

ミャンマーの立法過程について

JICA 法整備支援プロジェクト長期専門家

小松 健太¹

1. はじめに

2015年11月8日にミャンマーにおいて2008年憲法下での2回目の総選挙が行われ、アウン・サン・スー・チー氏率いる国民民主連盟（National League for Democracy）（以下「NLD」という。）が、選挙で争われた連邦議会の上下両院の議席の合計491議席のうち390議席を獲得して圧勝し、与党連邦団結発展党（Union Solidarity and Development Party）（以下「USDP」という。）は惨敗した²。

この総選挙を受けて2016年2月1日に召集された新議会で大統領の選任など新政権の樹立のための議論がなされてきたが、2016年3月30日ティン・チョウ新大統領率いる新政権が発足し、党首であるアウン・サン・スー・チー氏は外務大臣、大統領府大臣とともに新設された国家顧問に就いた³。

ティン・セイン前大統領が大統領に就任した2011年4月から2016年1月までの期間において連邦議会は、232本の法律を成立させ⁴、ミャンマーの民主体制、市場経済体制への移行を後押ししてきた。ミャンマーに議会が設けられたのは、1988年9月に国軍に議会が解散させられてから20余年ぶりであり、複数政党制に基づく議会という意味では、ネ・ウウィンがクーデターにより政権を奪取した1962年にまで遡る必要があり、複数政党制に基づく議会政治が行われなくなってから50年以上経過していた。議会政治の経験のない議員及び議会職員が手探り状態で試行錯誤しながら議会の運営をしてきた模様である⁵。新議会ではさらなる政治及び経済の改革が期待されており、そのためには様々な分野の立

¹ JICA ミャンマー法整備支援プロジェクトの専門家（弁護士）として2014年1月からミャンマーの首都ネピドーに駐在。連邦法務長官府（Union Attorney General's Office）及び連邦最高裁判所（Supreme Court of the Union）との間で法案の起草及び審査能力の向上、裁判官及び検察官の研修制度の改善などの活動を行っている。当プロジェクトでは、2015年3月に大統領府法律顧問並びに連邦法務長官府、連邦議会事務局及び連邦最高裁判所の職員を日本に招待し、立法過程全体の迅速化を目的とした研修を行った。その際、ミャンマー側の参加者から出身機関における立法過程についてプレゼンテーションをしてもらう機会があり、本稿はその際の資料等も参考にしている。

² 人民院（下院）では330の選挙区のうち治安上の理由から7つの選挙区で選挙が実施されなかったため、323議席が選挙で争われたが、このうちNLDが255議席を獲得、USDPは30議席にとどまった。民族院（上院）では、168の選挙区のうち、NDLが135議席を獲得、USDPは11の議席を得るにとどまった。選挙結果については、http://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/03-Sector_Map_Gov_IFES_Political_Party_Result_of_Pyithu_Hluttaw-Pie_MIMU1351v01_21Nov15_A3.pdf 及び http://www.themimu.info/sites/themimu.info/files/documents/04-Sector_Map_Gov_IFES_Political_Party_Result_of_AmyothaHluttaw-Pie_MIMU1351v01_21Nov15_A3.pdf を参照。議会の構成等については後述。

³ アウン・サン・スー・チー氏の子息が外国籍を有しているため憲法59(f)条の規定により、彼女自身は大統領に就任することができない。

⁴ 議会事務局職員からの聞き取りによる。

⁵ International Crisis Group “Not a Rubber Stamp: Myanmar's Legislature in a Time of Transition” (13 December 2013) も参照。

法⁶を効率的かつ公正に進めていくことが不可欠であろう。新議会は、当面は前議会と同様の議事運営を続けていくと聞いているが、議会事務局職員からは、審議過程の改善を求める声も聞かれる。ミャンマーにおいても日本と同様、多くの法案は所管省庁が起草を行っているが、法律の専門家が所管省庁にほとんど配属されておらず、起草作業に支障が生じているなどの問題も見られ、このような問題意識を有している政府職員もいる。

これからミャンマーにおいて立法過程全体を改革する動きがでてくるものと予想される。NLD 政権は、選挙公約⁷に無駄のない効率的な行政府を創設することを訴え、現に省庁の数をテイン・セイン政権下の 31 から 21 に削減した。NLD の選挙公約には、人々の利益のために必要とされる法の制定・改正や人々に与えられるべき自由や保障を害する法律の改廃が盛り込まれており、これらを速やかに実行に移すためには立法過程の改革も避けて通れないものと思われる。

本稿では、2008 年憲法⁸下におけるミャンマーにおける立法過程を詳述し、立法過程における問題点を浮き彫りにしたい。なお、新政権が誕生して間もなく、新政権における立法過程の実務は明らかではないため、特に断らない限り、テイン・セイン前政権下での実務を前提とする。

2. ミャンマーにおける立法過程

(1) 立法権と法案提出権の所在

ミャンマーは連邦制を採用しており、立法権は、連邦議会 (Pyidaungsu Hluttaw) と管区・州議会などの地方議会にそれぞれ付与されている (12 (a)⁹) が、連邦議会の所管事項は広範囲に及ぶ。すなわち連邦議会は、憲法付表 1 に記載されている①国防及び治安、②外交、③財務及び計画、④経済、⑤農業及び畜産業、⑥エネルギー、電力、鉱業及び林業、⑦工業、⑧運輸、通信及び建設、⑨社会、⑩管理、⑪司法に関する法律を制定することができる (96)。なお、本稿では連邦レベルの立法過程のみを取り上げる¹⁰。

既述したとおり、2011 年 4 月から 2016 年 1 月までの期間において連邦議会は、232 本の法律を成立させた。議員立法(委員会発議の法案を含む。)も見られるが、179 本(77.1

⁶ 投資法や会社法の改正、知的財産に関する新法の制定や倒産法の改正などの新規立法が期待されている。

⁷ National League for Democracy 2015 Election Manifesto Authorized Translation (<https://drive.google.com/file/d/0B-Tuf9DZaVm9ZmFLdm9wUjh1TzA/view>) による。

⁸ 憲法の日本語訳としては、北九州市立大学伊野憲治教授から提供いただいた資料、遠藤聡「ミャンマー連邦共和国憲法(抄訳・前編)」『外国の立法』No.241 (2009 年 9 月) 及び同「ミャンマー連邦共和国憲法(抄訳・後編)」『外国の立法』No.243 (2010 年 3 月) を、英訳については、ミャンマー連邦共和国情報省刊行の英文テキスト (2008 年 9 月) を参考にした。

⁹ 特に断らない限り、本稿において括弧内の番号は、2008 年憲法の条文番号を指す。

¹⁰ 地方議会の所管事項は憲法付表 2 及び 3 に記載されているが、それほど強い自治権が与えられているわけではない。伊野憲治「新憲法の概要と特徴」工藤年博編『ミャンマー軍事政権の行方』アジア経済研究所 (2010 年) 参照。また、連邦議会は、明文で地方議会に与えている事項 (付表 2 及び 3 に記載されている事項) 以外の事項について管轄を有し (98)、また、連邦直轄領 (首都であるネピドーがこれにあたる) に関しては地方議会が所管する事項についても連邦議会が法律を制定することができる (99)。

%) は、連邦政府 (Union Government)¹¹ などの機関が提出したものである。

憲法で定められた連邦レベルの機関 (Union Level Organization) は、所管事項について連邦議会に対して法案を提出する権限を有する (100 (a))¹²。連邦レベルの機関には、連邦政府、連邦院¹³、人民院、民族院、連邦最高裁判所、連邦選挙管理委員会 (Union Election Commission)、国防及び治安国家評議会 (National Defense and Security Council)、財政特別委員会 (Financial Commission)、連邦憲法裁判所 (Constitutional Tribunal of the Union)、連邦公務員評議会 (Union Civil Service Board) が該当するとされている¹⁴。連邦最高裁判所は、契約法、刑法、民事訴訟法、刑事訴訟法、証拠法、倒産法など民刑事の基本的な実体法及び手続法を所管しているため、司法改革を進めるうえで重要な地位を占めている¹⁵。

(2) 連邦政府 (所管省庁) における起草¹⁶

2011年の新政権発足まで法案の起草は、所管省庁ではなく連邦法務長官府が担当していたが、2011年の連邦議会開催により2008年憲法が発効するとともに法案の起草権限が各所管省庁に移管された。所管省庁において法案の起草をどの部署が担うかについては、各所管省庁の裁量に任せられているようである。ただ、所管省庁にはほとんど法律専門家はおらず、法律の基礎的なトレーニングすら受けていない職員が法案を起草せざるをえない状況にある¹⁷。例えば特許法、商標法など知的財産に関する法案は、科学

¹¹ 大統領、副大統領、連邦大臣及び連邦法務長官を構成員とする日本の内閣に相当する組織 (200)。Cabinet とも呼ばれている。

¹² なお、国家計画、年次予算又は課税に関する法案については、連邦政府のみが議会に提出できる (100 (b))。各議員にも法案の提出権 (138 (b), 158 (b))、人民院に関する法律 (The Law Relating to Pyithu Hluttaw No.23/2012) 10 (a)条、民族院に関する法律 (The Law Relating to Amyotha Hluttaw No.24/2012) 10 (a)条) があり、議院の各委員会も法案提出権を有するとされている。

¹³ 連邦院と連邦議会の区別については後述。

¹⁴ 法務長官府から提供された資料による。どの機関が連邦レベルの機関に該当するかという問題に関し、連邦議会の各院が設けた委員会、審議会や組織が連邦レベルの機関に該当するかどうかという点が連邦憲法裁判所で争われ、これらの組織は該当しないという判断がなされた (The President of the Union Vs. The Speaker, The Pyidaungsu Hluttaw et al., Constitutional Tribunal Submission No.1/2012)。その後、この判決に不満をもった議会が連邦憲法裁判所の裁判官の弾劾手続を進めたため、裁判官全員が自発的に辞職するという事件が起きた。詳しくは山田美和「ミャンマーにおける「法の支配」- 人権保護と憲法裁判所に焦点を当てて -」工藤年博編『ポスト軍政のミャンマー - 改革の実像 -』アジア経済研究所 (2015年) 参照。

¹⁵ もっとも自らが執行する法律の起草・審議に関わることになる。実際に法案の起草を担当する最高裁判所の法案起草局 (Law and Procedure Department) の職員は、最高裁が所管する法案審議のために連邦議会から呼び出され、議論に参加している。このような点については権力分立の観点から問題ではないかという意識を持つ者もいる。

¹⁶ 法案の起草主体としては、連邦政府 (実質は所管省庁) のほか、それ以外の連邦レベルの組織があるが、前者が中心であるため、ここでは前者について述べる。なお、既述したとおり、連邦最高裁判所も法案提出権を有するが、連邦最高裁判所の職員によると、法案の起草は、最高裁内の法案起草局が担当し、最終的には裁判官会議 (Judicial Conference) で承認を得た後、連邦最高裁が直接連邦議会に法案を提出するとのことである。これらの法案については、原則として連邦法務長官府、大統領府及び連邦憲法裁判所の審査を経るようであるが、必ずしもこれらの機関の審査を経なければならないというわけではない。仲裁法案のように連邦法務長官府による審査の終了を待たずに連邦議会に提出された法案もある。

¹⁷ 法学部出身者の採用を行っている省庁も徐々に増えてきているが、まだ、十分とは言えない。

技術省（現教育省）が所管しているが、起草担当者は、工学など理系出身者ばかりで法学の教育を受けた職員は皆無であった。会社法を所管している国家計画経済開発省（現計画財務省）の起草担当者の中にも法学部出身の者はいなかった。これらの法律については、いずれの省庁も海外の専門家の支援を得て、法案の起草に取り組んでいた¹⁸。また、所管省庁が、連邦法務長官府で以前、法案起草に携わっていて連邦法務長官府を退職した元職員に依頼して法案を起草してもらうケースもあるという。

加えて所管省庁における法案起草段階において、利害関係者の意見を聴取するといったことはほとんどなされておらず、省庁間での意見の擦り合わせ¹⁹を行うといったこともあまり行われていない。また、法案の起草は、トップダウンで開始されるのが通常であり、立法事実の調査及び当該調査に基づく政策要綱の作成、また、政策要綱に対するパブリックコメント²⁰といったことも十分ではない²¹。

(3) 連邦法務長官府における法案の審査

所管省庁で起草された法案は、連邦法務長官府に送付され、法案の審査を受ける。連邦法務長官は、大統領、各省庁、議会における議長、連邦レベルの組織等に対して法案の審査を含む法的な助言を行う政府機関であり（237 (a), 連邦法務長官府法 12 (c)条）、連邦政府の一員である（200 (d)）²²。法案の審査は、法案助言局が行い、連邦法務副長官、連邦法務長官の決裁を経てコメントが所管省庁に戻される。

法案審査は、①憲法及び既存の法律との整合性を確保しているか、②国家の政策及び目的との整合性は確保されているか、③国家及び公益の保護に資するものか、④国家の存続及び安全に悪影響を及ぼさないか、⑤人民の安全や財産に悪影響を及ぼさないか、⑥国家としての一体性を阻害しないか、⑦各民族の慣習に影響を及ぼさないか、⑧各省庁の所管事項に混乱が生じせしめることはないか、⑨主権の維持と国際条約との整合性は確保されているか、⑩当該法案に関連する重要な事項が盛り込まれているか、といっ

¹⁸ 所管省庁における担当職員が法案の起草にどの程度具体的に関わるかについては濃淡があり、知的財産法の起草に関し、科学技術省の職員は、日本の特許庁や世界知的所有権機関（WIPO）の専門家によるアドバイスを聞きながらも法案の起草自体は自らが行っていたが、外部のアドバイザーに丸投げをするケースも散見される。

¹⁹ 例えば日本で行われている各省に対する引用法令の照会や各省協議などは行われていない。

²⁰ 法案が連邦議会に提出された段階で、国営紙に法案が掲載され、パブリックコメントが募集されることもあるが、提出されたパブリックコメントはあまり活用されていないようである。ただ、これは法案に対するパブリックコメントであり、日本でよく行われているような政策要綱段階でのパブリックコメントは見られない。

²¹ また、当法整備支援プロジェクトが始まった2013年11月初旬は、法案自体が国家機密に該当するという軍事政権下での考え方が強く残存しており、法案の開示を受けること自体が難しく、法案の起草及び審査に対する協力の支障となっていた。

²² 連邦法務長官は、法案の審査については、日本における内閣法制局と同じような機能を有しているが、このほかに国の訴訟代理人として訟務を担当するほか、刑事事件の起訴、訴訟追行などの検察権限（ただし、日本の検察と異なり捜査は行わない。）も有している。また、成立した法律の英訳作業も行っている。ただ、法律の数が多く、現在まで発行されている法令の英訳集は、2012年中に成立した法律までにとどまっている。

た観点から行われる²³。これに加えて法案の目的が記載されているか、施行日はいつか、重複事項はないか、文法的な誤りはないか、条文は明確かといった形式的なレビューも連邦法務長官府が行う。

ただ、審査を担当する職員数は十分とはいえない。PCも普及しておらず、ミャンマー語の特殊性もあってソフトウェアを用いた用語のチェックなどもすることができない。紙媒体でのレビューを余儀なくされているなど法案の審査を効率的に行うために十分な人的・物的なインフラが整っているとは言い難い。また、所管省庁から提出されるのは、カバーレターと法案のみで法案の概要に関する説明資料もなく、審査担当の職員が審査のために必要な法案の目的、内容や背景情報を十分に理解して審査しているかも疑わしい。会社法や知的財産法など経済立法を審査するためには、基礎的な民事法制の理解が欠かせないが、軍事政権のもとでの法学教育に対する抑圧により、必要な知識を有している職員は必ずしも多くない²⁴。

連邦法務長官府が送付したコメントに所管省庁が従う法的な義務はなく、それに沿った修正をするかどうかは最終的には所管省庁に委ねられているが、事実上、連邦法務長官府のコメントに沿った修正がなされているようである。既述したとおり法案審査は幅広い観点からなされるが、政策事項については、所管省庁の裁量に委ねられるべき事項でもあるので、法務長官府のコメントも再考を促すといった程度である場合も多いと感じられる。逆に法的事項や形式的事項に関するコメントは端的に修正を求めるコメントになっているようである。

(4) 大統領府における審査及び連邦政府の承認

連邦法務長官府による審査が終了した後、法案は、大統領府及び大統領法律顧問²⁵による審査を受ける²⁶。大統領府及び法律顧問による審査は、憲法、既存の法律及び国際法との整合性の確保といった観点から行われる²⁷。所管省庁は、必要があれば修正したうえで連邦政府の閣議に提出し、承認を得る必要がある。承認が得られた法案は連邦議会に提出される²⁸。

(5) 連邦議会における法案審議²⁹

(a) 連邦議会の構成について

連邦議会は、人民院 (Pyithu Hluttaw)、民族院 (Amyotha Hluttaw) の二院で構成される (74)。法律が成立するためには、原則として両院で法案が可決され、大統領

²³ 連邦法務長官府職員から提供された資料による。

²⁴ 法学教育については、ILAC / CEELI Institute Report “Emerging Faces: Lawyers in Myanmar” (September 2014) 参照。また、軍政下の教育制度については、増田知子「ミャンマー軍政の教育政策」工藤年博編『ミャンマー政治の実像 - 軍政 23 年の功罪と新政権のゆくえ -』アジア経済研究所 (2012 年) 参照。

²⁵ テイン・セイン前政権のもとでは 3 名の法律顧問が任命されていた。

²⁶ 連邦法務長官府職員から提供された資料による。

²⁷ 大統領法律顧問の一人から提供された資料による。

²⁸ 実務としては、法案は、連邦政府事務局の事務総長から連邦議会事務総長に送付されるとのことである。最高裁判所所管の法案については前掲注 16 参照。

²⁹ 議会事務局職員からの聞き取りによる。

の署名を得ることが必要である。両院とも定数の1/4は、国軍最高司令官が指名する国軍の軍人議員で構成され、残りの3/4が選挙によって選ばれる議員で構成される。人民院は、郡 (Township)³⁰ を基礎として小選挙区制によって選出された議員 (330名) 及び軍人議員 (最大110名) からなる。民族院は、各州・管区から12名ずつ小選挙区制によって選出された議員 (168名)、軍人議員 (最大56名) からなる。この両院に加えて両院の総議員を構成員とする合同会議も法案審議・採決を行う場合がある³¹。この合同会議も憲法上、連邦議会 (Pyidaungsu Hluttaw) と呼ばれている (例えば95 (b), 139 (c), 159 (c))。以下では、この合同会議のことを連邦院といい、人民院、民族院、連邦院を併せた連邦レベルの議会という意味で連邦議会という言葉を用いる。

人民院及び民族院の議員の任期は、人民院の第1回会議の日から5年間である (119, 151)。人民院及び民族院の通常会は、少なくとも1年に1回開催される (126, 155)。

(b) 法案の連邦議会への提出と先議院の決定

連邦政府などの連邦レベルの組織が提出する法案 (Public Bill) は、まず、連邦院に提出され、連邦院の議長が先議院を決定する。なお、審議の順序について、人民院、民族院間で優劣の差はない (101)。議員及び議院の委員会も法案 (Private Bill)³² を提出することができるが、これらの法案は、まず、議員又は委員会が所属している議院に予備審査のため上程される。当該法案の審議入りについて異議が出された場合は、本会議において承認が得られた法案のみ審議が続けられる。なお、Public Bill とも Private Bill ともに会期が始まる30日前までに原則として連邦院に提出されなければならない。ただ、上・下院議長による特別の指示がある場合には例外が認められ、実際には、重要法案であれば、会期中に提出されたものであっても、当該会期で審議されることがあるとのことである。

(c) 議会における審議

先議院に法案が送付されると、全ての法案について最初に先議院の法案委員会 (Bill Committee) で検討が行われる。法案委員会は、法案が、①憲法、既存の法律及びミャンマーが国際法上負う義務と整合しているか、②国家の優先順位に適合しているか、③国家及び人民の利益に奉仕するものか、④国家の安全に危険を及ぼすものでないか、⑤実態に合ったものかどうか、⑥現実的に履行が可能かといった観点から審査を行う³³。法案委員会は、憲法に基づき各院にそれぞれ設立される常設委員会 (115 (a),

³⁰ ミャンマーの地方行政区の単位の一つ。連邦 (Union) - 州・管区 (State・Region) - 県 (District) - 郡 (Township) の順に行政区が小さくなる。各郡の人口は一定していないので例えばエーヤワディ管区のラブッター (Labutta) 選挙区は有権者数が30万人を超えるのに対し、ヤンゴン管区のココグユン (Cocogyun) 選挙区の有権者数は僅か800人であり、一票の価値が甚だしく異なる。選挙データについては、北九州市立大学伊野憲治教授から頂いた。

³¹ 例えば国家計画、連邦政府予算又は税制に関する法案は、この合同会議において審議され、議決されることになっている (100 (b))。

³² 新政権のもとでは、前掲注14にて紹介した連邦憲法裁の判決とは矛盾しているが、委員会提出法案は、連邦レベルの組織の提出法案、すなわち Public Bill として扱われているという。

³³ 前掲注5参照

147 (a) の一つで委員長 1 名、秘書官 1 名、他の委員 13 人から構成されている。法案委員会の審議には、法案委員会の委員だけでなく、関連する他の委員会の委員、政府職員、審議会 (Commission)³⁴ (118, 150) 等の委員も法案委員会の許可を取って議論に加わることができる。法案委員会は、その修正提案とその理由を報告書にまとめて本会議に提出する。ただ、法案委員会が全ての法案を自らが審査するのは困難であるため、関連する他の委員会が希望する場合や多数の利害関係者がいる場合などは、法案委員会が関連委員会に法案の審査及び報告書の起草を委ねる場合もあるという。この場合であっても、法案委員会の委員の少なくとも一人は関連委員会で議論に関与し、また、関連委員会が起草した報告書については、最終的に法案委員会の承認がなければ本会議には提出されない。

憲法上、法案の可決には、本会議に出席し、投票した議員の過半数の賛成が必要とされている (129 (a), 155) が、法案委員会から報告書が提出された後、本会議においてすぐに投票が行われるわけではない。まず、議長が全ての議員に対して法案委員会の提案に異議がないかどうか確認する。異議がなければ、この法案は出席議員の過半数が賛成したものとして可決され、この院を通過することになる。一人でも法案委員会の提案に反対する議員がいると再度、法案委員会が開催され、その反対した議員も招かれ、議論が行われる。再審議の結果、反対議員が考えを変え、当初の法案委員会の意見に賛成することもある。また、両者の間で妥協が成立し、当初の法案委員会の提案が修正されることもある。この場合は、再度、本会議で議員のコンセンサスが得られているかの確認がなされ、確認が取れた場合に修正案がこの院を通過することになる。妥協が成立しない場合、法案委員会の提案と反対議員の提案が本会議の採決にかけられ、投票が行われることとなる³⁵。

同様に後議院でも、法案委員会 (必要があれば関連委員会) における検討、本会議での審議・採決が行われる。後議院は、先議院で可決した法案について、可決、否決又は修正を加えて可決することができ、議決後、法案は先議院に返付される (139 (a), 159 (a))。

³⁴ 議員の他、専門的知識・経験を有する一般人をも構成員とすることができる会議体。例えば法務・特別問題査定審議会 (Commission for Assessment of Legal Affairs and Special Issues) には、元法務長官府の職員や弁護士などもメンバーになっている。この審議会は、旧政権下では上下両院に 1 つずつ設けられていたが、しばしば対立し、議事を遅延させる原因となっていたため、新政権では、連邦院に 1 つ設けられることとなった (審議会の現在の会長は、シュエ・マン前連邦院議長)。現在、この審議会が既存の法律の中から改廃すべき法律の選定を行っている。

³⁵ 複数の反対議員からの提案 (例えば議員提案 1 と議員提案 2) がある場合は、まず、法案委員会提案と議員提案 1 との間で採決がなされ、法案委員会提案が多数を占めた場合は、次に議員提案 2 との間で採決がされる。この場合に法案委員会提案が多数を占めた場合は、法案委員会提案がその議院の議決となる。議員提案 2 が多数を占めた場合は、議員提案 2 がその院の議決となる。他方、最初の議決で議員提案 1 が多数を占めた場合は、次に議員提案 2 との間で採決がされる。この場合に議員提案 1 が多数を占めた場合は、議員提案 1 がその議院の議決となる。議員提案 2 が多数を占めた場合は、議員提案 2 がその議院の議決となる。このような実務が定着するまでにかかなりの時間がかかったという。

後議院が先議院と同一の法案を可決した場合、法案は連邦院で可決されたものとみなされ (95 (a)), 法案は大統領に送付される。後議院が修正案を可決した場合は、修正案は、再採決のため先議院に送付され (139 (b), 159 (b)), 同案を先議院が可決した場合、法案は連邦議会で可決されたものとみなされ (95 (a)), 法案は大統領に送付される。先議院と後議院で議決が分かれた場合は、連邦院が開催され、ここで承認された法案が大統領に送付される (95 (b), 139 (c), 159 (c))。なお、連邦院における議事は、会議に出席し、投票した議員の過半数で決せられる (86 (a))。

議事運営については、法案委員会の提案に反対する議員がいる場合に再度、法案委員会の審議が開かれるという点に現れているように議員間のコンセンサスが非常に重視されている。ただ、他方、各院の法案委員会が全ての法案を審議しなければならず、この法案委員会に過度な負担が掛かっているとの指摘がされている。また、連邦議会の事務局の職員の総数は、現在では1,100名を超えたとはいえ、若手の職員が中心で議員の立法作業を支援するための調査機能や議事運営をスムーズに行うための事務局機能も脆弱と言わざるを得ない。もっとも例えば法学部出身者からなる法制局的な機能をもつチームを作るとか、連邦法務長官府から講師を招き、法案審査に関する勉強会を開催するといった業務改善の動きも見られ、今後の動向が注目される³⁶。

(d) 大統領の法案への関与³⁷

連邦院の承認を得た法案及び承認を得たとみなされた法案は、大統領に送付される。大統領の署名によって法案は成立するが、大統領は、コメントを付した上で法案を連邦院に返送するという形で、法案に対する拒否権を有する。法案の受領後14日以内に拒否権を行使しなかった場合、大統領の署名がなくとも法案は成立する (105 (a)(c))。拒否権が行使された場合、大統領のコメントが付された法案は、再度、連邦院に差し戻される。これに対して両院の法案委員会を合わせた合同法案委員会が検討を加えて報告書を作成する。その報告書をもとに連邦院は再び審議を行い、最終的に合同法案委員会の検討した点それぞれに対する採決がなされる。連邦院は、コメントに沿って修正することもできるし、コメントを受け入れず当初の法案どおり、議決することもできる (106 (a))。再度、連邦院が議決し、大統領に送付された法案に対しては、大統領は拒否権を有しない。大統領は、受領後7日以内に署名を行い、法律を公布することになる (106 (b))。法案に署名しない場合であっても、受領後7日間経過後に法律となる (106 (c))。成立した法律は、官報によって公布され、法律に別段の定めがない限り、即日施行される (107)。

連邦議会の第1会期から第10会期までの間に大統領が拒否権を発動し、コメントを付した法案について連邦院で再議決された回数は241回あるが、大統領のコメントの通りに可決されたのは163回に留まる。特に連邦議会の各院の権限に関する法案や

³⁶ 注1記載の日本での研修は、これらの業務改善の契機となった。

³⁷ 中西嘉宏「民政移管後のミャンマーにおける新しい政治 - 大統領・議会・国軍 -」工藤年博編『ポスト軍政のミャンマー - 改革の実像 -』アジア経済研究所 (2015年) 参照。

政党が深く関与した法案については大統領の修正コメントは受け入れられない傾向にあり、議会の自律性の高まりを感じさせる。もっとも新議会は、アウン・サン・スーチー氏の強力なリーダーシップのもとで選挙戦を勝ち抜いた NLD が両院の過半数を占め、同氏は国家顧問として行政府だけでなく、立法府にも影響力を行使できる立場にある³⁸。前政権のように、行政府と立法府との間で対立は深まらないのではないかとも思われるが、今後の動向を注視したい。

3. おわりに

これまでミャンマーの立法過程について説明してきた。議会を通した立法という民主的なプロセスが制度化されているが、法案の起草から審議までの過程において多くの問題点があり、改善の余地は大きいと思われる。

民主国家においては、法律はその対象となる人々の意思が反映されることが必要であり、そのためには立法過程の透明性が求められる。他方、ミャンマーのように急激に政治的にも経済的にも変化を遂げようとしている国にとって法整備は急務であり、立法過程の効率性が求められる。立法過程の透明性、効率性を向上させていくためには、既述した問題点の解決を図る必要がある。そのためには、立法制度自体の改善とともに立法に関わる人材の育成が欠かせない。暗記中心の教育は、上意下達で支配する軍政の強化に役立ったかもしれないが、自らがイニシアチブをとって問題点を解決していこうとする問題発見・解決型の人材を生み出すことには貢献していないと思われる³⁹。

新しい法制度を構想するためには、①関連する経済的、社会的な事実の調査、②上記①の調査から抽出された問題点を解決するための政策の検討及び決定、③上記②で決定した政策に基づく法案の起草というステップを踏むことが必要である。このようなステップを実行していくためにはボトムアップ型の政策決定過程を踏むことが必要であり、そのためには問題発見・解決型の人材が不可欠である。ただ、一からそのような人材を生み出す時間的な余裕はミャンマーにはなく、省庁にいる中堅職員をいかに活用できるかにかかっている⁴⁰。そのためには、慣れ親しんだ思考様式の変更も伴う場合も多い。そのような場こそ、まさに外部のアドバイザーが活躍すべきところである。抽象的に問題発見・解決が大切だからそのようにすべきだと言ってもあまり意味はない。具体的な案件を取り上げ、一緒に調査を行い、発見した問題点をどのように解決するか共に考えることが重要である。

³⁸ 2016年4月1日付 Myanmar Times 記事 <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/19783-daw-suu-to-get-new-powers-under-draft-law.html> 参照

³⁹ 以前、ヤンゴンにある最高裁判所の研修施設を訪ねた際の話であるが、新任裁判官に対する民事訴訟法の講義を見学することができた。そこでの講義形式は、講師が民事訴訟法の条文を声に出して読み、それを新任裁判官が繰り返すというものであった。2、3ヶ月後には裁判官として実務につく新任裁判官に対して民事訴訟法の条文といった基本的なことから教えなければならないという点とともに条文の暗記が研修の中心であることに驚いた。

⁴⁰ 省庁による法案作成ではなく、議員立法を強化するという方向性もあろうが、まずは、行政部の専門的・技術的な知見をもとにした政策の速やかな実行が可能となるよう行政府内での立法過程の改善が急務だと思われる。

そのような考えに基づき、JICA ミャンマー法整備支援プロジェクトの活動の一つとして、現在、連邦最高裁判所とともに倒産法制の改革のための調査研究を行っている。中堅職員からなるワーキンググループを作り、そこに法曹資格を有する日本のアドバイザーが加わり、現行のミャンマー倒産法制について分析や他国の倒産法制との比較、国際機関が発行している倒産法制ガイドブックなどの研究をしている。今後、そのような調査研究をもとにミャンマーの経済社会に適合した倒産法制に関する政策をまとめ、それに基づいて法案の起草を進める予定である。また、政策をまとめるにあたっては、関連省庁や議会関係者からも議論に参加してもらったり、パブリックコメントを行ったりすることを予定している。このような活動は、先ほど述べた問題発見・解決型の人材育成に寄与することになる。また、立法過程における制度改善の契機ともなる。

当プロジェクトのカウンターパートは連邦最高裁判所及び連邦法務長官府であるため、これらの機関を中心にプロジェクト活動を進めていくことになる。しかし、仮に所管官庁がいくら良い法案を起草したとしても、連邦議会での審議が透明性に欠けていたり、非効率であったりしたら活動の効果は半減してしまう。そのような意味で当プロジェクトにとっても議会における審議過程の改善もインパクトが大きく、議会との連携も必要かつ重要である。

ミャンマーに新政権が誕生して間もないが、立法過程に関する制度改革の動きは遅かれ早かれ出てこよう。そのような制度改革のお手本となるようプロジェクトの活動に一層励みたい。

最後に当プロジェクトを支えて下さっている関係者の方々に感謝したい。特に法務省法務総合研究所国際協力部には、現地での活動のサポートから日本での研修の受入れまで様々な形でプロジェクトを支えて頂いた。2015年3月の日本での研修がなければ本稿は存在しなかったであろう。また、本稿は当プロジェクト活動の中から生まれてきたものである。最近まで現地専門家として同じくネピドーに駐在し、共にプロジェクト活動をしてきた國井弘樹前専門家（現福岡地方検察庁検事）及び坂野一生前専門家（現神戸大学大学院）に改めて感謝の意を表したい。