Legal Viewpoint: Collections of Seminar Papers*, 2008）が刊行されている。

(38) 樹神成「地方自治」小森田秋夫編『現代ロシア法』（東京大学出版会、二〇〇三年）一〇七―一〇八頁。

(39) 「二重の従属」という言葉をこの意味で用いる場合も少なくない。

(40) 山下茂他編『比較地方自治――諸外国の地方自治制度（増補改訂版）』（第一法規、一九九二年）一三八頁。その長は、

住民の直接選挙ではなく同級人民代表大会によって選出される。

(41) 中国の民族区域自治制度については、白榮勛「中国における少数民族の区域自治制度」『東アジア研究（大阪経済法科大学アジア研究所）』第五五号（二〇一一年）、二〇―二一頁を参照。

(42) 山下、前掲書、一四〇頁。

(43) 高齢者福祉施策においては、豊かな地方自治体が先導し、中央政府が追随した。

(44) 『開発課題に対する効果的アプローチ――地方行政』（独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、二〇〇七年八月）二九頁。大阪大学の協力のもとに国際協力機構が二〇〇二年から二〇〇七年にかけて実施したタンザニア地方政府改革支援プログラムはその点を特に意識して進められた。下田道敬「最近のアフリカの地方分権化改革と日本の支援」栗本英世編『紛争後の国と社会における人間の安全保障』（GLOCOLブックレット01、二〇〇九年）五五―五八、六二―六三頁を参照。

(45) 『日本の社会保障の経験――社会保障後発国としての制度整備過程と途上国への教訓の観点から』（独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、二〇〇四年七月）一八―一九頁を参照。