

2009年1月16日

日本の法整備支援　いま求められているもの

小杉丈夫

1. はじめに

1971年、大阪地裁判事補として、Harvard Law School に留学した。そこで、ロースクール内に設置された East Asian Legal Studies (東アジア法研究所) の存在を知った。そこには、外国(主にアジア)からの研究者、留学生と、アメリカのアジア諸国の法律制度に興味をもつ研究者、学生が集う一大コミュニティ、頭脳集団が存在していた。特に、中国関係の充実が目をつけた。所長の Jerome Cohen 教授は、東アジア研究所のマネジメントの傍ら、中国法の講座を担当していた。71年は、ニクソン大統領の電撃的訪中の年で、それまで米中の関係は閉ざされていたにもかかわらず、膨大な数の中国研究者と、研究、情報の集積があった。将来を睨んだアメリカの中国戦略、世界戦略というものを実感した。中国に比較して、経済の高度成長期であるにもかかわらず日本のプレゼンスの少ないこともまた、ショッキングであった。

法律実務家を養成することを目的とするロースクールが世界に目を向けた研究組織をもち、学生も自由に参加させながら、活発な活動をしていることに感心し、日本との格差を実感した。

その後、1974年 弁護士に転じ、2度のアメリカ留学、ニューヨーク、パリの法律事務所研修を経て帰国した。そして、1977年、韓国ソウルのローエイシア大会にスピーカとして参加したことから、法を通じての外国(特にアジア)との交流に手を染めることになった。

この30年間、私が継続的かつ主体的に係った外国交流は主に以下の3つである。

(1) ローエイシア (The Law Association for Asia and the Pacific)

オーストラリアに本部をおく、アジア・太平洋地域24カ国の任意法律家団体。

1977年の第1回ソウル大会に初参加。1979年～2008年理事、1997年～1999年会長、1999年第21回ソウル大会を会長として主宰、2003年東京大会執行委員長。

(2) 財団法人 国際民商事法センター

1996年の創立以来、理事として、中国、韓国、ベトナム等との支援プロジェクトの企画、実施に参画。特に中国との日中商事法セミナーには1996年の第1回から2008年10月の第13回まで、日本側実務責任者として、担当。

(3) 松尾綜合法律事務所の外国人研修プログラム

1981年、初めてコロンビアロースクール学生を受入れ、それ以来、中国、韓国を含む諸外国の学生、実務家の研修を継続。長期的視野の交流である。

基本姿勢として、本業が弁護士であることを崩さない(依頼者、事務所に迷惑をかけないを第一とし)、外国との交流、支援活動はあくまで業務外のボランティア、奉仕であるとの割切りをもってやってきた。

2. 法整備支援が受ける側との共同作業であること

「支援」という言葉は、日本が外国を援助する、教えるというニュアンスが強い。西欧の法整備支援には「法は西欧で生れ、発達したものであり、法整備支援は、遅れた発展途上国に、西欧の進んだ法を教えることだ」という固定観念がある。しかし、日本からの法整備支援にあたっては、これが法律を道具(あるいは手段)とした異文化の交流であること、日本人と外国人との共同作業であることの認識を持つべきである。

三ヶ月章先生は、よく早稲田大学の校歌の「東西古今の文化の潮、一つに渦巻く大島国の…」という一節を引用されながら、このような異文化の交流という色々思考の重要性を説き、ドイツ法、フランス法、イギリス法、アメリカ法という西欧の国の法を、比較法という手法を通して咀嚼し、日本社会に適用することを会得した日本が、期せずして、アジア諸国への法整備支援を行うに格好の立場にあることを、早に指摘されていた。

ローエイシアの日本組織である日本ローエイシア友好協会では、原田明夫会長の下、「法を通じてのアジア太平洋諸国との協働(collaboration)」ということ活動を基本スローガンとしている。アジアの法律家と一緒に汗を流して法の理念に基づいた社会を創ろう、という趣旨である。

私がローエイシアに参加した、1970年代末から80年代は、インドネシアやタイで反日デモが発生するなど、日本の日本国民に対するアジアの

国々の姿勢は、今よりも遥かに厳しかった。一方で日本を羨望の目で眺め、他方で「頭に乗るな」という、複雑な感情を肌で感じていた。

今日では、アジア地域の経済成長、政情の安定があり、そのような日本批判は表向き少なくなっているが、なお、心すべきことである。

3. 法の支配の理念の普遍性の認識

2と同時に、法の支配（Rule of Law）を実現することが、アジアの諸国に存在するさまざまな不条理、不合理を解消し、これらの社会改革、経済発展につながる、法はそのための道具である、受入れ国の立場、プライドを尊重するという認識が大切である。Rule of Law は Rule by Law ではない。英米で発達した Rule of Law の理念がどのようなものか、支援をする側も支援を受ける側も、きちんとした理解が必要である。法整備支援が、受入れ国の特定の機関の利権と化するなど、かえって受入れ国の不条理、不合理を助長することになってはならないからである。私が実行委員長を務めた 2003 年ローエイシア東京大会のスローガンとして、「法を通しての社会改革」を掲げ、「経済発展の基礎としての司法の独立」というセッションをプログラムに加えたのも、このような趣旨であった。

4. 評価される日本の手法

- (1) 先に述べたように、西欧には、ともすれば、西欧が進んだ国であり、そこで生まれ育った法律や司法制度は至上のものであり、それを、後進の発展途上国に教え、採用させ近代化させるのが法整備支援だという、抜き難い固定観念がある。日本にも、そのような考えを持つ人がいないわけではない。しかし、1でも述べたように、法整備支援では、異文化の交流という基本を踏まえることが大切で、一方的な押しつけは、評価されないし、効果がない。

日本のやり方で、最も高い評価を受けているのが、相手国の専門家と日本の法律専門家が、法律が適用されたときに、その国の社会にどのような影響がでるか、あるいはその国の実情に、このような条文を適用するのが適当かどうか、というような問題を、きめ細かに検討し、両国が協力して相手国の実情に合わせた法律、法制度を一緒につくり上げるというやり方である。

カンボジア民訴法の制定は、正にこのような手法から生まれた成果と

いえる。

- (2) アジア諸国より早く西欧法の導入をした日本には、導入の過程で、成功、失敗を含め、さまざまな経験を蓄積している。この経験の蓄積は、日本にとって大変大きな財産である。実は、日本人は、このことを十分に認識していない。法律が、ようやく制定できたとしても、それが実効性のあるものとして、運用、実施できるかどうか、運用する人の養成、訓練をどうするかも含めて、途上国の大きな課題であるからである。

2008年10月北京で開催された国際民商法センター主催の第13回日中民商事法セミナーは、同年8月に実施された中国独禁法の実施、運用をテーマとし、その執行にあたる中国国家発展改革委員会の全国の下部組織の担当官を聴衆とするものであった。日本からは、公正取引委員会の元事務局担当者3名を派遣し、日本の戦時中、戦後の独禁法制定、公正取引委員会創設から、独禁法の運用から生じた日本社会との軋轢、企業の抵抗、不十分な法執行などの諸問題を率直に説明した。中国側からは、「アメリカやEU独禁法を直接中国に適用することだけを考えてきたが、今回のセミナーを通じて、日本のフィルターを通して、中国の独禁法の適用、執行を考えたことがいかに有益であり、実用性があることが判った」、という評価がなされた。

- (3) 研修のやり方として、日韓パートナーシップ研修のように途上国の研修生だけでなく、日本人も研修生として参加させ、同じプログラムを受講させるというやり方は、日本人研修生にも得るところが大きく、研修生同士の交流も深まるということで、大変よいことだと思う。これも、西欧の国からの法整備支援にはあまり見られない、日本型研修の特徴の一つと考える。
- (4) 法律の運用、執行については、上(官)からの実施を説くだけでは足りない。発展途上国では、立法も、法の執行もすべて、官の仕事という観念が強い。もとより、発展途上のステップとして、そこから物事がはじまる、ということはある。しかし、いずれは、執行、運用に民間の側の自主的な参画なしには、適切な法の運用、執行はできないということを理解してもらわなければならない。

2006年北京で開催された日中民商事法セミナーは、「循環型社会を構築するための法制度」という、エネルギー、環境問題をテーマとするものであった。このときは、3名の講師の1名には日本の法制度の解説を

する学者を選んだが、あとの2名は、トヨタ自動車株式会社、新日本製鐵株式会社の環境部長にお願いし、企業が法規制に対応して如何に自主的に取組んでいるかを説明していただいた。

私自身も、ベトナム破産法の制定作業にあたって、ベトナムの立法担当者に対して、日本の会社更生法の保全管理人、管財人の役割を説明して、裁判所だけでは手続は進まない、弁護士との関与、協力が不可欠なのだということを縷々説明し、理解を求めたことがあった。もっとも、ベトナムの立法担当者は、このような話が立法に何の役に立つのだと、不満な様子であることが見てとれ、理解してもらうことの難しさを実感した。

- (5) このように、手探りで、試行錯誤の中で、無意識的に形成されてきた上記(1)乃至(4)に見られる日本型法整備支援の手法は、2.で述べた日本が指向する異文化交流、協働作業としての法整備支援の理念と、期せずして、よく合致している。その点は大いに自信を持ってよいと考える。

同時に、13年の年月の経過の中で、最近は、ともすれば、単に従来と同じプロジェクトを毎年行うことで事足りりとする傾向がないとはいえない。常にプロジェクト、企画の内容を反省し、再検討し、外部からの意見、支援を受ける国々からの意見も参照して、実効性あるものにしていく不断の努力が必要である。

5. 同じ人間による継続的活動の必要性

どの国際団体、国際活動を見ても、人同士のつながり、人の関係で物事が動くというのが実態である。同じ人間がある程度の期間、同じポジションで仕事をするのが大切である。私のローエイシア会長就任は、自分で立候補、選挙運動をすることもなく、他理事から一致して推されて就任したのだが、理事18年を務めた後であった。18年は異例であるが、官・民を問わず、組織には人事異動があり、同じ人間が、一つのポジションを長く務めるのは仲々難しい。

他方、ボランティアが継続して長期間やるには経済的負担、将来のキャリアとしてプラスかなど、難問がある。民間の法整備支援参加者、協力者を増やすためには、このような難問を解消、あるいは少なくする仕組みを社会全体として考える必要がある。

6. 人の輪の形成

外国側についても、日本側についても、ある法整備支援プロジェクト、研修に参加した人達の、その後のケアが大事である。彼等は、法整備支援事業の将来の重要なサポーターになりうるからである。

極東アジア犯罪防止研究所（UNAFEI、国連の組織だが、現実には日本政府、法務省の運営）が、一つの成功例で、ローエイシアなど国際会議の場で、各国で要職についている UNAFEI 研修の同窓生が、親し気に語り合う光景をよく見かける。

日本の法整備支援事業についても、自主的に、同窓会のような集りが生まれていると思われる。日韓パートナーシップ研修に参加した、法務局職員から、研修で韓国語に目覚め、研修後も学習して、引続き韓国側研修生と交流を続けているというような話を聞くと本当にうれしい。更に、きめ細かく、ネットワーク化、組織化を促す必要があると考える。

7. 人材協力体制の構築

三ヶ月章先生は、「法整備支援は、法務省が所管する国同士の協定に基づく国レベルのもの、国際民商事法センターのような国と連動する民間企業の参加、ローエイシアのような個人レベルの草の根活動」の3つが揃わないと、うまく機能しないとっておられた。法整備支援に貢献する人材を如何にして得るか、如何にして増やすかが大きな課題である。法務省・検察庁、裁判所、弁護士会、学者、NGO、企業、個人の連携が成功の鍵である。官（法務・検察・裁判所）の法整備支援に割ける人員は限られたものにならざるを得ず、企業も、資金の拠出はともかくとして営利活動をこえたところに人員を派遣することは難しい。

司法改革の下、増員が予定されている弁護士に法整備支援の担い手としての期待は大きい。実際、若手弁護士に、法整備支援に関心を持つ者は少くないのである。ただ、もう一步踏み込んでもらうための環境づくり、例えば、支援活動を経験した者の法律事務所、研究機関への就職や、国際機関の職員への途を整備するなどを考慮する必要がある。学者、研究者の世界でも、法整備支援への貢献が、本人の業績として評価されるような仕組みを考えなければならない。

8. 最近危惧すること

国際会議に出席したり、海外の人達と接触して、最近危惧するのは、日本のプレゼンスの低下である。法律を含めてあらゆる面で、日本の内向き指向が目立つ。外国に目を向けることを、ことさら遮断するような法科大学院の教育制度は、見直されなければならない。

対照的に、アジア諸国の擡頭は目ざましい。2008年10月には、マレーシアのローエイシア大会に出席し、同年12月には、中国の上海交通大学を訪れた。いずれの機会にも、アジアの若い法律家の活気ある言動、真摯な向上心に強い印象を受けた。日本の法科大学院教育は、世界に目を向ける法律家を育てない。このままではJapan bashing, Japan passing, Japan nothingになってしまう。

日本が法整備支援に取り組むことは、実は、日本がこれらの国の仲間入りして、真の国際性を身につけ、将来、世界市民として生きて行くための、自分達のための営みなのである。法整備支援事業に従事する人材を育て、理解者を増やすことが、実は日本の社会改革を押し進め、国際競争力を強める原動力になるのである。

9. まとめ

とりとめのない話になった。30年も、色々なことに参画、関与したにしては、力不足を露呈しており恥かしく思う。

数年前、作家の塩野七生さんが、五木寛之氏と対談したテレビ番組で、ローマ人は法律によって、他民族が共存する大帝国を築き、パクスロマーナを実現したという話をされ、「だから法律は文化なのです」と結ばれた。我が意を得た思いで、思わず「そうだ」と叫んでしまった。

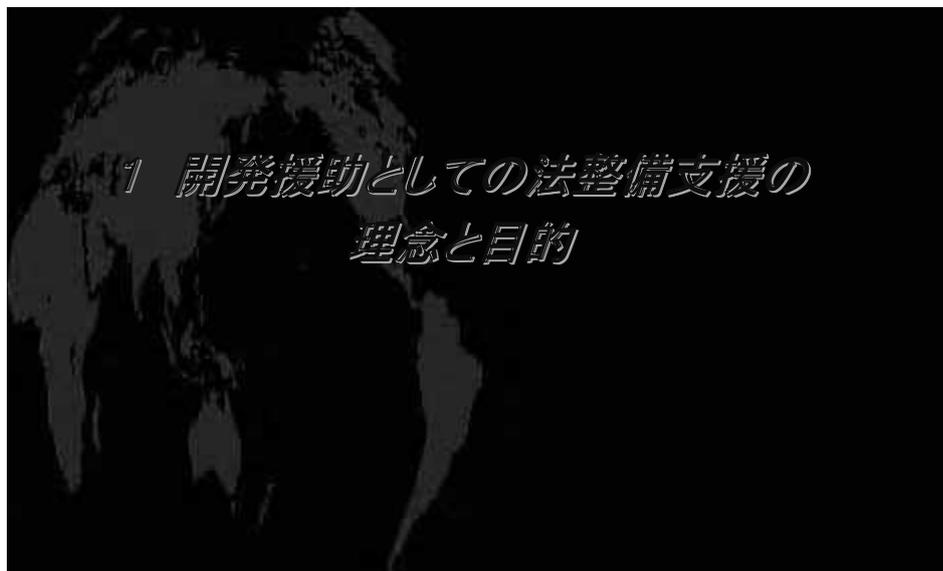
法整備支援が、他民族の共存と世界平和の構築のための文化的営みであり、この事業に日本が貢献するという共通認識が定着すれば、積極的に参加してくれる人も増える。日本国民からの支持、共感をもっと期待できると思う。法整備支援は、単なる道路やダム建設に代わるODA援助ではないのである。

以上



本日のトピック

- 1 開発援助としての法整備支援の理念と目的
- 2 法整備支援プロジェクトの経験と課題
 - ベトナムの支援事例から
 - プロジェクト型の支援の特徴
- 3 今後の日本の法整備支援に向けて



法整備とは

- * 法整備とは：社会の安定と経済発展に向けて、法の支配を浸透させ、グッド・ガバナンスの実現を目指す法・制度構築の長期的プロセス - 「絶え間ない国家の営み」
- * 国の発展段階、社会状況、取り組まなければならない開発課題に応じて、法整備の拡充、改善のニーズは変化し、存続する

JICAの法整備支援の4つの領域

ルールの整備(法案起草、立法化促進)

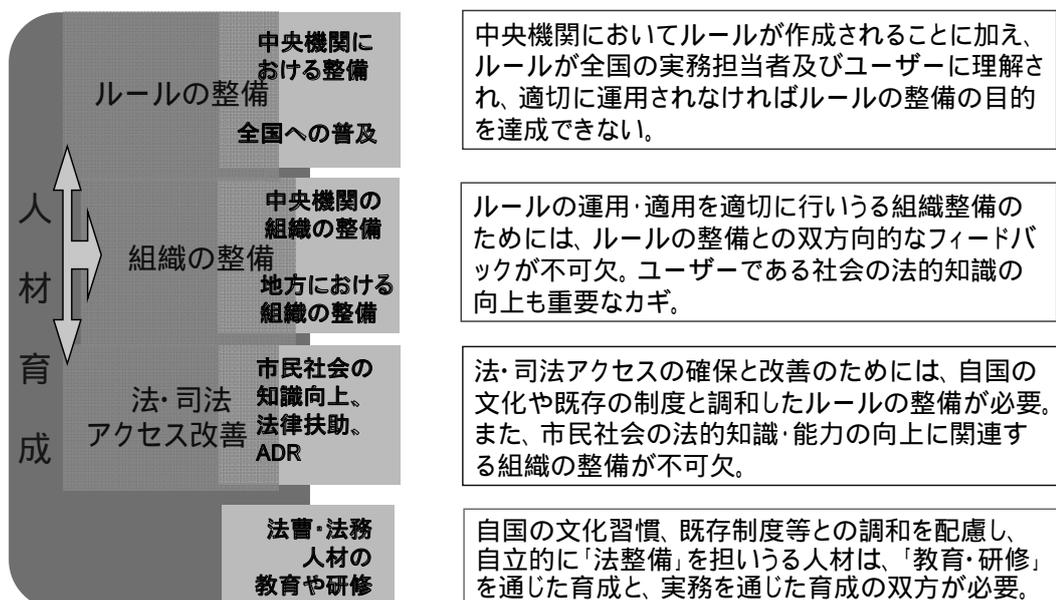
組織の整備(法の執行・運用のための諸制度、法を適用して紛争を解決するための諸制度の整備)

社会の法・司法制度アクセスの確保と改善

上記 ~ を担う、法曹・法務関係者等の
人材育成

三つの領域の相互関係と人材育成の重視

三つの領域の相互関係と自立的に法整備を担う長期的な人材育成を重視



政府開発援助の政策的枠組み

1. 『政府開発援助(ODA)大綱』(2003年8月閣議決定)の「基本方針」に基づく二国間協力の実施

開発途上国の良い統治に基づく自助努力を支援

「人間の安全保障」の視点

公平性の確保

わが国の経験と知見の活用

国際社会における協調と連携

2. 法整備支援は、人づくり、経済社会基盤の整備に並び、自助努力支援の重要な柱に位置づけられている

JICAの法整備支援における基本的理念

- * 開発途上国の安定と発展に向けて、法の支配の浸透を促進するための開発途上国側の自助努力を支援
- * 三つの領域の相互関係を重視し、国の発展状況や政策課題に対応した支援内容の検討
- * 自立的に法整備を担う長期的な人材育成を重視し、主体性(オーナーシップ)を尊重
- * 支援受入国の社会に根付く支援を重視
- * 日本の経験・知見の活用(法制度を自国の文化や価値観にあわせてカスタマイズし、社会に根付く形で取り入れてきた経験。日本法のみならず、他国の法律・制度に精通した人材が豊富)

2 法整備支援プロジェクトの経験と課題

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (1)

法整備支援プロジェクトフェーズ1、2 (1996.12. - 2003.11.)

- ・1996年より長期専門家を派遣
- ・日越の法制度比較を行う中で、ベトナムの法整備上の課題と支援ニーズを特定
- ・ベトナムの政策課題の明確化(ドナー間協調による”Legal Needs Assessment”の実施(2000-2002))
- ・関係者間の信頼関係の醸成と具体的な起草支援の開始

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (2)

法整備支援プロジェクトフェーズ3 (2003.12. - 2007.3.)

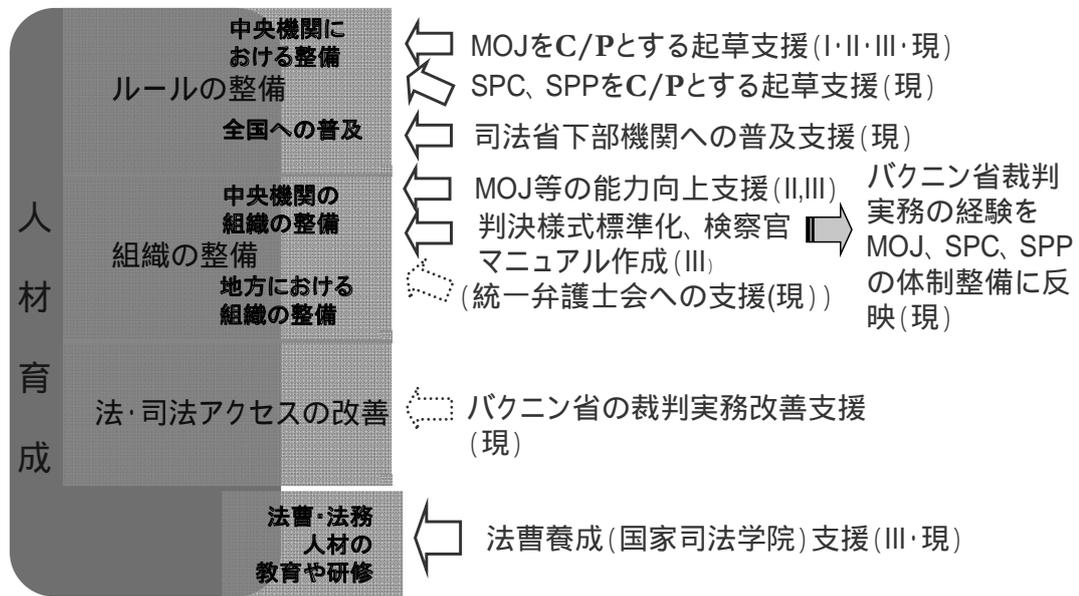
- 多角的な視点(ルールの整備、組織の整備、それらに関わる人材の育成)から、包括性・相互関連性に留意して法整備支援を検討。
- ・ 実務上の問題を、ルールの整備や人材の育成にフィードバックすることを意識。
- ・ ベトナムの政策課題の更なる明確化(共産党政治局決議第48号及び第49号(2005年))

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (3)

法司法制度改革支援プロジェクト: 現行フェーズ(2007.4. -2011.3.)

- ・ フェーズ3までの多角的な視点からの包括性・相互関連性を考慮した支援に加え、中央レベルのみならず地方レベルの課題の解決への取組みも検討。
- ・ パイロット地区を設置し、同地区における裁判実務から得られた教訓と考え方を、中央機関にフィードバックし、ルール・組織の整備及び法曹人材育成に反映することにより、実務改善への取組みを検討。法・司法アクセスの確保と改善への寄与も期待。
- ・ 法整備関係機関(司法省(MOJ)、最高人民裁判所(SPC)、最高人民検察院(SPP)及び統一弁護士会(予定))間での、ベトナムにおける法整備上の課題の認識共有と解決に向けた共同の取組みの模索。

支援プロジェクト事例(ベトナム)の展開



JICAのプロジェクト型支援の特徴

- * プロジェクト型協力:対象の支援領域、達成したい成果目標、カウンターパート(C/P)機関、一定の協力期間を設定して行う援助
- * プロジェクトの選択は「選択と集中」による (海外経済協力会議の「法整備重点国」、当該国の国家開発計画、日本(JICA)の国別援助計画との整合性、日本から学びつつ支援を受け入れたいとの意思、日本の比較優位性)
- * 中長期的、包括的な視野から、相手国の自立発展の促進を図るため、特定のルール整備や組織整備、人材育成への支援を通じ、基本的なノウハウやメカニズムの確立、自立的な法整備の担い手の育成に目標をおく。

JICAのプロジェクト型支援の設計と実施

- ・ 当該国の法整備上の課題のなかから、目標を設定
- ・ 設定目標達成に必要な全体プロセスおよび全プロセスの実施に必要な期間や活動範囲を検討して、プロジェクト枠組みを設定(スコーピング)
- ・ 相手国側との協働プロジェクトとして設計、合意形成し、実施(C/P機関の組織・人材能力開発状況を考慮に入れつつ、設定期間内の技術移転目標の達成を目指す)

プロジェクト型支援の有用性と教訓(1)

<有用性>

- * 段階ごとに、達成すべき目標、実施する活動を具体化・共有化することにより、段階ごとに目指す到達点と、到達までに取り組むべきプロセスが明確化され、協働活動の円滑的实施につながる。
- * 発展段階に応じ変化する活動内容に対し、プロジェクトごとに適切な相手国機関・関係者を選び、協働体制を組むことが可能となる。
- * プロジェクトのモニタリング・評価により、対応領域における段階ごとの成果の達成状況の確認や軌道修正、協力の終了の判断が容易になる。

プロジェクト型支援の有用性と教訓(2)

<教訓>

- * 法整備支援においては、当該国の既存の制度、社会文化の基礎調査、相手国との信頼醸成のプロセスを、プロジェクト・フェーズに組み込む必要があること。
 - * 基礎調査や信頼や対話に基づく情報提供が十分行われなければ、適切な目標設定や協力内容の設定が困難であること。
 - * 関連法令間の調整メカニズムの不足している国における調整コスト、最終的な立法プロセスが内政に属するためスケジュール管理しえない点を配慮した柔軟なプロジェクト運営が必要であること。
 - * 長期的展開を念頭においた国内支援体制の検討が必要であること。
-



3 今後の日本の法整備支援に向けて

今後の日本の法整備支援に向けて

□ JICAの法整備支援からの学び

- * 相手国との対話を通じた法整備上の課題・ニーズの特定と絞りこみの重要性
- * 実施主体である相手国の実情に合わせた柔軟なプロジェクト運営の必要性
- * 国内外の関係機関との「連携」と「役割分担」

□ 課題

- * 支援プロジェクトの協力目標や成果の達成度の判断基準の設定、関係者間の認識の共有化
- * 日本で法整備に携わる人材の確保・育成
- * 開発援助というツールも含め、日本全体として法整備支援にどう取り組むか。
- * 他ドナーとのコーディネーションへの取り組み

ご清聴ありがとうございました。