

法整備支援における J I C A 国際協力専門員の役割

J I C A 国際協力専門員／弁護士

磯井 美葉

1 はじめに

2016 年は、1996 年にベトナムに対する法整備支援が J I C A のプロジェクトとしてスタートして 20 周年でしたが、私自身にとっても、2006 年 9 月以降、J I C A の長期専門家として合計約 3 年（モンゴル 2 年、カンボジア 1 年）、J I C A 本部で国際協力専門員として約 7 年を合わせ、法整備支援を専業にするようになって 10 年の区切りの年でした。

今回、寄稿の機会を頂きましたので、J I C A の国際協力専門員とはどんなものか、なったきっかけ、日ごろの業務や感じていることを書いてみたいと思います。

2 国際協力専門員

(1) 国際協力専門員制度

国際協力専門員は、1984 年から旧国際協力事業団（J I C A）で始まった制度で、技術協力のプロとして J I C A 職員を専門的見地からサポートする内部のアドバイザーであるとともに、長期・短期の専門家としての海外派遣が主たる業務とされており、専門家人材のプールという機能を果たしていました。

その後、専門員の種類も、常勤・非常勤、有給・無給（業務委嘱ベース）等増えたり減ったりし、また、J I C A の組織改編（独立行政法人化）、国際協力銀行（J B I C）との統合、事業仕分け等を経て、少しずつ変遷しています。

法整備支援に限らず、農業や教育、医療、環境等、様々な分野の専門家がおり、海外赴任中の人も含めると、全体では 100 名を超えます。

(2) 法整備支援の専門員

法整備分野では、佐藤直史さんが 2006 年から第 1 号の専門員となって以降、これまでに以下のとおり合計 6 名の専門員がいます。今のところ、全員日本の弁護士です。

佐藤 直史（48 期，2006 年から 2015 年まで）

磯井 美葉（52 期，2009 年から）

原 若葉（42 期，2010 年から非常勤，現コートジボワール長期専門家）

小松 健太（58 期，2012 年から，現ミャンマー長期専門家）

入江 克典（62 期，2015 年から）

枝川 充志（61 期，2016 年から）

佐藤元専門員は、2004 年 11 月から 2006 年 6 月までベトナムの長期専門家として赴任されていた頃に、J I C A が法整備支援分野の専門員を募集していることを知って、2006 年 8 月から J I C A 本部に入られました。当時、法整備支援はまだ新しい分野であり、J I C A 側も、その特性を十分理解しないまま試行錯誤していた時期で、プ

プロジェクトの案件形成や進捗管理においては、JICA本部にも、JICAの現地事務所にも、現地のプロジェクト専門家にも、今以上の大きな苦労がありましたので、ベトナムで専門家を経験した自分がJICA内部に入ること、日本側と現地、国際協力の専門家であるJICAと、法律の専門家との橋渡しができるのではないかと思われたそうです。その後、2015年秋に在外研究のために専門員を退職されるまで、多くの貢献をされました。

なお、当初のJICAの法整備支援分野の専門員募集は、明示的に弁護士（法曹資格者）を想定したものではなかったようです。当時は、法整備支援自体もあまり知られておらず、専門家として途上国に赴任する法曹人材も非常に限られていたため、JICA側にも、専門員を募集しても、誰が応募してくれるかわからない、というためらいもあったようです。

(3) 専門員になったきっかけ

私が国際協力専門員（当初は客員専門員）となったのは、モンゴルの長期専門家時代（2006年9月～2008年11月）に、弁護士専門員第1号となっていた佐藤元専門員から、「二人目の弁護士専門員を募集するが、関心はないか。」と声をかけて頂いたのがきっかけで、試験を受けました。

モンゴルに赴任するとき、事務所やクライアントにも迷惑をかけ、仕事を整理してしまっていたので、せっかくだから実務復帰はもう少し先にし、法整備支援について経験を広げる良いチャンスだと思いました。

モンゴル赴任中は、法制度の主な比較対象はやはり日本で、ルールや約束に対する考え方、時間の感覚等、違いに驚き、戸惑うことも多かったです。専門員となって、JICA本部から他の国々の案件にも関わることになり、日本に加えて、モンゴルと第三国を比較して見るができるようになったことで、モンゴルの良さもあらためてわかり、また、第三国を見る場合にも、多角的な比較が多少はできるようになって、今に至るまで、貴重な経験をさせて頂いていると思います。

3 専門員の仕事

専門員の仕事は、つまりは橋渡しの仕事です。

どんな仕事も、社会に必要なものを提供することであり、つまりは人や組織同士のコミュニケーションであり、橋渡しだと思いますが、専門員の仕事は、日本と外国という前提条件の異なる国の制度の橋渡しであるということと、援助関係者と分野の専門家（法律関係者）という異なる文化と視点を持つ集団の橋渡しであるということが特徴だろうと思います。あるいは、前述のとおり、各国のプロジェクトを俯瞰できる立場にいるので、そのメリットを活かし、ある国に対する支援の学びを提供し、別の国に応用するきっかけづくりをする橋渡しもあるかもしれません。そして、これらの橋渡しによって法整備支援事業をよりスムーズで効果的、有意義なものにしていくことが存在意義だと思います。

実際にはやれること、やるべきことは幅広く、他方で自身の時間と体力は限られるため、

私自身も、これでよいのか、もっと期待されていることはないか、もっと効果的にできないか、悩みながらここまで来ました。

4 個別案件に関する業務

(1) 担当案件

個別の案件については、複数いる専門員の間では、そのときどきで、主に国ごとに主担当の案件を分担しています。

私はこれまでにカンボジアの法整備支援、モンゴルの法整備支援（2015年12月まで）をメインに担当してきました。加えて、ネパールの法整備支援（2014年以降）、中央アジア比較法セミナー（課題別研修、2013年度まで）、イランの法整備支援（国別研修）等があります。そのほか、他の専門員が主担当をしているベトナム、インドネシア、中国等の案件も、内容やタイミングによって関与しています。

(2) 全体の進捗管理

JICA本部の業務として、新規または後継フェーズのデザイン策定、進行中の案件の活動のサポートや評価、モニタリングがあり、主に担当職員を中心に、内外との協議や調整を進め、専門員がサポートすることになります。案件によっては、アドバイザーの先生やICDの教官にも参加して頂きます。

これらの業務は、法律家として把握した活動の意義や成果を、JICAとして、開発援助の視点に立って説明する、2種類の思考の橋渡しであると思います。内部では地域部をはじめとする関係部署、外部では大使館や外務省等の意向もふまえた意義付けや説明が必要となります。私自身もオンザジョブで学びつつ、歴代の担当職員や法・司法チームの課長の皆さんのおかげでここまで来たという感じです。

法令を起草したり、制度構築を支援したりする技術協力が、どんな成果をもたらすか、つまり、その案件によって相手国の社会がどう変わるかを考えるのは、意外に難しいことです。特に、日本が主に支援してきた基本的な法律や司法手続は、普段の生活ではそれほど意識されず、紛争が起きたとき、権利が実現されないときに発動し、社会のセーフティネットのように機能することが多いため、その整備によって短時間で社会が変わることは少なく、様々な要因と組み合わせられて、長い時間をかけて人の意識に変化をもたらすものだと思います。援助の世界では、数値による成果説明が求められることも多いですが、これがまた法整備支援では悩ましいことです。数値を使うとイメージしやすく、成果が明確に見えやすいので、時と場所に応じてうまく使えばよいのですが、相手国の人材の考え方の変化や、関係機関が新しく果たせるようになった機能等をことばで述べる方が、意味のある説明になる場合も多いと感じます。

(3) 個別の活動のサポート

進行中案件の中で、現地セミナーや本邦研修等、個別の活動を実施する際には、現地に短期専門家を派遣したり、本邦研修の内容を組んだりすることになります。案件内容に応じて、日本国内で講師を探し、背景の異なる現地側のニーズを翻訳しながら先生方

に伝えて依頼する作業は、特に法律家としての経験や人的ネットワークと、相手国の現状への理解が求められる橋渡しです。

現地に長期専門家がいたり、日本国内にもアドバイザリーグループやICD、日本弁護士連合会（日弁連）等の協力体制が設置されていたりする場合は、日本側にも現地の情報が蓄積されています。しかし、たとえばイランの研修案件等、長期専門家がない場合は、事務所を通じて聞き取った現地カウンターパートの情報に、ときには推測も加えながらニーズを汲み取って、本邦研修をアレンジすることになります。研修参加者がいろいろな発見をされたり、日本側の講師の方が参加者との意見交換を楽しんで下さったりして、橋渡しがうまくいったと思うときは、大きなやりがいを感じます。

現地セミナーや本邦研修では、私も一部の講義をお引き受けすることがあり、そういった機会に各国の参加者と意見交換することは、法律家として法整備支援に関わる醍醐味だと思いますが、最近は諸事情で機会が少なく、少し残念に感じているところです。

講義することはなくても、現地セミナーや本邦研修にはできる限り同席させて頂くようにしています。最終的に予算を執行し、事業に責任を負っているのはJICAであり、成果のまとめ、案件の方向性決定、対外説明等しなければなりませんので、現場で何が起き、何が関心事項になっているか知っておく必要があるためです。

数年前は、JICA側のマンパワーが足りず、現地セミナーや本邦研修も、現地専門家や委託先¹にお任せしたままだったことがありましたが、最近はだいぶ改善してきていると思います。それでも、研修にごく一部しか出席できない場合や、現地出張を見送る場合もあります。

また、日本側に設置されているアドバイザリーグループ等のテレビ会議の開催準備も、国内にいる我々の重要な業務です。

5 法整備支援全体に関する業務

(1) JICA内外からの照会対応

法整備支援全体に関する業務に関しても、様々なものがあります。

たとえば、JICA内部では、さまざまな切り口で発信するペーパーの内容、JICAの年次報告書の記載内容等、外務省からは、他省庁や国会議員等からの個別の対応に関する各種の照会等への説明資料の作成や、いわゆるODA白書の記載内容確認等、さまざまな照会を受ける機会は意外に多いです。

特定の国の法制度にご関心のある民間企業や弁護士、公認会計士等の方々から、当該国の法制度に関するお問い合わせを頂くこともあります。相手国の法令の普及でもあると思い、できるだけご協力するようにしています。

¹ 法整備支援の本邦研修には、JICAの直営方式と、関係機関に委託する場合があります。法整備支援分野の委託先は、ICDと財団法人国際民商事法センター、日弁連、名古屋大学等があり、それぞれJICA側の関与の度合いも少しずつ異なります。

(2) 研究, 広報

JICAでは、ときどき、テーマを設定して研究報告書を作成することがあり、そういった作業に専門員も関わります。現在は、援助分野ごとの指針文書「課題別指針」の改訂作業が進行中で、職員や専門員ももちろん関与しているほか、現在はJICAを離れている佐藤元専門員にも、コンサルタントとしてJICAと契約して頂き、改訂作業を担って頂いています。

他に、2016年には、JICAの広報誌で法整備支援が特集されました。また、法整備支援の20年を振り返って書籍にする企画も進んでいます。

国内外の会議で、法整備支援について紹介する機会もますます増えています。

法整備支援連絡会、学生向けの連続企画、日弁連の開催する国際分野のキャリアセミナー等の恒例行事で、職員や専門員が分担してお話しているのに加え、2016年には、内閣府、日弁連と大学による、女子高校生に向けて女性法律家のキャリアを紹介するセミナーでも、法整備支援の仕事について私が紹介する機会を頂きました。

海外では、世界銀行主催の法・正義と開発週間 (Law, Justice and Development Week) には、2013年からJICAも毎年参加しています。

また、2016年は、米国法曹協会 (ABA) 国際法セクションの総会が東京で開かれ、日本の法整備支援について紹介する機会を得ました。

2017年は、ローエイシアの14年ぶりの東京開催で、法整備支援のセッションを開催する予定です。

JICA独自でも、対外発信の強化を目標の一つにしており、2016年は、UNDP、UNODC、法務省と共催で、法遵守の文化 (Culture of Lawfulness) についての小規模セミナーを開催しました。

今後は、日本が得意としてきた市場経済化に端を発する民事、経済分野の法整備支援の実績と、従来あまり法整備支援として意識されていなかった分野の支援の実績を整理して、国際的な法の支配の推進の議論によりかみ合う形で、日本の貢献としてアピールしていけたらと考えています。

(3) 人材育成

最近では、法整備支援も広く知られるようになり、アジアを中心に、日本の法曹人材の海外進出も増えていますが、法整備支援に関心のある人材の育成は、法整備支援関係者の長年の課題でした。人材の発掘育成は、広報とも重なりますが、重要な仕事と言えます。

JICAでは、2009年より、能力強化研修²というスキームで、法整備支援の研修を実施しており、法・司法チームと法整備支援専門員で、非常に力を入れて取り組んでいます。現場に赴任する長期専門家候補者 (業務調整を含む)、あるいは、案件評価の調査団メンバーの候補者の方たちに、JICA事業や法整備支援特有の留意点について考えて頂くプログラムで、毎年8月下旬の1週間の研修に、これまで、法曹や開発コンサ

² 過去には、専門家養成研修というスキームで法整備支援やガバナンスの研修が実施されていた時期がありました。私も2003年の参加者です。

ルタントの方たちを中心に、様々な方に参加して頂き、また、実際に多くの長期専門家を送り出しています。法整備支援に関心のある方たちのネットワークづくりにもなっています。

その他の人材育成では、司法修習生を毎年4名、選択修習の枠で受け入れ、JICA本部の業務を体験してもらっています。

大学での講義も増えつつあり、最近では、ロースクールや国際開発関係の方のみでなく、ビジネス関係の学部でもゲスト講義をさせて頂いたりしています。

6 日弁連との関係

ICDニュースをご覧になっている方には、法務省とJICAの密接な関係についてはご存じだと思いますが、JICAの専門員は弁護士でもあるので、弁護士専門員と日弁連の関係についても少し触れてみたいと思います。

JICAは、法整備支援を開始した当初から、弁護士専門家を現地に派遣し、本邦研修にも関与してもらうなど、日弁連とは協力関係にありましたが、2008年に連携協力協定を結びました。これにより、日弁連から推薦される長期専門家は、日弁連とJICAが共同で選考することとされており、また、本邦研修の中には日弁連に業務委託されるものもあるなど、さまざまな形で協働しています。

日弁連にはいくつか国際マターを扱う委員会がありますが、法整備支援（日弁連では国際司法支援と呼んでいます。）は、これまでの経緯から、国際交流委員会が中心になって動かしており、JICAの法整備支援長期専門家として海外に赴任する弁護士は、慣例で委員会に参加することになっています。

国際交流委員会は、さらに、国際司法支援センター（International Legal Cooperation Center, ILCC）と、国際交流部会の2つの部会に分かれており、いわゆる法整備支援についての活動は、ILCCが担当しています。日弁連の委員会には、全国の単位会のバランスによる委員人数の割り当て等もあるため、国際交流委員会にも、希望者がすぐに参加できるわけではないのですが、ILCCでは、委員会本体とは別に定期的に事務局会合を設け、国際司法支援に関心のある弁護士にオブザーバーとして参加してもらい、国際司法支援の現場に関与してもらえるようにしています。

私自身は、弁護士になる前から、漠然と法整備支援に関わりたい気持ちがあり、2003年から同委員会に参加し、当時の日弁連とJICAの開発パートナー事業によるカンボジア弁護士会支援にも関与していましたので、私にとっては日弁連の活動が法整備支援の原点でもあります。モンゴル赴任中も、日弁連のメンバーに現地でセミナーをしてもらったり、日弁連で本邦研修をしてもらったりしており、2009年にJICA専門員になってからも、委員会には継続的に参加していました。

他方で、日弁連では、政府開発援助としての法整備支援に、慎重に検討の上で参加の是

非を判断すべき（日本弁護士連合会による国際司法支援活動の基本方針³ 2(5)）という方針もあり、特に、JICAとは業務委託契約で利益相反も生じ得るため、専門員の日弁連活動への関与には慎重な意見もありました。ですが、数年間、途上国の現場と、JICA本部で各国の法整備支援を経験して、日弁連とJICAの協働関係は重要であり、両方で情報共有した方が、お互いにとっても、また法整備支援全体にとってもメリットが大きいと感じました。また、日弁連の委員会はボランティアベースで、弁護士業務と並行しながら関与しているため、国内で有給で法整備支援に専業している弁護士である専門員ができるだけ役割を果たす意義もあると思っています。そこで、委員会メンバーにお願いして、専門員の委員会活動への参加について整理し、利益相反が問題になる場面では、個別に関与を控える方針にするとともに、新しく専門員になったメンバーもオブザーバーとして委員会に参加できるようにして頂きました。

現地に赴任している弁護士専門家のみでなく、専門員が日本側からも参加することで、最近では、ILCCの個別案件と現地のJICAプロジェクトとの情報共有や連携も、さらに強まりつつあると思います。

7 その他の業務

専門員の業務として、JICA本来のものとは言えないかもしれませんが、様々な経緯で来日する海外の法曹の受け入れに関与することがときどきあります。

最近の例では、2013年以降、モンゴル弁護士会の有志メンバーが、毎年自分たちの費用負担で、日本の制度を学びに来てくれており、日弁連で受け入れています。日弁連も完全なボランティアで講義や見学を準備しています。2016年のテーマは会社法と株主代表訴訟でした。

モンゴルの法整備支援プロジェクト自体は2015年末でいったん終了しており、JICAの業務と直接つながるわけではないのですが、これらの関係も、モンゴルの法整備支援の一つの成果として、交流が続いているものであること、今後も現地の法制度の動きを情報収集するメリットがJICAにもあることから、お手伝いさせてもらっています。

この例のように、専門員というある意味遊軍的な存在がいて、2～4年のサイクルで担当部署を異動する職員の後ろで、継続的に国や案件に関わり、JICAとして、相手国との法的な交流を含め、ある程度広く長い視点でみられるのは、専門員制度の良いところであり、そのような制度を持つJICAの良いところだと思います。

JICAに限らず、援助・支援は、いずれ必要性がなくなり終了することがその目的ですが、その後も相手国と日本の交流は続いていくので、無理なく対応できるような体制を、日弁連や大学、法務省等、さまざまなチャンネルで用意していけると良いと思います。

³ 2009年3月日弁連理事会