

～ 特集 ～

第10回法整備支援連絡会

国際協力部教官

森 永 太 郎

第1 開催状況

- 1 日 時 平成21年1月16日（金）午前11時から午後6時10分
- 2 場 所 大阪中之島合同庁舎2階国際会議室（本会場）及び
法務総合研究所赤れんが棟3階共用会議室（東京会場）
- 3 次 第 後掲資料の「プログラム」参照
- 4 出席者 121名（大阪本会場84名，東京会場37名，後掲資料の「第10回法整備支援連絡会参加者名簿」参照）

第2 本連絡会の概要

平成12年以来，法務総合研究所では，毎年1回，独立行政法人国際協力機構（JICA）と共に，法整備支援についての情報及び意見の交換を行うための「法整備支援連絡会」を開催してきました。多くの方々の御協力・御支援により，今年でこの連絡会も第10回を迎えることができました。

最近，複数の大学で法整備支援が講義科目に取り上げられ，また，将来法整備支援の仕事に関わることを希望する学生が増えるなど，開発途上国等に対する法分野での支援活動にはこれまでにない高い関心が集まっており，学界でも様々な研究活動が活発化しております。また，政府においても，平成20年1月30日の第13回海外経済協力会議において，海外経済協力の重要分野の一つとして法制度整備支援を戦略的に進めていくべき旨が合意され，関係省庁間の局長級会議において法制度整備支援に関する基本計画を策定されるなど，我が国の国際協力・国際貢献としての法整備支援をより一層充実していこうという機運が高まっており，我が国の法整備支援は新たな局面を迎えています。

このように，法整備支援が新たな段階に入ったことと，この連絡会が第10回という節目を迎えたことを受けて，法務総合研究所では，今回の会議をこれまでの我が国の法整備支援活動を振り返って検証するとともに，今後のあるべき姿を検討する場にしたいと考え，主題を「日本の法整備支援—いま求められているもの」と，やや幅広く，抽象的に設定し，内外の関係者に，支援実務の視点と学問的視点を織り交ぜながらの討議をしていただくこととしました。

午前の部ではまず、国際機関として数多くの国々で法整備支援を展開している国際連合開発計画（UNDP）から、UNDPベトナム事務所での政策アドバイザーを務めておられる、ニコラス・ジョン・ブース氏をお迎えし、国際連合及びUNDPの法整備支援に対する基本姿勢と支援手法について、UNDPの立場から見た我が国の支援手法への若干の評価なども交えながら特別講演をしていただきました。午後の部は、稲葉一生国際協力部長（当時）が基調講演の形で、主として法務省がこれまで取り組んできた法整備支援活動において明らかになってきた、今後解決していくべき問題点を提示することから始め、続いて日本弁護士連合会の矢吹公敏先生から、日弁連の法整備活動の方針と最新の活動状況を司法アクセスの問題にも焦点を当てながらお話しいただきました。さらに、慶應大学の松尾弘教授からは、「グッド・ガバナンス」、「法の支配」といった法整備支援のキー・コンセプトともいえるべき諸概念を学問的立場から分析しつつ、法整備支援のあるべき姿についての提言をしていただきました。その後、財団法人国際民商事法センター理事の小杉丈夫先生からは、御自身の国際的な活動経験を踏まえ、「異文化交流」という観点から、我が国の法整備支援のあるべき姿について論じていただきました。そして、最後に、JICAの桑島京子公共政策部次長（当時）から、実施機関としてのJICAの立場から、JICAの法整備支援プロジェクトの手法が発展してきた状況や、今後検討していかなければならない課題等についてお話をいただきました。会議は引き続き質疑応答・自由討論に移り、活発な議論が行われました。

本号には、主催者側挨拶やブースさんの特別講演を始め、その後の各講演、質疑応答の状況、そして財団法人国際民商事法センターの原田明夫理事長による総括も含め、第10回法整備支援連絡会のほぼすべての記録を掲載しました。この記事が、今後の我が国の法整備支援の行方を考えていくに際しての参考になれば幸いです。

第10回法整備支援連絡会

平成21年1月16日（金）
午前11時～午後6時10分

開 会

【司会（森永）】 それでは、皆様、大変長らくお待たせいたしました。

ただ今から、第10回法整備支援連絡会を開会いたします。

本日の司会進行を務めさせていただきますのは、法務省法務総合研究所国際協力部教官の森永でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

なお、本日は、大阪会場と、東京の法務総合研究所内の共用会議室、それからJICA本部の3箇所をテレビ会議システムでつないでおりまして、ここ大阪会場の模様は、東京の共用会議室及びJICA本部に中継でお伝えするといった形で進めてまいりますので、よろしくお願いいたします。

そして、東京会場及び大阪会場の参加者の方々には、後ほど質疑応答、自由討論の方で御発言いただきますので、よろしくお願いいたします。

それでは、まず最初に、主催者を代表いたしまして、法務総合研究所所長小貫芳信より開会の言葉を申し上げたいと思います。

所長、お願いします。（拍手）

法務総合研究所長あいさつ

小貫芳信



【小貫】 本日は、お忙しい中、大阪、東京会場に多くの方々にお集まりいただき、誠にありがとうございます。心から感謝申し上げます。

法務省では、これまで独立行政法人国際協力機構（JICA）との共催により、財団法人国際民商事法センターなどの御後援を得て、法整備支援活動に関係する方々に広くお集まりいただきまして、本連絡会を開催してまいりました。お陰様で、今回で第10回を迎えることができました。

本連絡会の目的は、法整備支援に関する情報や意見の交換、そして関係機関・関係者間の連携の促進でありまして、皆様方の御協力を得まして、これまで一定の成果を上げてきたものと考えております。

法務省の法整備支援は、平成6年（1994年）、ベトナムの法律専門家を日本にお招きして研

修を実施したことに始まります。それから現在までの間、法整備支援活動は、主としてJICAの技術協力の枠組みによりまして、法務省、関係省庁、最高裁判所、日本弁護士連合会、学界、国際民商事法センター、財界等の方々との連携の下に進めてまいりました。そして、対象国は、ベトナム、カンボジア、ラオス、ウズベキスタン、インドネシア、中国などの国々に広がってきております。

また、支援の中身としては、各国で民法や民事訴訟法等の法律の起草・改正支援、法曹の人材育成のための各種教材等の作成支援など、対象国のニーズに合わせた多様な活動を行ってきました。日本の法整備支援活動の特徴は、対象国の法律家と日本国内に設置される支援組織及び現地で活躍される専門家との対話に基づく、きめ細やかでお互いに納得できる助言活動と、実務への定着を目指した根気強い活動にあります。

より効果的な支援を行うためには、関係機関相互において情報・意見交換を十分に行い、それぞれの経験を共有し、共同作業を行うなど、連携を更に強める必要があります。このことは日本国内の機関だけでなく、国際機関、外国の機関との関係においてもいえることです。

今回の連絡会は、10回目という節目となる連絡会であることもあり、日本における法整備支援を振り返って、その課題を再確認し、今後の展望を持つきっかけとなる機会としたいと考えております。そこで、日本における法整備支援を「法の支配」という観点から深く考えてみることも今回の連絡会の目的の一つとしたいと思います。

そのために、午前の部では、「法の支配」のための法整備支援について、主導的な機関の一つとして活動を行ってきました、国際連合開発計画（UNDP）のベトナム事務所において政策アドバイザーをされているニコラス・ブース氏に、「開発途上国に対する法整備支援－UNDPの手法と指針」と題して御講演をいただくことにいたしました。

午後の部では、日本の学界や各機関の方々には、日本の法整備支援の現状と課題などについて、御講演していただく予定であります。

会場の皆様にも議論に積極的に御参加いただき、本日の会議が活発で実り多いものとなることを心から期待しております。

最後に、本連絡会を御後援いただいた最高裁判所、日本弁護士連合会、日本貿易振興機構（JETRO）、アジア経済研究所、国際民商事法センターを始めとして、当部の活動に御協力いただいているの方々に対し、深く感謝申し上げますとともに、本連絡会が、我が国関係者による法整備支援の一層の発展に資するものとなることを心から祈念いたしまして、私のあいさつといたします。

ありがとうございました。

【司会（森永）】 続きまして、法務省大臣官房審議官黒川弘務からごあいさつを申し上げます。

黒川官房審議官は、海外経済協力会議の法整備支援に関する関係省庁局長級会議の構成メンバーでございまして、法務省の法整備支援に関する総合調整を行う法務省官房審議官の立場から内閣官房での検討状況を踏まえ、あいさつをさせていただきます。

それでは審議官、お願いいたします。（拍手）

法務省大臣官房審議官あいさつ

黒川弘務



【黒川】 皆様おはようございます。法務省の黒川でございます。

私は、大臣官房で、国際協力の分野を所管しておりますとともに、「海外経済協力会議」の下に設置されました法整備支援に関する局長級会議の構成員を務めさせていただいております。

毎年、法務総合研究所と独立行政法人国際協力機構の共催で行われてまいりました本連絡会が、10回目を迎えられましたことに、改めて敬意を表し、一言、ごあいさつを申し上げます。

我が国は、これまで支援を必要とする途上国において、「法の支配」が確立され、その後、持続的な発展が可能となることを、ほぼ共通の願いとして、法令の起草といった「ルールの整備」、そのルールを機能させる「組織や制度の整備」、それを担う「人の育成」、そして、「人々のアクセスの改善」といった分野において、支援を行ってまいりました。

本連絡会に御出席いただいております皆様は、その多くに関与され、あるいは支援に直接携わってこられた方が多数であると承知しております。

ところで、個々の支援は、それぞれの分野ごとになされてきたものであり、これまでは、国として取り組むべき支援の全体的な方向性や計画性などについて十分な検討や配慮がなされてきたわけではありません。実施面においても、個々の要請への対応に力を注ぐ反面、支援相互間の連携や必要な調整等には余り意識が向かず、また、政府としても、支援を担う人の育成や活用の問題などに積極的に取り組んできたという状況ではないのが偽らざるところであろうと考えております。

昨年、法務総合研究所国際協力部の広報誌「ICDニュース」の36号にも述べさせていただいたところですが、ちょうど1年前に開かれた、第13回「海外経済協力会議」において、関係閣僚が「法制度整備支援を海外経済協力の重要分野の一つと位置付け、今後は政府一体として戦略的に進める合意」をしたことを受けまして、内閣官房の主導の下に関係省庁が協力して、必要な取組を開始した訳であります。

その現状を申し上げますと、昨年の秋に関係省庁において実施した「ニーズ調査ミッション」によって得られた支援の必要性に関する情報や、各分野において、新年度に実施が予定されている支援案件の実情等の諸情報を基に、内閣官房において、政府としての「支援の方向性を示す文書」の取りまとめを行っているところと承知しております。

各分野において様々な組織が行う多様な支援を、統合して連携を持たせる作業は、決して容易なものではありませんが、関係省庁等の協力により、良い成果が得られることを望んでおります。

私ども法務省が、関係省庁の中で特に期待されている点といたしましては、「支援を担う人の育成や活用の充実強化」が挙げられます。法務省では、独立行政法人国際協力機構の御理解と御協力をいただき、先ごろ、最高裁判所との間で、「特別職である裁判官を長期専門家として派遣する方法」について、その枠組みを合意したところであります。

これまで円滑な協力関係を保っております法曹三者におきましても、具体的な支援実施における連携協力の在り方等に関しまして、今後も検討を継続していく必要があると考えております。

法務省自身としましては、これまでどおり現役職員に活躍してもらうことはいまでもありませんが、公務員を取り巻く厳しい定員事情などを勘案しまして、現在、「意欲のある退職者を登録の上で活躍してもらうシステム」につきましても、検討しているところです。

また、官房の立場を離れますが、支援の実施方法につきましても、限りある資源をより有効に活用する視点からの検討が必要と思われます。例えば、これまで基本法の分野における特色と言われてきた「手厚い支援」は、今後も堅持する一方で、支援を求める側の要望が多様化する中にあるのは、それにこたえる側の対応も多様で柔軟なものにしていく必要があります。

この点につきましては、今後も関係する皆様方の御理解と御支援を得ながら、法務省として「支援の引き出し」を今よりも増やしていく知恵と努力を重ねてまいりたいと考えております。本日も、多くの皆様の御経験や御意見を拝聴できる貴重な機会であると考えております。

毎回、年の始めに開催される本連絡会は、過ぎた1年に積み重ねた様々な努力を回想しながら、これからの1年に向けた思いを新たにするとともに、とても意味のある機会と感じております。最後に、本連絡会及び御参集の皆様の更なる御発展をお祈りいたしまして、甚だ簡単ではありますが、私のあいさつとさせていただきます。

ありがとうございました。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

それでは、講演に移りたいと思いますが、その前に若干の説明を申し上げます。

まず、席上に配付させていただきました資料等ですが、簡単に説明いたしますと、四つに分かれております。上から順に申しますと、まず第10回法整備支援連絡会という本日のプログラム及び参加予定者名簿がございます。2番目に、第10回法整備支援連絡会資料という冊子がございます。お手元にあるかと思えます。本日の講演者の略歴、講演レジュメ、それから法整備支援活動年表及び法整備支援連絡会の特集記事についてのICD NEWSの目次の抜粋がつづられております。

それから、東京会場の方は、大阪会場のスクリーンの文字が恐らくは読みづらいと思われるので、どうぞ、配布させていただいたレジュメを御覧いただきながら、お聞きいただければ幸いです。

また、3番目に添付しております質問用紙というものがございますが、これは午後のプログラムから使用いたしますので、詳しくは午後にもう一度説明させていただきたいと思えます。

さらに、一番下に「法整備支援」と題する国際協力部のパンフレットを配付させていただいております。これは、前回の法整備支援連絡会以降にできたものですので、今回配らせていただくことにいたしました。

それから、本日の連絡会ですが、既にお気づきかと思いますが、日本語及び英語の同時通訳で行われます。お手元のヘッドホンをお付けになって、日本語でお聞きになりたいという方はチャンネルの1、そして、英語でお聞きになりたい方はチャンネルの2にダイヤルを合わせてください。

なお、本連絡会の内容は、後日、当部で発行いたします**ICD NEWS**及び当部のホームページに掲載する予定でございます。そのため、録音をしております。それから、通訳の関係や東京とつないでいる関係もございますので、御発言の際は、必ずお手元のマイクを御使用いただき、発言の終了後にマイクをオフにさせていただきたいと思っております。

それから、講演者の方々もこの録音等の関係ですべて着席のまま講演をさせていただきますので、あらかじめ御了承いただきたいと思っております。

また、お気づきかと思いますが、本日、NHKによる取材が入っておりまして、会場にテレビカメラが入っておりますので、その点も併せて御承知おきください。

それでは、早速、講演の方に移らせていただきたいと思います。

まず、初めに、国際連合開発計画、UNDPベトナム事務所で政策アドバイザーをしておりますニコラス・ジョン・ブース氏を紹介いたします。

ブース氏は2001年から2007年まで、国際連合コソボ暫定統治機構におきまして、法律政策部部長代理、事務局長特別副代理人上級顧問、事務局長第1特別副代理人上級顧問を歴任された後、2008年から現在まで、UNDPベトナム事務所の政策アドバイザー、法の支配と司法アクセスを担当され、御活躍しておられます。

本日は、「開発途上国に対する法整備支援－UNDPの手法と指針」という演題で御講演をいただきます。

それでは、ブース様、よろしくお願い申し上げます。(拍手)

特別講演

ニコラス・ジョン・ブース 国際連合開発計画 (UNDP) ベトナム事務所



【ブース】 皆様、おはようございます。法務総合研究所長殿、法務省大臣官房審議官殿、国際協力部長殿、そして御来賓の皆様、この会議にスピーカーとして御招待していただき、大変名誉に思っています。UNDP、国連の代表として、我々の活動の中における法の支配の役割、法の支配に関する我々の取組について紹介させていただきます。

法律分野における開発途上国への支援、UNDPの取組や方針について発表することを依頼されましたが、これらのトピックは、非常に広範囲であり、カバーし切れないかと思っております。時間が限られている中でどれくらい話せるかは分かりませんが、ある程度表面的な話に終わってしまってもお許し願いたいと思っております。後でそれを補ってもらえるよう、皆様から奥深い質問をいただければ幸いです。

また、このトピックについてこのような会議が開かれることは、誠に時宜を得ています。

国連としては、法の支配について、あるいは法整備支援について、それが今、非常に急速に進展しているということを認識しています。本日、重要な文書についてお話ししますが、それらはすべて昨年発表されたものであり、その中には現在も内容が討議されている文書もあります。

この度、本日の機会を利用して、それらの文書の内容について皆様方にお話しできることをとても嬉しく思います。

さて、以上が前置きですが、まず最初に、UNDPがどのようなコンセプトで人材育成について考えているのか紹介したいと思います。それは法の支配においてだけでなく、我々のすべての活動において要となる任務であり、この枠組みの中で活動しています。

さらに、法の支配について国連がどのように考えているのか説明したいと思います。事務総長がその定義を行い、最近、指針が出されました。この指針は、国連の中の法の支配に関する様々な機関、プログラムにとって役立っています。本日は、その指針の主題、論理、原則について紹介したいと思います。

さらに、UNDPの具体的なコンセプト、つまり、どういうふうな役割を法の支配において果たそうとしているのか、そして最後に、ベトナムで我々の規範、基準をどのように適用し、どういう活動を実施しているか、そしてまた、ベトナムにおける法の支配の推進のためのアプローチを紹介したいと思います。

まず我々の中心的な任務である人材育成ですが、これは発展のための戦略的計画に含まれており、人材育成を重要視していることを表しています。それをどう定義するか。昨年、人材育成支援という基本政策の声明が出され、そこで、人材育成とは、個人、組織、そして社会が時間をかけて自らの発展の目標を設定し、それを達成する能力を獲得し、その能力を強化し、維持していくプロセスであると定義しました。

さて、ここで強調しておきたいことが2点あります。一つは、三つのレベルが関与しているということです。つまり、単に政府役人個人の能力や、彼らが所属する組織の能力だけでなく、社会全体の能力について、多層レベルでのアプローチが必要だということです。そしてもう一つの重要な点ですが、私たちは、単に検察官や裁判官などの技術的能力について言及しているのではなく、それも必要ですが、それにとどまらない、支援受入国自身の発展戦略策定、実施能力について言及しています。

さらに、特にプロセス、つまり、重要な目標を設定し、それを達成する能力を獲得し、それを強化し、維持していくプロセスについて言及しています。

これは一つの教訓であり、それを我々の法の支配に対する取組の中で活かそうとしています。

さて、定義の中で、三つのレベルの能力についてお話ししましたが、我々の関与については三つのレベルに分類しています。

まず、下のレベル、ボトムアップですが、これは伝統的な技術支援のやり方で、個人レベルの経験、知識、そして専門技術の育成を指しています。その後、更に関与を深め、組織に対し、制度的枠組みの中で組織の効果的な機能、サービス、手続の充実のために制度的改革

を実施します。トップのレベルでは、環境づくりで、政策、立法、社会規範、権力関係などを取り扱います。ここで権力関係に注目したいのですが、権力関係は、時として不都合な真実を包含していることもあります。我々は弁護士として、自らをテクニカルでありたいと思っており、国連では我々は政治的に中立な立場にいます。にもかかわらず、法の支配は、我々が活動している国々では非政治的な問題と見なされていません。改革を推進する責任者である政治家らは、法の支配を政治的問題であると考えており、それは、国家の中核となる統治制度、国家権力であり、更に重要なのは、国家権力、政府は法の支配により制限されている、という原則です。したがって、法の支配は政治的問題です。

このことは、我々が活動するに当たり念頭に置いておかなければなりません。つまり、政治的意思を尊重しなければならない、ということです。

例えば、もし、ある法律に取り組んでいて、それがある省庁と関係しているにもかかわらず、その省庁の協力が得られない可能性があります。このように我々の取組を阻止する力が働けば、時間とお金をリスクにさらすことになり、我々の支援はうまく機能しなくなります。

ですから、こうしたことを念頭に置き、どういう困難が待ち構えているかということを意識しなければなりません。なぜかというと、私たちは常に、政治的に中立的な立場でいなければならないからです。ただし、国連には特別な責務があると思います。というのも、2国間の協力関係では、政治的に微妙な分野の政策問題に関与するのは更に難しいからです。このような分野に国連が関与できなければ、一体だれが関与できるのでしょうか。これが国連の特別な責務であり、我々の活動の枠組みの中で、常にこのことを念頭に置いていなければならないと思います。

次に、人材育成のプロセスですが、UNDPの人材育成に関するアプローチをこのように図表にしました（102頁参照）。プロセスの起点となっているのは、支援受入国であり、まず問題を認識するということから始まります。問題を認識するとは、法の支配を支援受入国の中に取り入れることの意味を理解するということです。

そしてまた、現在、支援受入国がどういう状況にあり、どういう方向に向かって何を求めて動こうとしているのかということ进行分析しなければなりません。このような分析は、枠組み及び戦略の策定、戦略実施及びその結果の評価につながります。そこで我々の任務は、支援受入国の上記のような能力を育成することです。

法の支配に関連する我々の活動の中で直面する困難の一つに、受入国からこの人材育成のプロセスを阻害するような要請を受けることがあります。ときにはドナー、受入国にとって新しい法律制定に集中した方が簡単な場合もあります。というのも、新法の制定は、明確な政治的表明として、支援受入国はそれにコミットし、新しい政策を立てるということを表明できるからです。それは、必ずしもコストがかかることではなく、定義できるものであり、文書化されます。ドナーにとっても、関与する上で立法は非常に有用であり、支援受入国のその方向性を勧める場合もあります。

残念なことに、法律は、プロセスの一つの要素であり、法曹者以外の人々にとっては、法の支配という言葉が不明確であることが一つの問題であると思います。法曹以外の人々は、法

律という、成文法であると考えがちです。我々の仕事は、開発に関わる者全員が、法の支配とは法律以上のものであると理解させることです。

明確な概念や目的を有しない、又は支援受入国にとって不適切な法律及び十分な施行計画や施行のための予算がない法律は、失敗に終わります。そして、失敗した法律を文書化しておくことは、法の支配の制度にとって適切なことではありません。そこで、我々の責務は、人材育成活動において、法律はプロセスの通過点であることを理解させ、支援受入国のカウンターパートには、自分たちの国がどんな問題に直面しているかを理解してもらい、その解決方法を決定し、実施可能な法律にし、予算を割り当て、施行のための行動計画を立てる手助けをします。

さて、我々の実際の手法ですが、四つの方法が最も効果的であると分かりました。

一つは、制度改革です。これは重要なことですが、制度改革に取り組む機関が新しい主義に従うためには、それを可能とする適切なインセンティブ、リーダーシップが必要であり、支援受入国の発展の質も重要です。受入国の関与には、ビジョン、勇気、そして多くの特別なスキルが必要でしょう。その中には育成可能なスキルもあります。教育は長期的な発展のための基盤として非常に重要であることが分かりました。支援受入国に技術開発力、創造性、問題解決力がなければ、その発展には限界があるでしょう。ゆえに、私たちは支援受入国における教育を強力に支援し、大学教育や職業教育を含め、教育を軽視しないように注意しています。

また、説明責任、発言のメカニズムが重視されていることを確認しなければなりません。日本語に簡単に通訳していただければいいのですが、制度は、それ自体では機能できません。例えば、役人が職務で失敗したときに、それを是正する制度が存在し、国民が政府の機能をサポートする制度、文化があつてこそ、初めて機能するのです。

さて、次のトピックは、国連における法の支配に関する文書の内容、そしてそれに関する我々の活動です。先ほど申し上げましたとおり、今、法の支配に取り組む非常に興味深い時期にあるといえます。その理由の一つは、国連は、過去20年間にわたり、法の支配の重要性に関して理解を劇的に深め、その理解を証明してきました。30年前には、法の支配は、非常に重要な原則と考えられていなかったと思います。少なくとも、それは活動の中で余り明確にとらえられていませんでした。しかし、その後多くの変化を遂げました。

国連の活動の三つの柱は、1945年に国連憲章が定められた時に決められたものと同じです。国連憲章の三つの柱は、国際平和及び治安、経済及び社会の発展、並びに、人権及び基本的自由の尊重ですが、現在では、法の支配がそれら三つの柱にとってどうして重要なのか理解するようになりました。

国連は、以前は、平和維持活動といえば、例えば軍隊を送り込んで、そこで戦争終結に当たるということを意味していましたが、持続可能な平和、法の支配、そして正義が深く関わり合っているということに気付いたのです。現在、平和維持活動では、常に、移行期の司法、和解、人権を促進するため、司法、警察、刑務所制度、維持可能な治安制度の再構築が含まれています。それらは、平和維持の構成要素であると理解しているからです。

同様に、人権尊重のための法の支配の重要性についても理解を深めました。人権保護を考えるに当たり、法の支配によるガバナンスを抜きにしてはあり得ないということです。

最後に、特にUNDPに関わることなのですが、法の支配、司法へのアクセス及び発展は密接に関係し合っていると理解しています。

国連の前事務総長であるコフィー・アナン氏は、2005年の報告書の中で法の支配の重要性を特に強調しております。そして、彼の直属の事務局の中に法の支配のための部局を設けましたが、これは、国連内で法の支配の重要性をいかに重視しているかを表しています。

そしてその部局同様、事務局の中心部分においても法の支配の調整資源グループ (the Rule of Law Coordination and Resource Group) があり、このグループは、UNDP、人権委員会、平和維持事務局、そして国連主任法律顧問事務局が一致した、かつ調和の取れた活動が行われることを保障しています。

新たに法の支配を重視した結果、その産物として、昨年二つ目の基本政策が発表されました。本日、これを皆様を紹介いたします (116頁参照)。それは、法の支配のための支援に関する事務総長の覚書という形で2008年4月14日に発行されました。国際協力部がそのコピーを入手されており、インターネットでも内容を検索していただくことができますので、ここでは概略をお話ししたいと思います。

事務総長はこの覚書の中で、国連が、「法の支配」というと何を意味しているのか定義しております。これは紛争後の活動に関する以前のドキュメントから引用されたのですが、現在の活動にも適用できるものです。ここで、その定義の最初の文章をちょっと読んでみたいと思います。

「国連組織にとって法の支配はガバナンスの一原則であり、その中であらゆる人々及び国家自体を含む公的及び民間部門の機関及び団体が、公布され、平等に執行され、独立して審理され、国際的人権規範及び基準と一致する法律に従う責任があります。」

さらに、ここで主要な原則、アカウントビリティ、参加、法の確実性等を列挙しています。

皆様にとっては、これは自明のことと思われるかもしれませんが、開発に関する課題についてベトナムを含めて考えてみると、我々が直面する各種の課題は、こういった要素に結びつく問題ばかりであります。

国連の支援対象国に対する活動の中で、この定義は大変役に立つものです。というのも、それは、我々が従うべき明確で中立的な一連の原則を示しているからです。

率直に言いまして、法律の公布、平等な執行、独立した審理、国家を含むすべての組織のアカウントビリティという考え方は、非常に大きな課題であり、その実現は非常に困難です。そして、この覚書では更に国連による法の支配に関する活動について八つの指導指針を提示しています。ここではその中の幾つかについて少し触れておきたいと思います。お手元の資料にもありますので、すべてについてお話ししませんが、特に役に立つと思われる点について重点的にお話ししたいと思います。

最初の原則、これは国際規範及び基準に基づいての支援です。これは国連が法の支配の活

動の中で最も役に立つであろうと考えているものであり、ドナー機関も我々に国連として、我々の立場を利用して、国際社会、支援受入国のために国連の国際規範及び基準を適用することを期待しています。我々は活動における規範的な枠組みを提供することができるからであり、特定の国の政治体制や特定の政党、法律に依存しない、普遍的なものとして受け止められるものだからです。

それは国連憲章の中にもうたわれておりますし、また世界人権宣言や基本的人権の各種条約の中でも触れられており、そのほとんどをベトナムは、署名、批准しております。

それが、我々の取組の基本的な土台となりました。法の支配に関しては、かなり豊富な枠組みがあり、中核となる人権の規範だけでなく、我々の活動にとって非常に有用な文書が数多くあります。例えば、司法の独立原則、弁護士の役割、検察官の指針等です。それらの豊富な規範、基準を支援受入国との対話の中で使用し、特定の先入観なしに、自信を持ってこれらの国際規範及び基準を国連加盟国に適用できるのです。

次に考慮しなければならない指針は、政治的背景への配慮です。もちろん、このことはUNDPの以前の人材育成基本政策の中でも権力関係、政治的意思を理解するという意味で強調されています。国連自身が政治的背景への配慮の重要性を重視しております。ここで覚書を引用いたします。「国際社会は、効果的な法の支配の発展を支援するために必要なレベルの政治的意思をしばしば過小評価し、法の支配の促進に関して不適切な政治的対話を行ってきた。法の支配の活動は、経済的又は政治的背景を無視しては成り立たず、法的枠組み、並びにガバナンスの制度的構造及びその機能の変化を必要とする。法の支配の発展は、あらゆる国家的改革と同様、勝者及び敗者を生み出すため、技術的な問題とともに政治的問題をはらんでいる。法の支配の支援は、技術的側面をしばしば過度に重視し、政治的かつ戦略的配慮を怠ってきた。国家の利害関係者が法の支配の発展を支援する利点を見いださない限り、技術支援は余り成果が得られないであろう。」。

したがって、国連の代表者たちにも、政治的な性質を理解し、そしてまた、法の支配の発展における政治的及び制度的側面両方の支援に注意を払う必要があると促したわけです。これは簡単なことではありません。微妙な問題であり外交的な努力も必要です。

時間がなくなってまいりましたので、次の三つについては重要ですが自明なことです。余り説明はいたしません。例えば、支援受入国の状況に応じた支援、人権及び男女平等の促進、並びに国の自主性、これらに関しては、日本もよく理解しておりますし、国連も法の支配の整備は、究極的に各国や利害関係者の計画を土台としなければならないと考えています。私にとっては、これらは、先ほど申し上げた政治的背景への考慮を反映するものであり、重要なのは、カウンターパートの政治的意思の進展を支援する、ということです。

次の原則は、国の改革の構成要素に関する支援、つまり、改革の構成要素を定め、その実現能力を支援することです。

もう一度引用しますと、「国連は、支援受入国の利害関係者が国家計画の要素を議論し、その概要を定め、法の支配を強化し、維持可能な司法を保障するプロセスを促進しなければなりません。」。その目的は、利害関係者が彼ら自身のビジョン、政策、改革への取組を定め、

発展することを促すことで、先ほど申し上げたアカウンタビリティの重視と関係しています。

我々は、もちろん、各国政府と協調して活動しなければならないことは当然のことですが、利害関係者にも我々の取組にできるだけ関与してもらわなければなりません。市民は、法律、彼らの権利、権利の行使についてよく理解する必要があります。その他の団体、市民団体、専門団体、弁護士会等も重要な役割を果たします。

弁護士の果たす役割は、法の支配、司法へのアクセスを推進する上で、その他の国家の関係者同様に重要であると思います。したがって、彼らを議論に巻き込むこと、そして彼らのコミットメント、熱意、理解を促すことも必要です。

また、首尾一貫した包括的な戦略的アプローチを採るということも求められております。このことは既にUNDPの人材育成プロセスの中で触れましたが、技術支援を単なる小さなテクニカルな問題に対する小さなプロジェクトにとらえるのではなく、我々の活動が、支援受入国のカウンターパートが、包括的、又は少なくとも戦略的に実行可能な計画を立てて、それを実施する支援を行うために、状況を分析し、政策を定めるプロセスの一部であるということを確認していなければなりません。

最後の原則は、効果的な調整及び協力関係を構築することです。国連の特別な役割は、国連組織内のみの取組を調和させるのではなく、可能な限り、ほかのドナーやNGOを含め国際社会が、支援受入国政府と協力し合うことを支援することです。これは、単に事務総長の覚書の原則の一つというだけでなく、国際社会の援助の効果を上げることが更に重視されていることの表れであり、パリ宣言の原則でもあります。その原則とは、支援受入国の主体性を尊重しながら、受入国との協力関係、国家開発戦略に関してドナー間の活動を調整し、調和させることです。

国連の機関として、また国連の開発に関する指導的な機関として、UNDPは、より調和の取れた援助効果を得るために努力しなければならないということを理解しています。しかし、ドナー間の調整は、あくまでも支援受入国政府の責任であります。

第3部ですが、法の支配及び司法アクセスに関するUNDP自身の役割について考えてみたいと思います。我々の中心的な政策として、活動の中で司法制度を貧困者、女性、その他の弱者、社会から排除されている人たちのために役立てるよう保障することを重視しています。これは司法アクセスに関する我々の内部実務メモで明確に語られています。内部メモと言いましたが、インターネットでも御覧いただけますし、我々の法の支配戦略計画でも明らかです。この計画では、貧困者、女性及びその他の社会的弱者、又は排除された者の問題や利害に対応する制度及び公的アカウンタビリティの強化を優先しています。そして、このUNDPの中核的な任務が、2008年6月に貧困者の法的エンパワーメント委員会の最終報告書という明確な形で示されました。ここにそのコピーを持っています。この報告書は比較的短めですが、詳細が網羅された濃い内容になっています。添付文書がたくさんあり、それらは持参していませんが、皆さんに、報告書を読まれることをお勧めします。インターネットからも同報告書のコピーがダウンロードできます。

さて、この貧困者の法的エンパワーメント委員会とはどういう人たちで構成され、何をしたのでしょうか。この委員会の報告書は、マデリン・オルブライト元米国国務長官及び「発展途上国における非公式経済」という著書で有名になったペルー出身の経済学者エルナンド・デ・ソト氏が共同著者として作成いたしました。

この報告書で重要なのは、特定地域に関する展望又は一つの学術意見を反映したものではないという点です。委員会は、世界中の裁判官、国会議員、政府役人、人権擁護活動家等24名で構成されています。アジアからは、バングラデシュの開発NGOのメンバー、アフガニスタンの元財務大臣、スリランカの大臣、パキスタンの元将官、インドの議員、インドネシアの元大臣というような人たちが参加しました。

したがって、この最終報告書は特定のイデオロギーを打ち出したものではないということです。もちろん委員会のメンバーは非常に強力なイデオロギー的信念を持って取り組みましたが、この報告書の利点は、24名のメンバー全員がコンセンサスを得ただけを報告しているということです。

そのコンセンサスとは個々の文化的及び文化的見解を超越したものでした。報告書は、3年間かけて調査し、検討し、議論した結果であり、2008年6月に発表されました。その後、委員会の作業は終わり、UNDPに後を託したのです。最終報告書では、UNDPに対し、指導権を握り、国連のその他の機関と協力して、法的エンパワーメントの政策を策定するよう要請しています。私の発表のスライドの中で、UNDP長官の同委員会報告書に関する考えが記されており、その中で、彼は、報告書の中で述べている政策策定の支援を約束しています（109頁参照）。

したがって、我々は、貧困者の法的エンパワーメントに関する同委員会の考え方及び提案への関心を地球規模で広めていく責任があります。ここで、同委員会の考えについて少し説明したいと思います。まず、同委員会が法的エンパワーメントという言葉で何を意味しているのかというと、これは委員会独自の定義であり、法的エンパワーメントとは、それを通じて貧困者及び排除されている者が、市民及び経済の立て役者として自らの権利及び利益を保護し、改善するために法律、法制度及び司法サービスが利用できるようになる制度的改革のプロセスであるといっています。

実際、この報告書の「法律をあらゆる人々のために」というタイトルは、貧困者の法的エンパワーメントの意味をよく表しています。

すなわち、法律は貧困者が維持可能な、まともな生活を送られるよう、どのように支援しているのか、又はどのようにそれを抑制しているのか、ということを重視し、法律が貧困者の最も基本的なニーズ及び利益を保護するために、かつ貧困者がそのような保護を受けるために法律にアクセスできるよう必要な変化を促しています。

委員会は、上記により特に何を重視する必要があると言いたかったのでしょうか。ここで、一つ申し上げたいことがあるのですが、委員会は現状が灰色であると言っています。委員会の推定では、世界中で40億人が貧困線ぎりぎり、又はそれ以下で生活をしており、法律によって守られておらず、又は法律を用いて自分らの権利を行使できていない状況にあります。

そこで、委員会は、この問題に取り組むため各国にどのような戦略が必要であるか、法的エンパワーメントには四つの中心的な要素があると言っています。つまり、司法へのアクセス、財産権、労働権、そして、「事業権」というカテゴリーを定めています。

時間が限られておりますので、それぞれを細かく説明いたしませんけれど、簡単に例を挙げて、それぞれのカテゴリーについてどのように考えられているかを説明したいと思います。まず、司法へのアクセスに関してですが、委員会によると、多くの国において人々は身分登録をすること、IDカードや登録用紙すら手に入れることができないため、これらがないと基本サービスすら受けられないという状況にあります。この影響として、例えばベトナムですと、移民たちが労働者として都市に移住した場合、移住先で登録することができないため、国家の法的支援を受けることができず、医療や教育を受けることが難しいのです。彼らは、移住することを許可されていないため、移住先で登録できないのです。これは一つの例で、それ以外にも様々な例があります。つまり、身分登録をしてIDカードを受ける、それによって国家のサービスを受けるという非常に単純なことですら、最貧困層の人々にとっては差別となり得るのです。

これ以外にも、もちろん、司法へのアクセスとして一般的によく理解されている内容のことを含んでいます。例えば、効果的、利用しやすい紛争処理のために裁判所に行くということになれば費用も掛かります。法律を例えば簡素化する、人々に自分たちの権利を理解してもらう。そして、高い弁護士を雇わずに自分たちの権利を主張できるようになる、そのために自分たちの権利を知ることができるような制度を強化する。そのためには、もちろん、弁護士協会や弁護士の能力強化もあるわけですが、我々はそれ以上の支援をすることが必要です。というのも、多くの国では、十分に生計を立てて貧困者のニーズを満たせるような弁護士の数が不足しているからです。

中国ではいわゆる「裸足の弁護士」という職種の人はかなり増えてきました。技術的にはパラリーガルとも呼ばれているわけですが、パラリーガルといいますと、ニューヨークの弁護士事務所で働いている人を想像しますが、中国のこの職種の方は、法的な教育を受けていないにもかかわらず、具体的な領域について人々に彼らの権利について説明ができるよう基本的なトレーニングを受けています。中国ではこういう職種の人たちが何十万もおり、法曹界の大きな穴埋めとなっています。

これに対し、ベトナムでは法律アドバイスを提供できる人々の数は非常に限られており、弁護士の数も少なく、人々が権利を行使する援助ができる準法曹者は更に少ないという現状です。したがってベトナムを含め多くの国々で、司法へのアクセスを実現するためにすべきことはたくさんあります。

次に財産権ですが、問題として挙げられている幾つかの例を挙げますと、例えば男性が購入した財産は、自動的にその妻が共同所有していると思なされるべきですし、強制移住の場合には公正な賠償をなされるべきで、これらは、ベトナムにとっても大いに関連する事項です。

さらに、慣習上の権利、先住民の権利、集団の権利などの問題があります。異なった土地

所有の形態を有する少数民族が多数存在しますが、多くの国でこうした少数民族の土地所有形態は十分に承認されていません。ほとんどの法制度では、多数派の土地所有、又は土地譲渡などを認めています。少数民族に関してはそれが適用されておらず、この点についてベトナムも例外ではありません。

第3の労働権、これは、どの国においても重要です。労働者の基本的な保護、特にこういう保護を十分に享受していない最も貧しい労働者に対して保護が必要です。ベトナムに関する興味深い調査があります。例えばベトナムでは優れた労働法が存在し、各種の保護が規定されています。もちろん、これはドナーから多くの支援を受けて起草されたのだと思いますが、実際には、例えば大都市のホーチミン近郊の大きな工場で働く移住労働者などの多くは、自分たちの賃金すら知らないという現状があります。また、雇用契約も結んでいない人たちも大勢います。給与も定期的に受けていない労働者、特に貧困労働者の保護に関して様々な種類の問題が存在しています。

委員会は、更に「事業権」にも注目しています。これは、特に審議の中では論議をかもし出した問題ですが、英語では、括弧をつけて「事業権」と表現しています。ここでいう「事業」は大企業や法人ではなく、多くの貧しい人々が庭で育てた作物を売って、又は民芸品を販売して生計を立てるために取引する事業を指していますが、彼らが正式な事業を行えるような制度が存在していないため、非常に不安定な形で事業を行い、財産を得にくいという問題があります。

委員会は、我々が活動する国々において貧困層が理にかなった機会を与えられ、どのような事業であれ生計を立てるための事業を起し、市場へアクセスできるような取組を行うよう要請しています。

今日の発表の最後の部分ですが、次に、ベトナムにおけるUNDPの活動について説明したいと思います。これまでに申し上げました様々な理論を基に、それをどのように実践し、ベトナムのカウンターパートとどのような活動を行っているか、説明したいと思います。開発支援を行う者はだれでも、最初に、何が自分たちの重要な任務であるか、そして自分たちの強み、他者ができない自分たちの利点は何かを明らかにすることが必要です。UNDPに関していえば、ベトナムにおける我々の相対的な利点は、以下のとおりです。

第一に、長期にわたる活動の歴史があります。UNDPは、ベトナムが国連に加盟し、国際社会に戻った1977年にベトナムへの協力を開始しました。当時は、ベトナム戦争後間もない時期であったため、ベトナムと取引する国はほとんどありませんでした。

その後、90年代半ばになって初めて多くの国々がベトナムで活動を開始しました。UNDPは、国連の開発支援活動として政治的に中立な立場で1977年からベトナムを支援し、長期間にわたる活動の中で大きな信頼関係を構築することができました。これが我々の大きな利点です。これをうまく使うことによって、率直にベトナムの友人として話し合い、理解し合うことが重要です。我々の中立的なポジションは、最も重要な相対的長所の一つです。

そして、ベトナムは、中程度の所得国へと発展し、将来的に経済の発展が進み、工業化が進んでも、UNDPがベトナムから撤退することはなく、長期的な活動を続けると確信してい

ます。これも重要な点です。

つまり、長期にわたる活動、中立性、そして長期的活動をこれからも継続するという点が私たちの持っている大きな強みです。そして、私たちはベトナムで法整備支援を開始した最初のドナーの一つです。92年に初めて司法省と協力してプロジェクトを開始し、常に司法省と協力してきたわけですが、95年には、最高人民裁判所、最高人民検察院、そして国会とのプロジェクトを最初のドナーとして展開し始めました。

これらの機関は、現在多くのドナー機関とともに、円滑な活動を行っていますが、95年当時、といってもそれほど昔のことではありませんが、当時では我々の活動は議論を呼びました。これらの機関において、国連、UNDPでさえドナーとして受け入れることにちゅうちょがあったため、機関の内部に非常に強い説得力のある指導者が必要でした。

例えば、私は、元国会外交委員長と話をしたことがあります。彼によると、95年当時、国会がUNDPからの支援を得るということになった時、多くのベトナム人は、ドナーが国会に関与するとベトナムの主権や独立に影響があるのではないかと、これは不適切ではないかと懸念していたといえます。

しかし、私たちは中立的に支援を展開することができ、その結果として、ほかの多くの国々の支援の道を開いたといえます。現在では多くのドナー国がこれらの機関とも協力しています。

人材開発のサイクルについて申し上げましたけれども、それには適切な評価が必要です。つまり、支援受入国が目標に達成するために何をすべきかという評価も必要ですが、UNDPは、2001年にベトナム政府による包括的な法的ニーズ調査の実施に関する支援を行い、中心的な役割を果たしました。これは、画期的な出来事です。というのも、1992年にベトナムが社会主義的法の支配国家になることを憲法で掲げ、その9年後の2001年になって初めてベトナムは、それまでの進ちょく状況及び法の支配国家になるために何が問題であるかを分析し、その解決策を検討することを決定したからです。この種の法的ニーズ調査が行われたのは、これが初めてであり、この調査により、政府とドナー機関が、取り組むべき問題を明らかにし、考えを共有することができました。これは、国家の利害関係者全員が関与し、多くのドナー機関も参加した、包括的な調査になりました。その後、UNDPはベトナム政府と協力し、評価の結果を基にニーズにこたえる戦略を展開していきました。こうして法整備支援プロジェクトを開始し、共産党政治局は、2005年に二つの決議を採択しました。一つが法制度整備戦略、もう一つが司法改革戦略で、これらが、法改革及び司法改革の方向性及び主な課題など、一種のロードマップを設定したのです。

今、問題となっているのは、ベトナムが法の支配国家を築くに当たり、どの程度進歩したか、これから何を達成し、それについてUNDPを含めドナーはどのように対処すべきかということです。これまでのページでは国連の中核となる政策や経緯などについて述べてきましたが、このページについては、あくまでも私個人の意見です。ベトナムへの支援に関わっている皆様は、皆様御自身の意見をお持ちでしょう。ここ1年間、ベトナムに関わってきた中で得た、これまでの成果及び課題に関する考えをお話します。

まず、第一にいえるのは、ベトナムは、過去15年間に大きく、特に立法の面において大きく発展したということです。1992年、ベトナムは法の支配国家になると宣言しましたが、当時の法律の数は非常に限られており、共産党は、法ではなく、裁量的な政策によって統治していました。

したがって、何よりも最初に法的な枠組みをつくるのが緊急課題でした。これは大きな成功を収め、こうしてベトナムは会社法、外国投資法、民事訴訟法、民法など、法制度の基本的な土台を築きました。その法的枠組みをつくるに当たり、日本、UNDPを含め、様々なドナーから多くの支援を得ました。

また、法的ニーズ評価及び戦略では、ここ10年間に、ベトナムは法の支配及び司法改革の必要性に関して理解を深めました。司法の質の向上、裁判官や裁判の独立性、司法機関の運営の改善に関する自覚を目的とする戦略は、法の支配とは、一連の法律を指すのではなく、より効率的に機能する制度である、ということが本当に理解されたことを表しています。ベトナムは、法の支配に移行するために何が必要かを十分に理解し、その意味で大きく進歩してきたといえます。

しかし、まだまだ克服しなければならない課題もあります。何が問題であるかという点、どのベトナム人と話をしても、まず言われるのは、多くの重複した一貫性のない法令でしょう。つまり、二つの法律が互いに矛盾していたり、又は中央レベルでは省令、地方レベルでは地方政府が条例を、そして省庁の地方局が詳細な規制を発付したりしますが、それらが法規定と矛盾しています。

また、裁判所は、この問題解決に当たり、他国のように主要な役割を果たしておらず、裁判所の決定で公開されているものは限られています。裁判所は、いろいろな形でこうした一貫性のない法規定に悪戦苦闘しており、ベトナム政府、役人、裁判官は、この点について認識しています。

また、司法改革が、ある意味、あるべき進展を遂げていない、という点が挙げられます。大統領も昨年、演説の中で何度も党の取組の一部として司法改革の状況について検討するよう述べています。

間もなく党の会議が数週間後に行われますが、司法改革戦略を打ち立ててから3年間で達成された成果について検討が行われる予定です。

司法へのアクセスも限られています。ベトナムの弁護士の数は少ないと申し上げましたが、現在、約4,500名、つまり、2万人の国民に対し1人程度しか弁護士がいません。日本では5,000人に1人程度ではなかったでしょうか。韓国では6,000人に1人、中国が1万人に1人ですから、アジア諸国ではほかの地域に比べ弁護士の数が少ないといえます。例えば、アメリカでは250人に1人が、アメリカほど弁護士がいる必要はありませんし、ヨーロッパでは1,000人に1人程度です。

これらの例はベトナムにとっては適切でなく、アジア諸国の水準をターゲットにすべきですが、ほかのアジアの国々の数字を見ても、ベトナムの弁護士の数は少ないです。20人程度しか弁護士がいない地方は多くあり、2、3名しか弁護士がいないという地方もあります。

そのほとんどは、退職した裁判官，又は政府当局者です。しかも4,500人という数字は，各地方に均一にいたるのではなく，ほとんどが，ハノイとホーチミンという2大都市に集中しており，地方にいる弁護士は非常に限られています。

ベトナムの利点は，多くのドナーから支援を得ているということです。多くのドナーがベトナムにおける司法改革の重要性を理解しているため，ドナーから多くの資金，強力なコミットメントを得ています。

ただ，1年前に私がベトナムでの仕事を始めた時，ドナーに意見を尋ねたところ，ドナーの活動間のコーディネートがうまくなされておらず，さらに，ドナー，そして政府にとって，何が戦略で，何が達成されたのか明確にされていないという印象を受けました。

UNDPは，ベトナムにおける法的戦略の中でUNDPがより強い役割を果たし，地位を確立することを期待して，私を採用しました。

私は，法の支配及び司法へのアクセスに関する政策アドバイザーとして採用され，重要な課題に関して調査できるように，また，課題の解決策を見だし，党が司法改革に関して意思決定を行ってこなかった事項について決定が行えるよう，私自身に予算が与えられています。それにより，私は，フルタイムのアドバイザーとしてプロジェクトに関与し，幅広い活動ができます。その活動には，政府のための伝統的なプロジェクトや，様々なカウンターパートが関与するパイロットタイプ，デモンストレーションタイプのプロジェクト及び調査などが含まれています。

さらに，私は，ドナーの明確なメッセージを伝えるため，ドナーミーティングを始めました。それは，単に政府の役割を果たすことを目的としているのではなく，政府と対話する戦略的パートナーになること，及び我々が政府とともに達成することを望んでいる事項についてよりよく理解し合い，ドナー間で政府に達成してほしいと望んでいることを可能にするためにドナー間で首尾一貫して支援を提供していることを明らかにするために進んでいます。

UNDPは，特に司法へのアクセスに集中的に取り組んでおり，我々の活動の柱としてそれに取り組む責任を負っています。これからも司法へのアクセスへの取組を強化していきたいと思っています。法教育及び司法へのアクセス両方の改善のため，ベトナムの大学にも法律相談所を開設する支援をしたいと思っています。さらに，ベトナム弁護士会が提供する法律扶助サービスも強化していきたいと思っています。

また，貧困者に対する法的エンパワーメントに関する委員会の報告書の議論を開始したいと思っています。そこで，政府，市民社会，弁護士会などを関与させて取り組むべき課題を確認し，一連の行動計画を立てることを目的としています。

地域的イニシアチブも存在しています。これは，タイにあるUNDPアジア太平洋センターが，貧困者のための法的エンパワーメントに取り組むために開始しました。というのも，アジアの国々が，司法へのアクセスを改善する中で共有し，互いに学び合えることが多くあると考えたからです。

既にタイ，インドネシア及びフィリピンが地域的イニシアチブで協力活動を行う合意をしました。私は，ベトナム政府及び市民団体に，この地域的イニシアチブに関与するよう呼び

かけました。3月にバンコクで最初の対話会議が行われる予定で、ベトナムが私の呼びかけに応じて、協力し合えることを期待しています。というのも、こうした地域的協力、対話は、アジア諸国政府が、どう前進していけるか理解を深めるために大きく役立つからです。

お手持ちの資料に、御参考にしていただけるウェブサイトを掲載しておきました(115頁参照)。それらには、私が表面的に短い時間でしか話せなかった内容に関して詳細を載せています。

この度は、非常に興味深い、かつ大きなトピックを与えてくださりまして、ありがとうございました。皆様方の御質問に喜んでお答えしたいと思います。

御清聴、どうもありがとうございました。(拍手)

質疑応答

【司会(森永)】 それでは、質疑応答に入りたいと思います。

まず、大阪会場の方から、御質問を受け付けたいと思います。挙手いただき、その後で御発言いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

【小杉】 弁護士の小杉丈夫です。大変、興味深いお話を伺いました。お伺いしたいことが二つございます。第1に、日本におけるベトナムに対する法整備支援というのは、10年という長い期間を掛けて行っているわけですが、ブースさんから見ると日本の法整備支援とはどのようなものと考えておられるかお聞かせいただきたい。第2に、先ほどコーディネーションミーティング、コーディネーションのお話だとか、ドナーミーティングということで、国連の役割としていろいろ試みられているお話がございましたが、今後、国連と日本との間で何か共同して活動できることがございますでしょうか。また、そういうお考えはございますでしょうか。お話し願えると有り難いと思います。

【司会(森永)】 ありがとうございます。それでは、ブースさん、よろしく願いいたします。

【ブース】 非常に良い質問を二つもしていただいてありがとうございます。

まず、日本のベトナムにおける役割をどのように考えているか、ということですが、我々は、日本の役割を非常に重要と考えています。ベトナムにおいて、日本は主要なドナー国です。その理由は以下の通りです。ベトナムは、同国が経験しなければならない変化、つまり、古い法制度から市場経済にふさわしい法の支配制度への移行は、困難が伴うものであり、アジア文化、価値観を考慮しなければならないことをよく理解しており、適切な解決策を見いだすために、ほかのアジア諸国の例に注目しています。というのも、法の支配を確立しつつある、又はその確立に成功したアジアの国々からベトナムが見習うべき点が多くあると考えているからです。その中で、もちろん日本が突出しています。それは、日本が単に先進工業国で、国際基準に準拠した法の支配を確立しているからだけでなく、日本がここまでに達した経緯、1世紀前からの日本の歴史、つまり、日本がフランス、ドイツ、その他の国々から専門家を招へいし、海外の法制度を集中的に研究し、日本の状況に適するものだけを賢明に選択して採用した経緯をよく知っているからであり、ベトナムは日本の経験に非常に関心を

抱いています。さらに、もっと最近になって法の支配を取り入れ、先進国の仲間入りを遂げた韓国にも興味を持っていますが、日本には常に関心を寄せてきました。これで、二つの御質問にお答えしたことになると思います。日本のベトナムへの関与は今まで成功を収めてきました。日本は、UNDPが希望する方法でベトナムに変化をもたらしました。日本のベトナムへの最初の関与は、我々と同様、法的枠組みへの伝統的な協力であり、民法、民事訴訟法などの立法支援であり、これらは非常に役に立ちましたが、日本が支援受入国の達した段階に応じて支援の質を変えてきたことは、非常に重要であり、適切であったと思います。私は、現在の日本のアプローチに大変興味を持っています。現在、日本は特定の省で集中的に活動し、その省の検察官、裁判官が、日常どのような問題に直面しているかを認識し、その解決策を見いだす援助をし、必要に応じて国際基準に準拠した日本の法制度又は他国の法制度をモデルにされています。この手法は、先ほどお話ししました人材育成プロセス手法とよく一致しています。

新しい民事訴訟法の立法支援を行う場合、裁判官に、裁判手続の中でどんな問題に直面しているかを尋ね、750もの回答を得て、日本の専門家は、その質問すべてに回答しようとしてしました。ベトナムのカウンターパートから、それほど多くの質問を得るということは非常に良い兆候だと思います。このように、彼らに質問することにより、彼らは自分たちが取り組まなければならない課題を分析し、日本人専門家の援助を得て解決策を見いだす、という手法を展開することができるのです。次の段階では、それらの解決策を民事訴訟法の改正、解釈に取り入れることができます。

こういった手法は、裁判所にも取り入れれば更に良い結果が得られると思います。例えば、法律起草委員会が、裁判所や検察官に、彼らのニーズに見合った解決方法が何であるかをまともに尋ねることもなく、短期間の審議を経て起草するという旧来の方式よりもはるかに裁判所の運用を改善するでしょう。

特定の省で活動するという賢明な方法で、日本の手法は、ベトナムの司法改革を前進させる上で大変役立っており、その意味で、日本はドナー国として突出しています。ほかのドナーのプログラムでそのような革新的な手法をとっている例はほかにほとんどないと思います。そこで、日本のアプローチから我々が学ぶことは多くあり、我々も彼らの手法と同様の方法を取り入れなければならないと考え、国際協力部の皆様及びハノイのJICA長期専門家に、彼らの経験をほかのドナー機関らと共有してほしいと依頼し、そしてその要請を快く受け入れてくださいました。今年のドナーミーティングは、JICAの専門家がハノイの裁判所と協力し合ってきた特定の分野について行う予定です。

このように、日本は、ベトナムを支援するに当たり、アジアにおける先進工業国及び法の支配国家として相対的利点を有しており、その利点をうまく生かして支援プロジェクトを策定してこられたと思います。

2番目の御質問で、国連と日本がどのようにもっと緊密に協力し合えるかお尋ねになりました。UNDPの活動に関して言えば、既に申し上げた理由から、ベトナムが関心を持っている分野において、アジア諸国の例を導入することに興味を持っています。UNDPは他国の政

府に役立った専門知識、技術をベトナムに取り入れたいと考えているため、加盟国との協力関係に依存しています。また、日本の厳格な活動枠組み以外においても、我々が取り扱っている特定のプロジェクトや問題に関連して、彼らの専門技術を活かしてもらえよう特別の要請をする場合もあります。実際、ベトナムは、昨年12月に、刑務所の管轄をほかの省庁から司法省に移管した他国の例に関するセミナーを開催することを計画していましたが、日本は、刑務所の所管を法務省に移管した経験がありますので、ベトナムも関心を抱いており、アジ研から専門家を派遣してもらうよう要請しました。そこで、新海氏がセミナーに派遣され、日本が80年代後半、90年代にどのように刑務所管理制度を改革し、20世紀初期に刑務所の所轄を法務省に移管したことに關する彼の説明は、ベトナムにとって非常に興味深いものでした。

UNDP又は我々のベトナムのカウンターパートが将来的に日本の専門技術をお借りしたいと要請することもあると思います。今後も過去と同様、日本が我々と協力的でいらっしやることを期待しています。これからも日本の専門知識は高く評価されることでしょう。

【司会（森永）】 香川先生、お願いいたします。

【香川】 大阪女学院大学の香川です。一つお聞きしたいんですけども、ブースさんはイギリスのご出身ですね。イギリスは法整備支援事業をやってないということを知っていますけれども、先進国の多くが法整備支援に協力をしているのに、イギリスはなぜしないんだらうかという、前々から疑問に思っておりましたので、ちょうどイギリスの方が来られたので、その問題をお聞きしたいと思います。

【司会（森永）】 どうもありがとうございます。

【ブース】 その御質問は、ベトナムに限ってでしょうか、それとも一般的に、ということでしょうか。

まず始めに言うておかなければならないのは、私は国連を代表してお話ししているのであって、イギリスを代表しているわけではありません。ですので、イギリスに関する私の話は、国連の職員として話していると思ってください。イギリスが全く法整備支援に関わってこなかったとは思いません。全く関わっていなかった、というのは適切な表現ではないでしょう。例えば、コソボのプロジェクトでは、イギリスは司法省の将来の職員に対する研修に関わっていました。これは法整備支援において非常に重要です。

イギリスの国際開発支援局の国際戦略、方針についてはよく分かりませんが、ベトナムにおいてイギリスが主要なドナー国でないことは確かです。ただ、重要な点については支援しています。例えば、情報のアクセスの分野で関与しており、それはベトナム政府の透明性を高めてくれるでしょう。

イギリスは、ベトナムに更に関与することを計画していると思いますが、私個人としては、単に介入するだけでなく、介入する前に、ドナー間のギャップが何かを見極め、それを埋める形で関与してくれることを期待しています。というのも、ベトナムには多くのドナーが関与しており、ベトナム政府は、支援には技術的側面だけでなく、外交的、政治的側面が関わっていると理解しています。ベトナムは90年代に方針を変更してから、世界各国との友好関

係を重視しているため、外交的、政治的観点から、ベトナムは常にドナーからの支援を歓迎しています。しかし、それは同時に、限られた人々のために活動するドナーが多数存在し、彼らの支援の質が低下し、大した成果も得られない、という状況を生み出しています。ですので、イギリスに対するベトナムからのメッセージとしては、関与する分野を注意深く時間をかけて選択してほしいということです。ベトナムでは取り組まなければならない問題は数多く存在します。もちろん、イギリスは法の支配の確立のために尽力しています。

【司会（森永）】 東京会場にも聞いてみたいと思います。東京会場の亀卦川教官、よろしいでしょうか。はい、分かりました。東京会場では質問される方はおられないようですので、大阪会場ではいかがでしょうか。はい、どうぞ。

【土生】 山口大学の土生と申します。

質問を英語でさせていただきます。四つの指針の話がされました。その一つが、法整備において被支援国の自主性を保障するということですが、同国の自主性については、国際社会の圧力がかかったり、あるいは2国間又は国際機関のコンディショナリティーという形でドナー国から法案の採択を迫られるということも多かったと思います。その点についてはいかがでしょうか。

【ブース】 全くおっしゃるとおりだと思います。とても良い質問をしてくださいました。多くの国においてこれは問題です。ドナーが条件、特に融資条件を付けて、特定の法律を特定の期間内に採択するよう迫るケースがありました。

これは常に間違ったアプローチだと思っています。国連事務総長の覚書の中にそのようなことを指示する表現は全くありませんし、むしろ、私が説明した原則は、それらに反対しています。もちろん、事務総長は悪い例を挙げるようなことはしていませんが、それらを念頭に置いていたことは確かでしょう。ベトナムでも、ドナーが特定の法律の採択を迫ったことはありますが、それは建設的ではありませんでした。私自身、同じ経験をバルカン諸国でしたことがありますし、コソボでもした経験があります。当時、セルビア、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、スロバキアなど旧東欧諸国がEUへの加盟を目指していましたが、支援に条件を課すことの問題は、加盟国、ホスト国が法の通過を優先事項ととらえ、それ自体が目的になってしまうことです。それにより二つの意味で不利益が生じます。私の発表の中で、法律は、法の支配を確立するプロセスの通過点であると説明しました。プロセスの中で国のニーズを分析し、何が課題で、なぜ法律が必要か、法律で何を規定すべきかを検討しなければなりません。法律は重要ですが、それは単に政策の表現に過ぎませんし、それを施行する手続も必要です。ここで問題なのは、法律の可決そのものがその国にとってインセンティブになることです。もちろん、法律を可決させることによりドナー国、又は銀行から支援が得られますが、私の経験では、法律は十分に施行されず、一貫性のない法律になる場合もあります。これは私が提示したプロセスに含まれている国の人材育成、戦略的計画、施行とはかけ離れた非常に悪い例です。このようなアプローチから得られる成果はほとんど何ともありませんし、このような手法が取られるケースは減っていますが、まだ存在しています。ここでは実例を公にすることはできませんが、残念ながら、まだそのような例が実在し

ていると言わなければなりません。

支援受入国は、ただ要請されたことを実施しているのであり、法律が必要であると言われれば、法律を可決します。ただ、このアプローチは、法の支配確立をむしろ阻害していると思います。

【司会（森永）】 ありがとうございます。

ちょうど、時間が参りましたので、午前の部はこれぐらいにさせていただきたいと思います。もう一度ブースさんに大きな拍手をお願いいたします。（拍手）

それでは、昼食の休憩に入りたいと思います。本日、会場の後方に支援対象国の成果物等を展示しておりますので、是非御覧ください。

それから、後方の左側には、特に国際協力部の活動に関する冊子等も置いております。こちらの方は無料でお持ち帰りいただけますので、是非お持ち帰りいただきたいと思います。

午後の部は午後2時から開始いたしますので、時刻までには是非会場の方に戻ってきていただきたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

（ 昼 休 憩 ）

【司会（森永）】 それでは、時間も参りましたので、午後のプログラムを開始いたします。

まず、法務総合研究所国際協力部長の稲葉一生から「法整備支援の現状と課題」という題で基調講演をさせていただきます。

基調講演

稲葉一生 法務総合研究所国際協力部長（現最高検察庁検事）



【稲葉】 法務総合研究所国際協力部長の稲葉一生でございます。本日は、御多忙にもかかわらず、大阪会場、東京会場とも、たくさんの方々にお集まりいただき、誠にありがとうございます。この法整備支援連絡会も、多くの方々の御協力により、今回で10回目を迎えることができました。これまでの皆様の御支援に深く感謝を申し上げます。

さて、我が国の法整備支援を振り返ってみますと、法務省が法整備支援活動に関与するようになりしたのは1994年のことで、そろそろ法整備支援歴15年になろうとしております。しかしその間、支援の手法はある程度形成されたものの、我が国として、どのような理念やビジョンの下に、何をすべきかといった、法整備支援の目的論や基本方針については、いまだ確立するには至っていないと思います。

今回の法整備支援連絡会は第10回を迎え、「日本の整備支援—今求められているもの」と題し、法整備支援に理論面・実務面で携わっておられる我が国の有識者の方々に、それぞれのお立場から御発表をいただき、我が国法整備支援のこれまでの歩みを振り返り、その歩みについての御意見と、今後のあるべき姿についての御提言ないしは問題提起をしていただき、

今後の我が国の法整備支援の在り方を考えていく機会にさせていただきたいと企画いたしました。我が国の支援の在り方を考えるに際しては、グローバルな舞台ではどのような理念の下に、いかなる活動が展開されているかを知ることが有用と考え、国際機関として大規模な法整備支援活動を展開しておられる国際連合開発計画—UNDPから、UNDPベトナム事務所で政策アドバイザーを務めておられますニコラス・ジョン・ブースさんに遠路はるばるハノイからお越しいただき、御講演をいただくことにしたわけです。本日は、午前中に、ブースさんからUNDPの法整備支援に対する基本的な姿勢と支援手法について、大変に貴重な、かつ示唆に富むお話をいただきまして、私どもも大いに啓発されるどころがありました。私どもの講演の願いを快く御承知くださり、お忙しい中、大阪までお越しいただいたブースさんに、改めて心からお礼を申し上げます。

さて、そこで、今回の基調講演として、私は、これまでの法務省の法整備支援活動を振り返り、我が国のこれまでの法整備支援の特徴などをまとめさせていただいた上で、日ごろの活動を通じて感じています法整備支援活動をめぐる今後の課題についてお話ししたいと思います。決して、すぐに解決策や結論が出るものではありませんが、今後のあるべき姿を考えるに際しての問題提起をさせていただきたいと思います。

先ほども申し上げましたとおり、法務省が法整備支援に関与を始めたのは、1994年のことで、この年にベトナムの政府・司法関係者を対象に、第1回の本邦研修を実施しましたのが最初でございます。その2年後の1996年には、独立行政法人国際協力機構—JICAがベトナムに対する法整備支援を正式なプロジェクトとして開始し、法務省はこれに協力することとなりました。その後、法務省は、JICAが次々に手掛けるようになりました法整備支援プロジェクトなどに協力する形で、御覧のとおり、1996年にはカンボジア、1999年にはラオス、2002年にはウズベキスタン、インドネシア、そして2007年には中国に対する法整備支援活動を開始しております。また、このほかの国々に対しても、多国間研修などの形で法整備に関する協力を推進してまいりました。

徐々に支援対象国も増え、支援ニーズも多様化・複雑化してきたわけですが、この流れの中で注目したい点が二つございます。一つは、法整備支援の内容が徐々に変化してきたことであり、もう一つは、このような状況の変化に対応しながら、法整備支援の手法が徐々に出来上がってきたことです。

まず、内容の変化、という点についてですが、初期のころは、法整備支援といいますと、まずは法律を作ることへの支援、すなわち「法令起草支援」が大きなウエートを占めておりましたし、現在でも法令起草支援は法整備支援の大きな柱の一つであることは間違いありません。しかし、法令起草支援を進める中で、一国の法整備については、法令をそろえるだけでは目的が達成されないことが、我々の側にとっても、また、支援を受ける側にとっても明らかになってきたのです。このため、JICAプロジェクトを中心とする我が国法整備支援は、法令起草支援だけでなく、法令を運用する組織や人の能力開発、すなわちキャパシティディベロップメント（ビルディング）に重点を置くようになってきております。

法令起草支援が現在もなおその重要性を失っていないことは今申し上げたとおりですが、

その法令起草支援も、目的とした法令の成立公布のみをターゲットとするのではなく、支援の過程を通じて実現されていく被支援国の立法能力の強化という、キャパシティディベロップメント（ビルディング）の側面が、重要なものとして強調されるようになっております。そして、このことが、そもそも法整備支援とは何なのか、何を目標にしているのか、という議論につながってきていると思いますし、また、何をもちて評価するのかという、評価検証の手法の在り方についても大きく影響してきていると思います。

次に、法整備支援の手法、言い換えれば法整備支援現場での技術移転の手法が徐々に形成されてきたという、やや実務的な点についてですが、これは、被支援国との対話によるニーズの掘り起こしと、そのニーズに合わせた技術移転の手法の模索を続けた結果、JICAの法整備支援プロジェクトの枠組みの中で、現在までに、一応使用に耐え得るツールが出来上がってきたという点です。これまでに我が国の多くの法整備支援活動で繰り返し使用されてきた技術移転ツールとしては、長期専門家の派遣、国内支援グループによる助言活動、短期専門家による現地セミナー、そして本邦研修が挙げられると思います。

現在、ベトナムのような大きなプロジェクトにおいては、これら四つのツールを支援ニーズと技術移転の内容に応じて組み合わせ対応しております。どのツールもそれぞれに長所短所があり、それぞれに補完し合い、また相乗効果を持つように組み合わせ使用されるものであって、ベトナムを例に挙げますと、現役の検事・裁判官・弁護士出身の長期専門家が、現地においてそれぞれの専門性を活かし、日常的なアドバイスや頻繁に繰り返されるワークショップなど、いわば密着型の、支援対象国関係者にとって「身近な」とでもいうべき支援活動を展開しつつ、先方との日常的な接触なくしては得られない現地の情報を分析しつつ国内に伝達する役割を果たしており、これを受けて、国内法曹などの法律実務家や学者・研究者から成る国内支援グループが、長期専門家のみでは対処することのできない高度な課題を議論し、解決策を講じ、これを、長期専門家を通じて、あるいは現地セミナーに派遣される短期専門家を通じて先方に伝達していくという体制が採られています。また、本邦研修は、特に日本の法制度やその運用を直接見聞きしてもらう場として、さらには、対象となっているテーマについて、我が国の多くの専門家からのレクチャーを集中的に受けたり、国内支援グループその他国内にいる専門家との意見や情報の交換を行ったりする場として、ほかのツールでは賄えない重要な機能を果たしております。

このような四つの技術移転手法が一応出来上がり、支援対象国のニーズや、その時々現地の状況などに応じて組み合わせられることによって、それなりの効果を上げてきたことは、我が国の法整備支援活動の一つの進歩として評価し得るものではないかと思っております。また、このような四つのツールの組合せによって、対象国のニーズを見極めた、きめ細かかつ手厚い対応が可能になっており、これが我が国の法整備支援の特徴になっているといえるのではないのでしょうか。そして、このことにより、顔の見える、人と人との対話を重視した支援が可能となり、これが先ほど申し上げました、法整備支援が法令起草支援そのものから、能力開発支援に大きくシフトしてきている状況に、柔軟な対応をすることを可能にしていると思います。

このように、我が国の法整備支援の特徴は、その時々ニーズに対応した支援内容の変化と、試行錯誤の中で徐々に改良されてきた支援手法の中から形作られてきたものです。しかし、その中で、比較的早くから法整備支援関係者の間で意識され、一貫して守られてきた基本的な考え方があります。それは、法整備支援が、法制度とその運用という、他国の制度の根幹にかかわる活動であって、それが故に、何よりも相手国の自主性を尊重しなければならず、決して、相手国が望みもしない自国の制度や政策理念などの「押し付け」であってはならないという考え方です。もちろん、このことは、支援対象国から出てくる支援要請の内容をそのまま受けとめ、あたかも請負人のように、支援対象国の指示に何から何まで従って動け、ということではありません。現在の法整備支援プロジェクトなどでは、一方的あるいは表面的な「要請主義」に拘泥するようなことはもはや行われておらず、支援要請やプロジェクト設計の段階から、相手国との対話を持ち、その国の法制度の発展にとって真に必要なものは何かということ、その国の関係者らとともに探り、ニーズを明確化するという前提作業が行われるようになってきております。しかし、この場合でも、最終的には相手国が自ら支援内容やその手法を選択し、成果の受入れの可否を判断するのであって、この自主性の尊重が支援の大前提になっているのです。このような、相手国の自主性を何よりも大事にするという考え方が比較的良好に守られてきたために、我が国の法整備支援活動は、これまで、いずれの対象国においても、相手の信頼を得ることができ、多少の紆余曲折がありながらも、おおむね望ましい方向に進んできたといえると思います。

このように、我が国の法整備支援活動は一步一步前進をしまいたったわけですが、最近、我が国の法整備支援を取り巻く状況にかなり大きな変化が生じてまいりました。最初は、手探りの状態で、細々と始まった我が国の法整備支援は、当初は政府の政策の中ではさほど大きな注目を集めていたわけではありません。ODA大綱には、様々な支援の中で法整備支援も触れられていますが、政府全体としての大きな政策レベルで法整備支援が取り上げられたのは、2002年に閣議決定された司法制度改革推進計画において、「開発途上国に対する法整備支援を引き続き推進する。」とされたのが初めてではないでしょうか。しかし、一昨年になって、自民党から、「世界に誇る我が国法制度整備支援の戦略ビジョン」と題する提言がまとめられ、内閣に提出されました。そこでは、途上国への法制度整備支援を国家戦略として、ODAの最重要分野と位置付け、省庁・官民学が一体となった支援体制を構築すべき旨の政策提言がなされ、これを受けて、昨年1月の海外経済協力会議において「途上国への法制度整備支援を海外経済協力の重要分野の一つとして戦略的に進めていくべきである」との結論が出されるに至りました。そして、現在、海外経済協力会議の下における関係省庁の局長級会議の場において、我が国の法制度整備支援に関する基本計画の策定作業が行われているところです。つまり、ここに来て法整備支援は「オールジャパン」で取り組むべき我が国の重要課題であることが、改めて明確に認識されるようになってきたのです。

こうした状況の変化は何も官側のみに起きているわけではありません。日本弁護士連合会の活動が引き続き活発であることは皆様御承知のとおりですが、学界や、これから法律を学んでいこうとする若い人たちの間でも、法整備支援への関心がこれまでになく高まっている

ことは、現場におりまして肌で感じるすることができます。法整備支援を学問の立場から研究される方々はいよいよ増え、優れた論文なども相次いで発表されておりますし、法整備支援を履修科目に取り入れる大学も多くなってきております。嬉しいことに、法科大学院の学生や、司法修習生の間でも、法整備支援のことが随分広く知られるようになり、将来、この分野で活躍したいという希望を持っている人たちも多々いるようです。余談になりますが、昨年、私どもの国際協力部において、法科大学院生を対象に短期間のインターンシップを初めて試みましたが、予想外に多くの参加希望者の応募が全国からありました。最終的に書類選考で5名の学生さんに来ていただいたのですが、いずれも熱心に取り組んでいただき、その向学心と、将来法整備支援の仕事に携わりたいという意欲には、大変感銘を受けたところです。

現在、我が国は、厳しい財政事情と、これに影響を受けたODA予算の削減傾向という状況にあります。法整備支援には、これを推進すべきという追い風が吹いているとよいのではないかと思います。このような状況の下、「顔の見える国際貢献」としての我が国の法整備支援が、官民学一体となって一層の発展を遂げることを願わずにはいられませんが、そこには、今後克服していくべき課題が幾つもあるように思います。ここで私が、考え得る課題についてすべてを網羅的に話すことはできませんが、これまでの法整備支援に関する業務経験の中で、私自身が現在までに持つに至りました問題意識について、幾つか述べていただき、皆様の御議論・御批判、そして御提言を待ちたいと思います。

我が国の法整備支援について、もっと戦略的に行うべきである、といった議論が以前からありましたが、最近これが一層強調されるようになってきており、先ほど御紹介いたしました自民党の政策提言においても、海外経済協力会議の議論においても、法整備支援を「戦略的に推進すべきである」とされております。規模の大小は別として、我が国の政策として法整備支援を行うのであれば、これを「戦略的」に行うべきであることについては特に異論はないはずです。そこで、我が国の法整備支援について戦略を考えるとした場合、戦略というのはあくまでも方法論の話であり、方法論は達成すべき目的・目標によって左右される関係にあるのですから、まずもって目的論が、先行して、あるいは少なくとも同時に議論されなければならないと思われまします。しかしながら、これまで、我が国の法整備支援については、その目的論やその目的に関する理論的基礎がまだ固まっているとはいえない状況にあると思います。法整備支援は、何のために行うのか、何を目的とするのか、「法の支配の確立」、「人道支援」、「経済協力」、「平和構築」、「人権擁護」、様々な目的があり得ます。支援対象とする法分野によってその目的も異なる面もあります。どのような理念のもと、何のために、法整備支援を行うべきかという根本的な問題は、これから論議すべきものとして依然として我々の前に横たわっているといえる状況です。これまで我が国の法整備支援は、対象国の市場経済化の促進を目的とすると説明される場合が多かったように思いますし、現実にもそのような効果をもたらす一定の成果を上げてきたといえると思います。また、先ほど触れた海外経済協力会議での議論のように、経済協力という重要な役割を法整備支援が担っていることも事実です。

しかし、法整備支援は、経済協力、市場経済化促進という経済目的に尽きるものではなく、やはり、法の支配の確立のための法整備支援が重要であると考えます。いかなる権力も法に従う法の支配が確立し、信頼に足る司法制度が整うことにより、法的な予測可能性が確保されることとなります。そのことにより、その国の政治・経済・社会が安定し、その国の市民も安心して経済活動を行い、暮らすことができるようになります。また、そのことにより、外国からの投資等経済活動を促進することにもつながると思います。

次に、戦略論についてですが、この「戦略」という言葉については、これまでは、何についての戦略か、という点があいまいなまま、言葉だけが一人歩きしていたような印象があります。私なりに考えてみましても、まず、どのような国に対して支援を行っていくのかという、我が国の外交政策とも密接に関連する、対象国の選択に関する戦略が考えられますし、どのような法分野に対して集中的に支援するのかという支援分野の選択に関する戦略もあり、これらの点はその国に対して、何のために法整備支援を行うのか、すなわち貧困削減といった人道的見地から行うのか、平和構築の一手段として行うのか、国際社会への統合や共存共栄を促すために行うのか、それともまた、我が国との経済交流を活発化させるため、あるいは我が国企業の投資環境の整備をしてもらうために行うのかによって、相当の違いが出てくるのではないかと思います。また、ある国に対する法整備支援はどのような順番で、どこまでやるのか、最終的にはどのように終結させるのかといった、いわゆる「出口戦略」も議論すべき重要な論点であろうと思います。このように、法整備支援における「戦略」については、目的論と相まって、様々なレベルでの検討が必要であって、これらの戦略を体系的・有機的に連関させ、政府全体として統一のとれた、国内的にも対外的にも明確な説明の付く基本方針を定めていく作業が必要であると考えています。

さて、話の矛先を少し変えまして、次の問題意識として、現在の法整備支援活動の管理・評価手法について少し述べさせていただきたいと思います。

現在、我が国が実施しております法整備支援活動の主要なものは、ODAの枠組みの中、JICAのプロジェクトとして実施されておりますことは皆様も御承知のとおりです。国民の税金で賄われている予算で実施するのですから、当然のことながらきちんとしたプロジェクト管理と評価が必要です。そのため、我が国のみならず、国際機関や他国の展開しております法整備支援プロジェクトにおいても、いわゆる「ロジカル・フレーム」を活用したプロジェクト管理・評価手法が利用されているわけで、JICAプロジェクトにおいても、「PCM手法」という手法が採られていることは広く知られているところです。このような管理評価手法は、長年にわたる研究の結果作り出されたものでありまじょうし、実際プロジェクトの管理評価には大変有用なものであることは間違いありません。ただ、既存のこれらの管理評価手法は、どちらかという、量的な評価に馴染む目標を持ったプロジェクトについてその真価を発揮するものであるようで、法整備支援プロジェクトに問題なく妥当するものであるか否かについては検討を要するところであると思っています。法整備支援は、法案の成立という形で比較的その成果の見えやすい法令起草支援の分野でさえ、出来上がった法令が、果たして質の良いものなのかどうか、相手国の文化社会に応じた使い勝手の良いものなのかどうかといっ

た、質的な評価が求められる支援活動です。そして、先ほど少し申し上げましたように、法整備支援が法令起草支援にとどまらず、運用体制構築・人材育成に重点が置かれるようになりますと、この傾向はますます強くなり、さらには支援の結果のみならず支援のプロセス自体も、相手国の法制度の発展に寄与すべきこととなりますと、いよいよ量的な評価は困難になり、達成度を計るための具体的な指標が立てにくく、PCMなどの既存の管理評価手法の限界を感じざるを得なくなるのです。それではどうすればいいのか、というのは全く困難な問題なのですが、現在では開発援助の世界で、キャパシティディベロップメント（ビルディング）の管理評価についての研究も参考にしながら、法整備支援活動の管理評価の手法について、しかるべき専用のものを開発する時期に来ているのではないかと考えております。

次に、法務省による法整備支援の内容面で、直接関与してこなかった分野に関しての問題について、少し申し述べたいと思います。

これまで、法務省の法整備支援はおおむね三つの柱、すなわち法令起草支援、法運用体制構築支援そして法曹人材育成支援を中心に据えて実施してまいりました。これは、要するに、法律を作ることは重要であることはいうまでもないが、それだけでは足りず、法を運用する体制と、それを担う人材を育てなければ、結局、法制度は絵に描いた餅になってしまうという発想に基づくものです。この発想自体はこれで間違いではないと思いますが、もう一つ、法律があつて、これを運用する体制があつて、裁判官や検事・弁護士あるいは法律職の公務員がいても、制度全体が国民の利用するところにならなければ、結局無価値なものに終わってしまうのではないかと、という問題点があるわけですし、これがいわゆる「司法アクセス」の問題です。既にJICAでは、司法アクセスを法整備支援の一つの柱として位置付けておりますし、日本弁護士連合が司法アクセスを最も重要な課題の一つとして支援活動を展開しておられます。法務省も、国内におきましては、司法制度改革の一環としまして、国民の司法アクセス向上を目指し、「法テラス」の創設などにも関与してきたわけですから、法整備支援の世界においても、今後、司法アクセスの問題にも取り組んでいかなければならないと思っております。しかし、官側の法務省が、法整備支援の分野におけるこの問題について、どのような貢献が可能か未知数の部分が多いですが、十分な検討を行い可能性を探っていきたいと考えております。特に、司法アクセスについては日本弁護士連合会が取り組んでおられ、本日矢吹先生の御講演で触れていただけたと思います。

私ども国際協力部にとりましては、正に我が身に振り掛かっております課題として、人材の問題に触れたいと思います。

我が国の法整備支援は、対象国が増えてきたばかりでなく、その内容も高度化・複雑化しており、今後この傾向は続くことであろうことは間違いありません。これに対応していくには、当然のことながら有能な人材を集め、投入していかなければなりません。長期専門家はもちろんのこと、短期専門家も必要ですし、国際協力部の教官のように、国内で支援活動を展開する人材も必要です。ところが、これを集めることが容易なことではないことは皆様御承知のとおりです。先ほど、喜ばしい現象として、法整備支援に関心を持つ次世代の法律家たちが増えており、大学における専門教育も始まっていて、この点では誠に心強いのですが、

いかんせん、法整備支援に携わる者には、国内で活動する法曹あるいは、法律職に求められる法律知識・実務経験に加え、相手国の歴史・文化や司法制度、さらには語学力や異文化コミュニケーションの能力など、開発支援プロジェクトの遂行に必要な知識と能力が要求されます。法整備支援の世界に入ってきて、最初からこのような能力を持ち合わせ、即戦力になる人材というのは、まずいないといってよく、新たな人材は自前で育成するほかないのです。これも一朝一夕で解決できる問題ではありませんが、現在法総研におきましても、国際協力部が、法整備支援人材の育成というこの大きな仕事を担い得るか、検討がなされております。また、裁判官・検事につきましては、その転勤のタイムスパンが、比較的長期にわたる法整備支援プロジェクトのタイムスパンと必ずしもうまく一致しないという問題もありまして、この弱点をどのように克服していくかなど、難しい問題の対処に迫られております。

そもそも、法務省の人材だけで我が国の法整備支援活動に対応することは不可能であることは当然です。対象国が増加し、それぞれの支援内容も高度化・複雑化していく中で、多様な支援対象国の多様なニーズに対応していくためには、裁判所やほかの省庁からも人材を募らなければなりませんし、学者・研究者や弁護士を始めとする民間の人材も今まで以上に多く必要になります。法整備支援は官民一体となって協力し、推進していかなければならない事業であり、その担い手を育てるためには、我が国全体で官民共通の法整備支援人材育成のスキームを構築していくことが必要なのではないかと考えております。

人的資源の確保という観点で法整備支援に携わる人材の育成と共通し、極めて実務的で重要な問題が、通訳人・翻訳者の確保の問題です。法整備は言葉をツールとする支援活動といえます。しかも当然のことながら、相当に専門的な言葉を取り扱うことを中心とする活動ですから、異なる言語の国同士の間で行われる法整備支援は優秀な、しかも法律用語に精通している通訳人・翻訳者が介在していなければ到底不可能な活動です。ところが、このような通訳人・翻訳者を確保することは現在のところ相当に困難なこととなっています。支援対象国は、現在のところアジアの開発途上国が多いわけですが、このような国々の言語を専門とする通訳人・翻訳者の絶対数が少ない上に、法律用語に精通した人ということになりますと、長年の自己努力と経験を積んでこられた少数の方に限られてきます。しかも、その方が、常に、また、いつまでも対応していただける保証は全くありません。国際協力部が本邦研修を実施する際にも、適格のある通訳の確保に四苦八苦することがよくあります。現在、大学の中には法務専門の通訳を養成する講座を設けているところなどもあり、それなりに各方面での努力はなされていて、国際協力部でもそのような講座に講師派遣をするなどして協力していますが、需要に追いついていないのが現状ではないかと思われまます。これは、一朝一夕に解決できる問題ではありませんが、今後我が国が積極的に法整備支援を継続していく際には避けて通れない問題で、自然発生的に法律専門の通訳人・翻訳者が増加することを期待しているだけでは問題は解決しそうにもありません。法整備支援活動を展開する主体が大学等関係機関の協力を得ながら自前の通訳人・翻訳者の育成を真剣に考えるべき時期に来ているのではないかと思います。

以上、本日の法整備支援連絡会に当たり、私の基調講演といたしまして、これまでの法務

省の法整備支援活動の歩みと最近の状況の変化、そして甚だ断片的ではありますが、私自身が最近の目の前の課題として意識しておりますところをお話しさせていただきました。この後、日本弁護士連合会、学界、財団法人国際民間商事法センター、そしてJICAからそれぞれ御発表をいただきますが、これらの御発表と、それに引き続きます皆様との討議により、少しでも我が国の法整備支援のあるべき姿と、今後克服していくべき問題が浮き彫りになることを期待させていただきたいと思っております。そのことにより、我が国の法整備支援が、また一步、その方向性を明確にしつつ前進していくことを願いますとともに、再度、本日お忙しい中をお集まりいただき、討議に参加していただく両会場の皆様から感謝を申し上げ、私の講演を終わりたいと思っております。

御清聴、誠にありがとうございました。(拍手)

【司会(森永)】 続きまして、日本弁護士連合会、国際交流委員会副委員長でおられます矢吹公敏先生から、「日本弁護士連合会の司法支援活動の基本方針とアジアにおける司法アクセスおよび法の支配」という題で御講演をいただきます。

それでは矢吹先生、どうぞよろしくお願いたします。(拍手)

講演

矢吹公敏 日本弁護士連合会国際交流委員会副委員長・弁護士



【矢吹】 昨年もここで発表させていただきました。今回、10回目の法整備支援連絡会ということですが、私も多分、最初から参加させていただいているので、10回ということに一つの感慨を覚えています。他方、毎年少しは発展性のあるプロジェクトをしてきたのかということに思いをいたしながら、いつもこの席に座らせていただいているわけですが、そろそろ世代交代も図らなければいけないと、日弁連の中では考えているところです。

本日は、少し新機軸としまして、去年の出来事として日弁連の司法支援活動の基本方針の策定とアジアにおける司法アクセス会議の2点についてお話をしたいと思います。

最近の日弁連の国際司法支援活動は、簡単に最初に紹介いたしますと、多様化、そして支援強化、そして国際化と、この多様化、支援強化、国際化というところを目指してきているわけです。

多様化につきましては、今までどおりのプロジェクトは幾つか動いています。カンボジアの弁護士の育成を扱っているカンボジアの弁護士会プロジェクト、それからJICAの専門家として6人の弁護士が派遣されていますし、既に2人、ベトナムとカンボジアに、更にこの3月から赴任することも決まっています。

また、JICAの委員会へのお手伝いとして、中国のプロジェクト、インドネシアのプロジェクトにも委員として参加させていただいています。また、外務省のカンボジアの選挙の選挙監視にも参加をしてきました。そして、それだけではなくて、国際化という点ではほかの弁護士の団体との協力ということも推進してきています。International Bar Association (いわゆる

IBA) やInternational Legal Consortiumといった国際司法支援をしている海外の団体との協力を強化しているところです。例えば、この3月にイラクの法曹関係者を30名ほどイラクからチェコのプラハの会場に呼んで、そこで国際人権法、そして国際人道法のトレーニングをするというプロジェクトもこれらの両機関と一緒にしています。

また、ABA（いわゆる米国法曹協会）とUNDPプロジェクトというものを共同推進して、私どもも参加させていただいて、プロジェクトの構築などを実施してきているところであります。

また、強化というところにつきましても、従来どおり、日弁連内の組織の強化を図るとともに、弁護士登録制度を推進し、既に関連する委員会の委員も含めて毎回250名ぐらいの弁護士に国際司法支援関連の情報提供をしているところがございます。国際司法支援活動の基金も設置して、国際司法支援用の基金を自前で持っております。

そういった状況のもとで今回お話しするのが、この日弁連の国際司法支援活動の基本方針です。先ほど御紹介のあった政府の海外経済協力会議の様態も踏まえまして、日弁連としても、国際司法支援活動に関する基本方針を策定するべきではないかということから、協議を重ねてまいりました。

まず、その内容を簡単に紹介いたしますと、基本的人権の保障と恒久平和主義、これは前回もお話ししました憲法前文に記載しているところです。また、弁護士法1条、日弁連の会則では、基本的人権の擁護と社会正義の実現をうたっており、また、世界人権宣言等を始めとするウィーン宣言及びその行動計画についても、日弁連が推進するという宣言をしています。

こういった基本的人権の保障と恒久平和主義、これが一つの柱でございます。

もう一つの柱が法の支配、Rule of Lawでありまして、人ではなく法による支配です。これはもう何回も今日もお話に出ています。私どもが会員であるIBAの2005年の理事会決議でも主に刑事事件を中心とした決議ではありますが、公平で公開の裁判の保障といった法の支配の基本要素が宣言され、これについても日弁連が強く国内外で推進しているところでもあります。

こうした基本方針を基に、こういった活動をしていくかということについて述べたいと思います。まず、先ほど述べた基本理念の実現、それから政治的不偏性と中立性、そして活動のプロセスにおいては、市民の自立支援、そしてカウンターパートとの協働、フォローアップの実施、そして現地に赴く会員の安全性というところを念頭に置いて活動をしていくということを基本方針の中に入れております。

また、弁護士会、弁護士への支援活動も基本方針の一つの柱として入れています。御存じのように弁護士は人権問題等が顕在する中で、その擁護者として各国で働いているわけですが、弁護士や弁護士会の活動には必ずしもODAから光が当たっているわけではありません。日弁連としてはこういった重要な役割を果たすべき弁護士を是非各国で支援していきたいと考えています。

日弁連は、国内最大の人権NGOということでもありますので、ODAとの関係についても、そ

の立ち位置を示すことにしました。これについてもお手元の資料に書いてあるように、現在のODA大綱に書いてあることは、日弁連の活動理念と相通じるという範囲において是々非々という対応で協力し、協働していこうと考えています。

この基本方針はまだ案の段階ですけれども、かなり議論した一つの難しい問題を紹介いたします。それは、「対象国の民主化の状況、基本的人権、自由の保障状況に十分に留意すべきである。」という文言をどのように記入するのかと、ないしはどのように考えるのかということとであります。

これは実はODA大綱にはそのような文言があるわけですがけれども、私どもの中でなぜこれが問題になったかという、この文言の解釈については二つの考え方があるのではないかと考えたからです。例えば、ミャンマーを例に取ってみれば、欧米はやはり民主化が推進されてないということで、支援を中止している国が多いと理解しています。他方、日本は融和的なアプローチで民主化を促す独自の戦略を採っていると説明して、ODAの無償支援で行政官などの留学制度を設けるなどの支援をしているところです。

いずれもアプローチは異なりますけれども、「民主化の状況、基本的人権、自由の保障状況に留意している。」ということについては同様なわけであります。

例えば、米国のODAにとっても、従来、米国のODAは、対象国の政府には支援をしていないというふうに理解しています。私どもが支援しているカンボジアの弁護士会についても、NGOということで、1997年までは支援してきましたけれども、1997年の内乱の後に支援が中止された経過がありました。

最近、米国も変わってきたようですけれども、これまで民主化が十分でない開発途上国について、政府に対する支援を消極的にした米国に対して、日本はODA大綱に同じような基準を書いているながら、対象国の国家の司法関係機関への支援を非常に強力に推し進めてきたわけです。裁判官、検察官の養成もかなりの範囲でベトナム、カンボジア等でしています。

このように、この例を一つ取ってみても、「民主主義、基本的人権の保障状況に留意する。」ということの文言の解釈が多様化するのではないかということが懸念として問題提起されたのです。この文言があることで、支援をしなくなるということではいけませんし、しかしながら、基本的人権の擁護と民主主義の配慮ということに貢献するために何をしなければいけないかという点には十分配慮していかなければなりません。

もう一つ、「民主主義」につきましても、ある委員から民主主義はマジョリティー、悪い意味でいえば大衆的な、大衆民主主義的な民主主義もあって、必ずしも人権保障と民主主義がマッチングしない場合があるというような御意見もあり、私どもは「民主主義」という言葉についても慎重に考えているところです。

以上の議論を一つ紹介いたしまして、それぞれの機関が法整備支援に関する基本方針を作る際に、こういった議論を是非していただいて、また機関同士でいろいろな意見交換をしたいというふうに考えているところでございます。

次に、この司法アクセスと弁護士会の役割ですが、これを去年の活動として紹介したいと思います。お手元の資料に、本日の発表が十分でないかもしれないと思ひまして、資料だけ

はできるだけ多目にいたしました（145頁参照）。昨年11月にクアラルンプールで開催しましたアジア司法アクセス会議の報告書と別紙の資料として、その時に一緒に同行していただいた日本司法支援センター、法テラスの事業企画の専門員の池永弁護士の詳細な報告書を配布させていただきました。先ほど、稲葉部長がおっしゃった法務省の支援という点ですが、私はこの日本司法支援センターを是非この法整備支援に参加させていただければと考えていますが、池永弁護士のこのレポートがその一つの例でございます。

私ども、従来、南南協力を是非推進したいというふうに思っていました。やはり司法アクセスの問題は各アジアの国にとって大きな問題であると同時に実は日本でも大きな問題であるということを感じたことから、各国がその情報を持ち合って情報交換をし、協力すべきことがあれば協力していこうということ考えたわけです。そして、日本ではなくマレーシアで開くことを提案して、マレーシアの弁護士会と共催したのです。

マレーシアで開催することの秘訣は、やはり南南協力について参加する人の意識が高くなることを期待できることと、やはり場所的に近いので、参加者が参加しやすいということです。そして、低廉な費用で開催できます。すなわち、東京で開くより、随分安い費用で充実した議論を開催することができるということでもあります。

お手元の資料に入っていますように、11か国から参加をしていますし、ラオス、モンゴル等の国からも、モンゴルはちょっと遠いですが、代表が来ました。

それで、幾つかの論点に分けて議論しました。まず法律扶助制度と弁護士会の役割というテーマ、それから弁護士の過疎偏在の問題、それから、その他司法アクセスを阻害する様々な要素について、11か国の代表がラウンドテーブルで2日間にわたって検討したところがあります。

後で報告書を読んでいただくと分かる通り、各国で非常に違うところと似ているところがあります。実施基盤についても、お手元の池永さんのページでいえば、8ページ目に書いてありますが、例えばラオス・カンボジアのように、国際機関、国連開発基金ですとか、アジア財団といったドナーが中心である、ファンドが中心であるところ、それから弁護士会を始めとする民間基金による法律扶助が中心である国家、モンゴル、インドネシアですね。それから、ある程度包括的な扶助制度がある、日本、韓国、マレーシア、ベトナム、フィリピンですが、日本、韓国はもう少しオーストラリア寄りだとは思いますが。そして最後の成熟期を迎えているオーストラリアというふうに彼はまとめています。

それぞれの国によって、実施機関・対象者も違いますし、資金源についても今申し上げたように違います。

また、弁護士が従事する制度も違います。扶助適格要件も違います。抽象的に申し上げたので申し訳ありませんが、例えばマレーシアを除いて、いずれの国でも民事と刑事の法律扶助制度を提供していますが、マレーシアは刑事の法律扶助が除外されて、代わりに弁護士会が刑事の法律扶助を提供しているといった違いがありますし、提供方法もスタッフ制かジュディケア制に分かれており、ジュディケアを中心として提供しているのが日本とマレーシアです。日本も法テラスにスタッフ弁護士がいますが、ジュディケアが今のところ中心です。

スタッフ弁護士を中心とするフィリピンと韓国，特にフィリピンは完全なスタッフ弁護士制を採っているということです。

そして，実施の機関と調整の効率性という点については，オーストラリアを例にいたしますと，オーストラリアは国の連邦の予算と州の所管事項との間に連動性がないといった問題がありますし，各州で異なる審査基準があるといった問題があることが分かりました。マレーシアでは，重要な刑事の法律扶助について，実は国は資金を出していないという問題点があります。

そこで資金不足を補う方法として，例えばマレーシア，それからベトナムといったところでは刑事事件でもバスによる巡回法律相談をしていて，そういった弁護士会の努力によって少ない資金で扶助制度を実施しています。

それから，弁護士の過疎偏在問題ですが，これは，各国，オーストラリアからラオスまで共通していました。この資料10ページを見ていただくと分かりますけれども，弁護士1人当たりの人口については，実はオーストラリアは350人に1人の弁護士がいます。ラオスは何と7万3,000人に1人しか弁護士がいないといったこの差が非常に大きいわけで，日本は5,100人に1人，韓国と同程度ということですが，オーストラリアの350人に比べるとまだまだ少ないわけでございます。

しかしながら，オーストラリアでもこの弁護士の過疎偏在の問題は問題化されていて，資料24ページにあるように，ロースクール，弁護士会，扶助委員会，コミュニティーのリーガルセンターといったところが協力して，過疎地に赴く若手弁護士のリクルート，教育，ローテーション化等に臨んでいるということで，新人弁護士に対する税金の優遇といったこともしています。

こういった活動について，どの国でも頭の痛い問題であることはよく分かりました。その中で，フィリピンの代表から，是非プロボノ活動を義務化して，そしてこういった過疎偏在の問題を解消したらどうかという提案もありました。例えば，弁護士になって2年ぐらいはインターン弁護士として各地方に行って仕事をするといったような提案でありまして，これは実はカンボジアの弁護士会が現在考えている取組でございます。こういった提案が数か国から出されたわけですが，他方，この義務化に対して多くの国は反対していました。

同時に，この政府による法律扶助制度と弁護士，弁護士会の独立の問題，これについても幾つかの議論があり，弁護士，弁護士会の独立性を守りながら，国家が実施する扶助制度に参加をしていく枠組みについて検討をしたところであります。

三つ目のテーマであるその他の司法アクセスを阻害する要因につきましては，実は一番大きい問題として浮かび上がったのは法教育，市民に対する法教育であります。弁護士が地方にいないのと同様に，地方の市民が弁護士の使い方を知らないという点です。弁護士が行っても弁護士のところに来て法律相談をしないというような問題が生じています。したがって，そうして地域で弁護士が事務所を持ってないといった堂々巡りの課題を持っている国がほとんどでありまして，実は日本でも地方に行くと弁護士がいないという問題と，市民が弁護士の使い方を知らないといった問題があるということに気付かされたわけでございます。

弁護士と人口問題も共通していますし、若手弁護士に対するスキルトレーニング、これもオーストラリアが良い提案をしてくれたわけですが、今後の課題であろうと思います。その点でロースクールのカリキュラムですとか、リーガルクリニック、こういったものとの連動性を持たせるという提案もありました。

最後に汚職の問題として、司法アクセスを阻害する大きな問題として、途上国での司法の汚職の問題があります。この点についてかなりの討議をしました。

このアジア司法アクセスの会議をした成果としましては、先ほど申し上げたように、制度内容、予算、実施機関、弁護士会との関係、様々に異なる点があると同時に、実は過疎地で働く弁護士の不足ですとか、その原因の取組といったものに共通性を見いだすことができたわけでありました。

今後の取組につきましても、この司法アクセス、私どもは是非今後も、この分野で活動していこうということを考えておりまして、是非その点で法テラスの御協力が不可欠という認識でおります。

昨年行いましたアジア司法アクセス国際会議、これも年次大会とすることで参加した弁護士会から了解を得ましたし、日弁連のウェブサイトで各国からインフォメーションシートが送られてきたものを日弁連のウェブサイトに掲載をし、毎年情報を更新するといった情報提供の仕組みもできました。

今、このウェブページは今月中には皆様にも御覧いただけたと思います。そこで各国の法律扶助制度、司法アクセス問題についての基本情報を見ていただければ幸いです。

最後に、現場での司法アクセスの相互協力ということです。この会議をしてみますと、むしろ南南の協力ということが非常に有益ではないかと思った次第です。例えば、マレーシアのこの法律扶助をずっと関与してきた弁護士がラオスに行って、ラオスの制度についてアドバイスをするといった仕組み、これは非常に有益であるというように感じた次第でありまして、私どもはこの情報交換とともに、是非実地でこういったほかの国の弁護士をほかの国に派遣するといった仕組みも構築していこうと考えております。

以上、私ども日弁連の国際司法支援基本方針の討議の経過と、それからアジア司法アクセス会議についてお話をしました。

最後に、私は、カンボジアの選挙監視に昨年7月に参ったわけですが、その中でモットという非常に貧しい農村地域での選挙監視活動に参加しました。そこでの子供たちの多さ、そして子供たちがお互い、例えば4歳ぐらいの子供が赤ちゃんを、乳飲み子をおぶりながら家の手伝いをしているといった姿を見て、この支援というものの在り方をいろいろと考えたわけです。

結局は、幸福を追求する権利、みんなが幸福にいるというために、私たちがいかに協力すべきかということが重要であって、そういう子供たちが幸福であれば、それはその人たちの幸福に任せるのがむしろ支援の在り方ではないかといったことも感じてきました。

私の個人的な感想を最後に申し上げさせていただき、私の発表とさせていただきます。

どうもありがとうございました。(拍手)

【司会（森永）】 矢吹先生，どうもありがとうございました。

それでは引き続きまして，慶應義塾大学大学院法務研究科の教授でいらっしゃいます松尾弘先生から，「良い統治および法の支配と法整備支援戦略」という題で御講演をいただきます。

松尾先生には昨年7月から9月にかけて，4回にわたり，主として我々，法務総合研究所の職員を対象として，開発法学の特別講義を実施していただきました。

また，同じく，昨年8月，法務，検察等に参加者を募りまして，「法整備支援をめぐる国際情勢と開発法学」というテーマで御講演をしていただいております。

松尾先生，その節は本当にどうもありがとうございました。なお，その内容につきましては，講演録として取りまとめまして，我々国際協力部から発刊する予定にしております。

それでは松尾先生，よろしく願いいたします。

講演

松尾 弘 慶應義塾大学大学院法務研究科教授



【松尾】 皆さん，こんにちは。慶應大学の松尾でございます。

1 はじめに

日本が法整備支援を受容した経験と提供した実績，及び現在の国際的環境を踏まえて，一層骨太の法整備支援を展開してゆくために「今求められているもの」が何かを考えるのは，非常に時宜にかなっていると思います。私は，第一に，そもそも法整備支援とは何か，その意義と目標を再確認し，第二に，それについての明確な認識を土台にして，その上に法整備支援の基本戦略を構築することが今求められていることの中にあると考えます。

法整備支援の目標としては，多くの法整備支援主体が，1990年代後半以降，良い統治（good governance）を掲げてきました。これに加え，2000年前後からは法の支配（the Rule of Law）をも強調しています。しかし，両者の関係にはあいまいな部分が残されており，「法の支配ゲーム」に警鐘を鳴らす意見もあります。そこで良い統治と一見類似する良い政府（good government）や，法の支配と密接に関わる人権（human rights）や民主主義（democracy）との関係も含め，法整備支援が何を目指し，どこに向かおうとしているのかを確認したいと思います。そして，良い統治及び法の支配に立脚した法整備支援戦略の基本要素について考えることが，私の報告の目的です。

2 法整備支援の歴史的文脈

まず，法整備支援の意義を確認するには，現在に至る法整備支援の歴史的な文脈を確認する必要があります。現在盛んになっている法整備支援の直接のきっかけは，1980年代後半以降における社会主義国の市場化と東西冷戦構造の崩壊に伴って国内秩序が不安定化した国家の再建支援に求められています。しかし，その淵源はもっと複雑で根深いように思われます。

第一に，現在の法整備支援は，第二次大戦後，特に旧植民地諸国の独立以降における国際開発援助政策の延長上にあります。すなわち，①1960年代に試みられた，いわば上からの輸入代替工業化政策が期待したトリクルダウンをもたらさず，②1970年代には反対に貧困層

へのベーシック・ヒューマン・ニーズの充足に着目して、いわば下からの底上げによる再配分を強化しましたが、なおも累積債務が膨らみ、③1970年代後半からは市場機能を強化するための構造調整が試みられましたが、急速な制度変化によってかえって国家の機能不全を起こし、その原因を究明する中から、④1990年代にはインフォーマルな制度の存在が注目され、非効率な制度を改革するための法整備と、そのプロセスをコントロールできる政府の統治能力の重要性が強調されました。現在の法整備支援はひとまずここに位置付けることができます。しかし、そうしてみますと、それは皮肉にも、脱植民地化によって生み出された擬似国家 (quasi-state) の問題が未解決であったことを再認識させるものでもあります。これは、法整備支援の対象国のプライオリティーを考える際にも、旧植民地支配の負の遺産から目をそらすことができないことを示しています。

しかしまた、第二に、法整備支援は異文化間で連綿と続いてきた法の継受 (the reception of law) の一コマと見ることもできる。ヨーロッパ近代法のアジア、アフリカ、アメリカへの継受に際しても、母国の専門家による法整備支援が存在しましたが、同様の現象は既にヨーロッパ諸国へのローマ法の継受にも見いだされます。その際、なぜ法の継受が起きたのか、その原因が重要です。これについて、P・ヴィノグラドフは、①統治を安定化させるための政治的目的 (political purposes)、②商取引を活性化するための経済的必要性 (economic requirements) と並んで、③法理学的観点 (the jurisprudential viewpoint) から見た継受法の「学問的価値」 (the scientific value) の高さを指摘しています。このことは、法整備支援が実りあるものとなるか否かは、政治的・経済的条件への適合性と並んで、その成果物の学問的価値に大きく依存していることを示唆しています。

第三に、法整備支援を通じて、各国の国内法の部分的共通化が見られることが注目されます。この現象は、ローマにおける法共同体の拡大に伴い、国家法 (ius civile) と並んで形成された万民法 (ius gentium) が、改めて各国の国家法に取り込まれていった歴史的事実にまでさかのぼることができるように思われます。これは、今日グローバル化が進行する中で、各国の法整備支援の成果として生み出されようとしている法的形成物の実体は何かを考える際にも、示唆的な現象です。私は、それがいわゆる「世界法」の漸次的な形成に通じる長い歴史的过程の一環であるようにも感じているのですが、この点は後に改めて取り上げたいと思います。

これらは法整備支援という一見意図的 (deliberate) で人為的 (artificial) で政治性の高い (political) 活動の背後にあつて、それに関与する人々を衝き動かしてきた多くの、複雑に絡み合った力の一部にすぎません。しかし、法整備支援を通じて我々が行おうとしていることの意味や方向性を考える上で、これらの歴史的な文脈は無視できないと思われます。以上の少なくとも四重の歴史的な意味を踏まえて、法整備支援に関わるすべての者を真に動機付け得る説得的理由、心の中に刻み込まれた共通理念を形成することが、まずは求められているのではないのでしょうか。

3 法整備支援戦争と制度間競争

しかしながら、翻って従来の現実、そのような希望を持つには程遠い状況に見えます。

それは特に、法整備支援の支援者間の混乱した競争状態に表れています。

早くも1990年代初頭から、ロシアの市場化プログラムにおけるショック療法をめぐる急進的改革派と慎重派との争いに巻き込まれ、あるいは加わる形で、外国人アドバイザーが繰り広げた助言戦争は、東欧諸国へと拡大してゆきました。そこでは主としてドイツとアメリカがビジネス様式の導入をめぐり、いわば巨額の掛金をつぎ込んで制度間競争（institutional competition）を繰り広げたといわれています。それはしばしば「ヨーロッパ大陸のナポレオン民法典の伝統がアングロ・サクソンのコモン・ローと闘っている」と報道されたりしました。もっとも、それはやや誇張されており、より直接的には、自国法の導入がビジネスに有利であるとの素朴な信念の影響が強かったようにも思われます。ところが、学者グループの中にも、経済発展を促進する決定要因を比較分析する中で、政府が採用する法体系を英米法系、スカンディナビア法系、ドイツ型大陸法系、フランス型大陸法系、社会主義法系に分類し、私人の財産権の保障を重視する英米法系に対し、政府による私的取引への裁量的介入を正当化しようとする傾向を持つフランス型大陸法と社会主義法を対比し、後者の法体系を採用する国は、民族的異質性や原理主義的宗教組織の影響を受けた人口比率の高さと相まって、政府のパフォーマンスが劣る傾向を示していると論じ、批判的反応を呼び起こしました。特定の法体系が経済・社会の発展に影響を及ぼす因果関係は複雑であり、この報告が図式的にすぎないか、批判的分析の余地があるように思われます。私は、真の意味の制度間競争は決して悪いことではないと考えます。例えば、コーポレート・ガバナンスやコーポレート・ファイナンスの制度設計に関する異なる法体系からの選択肢の提示は、各国の歴史と現状に照らして、どのような組合せが最も妥当するかを発見する格好の素材であると考えます。そこからは、被支援国のみならず、競争する支援国も共通の利益を見だし得るチャンスがあります。にもかかわらず、法整備支援の動機が最良の法の発見ではなく、「法律を書いた者が仕事を取る」（He who writes the laws gets the business）という俗説によってゆがめられてしまうと、法整備支援の場はプロジェクトの受注企業やスポンサーたる国や機関の利益追求、時にはそれを担当する個人の私的利益の追求を誘発し、矮小化された利益争奪のカオスと化す危険をはらんでいます。実際、それが顕在化した形のスキャンダルも報道されています。また、法整備支援の成果物としての法典草案への自国法の影響度を高めようとする支援国間の政治的対立や、採用された法典案の「中心起草者」がだれかをめぐる不毛な論争さえ起きています。

この点、日本の法整備支援は、自国法を押し付けることをむしろ意識的に回避してきたことに特色があります。自国法を押し付けるよりも、相手国の状況に照らして最適の法整備に協力し、そこから得られるフィードバック資産を分かち合う方が、実は戦略的には優れています。この事実をほかのドナーとも共有してゆく必要があります。そのためにはまず、法整備支援に関与する者が固有の利益を維持しながらも相互に歩み寄るに足る、首尾一貫した理念を、心底共有する必要があります。ここで改めて焦点になるのが、従来漠然と法整備支援の目標とされてきた「良い統治」及び「法の支配」の意義とその相互関係です。

4 共通理念としての良い統治と法の支配の主流化

(1) 良い統治 法整備支援の目標としての良い統治 (good governance) の概念は、被支援国の政治問題への介入が制約されている世銀等の国際金融機関を中心に用いられ、当初は、①公共部門の管理能力と効率性、②説明責任、③予見可能性を保障する法的枠組み、④情報公開による透明性など、制度改革を主導できる政府の性質として語られていました。この時点では、良い統治の概念は、主に二国間レベルの法整備支援で用いられた良い政府 (good government) の概念とほとんど同義であったといえます。しかし、その後、良い統治の概念は、政府のほかに、市場・企業等の経済的組織、及び非政府的かつ非経済的組織としての市民社会を含む、国家を構成する組織の全体が均衡を取った良い国家統治 (good state governance) という意味で用いる用法が主流化してきたように思われます。その根本的原因は、良い政府又は当初の良い統治の概念に含まれていた内在的ジレンマにあったと考えられます。

(2) 良い政府の内在的ジレンマ 開発のコンテキストにおいて必然的に要請される良い政府 (good government) は、①人々に遵守させる法を作り、裁判し、その結果を強制的に執行できる強い (strong) 政府でなければなりません。しかし、②そうした強い政府の権限行使の逸脱や濫用によって市民の権利を侵害することのないように、合法的な (legal) 政府であることも要請されます。さらに、③政府を外部から監視する市民社会の育成や民主化に積極的な良心的な (benign) 政府であることも求められます。

しかし、これら三者の同時追求が困難なことは明白といえるでしょう。特に開発のプロセスでは、例えば、(i) 政府が国内外の情勢に応じて企業や市民の財産権、その他の自由権を制約する必要に迫られる場合には、①強い政府と②合法的政府とが緊張関係に立つこととなります。(ii) 政府が社会秩序の安定のために民衆の表現の自由や参政権を制約するような場合には、①強い政府と②良心的政府との間でも、緊張が生じます。さらに、(iii) 政治情勢が動揺する中で、多数派民衆の意見を反映した立法に対し、裁判所が憲法原理にのっとった判断であることを根拠にして違憲判決を下すような場合には、②合法的政府と③良心的政府との間にすら、緊張状態が発生します。

このように、発展を促すためには強制力を備えた政府が不可欠である一方で、政府の強制力をうまく使いこなすこともまた困難な状態を、D・ノースは、「発展の根本的ジレンマ」(the fundamental dilemma of development) と呼び、それを解決する方法は分からないと率直に述べています。そのまれな成功例は、17世紀イングランドに見られたような、人々による「法の尊重」と「裁判官の正直さ及び誠実さ」という、自発的な伝統によって歴史的に進化した政治状況であり、それは、「長い時間を要するゆっくりとした過程」であると見ています。それは伝統的社会から市場経済への急速な転換を迫られている多くの途上国には著しく欠けている条件です。しかし、根本的な「解決」は困難でも、何もしないという選択をしない以上は、可能な範囲の「改善」策を模索する必要があるようです。

(3) 良い政府のジレンマの改善方法としての法の支配 良い政府のジレンマの原因に注目すると、二つの意味の法の支配 (the rule of law) が焦点になっていることが分かります。一つは、人民に法を遵守させることのできる強い政府の意味であり、もう一つは強力な権限

行使の逸脱や濫用によって市民の権利が侵害されないようにコントロールする合法的政府の意味です。良い政府のジレンマを改善するかぎは、これら二つの意味の法の支配をどのように調整するかという問題に集約されます。

法の支配をどうとらえるべきかについては論争が続いています。(a) 形式的定義 (formal definition) によれば、それは、公開され、形式化された法律の存在、独立した司法部の存在、法の執行と人民による法遵守などの客観的指標への適合性を意味します。これに対し、(b) 実質的定義 (substantive definition) は、法システムが正義 (justice)、自由 (freedom)、平等 (equality) などの実体的価値にも寄与していることまで要求します。これらに対し、(c) 機能的定義 (functional definition) は、法システムが政府の裁量権行使のコントロールなどの機能を実際に良く果たしていることを意味します。(a) 形式的定義には、「ルール・ブックとしてのとらえ方」 (the rule-book conception)、つまり、政府及び一般市民が利用可能とされた公的なルール・ブックに定められたルールに厳格に従って行動することであり、ルールの内容が実体的正義に合致しているかどうかの問題は、法の支配の一部とは見ないという定義があります。これに対し、(b) 実質的定義には、「権利と関連付けたとらえ方」 (the rights conception)、つまり、ルール・ブックに示されたルールの妥当性の根拠は、その内容が実体的権利の定義と保護・実現に合致しているか否かによるという定義もあります。

しかし、「開発」のコンテキストでは、「法の支配とは何か」を問うだけでは不十分であり、「法の支配をどのようにして構築し得るか」という動態論も取り込んで定義する必要があります。この観点からは、法の支配を重層的なものとしてとらえることにより、その確立プロセスに柔軟性を持たせた定義が注目されます。既に、法の支配についての薄い理論 (thin theory) に対する厚い理論 (thick theory) は、ルールの内容に多様な文化的価値をも取り込もうとしています。私は、開発のプロセスでは、こうした傾向も吟味しながら、法の支配を重層的・段階的・動的にとらえるのが良いと考えています。すなわち、①既存のルールとそれを遵守する態度の生成、②既存の承認されたルールに基づく形式化 (formalization) による法的ルールの形成、③法的ルールの裁判・執行メカニズムの形成、④法的ルールの内容の「良さ」とそれを検証するシステムの形成です。法整備支援の実践において注意すべきは、これらの重層的な法の支配をフルセットで一遍に導入することは困難であるということです。その形成プロセスの順序とペースは、各国の歴史と現状に照らして、多様であり得ます。もっとも、「法」の支配というためには、最低限の内容として、前記4要素のうちの①と②、すなわち、既存の承認された「ルール作りのためのルール」、つまり、メタ・ルールに基づくルールの形式化の存在を欠くことができません。このことは、H・L・A・ハートが法を第1次的規範と第2次的規範の結合としてとらえたとおりです。

このような重層的で段階的な法の支配の定義は、法の支配の概念を柔軟化し、良い政府のジレンマの改善に寄与するかもしれません。R・アッカーマンは、開発プロセスにある国家の政府は、投資家の所有権の保護と課税及び規制活動についての裁量権行使とのバランスを取った「政策形成の柔軟性」を必要としています。その際、「法の支配は一連の厳格で不変のルールを意味するものではない」ことを認めています。

例えば、憲法裁判所の制度の厳格な運用は、行政府が恣意的に財産を没収しないことを保障することにより、外国からの投資を促進する方向に作用するでしょう。しかし、それが経済危機によって社会秩序が動揺している時に、必要な政策を迅速かつ効果的に実施しようとする政府の行動を過度に妨げるとすれば、国内経済も外国からの投資環境も悪化させることになりかねません。

この場合に、政府の裁量的行動が「恣意的」(arbitrary)と非難されるか「柔軟」(flexible)と評価されるかは、政府の政策選択が市場・企業、市民社会を含む国家全体の状況を総合考慮して、「良い統治」の確立に通じているかどうかによって依存するように思われます。もともと、人間が万能でない以上、いずれの選択が良い統治の観点から「正しい」か、多くの場合は自明ではないでしょうから、一般的には法の支配にのっとった権限行使が優先するでしょう。しかし、開発プロセスでは、法の支配を柔軟化することにより、良い政府のジレンマを克服しながら、良い統治を構築することが迫られることが少なくありません。この点でも、日本のベトナム民事訴訟法支援における監督審の取扱い、執行法支援、判例公開の制度化、ウズベキスタン法整備支援における行政法改革の経験等は、柔軟で粘り強いアプローチの有効性に関する貴重な検証例といえるでしょう。良い統治・良い政府・法の支配の関係は、ひとまず以上のように理解することができると考えられます。では、国家における良い統治の構築は、法整備支援の最終目標なのでしょうか。最近の議論はもう一歩先へと展開しているように思われます。その観点からは、法の支配をめぐる国際機関の動向が注目されます。

(4) 法の支配のマルチレベル化と多次元化　ところで、従来はこのように国家の良い統治との関連で議論されてきた法の支配は、今や国際社会の統治という舞台へと展開されるに至っています。良い統治と法の支配の今日的意義を考える際には、この展開も無視することができません。この動きは、国連総会及び国際NGOの活動に顕著に見られます。それは何を意味するのでしょうか。

①2000年9月のミレニアム宣言は、国内・国際両レベルにおける良い統治及び法の支配の推進の必要性をそれぞれ別々の箇所(9節・13節)で提言し、その具体化をモニターするための指標がミレニアム開発目標(2000年)の「開発のためのグローバルな連携の推進」の中に取り入れられました(目標8・標的12)。その後、②国際的な法の支配の推進に関する一連の事務総長報告(S/2004/616; A/60/224-S/2005/525; S/2005/533等)を受けて、③2005年世界サミット成果文書(A/RES/60/1)は、人権・民主主義の促進と並んで、国内・国際両レベルにおける法の支配の現実的推進の必要性を再び強調し、法の支配を専門に推進する事務局の設置、国際司法裁判所の管轄拡大と機能強化等、具体化策に踏み込みました(134節)。

この成果文書に示された構想は、④2006年国連総会決議「国内・国際両レベルにおける法の支配」(the rule of law at the national and international levels)によって確認され(A/RES/61/39)、一層の具体化策として、法の支配に関する加盟国の見解及びその構築支援の有効性に関する報告書及び法の支配プロジェクトに関する目録の提出等を事務局長に義務付け、法の支配の進捗状況をモニターするための準備作業を第6委員会(法律)に委ねました。これに基づき、⑤第6委員会(法律)は2007年10月から法の支配に関する審議を開始し、(a) 国際的な刑事

司法や (b) 国際的な平和構築活動と並んで、(c) 国内立法の能力養成支援にも着目し、法の支配を具体化するための実質審議を進めています。

さらに、⑥「首尾一貫し、かつ効率的」な法の支配の支援活動のための「調整の強化」を目的にして、関連国連機関が人員を出し合い、2007年に「法の支配資源・調整グループ」(the Rule of Law Coordination and Resource Group: RLCRG)を設置しました(2007年)。RLCRGは、1) 国家レベルにおける「法の支配支援への国連のアプローチに関する覚書」(Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Rule of Law Assistance, 14 April 2008)を策定し、2) 「2009年～2011年期のための共同戦略計画」を策定しています。さらに、⑦国連副事務総長・事務局内に「法の支配支援ユニット」(the Rule of Law Assistant Unit: RLAU)が2007年に設置され、前記RLCRGの活動をサポートしています。

④の2006年国連総会決議に従い、2008年3月に取りまとめられた「国連傘下の法の支配プロジェクトの目録」(2008年3月12日)によれば、国連システム内の様々な機関・基金・プログラム等の中で、国内・国際レベルの法の支配に関する活動に携わるものは64主体に及んでいます。そのうち、A) 国際レベルにおいては、1) 国際法の教授・普及、2) 国際法の国内実行の支援、3) 国際紛争解決、及び4) 移行期における正義に関する活動が行われています。しかし、その一方で、B) 国家レベルにおいては、1) 行政機関及び公法並びに統治問題の増進や、2) 司法行政及び法執行に関する活動にとどまっているようです。おそらく国家レベルにおける法の支配の推進は、各国政府等による法整備支援によって分担されているからであると考えられます。

他方で、国際法律家協会(IBA)、アメリカ法律家協会(ABA)、それらが中心になって設立した世界正義プロジェクト(WJP)、ハーグ法国際化機構(HiiL)等の国際NGO、国際開発法機構(IDLO)等の政府間組織(intergovernmental organization)も、法の支配を主流化するための様々なレベルの会議の開催、法の支配の意義や構築方法に関する研究、法の支配指標(the rule of law index)の開発、法の支配を具体化し、普及させるための研修やプロジェクトの立ち上げ、市民社会の法的能力強化・法律扶助等による法へのアクセスの充実に向けた諸活動を強化しています。

このような国際的動向からは、第一に、いわば「法の支配のマルチレベル化」というべき現象を確認することができます。すなわち、①国家レベルでは、1) 先に言及した強い政府と合法的政府だけでなく、2) 市場ルールの整備・運用や、合法的な企業活動、3) 市民への法普及、市民による法遵守、人間の安全保障の具体化等が進められています。さらに、②国際レベルでも、1) 国際的な通商、投資、環境、犯罪捜査、和平合意・選挙支援・法執行機能や司法機能への支援等を含む平和構築、安全保障に関する交渉とルール形成、2) 国連や国際金融機関等の国際機関内部における法の支配の増進等が進められています。

しかし、第二に、より注目すべきは、国家レベルの法形成への国際社会の関与が増大し、関与形態も多様化している現象です。これは単に国家レベルの法の支配が国家間レベル又は国際機関内部へ類推的に拡大されるという意味での、先に見た「法の支配のマルチレベル化」とは次元の異なる現象で、国内における法の支配の構築に国際社会が関与するという意味で、

「法の支配の多次元 (multi-dimensional) 化」ということができるでしょう。例えば、①立法支援を通じた法規定の部分的共通化、②学説の継受を通じた法解釈方法の共有、外国判決の引用等を介した判例法理の共有や外国判例研究を介した間接的影響、慣習法や法意識調査に関する技術の共有、③ウェブ・ベースの法情報の交換・共有、④市民への法普及活動に対する国際的関与の拡大です。これらの現象は何を意味し、どこに向かっているのでしょうか。

(5) 地球的統治と「世界法」ないし「法の支配ユビキタス世界」の展望 考えられる一つの可能性は、グローバル化の進展に伴い、国内法秩序に対して国際社会が関与する頻度・程度・範囲が拡大することにより、従来の国家法の部分的共通化が起こりつつあり、その重要なインターフェースないし最前線の一つが法整備支援なのではないかということです。各国政府が行う法整備支援においても、この点を十分に自覚しておくことが重要です。この現象は、国際刑事法、国際人権法、紛争後平和構築等の限られた分野だけにとどまらず、今や民法、商法、民事訴訟法などを含め、一般的・包括的に国内法秩序の形成が国際機関、外国政府、NGOからの影響をますます強めています。これらは国内法の共通化を通じて形成されるグローバルな共同体の法形成であり、国際法の形成とは異なります。

このような法形成の性質と名前について、既に田中耕太郎は、「国家間の関係のみに関心を持っていた伝統的国際法は、世界共同体 (the world community) 及び世界経済 (the world economy) の新しい要求に対処するには不十分である」と述べています。そして、国家のほかに、国際機関及び人権主体としての個人が登場して多次的 (multi-dimensional) になった世界共同体の法構造 (the legal structure of the world community) が、「超国家法」(transnational law)、「世界法」(world law)、「普遍法」(universal law)、「地球法」(global law) 等々と表現され出したことは自然であると見ています。その上で、自分〔田中〕自身は「世界法」(world law, droit mondial, Weltrecht) の用語を好むとしています。この意味における「世界法」は、①「共通の国家法」(common national laws) を中軸に、②国際私法及び③国際公法を自然法の法理に基づいて統合させながら、世界共同体の進歩に応じて段階的に発展させられるものと観念されています。それは、世界平和 (world peace) を構築するために、宗教・道徳や、政治・経済に代えて、「法の支配の重要性」(the relevance of the rule of law) に注目したものであることを指摘しています。

ここで提示された「世界共同体」・「世界経済」の語が、今日の「グローバル共同体」(global community) ・「経済のグローバル化」の観念と置換可能であるとすれば、「世界共同体の法構造」の構想は、今日の言葉で「地球的統治」(global governance) と表現することができると思われま。なぜなら、地球的統治は、国内統治のモデルを国際社会に類推して世界政府を展望するような中央集権化の方向ではなく、国内の法整備によって良い統治を構築しようとする主権国家が、ルールを一部共有して協力することにより、世界政府がなくとも形成・維持することができる国際秩序を意味するからです。

かつて J・ベンサムは、伝統的な万民法 (jus gentium, law of nations) の概念に含まれていた諸要素を批判的に分析し、①自然法は法でない、②国境を越える商取引法及び海事法としてはある主権国家の国家法が適用されるとし、これらと区別して、③主権者間の相互取引に

基づく合意のみが「国際」・「法」(inter-national law)と呼ばれるとし、このような限定の下で国際法(international law)を定義しました。このような国際法の概念規定に照らすと、国際機関、外国政府、NGO、個人等々の様々な主体が他国の国内法形成に参与することによる国内法の部分的共通化には、国際法とは別の名前が必要になります。その名前として、「超国家法」(transnational law)、「世界法」(world law)、「地球法」(global law)、「万国民衆の法」(law of peoples)、「普遍法」(universal law)等のいずれがふさわしいかは、今のところ定かではありません。ちなみに、H・バーマンも、「我々は『国際』経済の中で生きているだけでなく、相互依存的な国内経済の『世界』にも生きて」おり、「異なる諸国の国家的立法における並行的発展が…世界法に実質的に寄与してきた」と述べて、明示的に田中論文に言及してはいないものの、田中と同様の意味で「世界法」概念を提示しています。それは、「超国家法」(transnational law)と呼ぶこともできるけれども、この名称は、「普遍性(universality)を示唆していない」ことから、「世界法」の方が良いと説明しています。

私は、法整備支援が実質的に行っていることの少なくとも一部は、各国の伝統を取り入れた固有のルール形式化と並んで、この意味における「世界法」の形成ではないかと感じています。もっとも、「世界法」の語が何らの説明なしにそのような意味で理解されるかどうか、むしろ「世界政府の法」とか「世界共通法」という意味に誤解され、国家法よりも上位の法であるとか、主権国家の権限の制約を含むものであると受け取られないか、という危惧もあります。また、法整備支援を通じて達成され得る国内法の部分的共通化は、「世界法」というには断片的にすぎないか、かえって壮大なものと感じ取られて法整備支援の現場では敬遠されるのではないか、という感じもして、法整備支援の目標として掲げるのに適切かどうか、確信が持てません。

とはいえ、名前とはかく、現時点で重要なことは、一つでも多くの国家において法の支配を段階的に、しかし着実に根付かせることを手掛かりにして良い統治の構築に努め、それを通じて地球的統治の実現へと少しでも接近することです。そのためには、各国において、より多くの市民が、その財産や人格に対する基本的権利を保護・実現するための法的保護をより確実に受けられるよう、たとえ部分的、断片的な改革であっても、現状を一步でも前進させる地道な努力を促す必要があります。私は、この含意を強調するために、「世界法」の概念をもう少し具体的な行動指標に近いものに代えて、暫定的に「法の支配ユビキタス世界」(the rule of law ubiquitous world)の漸次的実現という理念を提示したいと思います。これは、「各国内の法整備を通じ、だれでも、何時でも、どこでも自己の権利の保護・実現のために法的保護を受けられる状態」へ向けての漸進的制度改革を意味します。これは各国の市民にとっても、国内外の企業にとっても、共有可能な共通目標になり得るのではないのでしょうか。

この「法の支配ユビキタス世界」の考え方を分析的に説明すれば、まず、①「法の支配」の語を用いる理由は、法化(legalization, juridification)といわれる法の浸透の現象が、決して自動的に生じるのではなく、ルールを作るためのメタ・ルール作りから順を追って行われる首尾一貫した法システム作りへの意図的な努力の産物にはほかならないと考えるからです。次に、②「ユビキタス」とは、潜在的にはあまねく存在(latently omnipresent)する自然法的ル

ールを手掛かりに、各人の地道な努力を通じて、より広い空間においてあたかも空気のように法の支配が充満してゆくプロセスを意味します。そして、③そのような空間は今や国家の内部にとどまらず、グローバル化が進む中で、我々は日々の生活や取引においてすら「世界」を意識せざるを得ない状況になってきているという意味で、「世界」の語を用いています。

5 法整備支援戦略の策定に向けて——結びに代えて——

法整備支援をめぐる競争状況は、それが生み出す非効率や不合理が繰り返されているにもかかわらず、新たな参加国も加わり、一層激化することはあれ、直ちに止む見込みはないようにも思われます。しかも、そうした法整備支援競争の調停者や調停システムを国際機関やNGOが構築することは望み薄です。なぜなら、世界各国で多くの支援主体が多様な法分野や法システムを対象に展開している法整備支援について、調整や紛争解決を行うには、膨大な人員と費用を恒常的に要するからです。しかしまた、それだけに、現在考案可能な手段は、法整備支援についての基本ルールを関係者が形成して共有し、その枠内で競争するように促すことではないでしょうか。

その際、特に重要なのは、法整備支援競争は単純に自国法の導入を争うゼロサム・ゲームではないということです。むしろ、法整備支援においては、競争者間の利益の総和は決して一定ではなく、被支援国にどれだけ良い統治が構築されるかにより、全体の利益はむしろ増大し得る、プラスサム・ゲームであると考えられます。そうだとすれば、被支援国と複数の支援国、その他の支援者・支援機関が共に利益を獲得し、あるいは不利益を回避する共通利益が存在し得るのであり、そうした共通利益を認識し、実現するような法整備支援戦略こそが重要になってきます。

優れた戦略は、究極の真理を明らかにするために目標の連鎖を上へ上へと抽象化する徹底した理想主義と、目的を確実に実現するために手段の連鎖を下へ下へと具体化する徹底した現実主義の二つの側面を持つとされています。それは、法整備支援でいえば、関係者が心底共有できる共通利益を追求する一方で、それを具体化する手段を工夫することにあると考えられます。前者は地球的統治に接近するための各国の良い統治、後者はそれを実現するための良い政府と法の支配の実現、それを具体化するための多様で地道な努力という関係になるでしょう。良い統治を上にかのぼることはひとまずにおいて、法の支配を具体化する手段について、最後に若干の提言をしたいと思います。なぜなら、この具体的手段の究明は、従来の法整備支援では不十分である一方、法整備支援競争を生産的な競争に転化させるためのかぎになると考えられるからです。

法の支配を具体化するには、法整備の「手順」が決定的に重要であり、ルール作りのためのルール（メタ・ルール）作りから始める必要があります。そうしたメタ・ルールにも、実体的色彩の濃いものから、手続的要素の濃いものまで、多様なレベルと内容が存在します。法整備支援の場で特に重要なものとして、以下のものがあります。

まず、①継受法と固有法との融合方法に関するルール、②コモン・ロー的制度と大陸法的制度の融合方法に関するルールが有用です。ここでは、法理学的観点（the jurisprudential point of view）から見て評価に値するような、学問的価値（the scientific value）の高い、ハイブリ

ッドな法モデルを構築することが焦点になります。それらは決して押し付けモデルではなく、あくまでも被支援国にとって比較材料を豊富にし、選択の幅を広げるためのモデルであることはいうまでもありません。

次に、③法整備における法分野の順序付け (sequencing) に関するルールも重要です。例えば、R・アッカーマンは、「この問題に抽象的な形で答えるのは難しい」としながらも、第1段階として、1) 刑事的及び民事的侵害 (criminal and civil offences) を定義し、人格と財産に対する権利 (rights to personhood and property) を確立するルール、2) 法的救済を申し立てるための手続ルール、3) そうしたルールを執行するための制度の三つを「基本的建設単位」と呼んでいます。これを基盤に、第2段階として、4) 私人間の経済活動を監視し、公益の観点から規制するための諸法、5) 内戦時や新国家創設前に犯された犯罪の処理に関するルールを挙げています。これは素朴な一例にすぎませんが、こうした議論も参考にして、各国に固有の事情に応じて変形可能なメタ・ルールの構築が期待されるところです。また、こうした段階的な視点だけでなく、同時並行的な横の視点も重要です。例えば、法整備の優先順位が高いと認められている土地法や登記法の整備は、土地税制との関係を考慮に入れずには持続性を持ち得ないことは明白ですが、国際金融機関が主導する土地立法にはそうした考慮が欠落しているように見える点が懸念されるからです。この視点も含めた順序付けのルールの発見は、喫緊の課題です。

最後に、④最も手続的なメタ・ルールとして、「法の支配プロジェクト自体の法の支配」(the rule-based rule of law project) というべきものも必要です。例えば、ある支援主体がある対象国で法整備支援プロジェクトを開始する場合に、必ずその最初期の段階で行うべきこと、例えば、既に法整備支援を展開するすべての主体が参加資格を持つ会議体を設定し、その中で当該プロジェクトの構想を説明し、役割分担を含めて必要な審議を得ることを義務付けることなど、プロジェクトの進め方に関するルールです。法整備支援が担う事柄の重さからいって、この意味のメタ・ルールが関係者間の標準ルールとして共有されるべきであり、そうした「法の支配構築ルール」(the rule of law construction rules) の国際標準化を真剣に検討すべきことを提言したいと思います。

日本が法整備支援を受容し、かつ提供してきた経験の中から、最も内容豊富な寄与ができるのは、以上の①から④の分野なのではないでしょうか。このアドバンテージを十分に活かすためには、伝達する価値のある経験を利用可能な形に整理し、発信することに十分な労力を注ぐ必要があるでしょう。

以上に対し、法整備支援の目標は、今なお動揺しているようにも見えます。しかし、私はあえて議論のためのたたき台として、それは先に確認した意味での「世界法」の形成ないし「法の支配ユビキタス世界」への接近ということができないのではないかと、という観点を提示したいと思います。いずれにせよ、この点を曖昧にしたままでは、日本の法整備支援のスタンスについて、ほかのドナーの信頼と理解を得て、良い意味での競争と協力を促すことは難しいと考えるからです。

長くなりましたけれども、私の報告は以上で終わりにさせていただきたいと思います。御

清聴どうもありがとうございました。(拍手)

【司会（森永）】 松尾先生，どうもありがとうございました。

次は，財団法人国際民商事法センター理事，そして，弁護士として活躍しておられます小杉丈夫先生に御講演をいただきたいと思います。

先生からは，「日本の法整備支援—いま求められているもの」という題でお話をいただきたいと思います。それでは小杉先生，よろしく願いいたします。

講演

小杉丈夫 財団法人国際民商事法センター理事・弁護士



【小杉】 小杉でございます。よろしく願いいたします。今，御紹介がありましたように，今日の後援団体の一つである国際民商事法センターの理事ということで，法整備支援にはずっと関与させていただいております。最初に，私がどういう形でこの法整備支援というものに関与することになったかということ，私の自己紹介も含めて，最初でお話しさせていただき，それから中身に入りたいと思います。

私は，法律家としての踏み出しは裁判官で，ちょうどこの大阪の地で，40年前に任官しまして，法曹としての一步を踏み出したわけでございます。

4年目の1971年に，当時の司法研修所の留学プログラムでハーバードロースクールに留学いたしました。そのときに，ハーバードのEast Asian Legal Studies（東アジア法研究所）というものの存在を知ったわけです。

そこには，アメリカのロースクールという法律家の養成の機関でありながら，外国，特にアジアからの研究者，留学生をたくさん集めて，また，そこに，アメリカのアジア法の研究者も集まって，アジアについての法律，制度を研究する，あるいは交流をするという非常に大きなコミュニティーがあって，大変私は驚きました。

アメリカの法科大学院は，こういうことをやっておるのか，と認識を新たにしました。当時，特に中国との関係の充実ぶりが大変目を引きました。

71年というのは，ニクソン大統領が電撃的に中国を訪問した年で，長い間，共産党の中国とアメリカは国交を断絶していたわけですが，それにもかかわらず，そういうものすごい人間と情報の蓄積，また，将来をにらんだ研究がなされていることに大変驚きました。

そのころは，まだ，私が現在のようにアジアとの法整備支援に関わることになるとは考えてもおりませんでした。今から考えると，あのころがきっかけだったのかなという感じを持っております。

その後，私は，74年に弁護士に転じ，2度目のアメリカでの留学，それからニューヨーク，パリの法律事務所を経由して，帰国後，そのまま弁護士を続けているわけですが，1977年にローエイシアのソウル大会がありまして，そこでスピーカーとして参加したのが，アジアでの法の支配の確立に関与するようになった初めではなかったのかなと思っております。

今までの30年間を考えてみますと，そういうアジアとの関係でいろいろやってきたことが

三つございます。

一つは、今お話をしたローエイシア、The Law Association for Asia and the Pacificというのが正式な名称で、ローエイシアというのは通称なわけですが、これがアジア・太平洋地域における法の支配の確立ということの一つの目的としたアジアの法律家の任意団体でございます。

私は、今お話しした77年に初参加して以来、79年から去年まで理事、そのうち97年から99年まで会長をやりまして、その一番最後の年にソウルで金大中大統領をお迎えして、ソウル大会を主催いたしました。

その後、2003年に執行委員長ということで、東京大会を開催しまして、そこでは皇太子殿下、妃殿下に御臨席いただいて、緒方貞子さんにキーノートスピーカーになっていただきました。

二つ目が、今現在、理事をしている国際民商事法センターの法整備支援のお手伝いがございます。これは御承知のように、法務省の法務総合研究所国際協力部が行う政府の法整備支援を民間の側からお手伝いするという団体でございます。96年の創立以来、ベトナム、カンボジア、中国、韓国といった国々との様々な企画に参画してまいりました。

特に、中国との関係では、第1回の96年から去年の10月まで、13回にわたってシンポジウムや研修を行っております。

そのほか、三つ目として、私の事務所では、自分のできる範囲で海外の留学生、特に中国や韓国の人たちを受け入れてお世話をするということを行ってまいりました。

そういう意味で、私は、本業の弁護士業をこなしつつ、そこを基本として、できる限り自分の時間を使って、法整備支援のお手伝いをしてきたわけです。

そういう立場からこの30年やってまいりまして、今の日本の法整備支援がどのように私の目に映っているかについてお話ししたいと思います。

最初に、法整備支援について私が考えるのは、法整備支援を受ける側との共同作業であるというように考えるのが、日本の支援としては一番正しい適切な考え方ではないかということでもあります。

西欧側からの支援を見ていると、どうしても法というのは西欧で発達したものであって、アジアの国はまだ遅れていて、そこに近代化するために西欧の法を取り込むために受け入れてもらうといった色彩が強いです。日本からの法整備支援の基本理念はそうではないのではないかと思います。

日本からの法整備支援については、やはり法律を手段、あるいは媒介とした異文化の交流だということの認識を持つべきだと思います。つまり、一方通行ではなくて、双方向の作業だという考えを持つべきで、それを基本にすべきではないかと思うわけです。

私が教えを受けた三ヶ月章先生は、早稲田大学の校歌の第2番目ですね、都の西北の次のところの「東西古今の文化の潮、一つに渦巻く大島国の」というところを引用されて、日本というのはこういう国で、フランス、ドイツ、アメリカ、いろんなところの西欧の法律、文化というのが入ってくるし、東洋とも関係がある。そういうところで、西欧の法を比較法という手法を使って自分の国に適用するということをやってきた国なので、これをベースにア

ジアの法整備支援というのを行うには、大変良い立場にある国なのだとおっしゃっていただきました。

ですから、私は、こういう異文化の交流、双方向の作業だということをは是非頭に置いて法整備支援を進めていくべきだと思っております。

先ほど申し上げたローエイシアの活動の中で、日本の中に日本ローエイシア友好協会がございまして、そこでも、会長の原田明夫さんと相談をして、日本の活動のスローガンとして「法を通じてのアジア・太平洋諸国との協働（コラボレーション）」ということを持ち上げております。協働（コラボレーション）という考え方で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一緒に作ろうという趣旨でございます。

今言ったように、私は実態としても、こういう異文化の交流ということで物を考えるのが良いだろうと思っているわけですが、もう一つは、やはり、第2次大戦の日本のアジアに対する侵略、迷惑を掛けたということをは、常に頭に置いておかなければいけない、それだけ謙虚にやらなければいけないということをは言うておきたいと思っております。

今こそアジアの経済成長もあり、戦後大分時間が経って、こういうことが少なくなりまして、私がローエイシアの活動に参加した1970年代は、インドネシアやタイなどで、反日デモが結構起こってました。そういう中で、ローエイシアの中に入ってアジアの法律家という作業、あるいは活動をしてた時に、そういうことを頭に置いてやらないと、とてもアジアの中では日本は受け入れてもらえないなということをは痛切に感じながら仕事をしたのでございます。

今はそういうことがだんだん薄れているようにも見えますが、日本人としてはやはり頭に置いておかなければいけないことだと思っております。

それから、次に、法の支配の理念の普遍性を認識すべきだということをは申しました。これは、本日、スピーチをされた方が皆、法の支配について話されたので、詳しく申すつもりはございません。ただ、申したいのは、何のために法整備支援を行うのかということに関連するわけですが、やはり、その法の支配を実現するということをは、アジア諸国それぞれに存在する不条理な、あるいは不合理を解消して、それらの国の社会改革、それから経済発展というものにつながるのだという目標というか、理念を常に忘れないようにしないとイケないと思っております。

法整備支援というとは、やることは非常に狭いところで、これこれのこういう法律を作る、あるいはこういう制度を作ったらどうだというミクロなことになってしまいます。つまり、法律を、スタチュートの感覚で見て、どうするかということになるわけですが、そうではなくて、やはりローという、マクロな見方、つまり、法の支配とか、法の理念などという公正で法に基づいた社会を作るというのが、バックにあることを忘れてはイケないと思っております。

先ほどお話をしたローエイシアの東京大会のスローガンとして掲げたのが、「法を通しての社会改革」ということでありましたし、また、独立のセッションで、「経済発展の基礎としての司法の独立」ということを掲げました。経済発展のためには、司法の独立が欠かせないんだと、こういうことをテーマにしてアジアの法律家たちと議論をいたしました。これはブー

スさんも先ほど一つの大事なテーマとして触れられたことですのでけれども、こういうものをベースにした上での個々の支援でなければならないと思っております。

次に、法整備支援の手法について幾つか述べたいと思います。

一つ目として述べたいのは、日本のやり方で高い評価を受けているのは、相手方の国の専門家と日本の専門家が法律を作って適用したときに、その国の社会にどう影響が出るだろうか、あるいはその実情に合わせて条文を作るためにはどうしたらいいかということ非常にきめ細かく検討して、その国の実情に合わせた法律、法律制度を一緒に作るというやり方で、これについては、非常に国際的な評価も高いと思います。カンボジアの民訴法の制定は、正にここから生まれた成果だと思っております。

二つ目としては、アジア諸国より早く西欧法を導入した日本には、その導入の過程で失敗を含めていろいろな経験が蓄積されているわけですが、これは非常に日本にとって大きな財産であり、日本人がまだそこに気が付いていないほど大事な財産だと思っております。

去年の10月、北京で国際民商事法センター主催の日中セミナーを実施いたしました。テーマは去年の8月に中国で施行された独禁法の運用、中国での運用、執行という問題でありました。日本からはどのような形で貢献しようか、いろいろ考えましたが、結局、日本の公正取引委員会で実際に実務に当たられた事務担当の方を3人お連れし、成功例だけではなく、うまくいかなかったことを率直に話していただきました。

大体、日本の公正取引委員会の活動や、独禁法の執行は、挫折と失敗の歴史なのです。そういうことを率直に話していただいたところ、中国側から高い評価をいただきました。今までアメリカ、EUの独禁法をどうやって中国に持ってくるかということ抽象的に議論してきたけれども、今のような日本の実体験の話聞いて、非常に有益で、理解も深まった、是非これを継続したいというようなお話がございました。

以上は一例ですが、経験をしたことについて、うまくいったことばかり言っても仕方ないわけで、いかにうまくいかなかったことの説明、分析が非常に役に立つということもあると思っております。

それから、研修のやり方として、日本人の研修員も一緒に研修員の中に入れるということ韓国とのパートナーシップ研修、あるいはベトナムのときでもいろいろやってまいりましたが、これは日本側の研修生にも非常に得るところが多い上、相手方の国の方からも、そういう形で日本の研修生と関係が続くということで、大変評判が良く、これは正に日本型の研修の一つの特徴だと思いますが、是非続けてやっていきたいと思っております。

それから、法律の執行、運用ということについては、単に政府でこういうものを作ったとか、法律を作った、あるいは官の人間を養成したというだけでは駄目なわけであって、定着のためには、そこに国民、あるいは民間の者が実際参画して動くようにしないといけないということがあります。

そこまで考えないといけないということで、2006年の国際民商事法センターの日中セミナーでは、「循環型社会を構築するための法律制度」というエネルギー、環境問題のテーマでしたが、講師のうち2人は新日鉄及びトヨタの環境部長にお願いして、一体日本の企業が政府

の作った法律や規制とは別に、自分の会社の実情に合うように適用する、あるいはその法律より更に先を行くために、どういうことを考えて、何をやっているかについて発表していただき、中国側と議論をするなどということもやってまいりました。

今お話ししているように、試行錯誤の中、日本の法整備支援の中で無意識にいろいろな手法を開発してきたわけですが、考えてみると、そういう意識を余りしていなかったにもかかわらず、先ほど冒頭にお話しした異文化交流が本質だということ、あるいはアジアとの協働作業、コラボレーションという考えが大事だということと、期せずして一致しているわけですね。

そういう意味で、私は、日本が開発してきた手法、日本型のやり方には、大いに自信を持って良いと思っております。

同時に、13年もかかっていますので、毎年同じことを繰り返していてもいけないと思います。何となくそれが陳腐化してきているのではないかとということも感じられないわけではありません。受入国の状況も変化しているし、世界の状況というのも今、多くのスピーカーの方が言われたように大きく変化している中で、日本のやり方というのいろいろな意味で変えていき、あるいはレベルアップをしていかなければいけないなと思っております。

そして、次の段階では、ほかの国や組織との協調ですね。一つの国に、ほかの国と一緒に支援をするときにどういうことをやるか、あるいはブースさんのお話があった国連のような組織と一緒に支援するときに、どういう形で支援していったら良いか、日本のやり方を更に発展させていくことを考えていく必要があると思っております。

次に、レジメで、同じ人間による活動、継続的活動の必要性について書きましたが、これは余り言うこともないと思います。なかなか国際社会でいろいろなことをやっていくためには、やはり、その人とのつながり、人脈は非常に大事だと思います。人がころころ変わってしまうとなかなか効果的なことができないということがあって、いろいろな方面から、ある程度長くやったださる人を増やすことを考えるべきではないかと思っております。

それから、次に、人の輪の形成とネットワークについて申します。つい忙しいものですから、一つプロジェクトが終わると、それはおしまい、それで次に行くというようなことになりがちですが、日本の側でも、相手の受入国の側でも、日本の法整備のプロジェクトに関与された研修員の方のみならず、スピーカーなど支援をしていただいた方との関係をアフターケアで大事にしていかなければならないと思っております。

そういう方の人間のつながりというものが、やがて、日本の法整備支援の更なるサポートとして返ってくるということをよくよく肝に銘じてやらなければならないと思います。

人材、協力体制の構築ということは、ほかのスピーカーの方が詳しく話されました。先ほど、三ヶ月章先生も法整備支援がうまくいくためには、国と国というレベルの話と、それをサポートする日本の民間企業の支援の体制と、それから、ローエイシアのような、個人が草の根で交流をするところの三つが重層的にうまくそろっていないと駄目なのだということ強調しておられました。そういう面で、法務省や裁判所など役所だけでもなかなか人材をそろえることができないところを、何とか弁護士や教育機関からも人が入れるように、もう

少し仕組みを作る必要があるのではないかと考えております。

それから、8番目のところに、最近危惧することと書いていますが（235頁参照）、いろいろな人から、日本の社会が最近内向きになっているということが言われます。私も、国際会議に出席しますが、どうも最近日本のプレゼンスが非常に少ないということに気がしています。

この法整備支援のような活動に取り組む、異文化の交流ということで相手の立場も考えてどうするかということに関与し、そういう経験を積むこと、日本がこれから国際社会に入っていく真の国際性を身に付ける、世界市民として生きていることを世界から認めてもらうというために必要なことだと思います。こういうことをやることこそが日本の改革、社会改革、日本の将来にもつながるということを是非日本の中で理解をしてもらいたいと思いますし、そういう日本の法整備支援事業はそういうものなのだという理解を是非広めたいと思っているわけでございます。

最後に、誠にとりとめのないお話をいたしましたけれども、数年前、塩野七生氏が、テレビで五木寛之氏と対談をしたお正月のテレビ番組がございまして、ローマの話をされてきました。その中で、ローマ人は法律によって多民族が共存する大帝国を築いてパックスロマーナを実現したという話をされ、結びに、「だから法律は文化なのです」ということを言われました。それで、私は大変それが印象深く、「全くそうだ」と思わずテレビに向かって言ってしまったわけでございます。

先ほどの松尾先生のお話を聞いていても、法整備支援が私どもが国際民商事法センターで取り組み始めた13年前と比べても、随分大きく環境が変わってきたなということを感じます。新しい価値をそこから作っていくということが、かなり浸透するといいますか、広がりつつあるということを大変興味深く、また嬉しく伺ったわけでございます。

法整備支援が単なるODAの支援だとか、法律の枠の中の話だということをもう少し踏み越えて、ほかの国々、ほかの民族との共存と世界平和のためにこういうことをやっている、こういう文化的な営みなんだということ、それに日本人が貢献しているのだという共通の認識が広がるようになれば、日本の社会の中でももっとこの法整備支援というものに理解も深まると思うし、協力しようという方ももっと増えると思っております。

これから日本が世界の中で生きていくためにも、是非この法整備支援を皆様と共に発展させていきたいということをお話しして、私の今日のつたない話のまとめとさせていただきます。

どうもありがとうございました。（拍手）

【司会（森永）】 小杉先生、どうもありがとうございました。

次は、JICA公共政策部次長兼ガバナンスグループ長でおられます桑島京子氏から「JICAの法整備支援の考え方」という演題で御講演いただきます。

それでは桑島次長、お願いいたします。

講演

桑島京子 独立行政法人国際協力機構（JICA） 公共政策部次長兼ガバナンスグループ長（現審議役）



【桑島】 JICAの桑島でございます。よろしくお願いいたします。
座って報告させていただきます。

本日は第10回の法整備支援連絡会であり、共催する側として、御参集くださったことに改めて感謝を申し上げます。そして、JICAの法整備支援は、各界にいらっしゃる皆様方より、多大な御支援をいただいた上で積み上げてきた経験でありますので、これについても、まず感謝申し上げます。

本日は、この十数年の法整備支援プロジェクトを実施してきた経験を振り返り、なぜ、何のために法整備支援をやるのか、そしてこの協力プロジェクトの経験、課題として整理すべきことは何かということを報告いたしますが、まだ実務者としての整理の段階です。未整理の部分もあり、正に本日議論いただきましたように、掘り下げなければいけない論点がたくさんございます。JICAの内部でもいろいろ勉強会をしましてまいりましたし、それから、現在、松尾先生、矢吹先生、そして法総研、名古屋大学にもお入りいただいている勉強会も今始めたところでありまして、そういった意味で途中経過報告としてお聞きいただければと思います。

JICAの行っております法整備支援は、開発援助という枠組みの中の法整備支援であります。この開発援助としての法整備支援の理念と目的ということについて、まずお話をさせていただきたいと思います。

そして、2点目として、法整備支援はプロジェクトによる協力という形をとっております。一定の期間、そして一定の対象を切り出しての協力形態であります。この支援プロジェクトという観点からの経験と課題を整理してみたいと思います。ベトナムの支援事例を取り上げてお話ししたいと思います。

そして、最後のまとめとしまして、今後の法整備支援に向けての課題、考えなければいけない論点を報告したいと思います。

では、まず、開発援助としての法整備支援の理念と目的です。法整備とは何かについては、本日の御報告の中で、いろいろな観点から既に御定義いただいておりますが、ここでは、途上国のみならず、先進国を含め、すべての国にとって必要なものであるという観点から書いています。特に、途上国といわれる開発援助の対象国においては、社会を安定させる、そして社会を発展させる、そして経済的にも発展させるというのが究極の目標であります。こういった目標に向けて、今日も議論のあった「法の支配」を浸透させることによってグッドガバナンスの実現を目指す法制度構築の長期的なプロセスが法整備だと思っております。

いろいろ問題提起いただいておりますように、法の支配そのものは多義でありますし、例えば政府の法の執行力としての強制力を高めるとともに、そういう裁量権の抑制も考えなければいけないので、松尾先生の御報告の中で精緻に御提示いただいたように、多層的な、段階的なものにとらえなければいけないものだと思います。

それから、グッドガバナンスについても、効率的な行政と、国民の意思を反映させた参加型で行政を動かすということ、これらは同時には、すぐには簡単に実現できないというところがあります。これらのうち、どの価値をまず重視していくのかといったところも議論があるところだと思えます。

ここで申し上げたいことは、法整備とは何か一定のレベルに法律が整備されれば、そこで終着点があるということでは決してなく、絶え間ない国家の営みとして、見直しをしつつ、ずっと続くプロセスであるということです。

特に、途上国ですと、それぞれの国の発展段階でありますとか、社会の状況、そして取り組まなければいけない開発課題、例えば市場経済化を進めるというのも一つの政策的な大きな課題方針でありますし、環境の保全を進めながら自然資源をいかに利活用していくかというようなことも、重要な開発課題であるわけであります。

政治、行政も開発政策の大きなイシューでありますので、昨今ですと、分権化をどういうふうに進めるか、政治的な民主化をどう進めるかということももちろん重要な政策課題ですので、その時々重点的な政策課題に応じて法整備の拡大、あるいは改善のニーズは常に変化いたしますし、改善のニーズが尽きることはないということでもあります。

そのことを確認させていただいた上で、JICAの法整備支援の四つの領域をお話しさせていただきます。既に、稲葉部長から法整備支援についての簡潔な整理をいただきましたので、それと重なる部分がありますが、まず一つ目の領域は、ルールを整備することです。具体的には法案を起草したり、あるいはその立法化を促進するという部分の領域です。

二つ目は、整備されたルールを執行、運用するためのいろいろな制度、あるいは組織をどう作っていくか、そして法を適用して紛争解決するための諸制度、組織をどのように作っていくかという組織の整備に関わる領域です。

三つ目が、法制度を利用する側である社会が、司法制度等にアクセスしやすくなるように改善し、アクセス確保を進めるという点です。

そして、四つ目として強調いたしたいのは、このルールの整備、組織の整備、そして、法・司法アクセスの確保と改善、これらのことを担う法曹、あるいは法務関係者等の人材育成という領域です。これをちょっと、絵を使って説明したいと思います。まず、ルールの整備につきましては、中央レベルの機関において、ルールを整備していくことと、そしてそれを全国の関係者に普及していくことがあります。中央レベルの政府でルールが作成されることに加えて、ルールが全国の実務担当者やそれを使う側に十分理解され、適切に運用されなければ、ルールの整備自体の目的は達成できないわけです。

そして、組織の整備について、これは中央政府のレベル、地方レベルと両方のレベルでの整備があると思いますが、ルールの運用や適用を適切に行う組織整備のためには、そもそもルールを整備する段階で、ルールをどういうふうに運用するのかを考慮に入れる、あるいは運用上、何か問題が出てくれば、それをルールの見直しに反映するというように、ルールの整備と組織の整備には双方向のフィードバックの関係がなければいけないということです。

当然、ユーザーの側の法律への理解も重要なかぎであることはいうまでもありません。

そして、法・司法アクセスの改善ですが、人々の法知識の向上もありますし、法律扶助サービスの充実、そして代替的な紛争解決手段をどう作るかというようなことも含まれると思いますが、こういった法・司法アクセスの確保、改善のためには、そもそもルールがその国の文化や既存の制度とうまく調和しているものでなければいけないわけです。でなければルールの利用ができないですし、社会の側にも、どういう法律があるかを理解したり、法を使う能力自体を上げていく努力も必要です。そのための組織や、システムも必要です。

このように、このルールの整備、組織の整備、人々の法・司法へのアクセスの改善は、それぞれが独立して重要なものでありますが、相互の関係性も強いものであります。

そして、最後に人材育成ですが、人材育成の狭い意味での整理としましては、法曹人材、あるいは法務人材に対する教育や研修をどういうふうに充実するかということですが、ルールの整備や、組織の整備において、その国の文化習慣、あるいは既存の制度に合ったものにしていく、そして自立的に法整備を担い得る人材を育てていくためには、こういった教育や研修の場を充実するだけではなく、実際にそのルールの整備や運用、あるいは法・司法アクセス改善のための活動の中で、実務能力も上げていかなければいけないわけです。人材育成は、三つの具体的な実務の中で、そういった実務を自立的に担い得る人材を育成することも含むということであります。

JICAの法整備支援は、日本の政府開発援助の政策的な枠組みの中で動いております。日本の政府開発援助の理念、なぜ日本はODA（政府開発援助）を実施するのか、その基本方針はどのようなものなのか、国や分野もどのようなものを重点とするのか、これらをまとめた政府開発援助大綱（ODA大綱）があります。2003年8月に閣議決定されたものが現行のものであります。このODA大綱に基づいて、政府対政府の2国間の国際合意のベースで動かしている協力の中にJICAの支援が位置付けられています。

このODA大綱において、我が国援助の基本方針は五つの項目からなっています。一つ目は開発途上国の良い統治に基づく自助努力を支援するという点です。そして、二つ目は「人間の安全保障」、これは人々の生活、あるいは生計が具体的にどのように改善されるのか、個々の人々に視点を置く考え方です。三つ目の公平性の確保は、援助によって特定の地域や、社会集団に裨益^{ひえき}が偏ることがないように援助を行うことです。そして、四つ目は、我が国の経験と知見の活用、五つ目は国際援助協調や連携を進めることです。

特に、法整備支援は、この基本方針の一つ目、開発途上国の良い統治に基づく自助努力を支援するための重要な柱として、人作り、経済社会基盤の整備に並ぶ三つ目の柱として位置付けられています。

これらのことをまとめてJICAの法整備支援における基本的理念を整理したいと思います。本日午前中には、ブースさんからUNDPの重要なコンセプトとして、キャパシティ・ディベロップメントについてのお話がありました。JICAも、途上国自身の問題解決能力を上げるということを協力の重要な柱に考えております。この考え方は、自助努力を支援するというODA大綱の一つ目の基本方針にも通じているところです。JICAの法整備支援の基本理念を一言でまとめてみれば、まだ不十分な整理ですが、「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途上国側の自助努力を支援すること」となります。

もう少し具体的に実務のレベルに落としまいますと、先ほど申し上げた法整備支援の三つの領域である、ルールの整備、組織の整備、人々の法・司法アクセス改善は、相互に関係を持つものですので、これらを包括した法整備の全体像を重視しなければいけないですし、その中で支援の内容は、その国の発展状況、その国の重要な政策課題に対応した内容に絞らねばならないと考えています。

そして、援助においては、自立的に法整備を担う長期的な人材育成を重視します。特に、相手側が自分たちで問題に気づき、自分たちで動かしていく主体性、オーナーシップを尊重することです。

そして、受入国の社会の中に定着していく制度作り、組織作り、そして人材育成を重視することが重要です。

最後に、日本自身の経験、知見の活用という意味で、小杉先生もおっしゃっておられましたけれども、法制度自体を自分の文化、価値観に合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日本の経験自体が非常に重要な資産であると思っています。そして、日本法のみならず、ほかの法律、制度に精通した比較法学に通じた方々が大勢いらっしゃることも財産でありまして、こういう財産に根差した支援であるといえます。

こういった理念、目的といった、やや概念的な整理に続きまして、具体的な法整備支援プロジェクトの経験と課題を整理してみたいと思います。プロジェクトの歴史として一番長いのが、ベトナムに対する法整備支援プロジェクトです。未整理なところがありますが、このベトナムへの支援を一つの事例にとりまして、今申し上げたような理念、あるいはアプローチをどういう形で動かしてきたか、具体的な事例の中でどうであったかを皆様と共有したいと思います。

ベトナムで法整備支援プロジェクトが始まりましたのは、ベトナムが改革開放路線をとり、それに対応して日本政府がベトナムの市場経済化を支援するという大きな方針を出したことで、そして通常社会基盤整備や人材育成への支援に加え、政策や制度面への支援も重視するという方針が出たことを踏まえて、90年代の半ばからベトナムに対する本格的な法整備支援が始まりました。

94年から現地でのセミナーの開催や、本邦研修が始まりましたが、プロジェクトという形で実際に本格的な法整備支援が始まったのは96年です。96年から99年までをフェーズ1、そして、2003年までをフェーズ2という形で最初の段階での支援が始まりました。

96年から、1年以上の任期で現地に滞在する「長期専門家」の派遣が始まりました。最初は、日本とベトナムの間でそれぞれ法制度を比較し合うという、お互いを知り合う協力フェーズでした。このように、相互の法制度比較を行う中で、ベトナムの法整備上の課題、支援ニーズは何かということを経験していったプロセスでもありました。

本日の午前中のブースさんの御報告の中にもありましたが、ベトナムにおいては、UNDP等の強いイニシアチブもいただいて、ドナー協調の形で、リーガルニーズアセスメントが行われました。これは法体系を整理していくための鳥瞰図を作るという作業でしたが、日本も

民商事法の分野でこれに参加し、法律相互間にどういった矛盾があるか、あるいは重複があるかということ洗い出すための民法の個別条文の分類項目などを提案して、一緒に作業しました。

ベトナム側で問題を整理するという意識も高まってまいりました。このフェーズ1、フェーズ2の間で日本側とベトナムの関係者の間の信頼関係も構築されてきました。この信頼関係の醸成というのは、その後のプロジェクトの展開にとって、大変重要なプロセスだったと思っています。

そして、こういう信頼関係の醸成の中で民法改正への支援という具体的な起草支援が始まりました。

これに続くフェーズ3のプロジェクトは2003年から2007年までの間に行われました。この時には長期専門家は4名に増えました。このフェーズ3は、起草というルールの整備の部分のみならず、実際にそれを運用する組織の整備でありますとか、それに関わる人材の育成という多角的な視点を持ち始めたフェーズです。これらの要素の全体的な姿、それらの相互関連性に留意した法整備支援はこのフェーズ3から始まったといえると思っています。

具体的には、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ための試みが行われました。検察官マニュアルを作ったり、判決書の標準化を支援するというような、実務につながる部分への支援も行われておりますし、国家司法学院という法曹養成機関に対する法曹三者共通の教育カリキュラムを作成するなど、実務人材の育成につながる支援も始まりました。

ベトナム側の変化としましても、先ほど申し上げたリーガルニーズアセスメントの結果も反映した形でベトナム側の政策方針、政策課題も明確になってきました。これが2005年に出た政治局決議48号、49号ですが、48号は2010年までの法律システムの構築と整備のための戦略であり、2020年までの方針を示した文書です。49号は、2020年までの司法改革戦略を示したものです。これは午前中に、ブースさんが御報告されたUNDPの政策的な助言も反映したものであったと思います。

フェーズ3のこの段階を経て、現行の「法・司法制度改革支援プロジェクト」は、2007年から4年にわたるプロジェクトとして展開しています。

フェーズ3の、多角的な視点に基づいて包括的に、そして要素間の相互関連性を考えながら進める支援というのは、この現行のプロジェクトでも引き継がれているわけですが、この現行フェーズの特徴は、中央レベルの機関への支援のみならず、地方のレベルでの課題解決という部分も取り組み始めたということでもあります。

特に特徴的なことは、バクニン省というパイロットエリアを選びまして、ここで具体的に裁判実務上の問題点を集約するという、パイロット活動を始めていることです。ここから得られた教訓、考え方を、中央の機関にフィードバックし、中央機関におけるルールの整備や、組織の改善、そして法曹人材の育成にフィードバックする、そういうメカニズムを作ろうということです。こういうメカニズムを通じて、実務改善にも取り組む形で展開してきております。

こういう実務改善は、バクニン省でのパイロット活動の中で進められますので、実際に人々の抱えている問題への改善にもつながるわけでありまして、そういう意味では法・司法アクセスの確保、改善へのインパクトも期待されます。

そして、3点目に特徴的なことは、司法省（MOJ）、そして最高人民裁判所（SPC）、最高人民検察院（SPP）及びこれから作られる予定になっております統一弁護士会、各省レベルの弁護士会の統合体ですが、こういった各アクターの間でベトナムにおける法整備上の問題についての認識共有を進めていく、あるいは解決に向けた共同の取組を進めるという、そういった模索も行われています。

今申し上げたこの流れを絵に整理をしてみますと、フェーズ1から司法省に対する起草支援が始まりましたが、司法省に対する支援では、起草支援だけではなくて、具体的な日本の司法制度の整備の経験も伝えながら、司法省の関係者の能力向上をフェーズ2、フェーズ3にかけて支援してきたわけです。

フェーズ3では実務につながる支援として、判決様式の標準化とか、検察官マニュアルの共同作成というのが含まれたのは先ほど申し上げたとおりですし、法曹養成への支援もフェーズ3から始められました。

現行の協力フェーズとなりまして、SPCやSPPに対する、例えば判決執行法や民事訴訟法、刑事訴訟法といった分野への起草支援の広がりがまず一つありますし、出来た法律を司法省の例えば執行官、不動産登記官といった実務を担う人たちに対して普及を図る活動も含まれてきており、これはルールを整備に関わる広がりであります。

それから、組織の整備に関わる部分は単なる広がりだけではなくて、今のフェーズでは具体的な実務改善への取組が進んでいることを申し上げたいと思います。実際には、とても難しいことですが、先ほど申し上げたようにバクニン省というパイロットエリアで裁判実務上の問題集約を行い、その経験を中央レベルの体制整備に反映しようという、極めてチャレンジングな取組を始めることによって、実務改善に実際につながるメカニズムを作ろうとしていることです。

バクニン省では具体的な裁判実務を事例にとりまして、これへの改善支援を進める中で、社会への司法、法アクセスの改善にもつなげたいという考え方です。

統一弁護士会の成立後は、中央レベルの組織として統一弁護士会も含まれますので、法曹三者機関プラス弁護士会という複層的なアクターによる取組の広がりを期待しています。

こうした支援は技術協力プロジェクトという形で進められてきたことを最後に申し上げたいと思います。プロジェクト型の協力は、対象の支援領域、そして達成したい成果目標を切り出して支援を行うので、どういうカウンターパート機関と組んでやるのかを明確にいたします。そして、一定の協力期間を設定して行う援助です。

どういうプロジェクトを選んで支援するかということですが、これは選択と集中という考え方によっていくわけです。あらゆる途上国があらゆる改善ニーズを持っているわけですが、すべてに対応して援助することはできないので、一つには、午前中にもお話に出たように、海外経済協力会議において、日本の政府としての法整備支援の重点国、そして重点戦略を検

討していますので、こういった中で重点国が選ばれていきます。これが一つの指針になっていくと思われまます。

そして、援助ニーズを持っている国の側の国家開発計画、国としての政策のプライオリティも重視されます。そして、JICAの側も、日本政府の国別援助計画に沿った形で援助指針を持っています。この中でその国に対して支援したい重点分野などを決めております。

これらに加えて、日本に対する協力要請が出てくるかどうかも重要です。つまり、日本の経験を学んで法整備を進めたいという、要請国側の意思があるかどうかは非常に重要な点です。そして、日本においてそういうことに協力していただける援助人材がいらっしゃるかどうかも非常に重要な部分であります。

こういった観点での選択と集中によって協力プロジェクトが選ばれていきます。そして、JICAのプロジェクト型支援は、中長期的、包括的な視野に立っているものの、どのルール整備を支援するのか、どの組織をどう整備するのかといったところは絞り込んでいきます。そして、人材育成、ルール整備、組織整備というこの三つの領域への支援を通じて、支援対象国が、基本的なノウハウを身に付けて、自立的に法整備に取り組んでいくメカニズムを作ることによって支援の重点があります。こういったノウハウを活かしながら、メカニズムを動かしていける自立的な担い手を育成するということに目標を置いています。

このプロジェクト型支援の具体的なプロジェクトデザインのやり方や実施について、当該国の具体的な法整備上の問題・課題点の中から協力目標を設定していくわけですが、例えば、ベトナムのプロジェクトですと、幅広い目標設定になっており、パイロットエリアで具体的な裁判実務の問題点をくみ上げて、それを中央政府として新しい起草改正、あるいは人材育成、あるいは組織の改善に活かしていけるようなメカニズムを作ることによって目標設定しました。

この目標を達成するために、こういった活動が必要か、そしてその活動をどういうスケジュールでやっていくのか、そういったことを検討する中でプロジェクトの枠組みが作られていきます。

こういう枠組み作りは日本側で一方的にやるものではなく、必ず相手国側と合同でプロジェクトデザインを進め、合意形成をした上で相手側機関とその具体的な活動スケジュールを決めて動かしていきます。

プロジェクト型の支援を行うことについては、有用性と教訓という両面があります。有用性ということであれば、プロジェクトは段階を切った支援でありますので、達成する目標を決め、そしてそれに必要な活動というのを具体的にブレークダウンし、相手側と共有して進めますので、段階ごとに目指す到着点、あるいは到達までに取り組む活動が明確にされることによって、具体的な共同作業というのでも円滑に進めることができるはずだということでもあります。これは理想的なプロジェクト型の良さということでもあります。

そして、プロジェクトごとに、協力ニーズも、もちろん必要な活動も違いますので、プロジェクトとして切り出す支援の内容は、国ごとに、そして国の発展段階によってももちろん違ってきます。すべての国で同じパターンプロジェクトというのは存在しませんので、プ

プロジェクト型の形で支援をするということは、その国のニーズに沿った形で目標設定をそれぞれ決め、そして活動の内容もそれぞれ個別に設定をして動かすということでもあります。国のニーズに沿った支援内容を組んで動かすことになります。

そして、三つ目の有用性として、プロジェクトでは支援目標を設定し、活動の内容もスケジュールも決めて動かすものですので、段階を追ってモニタリングや評価をやることによって達成状況を確認しながら、軌道修正、そして、ここまでくれば協力を終わられるという判断が容易になる、そういう優位点を持っているはずであるということです。

これらの有用性と同時に、実際のプロジェクトを運営する上ではたくさんの教訓、学びがあります。まず、プロジェクト型で進めるといいましても、例えば起草一つをとりましても、いきなり法律を作って提供すれば終わるわけではないことは、皆様はよく分かっていると思います。その国の既存の制度や、社会文化がどのようなものであるかなどについて、支援する側も、そして実際に支援を受ける当事者たちも十分に理解していなければいけないわけです。

そうしますと、基礎理解を進めるための基礎調査そのものがプロジェクト活動として大変重要な部分であります。そして、ベトナムのフェーズ1、フェーズ2で行われたように、相手国側との信頼関係ができなければこういう基礎調査自体がうまく動かないわけですし、相互理解も進まないわけです。こうした基礎調査の実施、あるいは相手側との信頼関係の構築などのプロセスも具体的なプロジェクト活動のスケジュールの中に入れなければいけないということでありまして、ここをおろそかにしてしまったために、プロジェクトのスケジュール管理が期待どおりにいかなかった事例がたくさんあります。また、2点目ですが、裏腹の関係として、この基礎調査や信頼関係・対話に基づく情報共有が十分に行われなければ、適切な目標設定でありますとか、活動の絞り込み、協力内容の設定は実際には難しいわけがあります。

十分に相手を知り得る前に、プロジェクトの設定をしてしまうと、プロジェクトの中で調査をやり直して、そしてプロジェクトの内容をもう一度置き換えなければいけません。

そのためには、プロジェクト運営が柔軟でなければいけないということでもあります。そして、3点目、一つの法令の起草にしましても、その支援する対象の法令以外に関連する法令についての起草改正が同時に進んでいる場合は多くあります。

法令間の調整メカニズムの不足している国の中では、一つの法律に対する起草支援であっても、ほかの法律との調整のコストが非常に大きくなってきます。この調整コストに関わる時間や、実際の人的な負担は予見できない部分ですが、これらを、プロジェクトのスケジュールの中ではコントロールし得ない部分として承知しながら協力を実施しなければいけないということでもあります。

そして、起草が終わった後の立法プロセスは、相手側の極めて政治的なプロセスですので、この内政に属する部分のスケジュール管理などをプロジェクトの中で管理することはできないわけです。こういったコントロールし得ない部分を配慮した柔軟なプロジェクト運営が重要であるということです。

4点目に、一つの協力フェーズで終わり得るプロジェクトというのはなかなかございません。そうすると国内支援体制においても、長期的な展開を考えながら、皆様との関係作りが重要だということでもあります。これは皆様も御指摘のことかと思えます。

こういったことを含め、今後の日本の法整備支援に向けたまとめです。学びとして、相手国との対話、信頼関係を通じ、当該国の法整備上の課題、ニーズをどのようにうまく特定して、プロジェクトのスコーピングに反映していくかが、言うまでもなく重要なことです。

そして、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は先ほども申したとおりであり、やりながら見直していく形をとらなければいけない、プロセス重視のプロジェクト運営が必要であるということでもあります。

そして、JICAのプロジェクトですべてのニーズを満たすことができないことは当たり前でございますけれども、例えば、相手国が自立して動かしていける仕組み作りとして、1サイクルが回るまでの支援を行った結果、その後、相手国側で動かしていけそうな場合には、ある程度、援助の手を離すということも必要かもしれません。

つまり、プロジェクトはある段階まで来れば、そのメカニズムが完全には軌道に乗ってなくても、一旦終了することは必要かもしれません。ただ、時をおいて、モニターをして、必要ときにはまた必要な助言をするという、そういう立ち戻りが必要かもしれません。また、JICAのプロジェクトでその協力フェーズに続く、フェーズ2という形にしていくのか、あるいは、例えば、日弁連や大学による支援、ローエイシアといった法律家団体による支援、ほかのドナーの支援に移行していくのか、あるいは、JICAが補完的な支援をするのか、多様な関わり方がありますので、多様な関わり方を組み合わせて、全体としてその国の長期的な支援をするという、そういう考え方もあるかもしれません。

JICAのプロジェクトで、援助の受け手側がすべて完璧にできるところまで支援するということが余り現実的ではないので、そういう意味で、JICAとしても、国内外の関係機関との連携や役割分担はこれまで以上に重要になってくると思っております。

そして、学びと課題というのは裏腹でありますけれども、この柔軟な運営のためには、稲葉部長の問題提起にもあったのですが、設定した協力目標、あるいは成果をどういうふうな具体的な指標として関係者間で共有できるようにするかが大変重要です。科学的に成果の質を計る基準というのはなかなかないと思いますが、途上国側の機関が自主的に研修を動かすようになった、あるいは裁判実務の改善点について、自発的にワークショップを開き、取りまとめるようになったというようなことも、一つの指標であります。そういった科学的ではない指標も含めて、成果の進捗よくや達成のモニタリングや判断をしていかなければいけないと思っております。

こういった解釈でプロジェクトの終着点を設定するということに関係者の皆様といかに共有するかも重要だと思っております。これは日本側の関係者だけではなく、もちろん、援助を受けているカウンターパートの側との共有も重要であります。

そして、日本で法整備に関わっていただく人材の確保と育成の重要性、これはこれまでの連絡会でも何回も問題提起いただいたことでもあります。

そして、繰り返しかもしれませんが、開発援助というツールだけではなくて、日本全体として法整備支援に長期的にどう取り組むかという、こういう観点はこの法整備支援連絡会の場も活用して、これからも議論しなければいけないところだと思います。

そして、ほかのドナーとの連携協調、これを具体的な現場のオペレーションとしてどう取り組むかということも併せて重要です。

本日の発表では、繰り返しも多くなりましたが、繰り返した部分は、私たちとしても重要な点と感じているところでもあります。

以上、実務的な報告とさせていただいて、更に議論をいただければと思っております。

どうもありがとうございました。(拍手)

質疑・討論

【司会（森永）】 桑島次長、どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして質疑応答と自由討論に移らせていただきます。

まず、質問の方から参りたいと思います。実はたくさんの質問をいただきました。

そこで、大変独断と偏見で申し訳ございませんが、すべての質問に対応できる時間が恐らくございませんので、こちらの方で選ばせていただきました。

まず、視点が非常に似通った質問を幾つか頂いております。その中で、海上保安大学校の河村様から松尾先生に対する御質問から始めさせていただきます。こちらは法整備支援戦略の策定に向けてについてですが、法整備における手順と体系化、理論化していくべきという提言に共感を覚える一方で、被支援国との対話から押し付けでない法整備支援を行うことを重視する我が国の法整備、実際では、法整備における手順を具体化することには、実質的に矛盾することもあって困難ではないでしょうかと、ケース・バイ・ケースでそれぞれのケースの中から法整備の手順を類型化していくしか方法はないと思われませんがと、こういう御意見、それから、これに対してどうお考えになるかという御質問をいただいております。

全く同じではございませんが、少し似通った御質問としまして、JICAの課題アドバイザーの佐藤直史弁護士からいただいております。この法の支配構築のルールに関し、このルールづくりの被援助国の参加、それから、このルールの運用過程における被援助国の役割についてお考えをお聞かせくださいという中で、特に二つ目について、理想的には被援助国がイニシアチブを取ることが考えられますが、主にキャパシティの不足や国家機関間の政治的な抗争などから、理性的、建設的な判断ができないことが考えられますと、このような場合に支援国側が判断を代替するとすると、法の支配構築ルールの押し付けになる可能性はないでしょうかといった御質問をいただいております。

これにつきまして、いずれも松尾弘先生あてですので、松尾先生、御意見をお聞かせ願いたいと思います。

【松尾】 御質問どうもありがとうございました。非常にタフな質問で、しかし私自身も法整備支援戦略の具体化の上で実際上一番重要視している問題を提起していただきまして、本当にありがとうございました。今御質問くださった海上保安大学校の河村先生、JICAの佐藤先

生のほかに、それから神戸大学の加藤保之先生からも、結局どういう法整備支援をすべきかということは各国のいろんな政治状況、経済状況の中で決まっていくことなのであるから、最初からみんながルールを決めて、どういう支援をしていくべきかということとは決まらないんじゃないかという御指摘をいただきました。

まず、法整備支援の手順のルール化が、専ら理念を具体化する演繹的なものであるとか、一つの鑄型をあちこちに当てはめる硬直的なものにとらえられているおそれがありますが、そういう意味ではありません。むしろ、再三強調しましたように、被支援国の歴史と現状に照らして、段階的かつ同時並行的に整備が必要な法分野や整備パターンには、どれ一つとして同じものはないでしょう。しかし、そうした多様性を踏まえつつも、どの法分野から、どのような方法で整備してゆくべきかを関係者間で協議し、それについての手順を合意しながら進めてゆくべきであるというルール、あくまでもメタ・レベルのルール化の必要性を提言した次第です。これは私自身が民法等の法整備支援に幾つかの国で関わる中で痛感してきた反省や問題意識から出てきたものでもあります。その上で、そうしたメタ・ルール作りから始まるルール形成は、法整備支援の理念を反映しつつ、個別のコンテキストに適合したものであるべきで、演繹と帰納の両方の思考方法が必要なのではないのでしょうか。

次に、被支援国の参加がキャパシティーや政治状況などから制限されている中でのルール形成が、法の支配やその構築ルールの押し付けにならないかという点ですが、押し付けか否かということをも二元論的にとらえることも本来あるべき関わり方から外れてしまうと思うのです。例えば、支援側からの提案に対して、被支援国から拒否があった場合に、「では止めます。やってはいけません。」ということで直ちには済まないと思うのです。むしろ、なぜ支援側はそういう提案をしたかということをも、何度かやり取りする中でしっかり説明し、その理由を十分に理解してもらった上での拒否なのか、情報不足や誤解やある種の感情による拒絶反応なのか、確認してから止めるのでないと、かえって無責任になると思うわけです。これには恐らく時間も忍耐も必要です。恐らくここでもプロセスとして考える必要があって、まずは支援側の立場を固めた上で、その根拠まで説明する、それが第1段階です。第2段階として、それに対してどういう疑問点なり、拒否の理由があるのかをしっかりと聞くこと、それから、第3段階として、それに対して疑問や拒否の理由に答えたり、説得できる要素があるのかを探り、それが発見されればそれを十分に説明する必要があります。それに対しては、恐らく様々な反応があるでしょうが、第4段階として、最終的にそれを決定するのは、オーナーシップを持つ被支援国であることはいうまでもありません。しかし、こうしたやり取り自体が、あるいは被支援国のキャパシティーを高めることにも通じるのではないのでしょうか。したがって、この第4段階に行くまでの間に、できるだけのことをやる必要があるでしょう。

その際、支援側も被支援側も、お互いの情報をどれだけ出せるかが重要かと思います。お互い情報を出さない状況があって、その中で、どういう支援策を採用するのかしないのかを議論し出すと、非常に非生産的な、消極的な帰結になってしまいがちです。そこを突破するためには、そのまず支援側が自分たちの持っている考え方を全部開けっ広げに伝え、それに対する理解を得る努力をする一方で、被支援側からも情報を出してもらって、例えばこんな

国からこんな支援が来ている、こんな提案があるがどう思うかというような情報が出てくると思うのです。私の経験では、そうした中で被支援国の状況が徐々に分かってきて、相手方の反応の理由がつかめてくるということがあるように思います。そこからようやく、対話やキャパシティー・ディベロプメントのきっかけが始まるように思うのです。また、もちろん、支援側にも思い込みがあるかも知れませんが、被支援側のことの方が正しかったと逆に説得されることもあるでしょうが、それはあって良いし、ごく自然なことではないでしょうか。いずれにせよ、そういうプロセスを経ること自体にもっと意味を認めるべきで、その結果拒否されても、決して時間や労力を無駄にしたことにはならないでしょう。

そういう形で、もう少しそのプロセスを考えてみたらどうだろうか、というのが今の段階でのお答えであります。よろしいでしょうか。

【司会（森永）】 どうもありがとうございます。次に、神戸大学の河田様からの御質問を取り上げさせていただきたいと思っております。これは、桑島次長あてになります。評価手法について、稲葉部長の発表によれば法整備支援はスパンの長い支援であり、とりわけ効果の発現まで時間が掛かるということですが、現在まで、見た限りでは法整備支援の事後評価は行われておりません。行わないことについて、何か合理的な理由があるのでしょうか。私見では、殊に法整備支援においては、事後評価は必須と思われましてといった御質問です。

これは恐らく長いスパンでの評価ということであろうかと思っておりますので、桑島次長、よろしくお願いたします。

【桑島】 御質問ありがとうございます。技術協力プロジェクトの事後評価については、通常、プロジェクト終了後3年から5年したところで行うことになっております。

法整備支援分野で事後評価をまだ行っていないのは、ほとんどのプロジェクトがフェーズ2、3というような形で継続しているからであります。なお、ラオスのプロジェクトはそろそろ事後評価をしなければいけない時期ですが、新規の協力要請が出ておりますので、その新規要請案件の事前調査の段階で前のプロジェクトフェーズのレビューをすることになっております。それが、第1号の事後評価的なものとなるかと思っております。

したがって、JICAとして法整備支援の事後評価について特別な方針があるわけではなく、これまで事後評価を行う機会がなかったということでもあります。

【司会（森永）】 どうもありがとうございます。

次は、神戸大学の金子先生からの矢吹先生に対する御質問であります。司法アクセス会議の成果として、各国の相違点、共通点などが浮かび上がって、興味深く、例えば過疎地の弁護士不足の原因が共通点として触れられていましたが、こうした調査は非常に有益です。方法論の面で工夫された点がありますでしょうかという御質問です。

例えば、共通の質問票の採用などはされておりますでしょうか、ということで、矢吹先生、この点いかがでございますでしょうか。よろしくお願いたします。

【矢吹】 ありがとうございます、御質問。私たちのプロジェクトはいつでもそうですけれども、最小投入の最大効果ということでありまして、来たものは、できるだけ公開性をもって、皆さんに利用していただこうと考えています。今回も、インフォメーションシートとい

う質問票を英語で作りまして、それを各参加団体に事前に配布してその中に情報を記入していただいて、それを基に会議をしました。そして、その情報シートが今月中には日弁連ウェブサイトで公開されるということになっています。すべて英語で書いてあります。それはなぜかという、世界からそれにアクセスできると、参加国が年次を追って情報を更新して次の会議に備えるというためです。したがって、御質問に対する答えは、御想像のとおり、共通の質問票を採用して、その情報を相互に提供しているということでございます。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

それでは、続きまして、東京会場からの質問を一つ取り上げさせていただきたいと思えます。実はこれは、稲葉部長と松尾先生のお二方に対する御質問をいただいております。読ませていただきますと、「法整備支援の四つ目の柱として国民の利用、司法アクセスを付することは大きな意義があると思えます。弁護士会の努力と並んで、日本での刑訴法での国選弁護制度や、法テラス、地方自治体の法律相談サービス等、官のノウハウや知見は極めて貴重なものです。国際協力部と法テラスの間で勉強会ないし協議は始めておられるのでしょうか。」という御質問、これは恐らく稲葉部長に対する御質問かと思えます。

それから、2番目に、「松尾先生が御紹介された国連や同第6委員会の論議に、日本あるいは日本政府はどの程度関与しているのでしょうか。」という御質問、この部分は恐らく松尾先生に対する御質問かと思えます。そして、「国際協力部からこの委員会等への日本からの出席者へのインプットや協議はあるのでしょうか。例えば、本日の松尾先生の御講演等を英文発行する予定はあるのでしょうか。松尾先生の英文発行の前にでも発信することは、これは値打ちがあると思えます。」と書かれておられます。これらの質問に対しては、稲葉部長、先にお願ひできますでしょうか。

【稲葉】 御質問ありがとうございます。まず、国際協力部と法テラスの間での勉強会や協議を始めているかとお尋ねですが、始めておりません。私は、司法アクセスの観点について、これまで、法務省としてというか、私ども自身、法整備支援という活動の中でこれまで余り意識してこなかったことを申し上げました。今回、ほかの講演者の御発表やこれまでのことを振り返った中で、司法アクセスに関しての取組というのを、今後、法務省サイドとして我々も考えていかなければならないのではないかと意識したところでございます。

次に、法テラスとの間で何か勉強会ができるかと申しますと、それを考える前提として、法務省として、どういう形でこの司法アクセスへの支援、どういうプロジェクトのどういう形にどういう形で関わっていくのか、いろいろまだ検討しなければならない事項がございます。

今現在、JICAの技術協力プロジェクトとは全く無関係に、法務省独自で法整備支援を展開するという部分はほとんどない状態でございます。その司法アクセスとの関係で、場合によって、どういう形で法テラスの方々と協力してやっていけるものがあるのか、そのあたりを検討していかなければならないなと考えている状態でございます。

それから、質問の2番目、国連の委員会等の関係で、国際協力部から出席者へのインプットなどの機会があるのかという点ですが、残念ながらございません。実は、国連でこういう

委員会が開催されるので何か意見があればという照会等が外務省の方からあれば、私どもも何か言う機会があったのかなと思いますが、そのような機会はこれまでありませんでした。外務省から法務省への照会はあったものの、当部に意見照会がなかったという法務省の内部の問題なのか、そもそもその意見照会が、外務省から法務省になされていなかったのかは、この場では分かりません。

結論としては、そういう会議への日本の出席者がどういう発言をされているのかということ、あるいは、事前に発言される予定であるかということすら把握することもなく、終わっていたということがございます。

当部としても、これまで目の前の支援事業を行っていくことで精一杯で、国際機関での動きとか、そういうところに目配りをするという余裕がなかったということを反省しております。

今後、そういう国連、その他の国際機関の動きなども十分フォローしていきたいと考えているところでございます。そして、本日のこの松尾先生の御講演、資料等について、まず日本語の文献としては私どものICD NEWSで掲載させていただく予定でございます。また、今、国際協力部ではICD NEWS英語版というのを発行することを検討しておりますが、その中でどういう記事を取り上げていくか、検討中でございます。確かに本日のこの御発表についても、英文として発行する価値のあるものだと思いますので、検討していきたいと思っております。

私の方からは以上です。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

続きまして、松尾先生、よろしく願いいたします。

【松尾】 今日、外務省の方がいらしていればお教えいただきたいと思った点なのですが、国連総会の第6委員会が法の支配についての審議を開始した2007年10月以降では、2008年10月13日・14日又は11月14日の会議（第63会期・議題79）で、日本政府代表の発言があったようですが（A/63/100）、まだその内容を確認できておりません。もっとも、その会議でも紹介されたようですが、2008年8月に国連総会に提出された国連事務総長報告「国連による法の支配活動の強化と調整」（A/63/226, pp. 24-25）には、日本政府の見解も付録に収録されています。そこでは、日本政府は「法の支配支援ユニット」の強化を支持するが、国連の限られた通常予算の中で成果を達成するために、諸活動間にプライオリティーを付し、十分に調整を行うべきことを提言しています。その観点から、同ユニットは国際法の国内実施を支援することに活動の焦点を絞るべきであるとし、それを具体化する手段として、公務員の実力養成、モデル法・マニュアル・その他のツールの準備等を挙げています。また、その前提として、各支援機関による活動が大幅に重複しており、合理化・効率化の余地があることも指摘しています。その際、法の支配の内容としては、国際刑事裁判所（ICC）のローマ規程に言及しつつ、国際的・国内的に相互補完的な刑事司法制度の確立を重視していることがうかがわれます。もっとも、国内における私法制度の構築支援には、文脈上の相違からか、特に触れられていないようです。

法の支配をめぐる議論は、安全保障、平和構築、人権保障、刑事司法、民・商事法と、国際的文脈から国内的文脈まで幅があり、国連でも法の支配をどう定義すべきか、第6委員会を中心に議論している段階ですので、日本政府としてもこれまでの法整備支援の経験を踏まえ、今後の展望を切り拓くためのアピールをしていくことが有益ではないかと思えます。以上です。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

ニコラス・ブースさんにもかなりたくさんのお質問をいただいておりますので、すべてを取り上げることはできませんが、最近、この法整備支援の分野に対して、学生の方の間でも非常に関心が高いということで、学生の方からの御質問を一つ取り上げてみたいと思います。

慶應義塾大学法学部法律学科の稲垣様からいただいております。ニコラス・ブースさんにあてて、UNDPがドナー協調ミーティングを行うに当たっての、現状での問題点、困難な点を教えてください。

例えば、協調において、非協力的なドナーもあるかと思いますが、いかがでしょうか。また、そのような問題に対するUNDPの対策はどのようなものがあるか、につきましても教えていただけたらと思います。

かなり、鋭い質問ですが、ブースさん、いかがでございましょうか。

【ブース】 とても興味深い御質問を頂きましてありがとうございました。ドナーミーティングを行う際にまず必要なことは、各ドナー間で共有できる共通の利益を理解してもらうことです。つまり、だれもが望まないようなことをする必要はないわけですから。御質問のとおり、もちろん、ドナーミーティングをする際に、困難や難題が存在します。各ドナーはそれぞれ異なった使命、目的を持ち、異なった分野で活動しており、UNDPの活動や関与に関しても様々な意見を持っています。しかし、ドナーミーティングを行う最大の利点は、対象国の発展を最も効果的な方法で促進するためのアプローチ、又はそれから得られるドナー間の共通の利益を確認することです。各ドナーは、ドナー間で調整がうまくされておらず、また明確な戦略を持って共通の考えを対象国に示さなければ、それぞれの支援において効果的な結果が得られない、ということを理解しています。したがって、最終的にドナーミーティングでは、協議を通じて相互に説得し合い、理解し合い、信頼関係を築く必要があります。事実、ドナーミーティングでこのような共通アプローチを確認し合うことで、各ドナーは利益を得られるのです。ドナー間の説得、譲歩による理解に取って代わる方法はありません。ドナーミーティングを通じて、ドナー間が可能な限り共通のアプローチを取るよう努力しています。もちろん我々が共有できるアプローチには限界があるということも付け加えておきます。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。実は、皆様からいただいております御質問のうち、松尾先生に対する御質問が一番多いのですが、この中で、星野先生から理論的な視点の御質問をいただいております。読ませていただきますと、「理想主義的かつ包括的な検討で感銘を受けました。ただ、実際ばかりでなく、理論的にも国家と社会はやや摩擦を起こすことはないでしょうか。理論的な解決の方法があるのでしたら何うことができれば幸いです

す。」ということで、この点は星野先生、例を挙げていただけるとのことですのでお願いしてよろしいでしょうか。

【星野】 はい。例といっても、皆さんが御承知のカンボジアでのことです。そこの民法典の編纂に日本の学者グループが協力して、体系的な民法草案ができたのに、ある国際金融機関が横槍を入れて、その金融機関に都合の良いような担保権の部分に代えようとされたということでしたね。

これは国際的な例です。国内のこととして、私自身が法制審議会におりました時は、幸いそういうことはなかったのですが、その後には例があると聞きました。政治とか経済の方面からの強い介入があって、ある部会の報告を変えざるをえないようになったようです。政治が関係するテーマの場合には、そういう問題があり、しかも現在では、政治に関係する場合が多くなっています。国家と社会のフリクションと呼んだのは、そのような場合のことです。

【司会（森永）】 ありがとうございます。

松尾先生、いかがでございましょう。

【松尾】 本当に難しい理論的な問題だと思います。星野先生が御指摘くださったように、本質的にフリクションは存在しますし、また存続し続けるのだと思います。星野先生の御質問では国家と社会とのフリクションとお書きいただいております。そこには非常に重たい問題があることを指摘していただいたと感じております。といいますのも、私の報告では、国家を構成する組織として、政府と市場・企業と市民社会の三者が均衡すべきものとして表現しましたが、この三者がそう簡単に仲良く国家の体をなすというのは、認識が甘いのかも知れません。政府と企業との間に生じ得るフリクションについては、非常に興味深い例を挙げさせていただきましたし、政府と市民社会、あるいは企業と市民社会の間にも、常に緊張が存在します。また、政府の内部でも、立法部・司法部・行政部の間で、さらには行政部の中でもその権限分配や所管する業界や組織の相違も反映して、調整困難な見解の不一致もあり得るでしょう。したがって、これら様々な組織の間に自動調和的に均衡が成り立つとか、フリクションがないという状態というのは、むしろ存在しないのではないかと、私も考えております。

したがって、そのような対立があるのはノーマルな状態といえますか、ノーマルといったらおかしいですけれども、不可避であるとして、次の問題は、そうした緊張や主張の不一致をどのように解決できるのか、とりわけ、あるべき解決の基準をどこかに見いだすことができるかどうかということです。抽象的にいえばその基準ないし手掛かりが「良い統治」で、国内外のあらゆる状況を考慮に入れ、長期的展望も踏まえて、国家全体としてどの組織の主張を採るのが良いか、あるいはどこに調和点を見いだすべきか、どういう解決が望ましいのかということですが、それはいわば神の目からしか分からないことで、だれにも正しい答えが分からないことが少なくないと思います。例えば、金融界の利益と国家の徴税上の利益とが衝突するような事件が起こった場合に、裁判所がどのような判決を下すべきか、明確な実定法の基準があって客観的な解決が容易な問題は別として、そうでない場合には「正しい」解答を発見するのは困難かも知れません。また、同じような問題が別の国で起こったときにも、その国がどういう経済発展の段階にあるか、どういう政治状況にあるかにより、また、

その判決が社会にどのようなリアクションを与えるかにより、ある判断がどちらの国でも「正しい」解答になるとは限らず、結論が違ってくことも予想されます。日本の裁判例でも、ハード・ケースについて星野先生が判例評釈等で御批判された判決もあるように、疑問の余地がある例も否定できません。

このようなケースでは、ひとまず「法の支配」に従って出された結論には従わざるを得ないということで、とりあえずの解決を図っているものと思われます。しかし、開発プロセスにある国家では、政府と市民社会との間で、あるいは政府機構内部において、もっと深刻なフリクションが起こることも珍しくなく、どの道を採用するのが「正しい」かは、更に多くの考慮要因が加わり、一層解決困難になる例も少なくありません。例えば、パキスタンで起こっているような状況が想起されます。ムシャラフ前大統領が選挙結果を盾に再選を主張したのに対し、最高裁が違憲判断で阻止しようとし、これに対して前大統領が反対する最高裁判事を罷免しようとし、世論の支持も失って失脚した事件がありました。しかし、その後も大統領の選出をめぐる連立政権内部で紛争が生じ、政府が弱体化した結果、国内の反政府組織が勢いづいて、社会が不安定化し、それが隣国アフガニスタンの復興に悪影響を与えている現実も無視することができません。このような場合に、今現在の状態から過去を振り返り、あの時に一体どちらの選択をするのが正しかったのかを論じることはできず、恐らくだれにも正しい答えは出せません。したがって、この場合にも、やはり「法の支配」にのっとって下された結論に従うしかなかった、というほかないのかも知れません。

しかし、その際に留意すべきは、ある国家において組織間の対立を解決する客観的基準が見いだされず、究極の判断が迫られた場合において、「法の支配」の厳格な適用と「良い統治」に基づく帰結との間にギャップがあるときに、「法の支配」の厳格な適用を「良い統治」の観点から緩和することが必要かつ正当化されることがあり得るかもしれないこと、そして、国際開発協力においては支援側もそういう可能性を考慮に入れながら支援する必要があるのではないかということです。この文脈で、良い政府のジレンマの話題を出したつもりです。

矢吹先生からも言及がありましたが、例えば現在のミャンマーに対してどういう支援のスタンスを採るべきかについて、欧米諸国は目に見える民主化の進展を含む「法の支配」の厳格な適用を求めて援助を停止する中で、日本政府はあえてそれと一線を画する立場をとることについて、この〔2009年〕1月初めに高須国連大使の記者会見がありました。そこでは、日本政府は支援を継続しつつ、民主化を促す努力を継続するという態度が表明されており、注目されます。たしかに、民主主義や「法の支配」を実践していないような国家の政府に対して支援することは、ODA大綱で「良い統治」の構築を目標に掲げて支援する日本の立場と矛盾するではないかという見解もあるわけですが、しかし、それとはやや異なるもう一つの見方があり、民主化を促すために支援を続けるという立場においては、そのことが将来的にミャンマーの「良い統治」に通じるというもくろみと信念があるからだと思われます。どちらの立場につくのが正しいのかは後になってみないと分かりませんが、結局後になってどちらが正しかったかはいえないかも知れませんが、そういう選択の幅が「法の支配」と「良い統治」との間にはあって、開発プロセスにある国家においては、その裂け目が比較的大き

いといえるように思います。

その場合に「良い統治」の観点から「法の支配」をどこまで柔軟にとらえることが許容されるかについても、政治的力関係にゆだねる前に、正義論に基づいた規範的な議論に照らして、理論としての判断を提示する余地があり、そのことが求められているのではないか、というのが現在の私の考えです。

いずれにしましても、国家と社会、あるいは国家を構成する諸組織の間にフリクションが存在することは認めざるを得ず、それを解決する基準として通常用いられる「法の支配」と「良い統治」の理念との間にギャップがある場合には、なお理論の問題として、規範的議論をする余地があると考えております。その際に、各々の国家内部の組織間における政治的・経済的な利害対立の状況に関する実証的な事実認識については、法社会学的な理論分析が可能かつ必要ですが、それを踏まえて政策提言をする段階では、更に価値論や正義論に踏み込んだ規範的議論を含む「良い統治」の理論を構築する必要があるとあって、それに照らして答えを求めていくしかないのではないか、という方向で今のところは考えております。

十分な回答にはならないかも知れませんが、以上であります。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

次の御質問につきましては、矢吹先生にお願いいたします。これも学生の方からでございます。神戸大学大学院の岩永様からの御質問です。司法アクセスを阻害する要因として弁護士不在や市民が利用法を知らないなど挙げられましたが、今後市民への法教育や情報提供をどのように進めていかれるのでしょうか。

ウェブサイトでの情報提供を行っていくとありますが、過疎地ほどウェブ環境は整ってなかったりすると思いますという御質問ですけれども、日弁連の方ではどのように考えておられますでしょうか。

【矢吹】 御質問ありがとうございます。日本でも法教育は最近のトピックでありまして、そんなに歴史はないことから、むしろ米国の知見に学んでいるというところもあります。この法整備支援関係の法教育といいますと、幾つかの方法がなされてきているわけです。

例えば、アジア司法アクセス会議の際に聞いたのですが、カンボジアなど幾つかの国で、テレビで弁護士が毎週1回とか2回、いろいろな法律相談に対して説明したり、新しい法律について説明するというプログラムがあります。私もそれ見たことがあるのですが、日本以上にこういう途上国でテレビの利用がなされているということに驚きました。

私どものプロジェクトでは、例えばカンボジアの弁護士養成校の生徒がサマーキャンプで地方に行って、そこで集会をして人々を集めて法律相談をしたり、新しい法律を説明するということも、教育の一環として実施していますが、これも一般の方々への法教育だといえると思います。

それから、巡回法律相談、これは法教育といえるか分かりませんが、オフィスを地方に持てない場合に、弁護士会が移動法律相談を定期的に各地でするわけです。各地方の集会所に人々を集めて、そこで法律相談をし、ないしは新しい法律を説明しています。これも一つの方法ではないかと思います。

今後、日本で行われているような初等・中等教育、つまり学校での法教育について、各国の弁護士が参加するということについても、経験交流と意見交換を日弁連でも行っていきたいと思います。また、初中等の教育だけでなく、市民集会等での説明会の方法についても工夫したいと考えています。

【司会（森永）】 ありがとうございます。次は、対象国の選定についての御質問を二ついただいておりますので、一つにまとめて取り扱わせていただきたいと思います。

一つは桑島次長に御回答をお願いいたします。法整備支援の対象国の選択について、選択と集中、法整備重点国の根拠はどういう考え方によっているのでしょうかという御質問が、神戸大学の金子先生からいただいております。

それから、これも対象国という点につきまして、稲葉部長をお願いいたします。これは同じく神戸大学の方からの御質問で、我が国のODAがアジア地域に偏重していると指摘される中、法整備支援を他の地域、例えばアフリカなどで展開する計画や準備はありますかという御質問です。この対象国の選定に関しまして、まず桑島次長、お願いできますでしょうか。

【桑島】 御質問ありがとうございます。

発表の中で、プロジェクトの選択として、選択と集中ということの説明したので、それについての御質問だと思います。まず、ここで申し上げたかったのは、選択と集中に関する方針という意味では、日本政府の方針、あるいは外務省の方針、JICAの方針というように重層的になっており、日本の政府の選択方針としては、そのトップに内閣官房の主催する海外経済協力会議で検討されている「法整備支援基本計画」があります。

これは、今年の会合はまだ開かれておらず、最終決定はまだなされておられませんし、これは各省レベルでの議論ですので、JICAから申し上げることは余り適切ではないと思いますが、基本計画を検討する前提としては、これまでの基本法分野での手厚い支援に加えて、経済法分野についての支援も考えるということでもありますので、そういう観点からの重点国候補が挙がっているというように聞いております。

実務機関であるJICAが内閣官房からヒアリングを受けた際には、当方の考え方として、基本法分野については、援助する側も基礎調査などを通じ、相手国に対する理解を深めつつ支援を行うことが重要でありますので、対象国を余り大きく広げることは得策ではなく、今まで援助をしてきた国における成果を着実に展開させていくことが重要なのではないかというようなことをお伝えしました。

経済法分野については、例えば知的財産権法などについては、法律の整備だけではなく、日本でいえば特許庁に当たるような審査行政も含めた整備が重要ですので、そういう意味ではかなり幅広い観点での検討がなされるのではないかと考えております。

このような日本政府としての選択と集中の方針に加え、実務のレベルで申しますと、実際に法整備の支援を行うに当たっては、途上国側がこういう改革をしたいという意思を明確に持っていることが、共同作業をする上での重要な点でありますので、そういった意味で、改革に向けて日本の知見や経験を借りて支援を受けたいとの意識作りをすること自体も援助でもあるわけですが、そういう意思をもっているかどうかの観点が重要です。また、当然

ながら、日本側の援助リソースとして、支援してくださる方々に協力をお願いできる状況かどうかということもあります。以上です。

【司会（森永）】 どうもありがとうございます。

続きまして、稲葉部長、お願いできますでしょうか。

【稲葉】 そのODA一般について言われていることと、この法整備支援の関係については、必ずしも同一に論じることはできないと思っております。

アジア地域に偏重していると、何かあたかも、ちょっと悪いことのような表現で御質問いただいているのですが、現実には私どもが関わっている法整備支援は、確かにアジアが中心でございます。どういう国、どういう地域に法整備支援を展開していくかということ、これは正に、法整備支援の目的などとも絡んでくることとございますが、今日、ブース氏の御発言の中でも、日本に期待するものとして、アジアの中でやはり共通文化ということの御指摘がございました。

また、先ほどの小杉先生の御発表でも、法律は文化であるということをお紹介いただいております。すなわち、この法整備支援を行っていくに当たりまして、特に基本法制や、司法制度に絡む支援というのは、一種の文化に根付く制度、法律に関する支援という要素がございますので、全く同じではないにしても、やはり日本が支援していくに当たって、アジアという共通文化が相手国との間であるということ、これは一つの日本が法整備支援を展開していく優位性ではないかと思えます。我が国が、自然科学の分野とか、ほかの分野で人道支援的に、例えばアフリカに食料援助をする、いろいろなインフラ整備の関係の支援をしていく、そのような支援のアフリカへの展開ということと、法整備支援をアフリカで展開するについて、日本がどういう優位性があるのかということをお考えたときに、同一に論じることはできないと思えます。多分、アフリカにも法整備支援のニーズはあると思えます。しかし、もともとアフリカはヨーロッパ先進国が宗主国としていろいろ関わってきているところでありませぬ。そこへ日本がアウトgoingして法整備支援を展開する、それを日本が行うことの、何といひますか、優位性というか、日本がそれをやるのが適切だということがどの辺りにあるのかということをお考えますと、まだ十分、アフリカの状況を分析できておりませんが、現時点では、私は、法整備支援の分野においては、アジアの諸国に対する支援の方が日本の行う支援として、ふさわしいのではないかと思えます。

また、この法整備支援を展開するに当たって、今日、私の方から問題提起させていただきました一つの点でもある支援を担う人材という面から見ましても、日本にもあふれるぐらいといひますか、もう、要らないというぐらい法整備支援を担っていただける方がおられればいいのですが、今、目の前のアジアの支援を展開するだけで、私どもも精一杯であり、人員配置の増員を所長や人事課に要望しているところとございまして、アジアのニーズも高い中で、限られた人材でどこに支援を展開していくかと考えると、現時点ではやはりアジアを中心に私どもはやっていきたいと考えております。

何のためにアフリカに行くか、私は、法整備支援は競争ではないと思えます。ほかの先進国がやっているから日本も行って競争しないと負けてしまうとか、日本法を輸出するとか、

そういう発想で法整備支援は行うべきではないと思っているところでございます。

以上です。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。実は、まだたくさんの質問票をいただいておりますが、本来でしたら、すべてについて討議を尽くしたいところではございますが、時間も迫ってまいりました。取り上げるのでできなかった御質問を出していただいた皆様には深くおわび申し上げます。この自由討議セッションにおける取りまとめを稲葉部長にお願いしたいと思います。

【稲葉】 どうも大阪会場の皆様、東京会場の皆様、たくさんの御質問をいただきありがとうございます。十分に御質問にお答えする時間がなくなってしまいました。企画面でこの質疑応答の時間の取り方について、再検討しなければならないと反省いたしております。

本日の質疑応答で御質問をいただきました観点は、いろいろございました。UNDPの活動と考え方の関係、これは午前から質問がございましたし、今回ブース氏に御講演いただいたことによりまして、私どもも正直申しまして、初めてUNDPがどのような考え方で支援を展開されているのか正しく理解することができました。特にその中で、このUNDPが中立性を保つということ、相手国の姿勢を尊重されているということと、我が国が押し付けではなく相手国との共同作業で進めてきている法整備支援とは、親和性があるんだなということをお目改めて認識させていただきました。

また、松尾先生には開発法学の観点から、法の支配をめぐる実務の面と理論的な面、その両方からのアプローチの大切さということをお説明いただき、その観点から、今日は時間の関係でお答えいただけない質問がたくさんございます。

これまで実務的に法整備支援に関わってまいりました私どもは、余り開発法学というところを勉強する余裕もなく、今まで目の前の支援活動をやってきたわけではございますが、やはりこの実務と理論ということ、これから法整備支援を担っていく者として、またそういう人材を養成する中でもこのような理論、知識というものの必要性を感じた次第でございます。

そのほか、司法アクセスの関係につきまして、本日の議論、また、御質問等を踏まえまして私どもとしても、これは四つ目の課題として真剣に検討していくべき分野であろうと改めて認識した次第でございます。

また、法整備支援の人材確保との関係で、やはり、この若い世代の御関心を十分維持していくための活動を私どもとして行っていく必要があると思っておりますし、今日、大学院生の方々からもいろいろ質問をいただけたということ、これは非常に有り難いかなと思っております。

活発な御質疑、どうもありがとうございました。

【司会（森永）】 どうもありがとうございました。

それでは、これで質疑応答と討論を終了させていただきます。

続きまして、財団法人国際民商事法センター理事長の原田明夫様からこの会議を総括していただき、お話をいただきたいと存じます。

原田理事長、よろしくお願ひいたします。

総括

原田明夫 財団法人国際民商事法センター理事長



【原田】 御紹介いただきました国際民商事法センターの原田でございます。総括ということで、お時間をいただきましたけれども、既に様々な角度から議論が展開され、これを改めて総括するというのは、時間的な制約もあり、また私の任に堪えないのでございますが、私は今日、午前11時から今まで、皆様方がここにお集まりになり、法整備支援というキーワードの下で長時間にわたり、熱心に議論を展開していただいたことに、心から感動を覚えている次第でございます。

考えてみますと、現在金融問題を含めて、特にここ1、2年、とりわけこの半年の間に世界の金融システムにひびが入ってしまい、それが実体経済に及んで、我が国が世界に誇っていた企業も真っ先に雇用調整に入らざるを得ないというような事態になっております。

別の観点からいいますと、今日議論がなされた法整備支援についても、ガバナンスという観点からの問題提起があり、議論がなされました。今の世界は、好むと好まざるとにかかわらず、グローバルに連結して、入り組んで問題が発生しています。しかし、そのグローバルな世界を統治する、これは松尾先生のお話にありましたが、良い意味でのガバナンスが本当にできるのだろうかという観点から深刻な問題が生じつつあるような気がしてなりません。

そういう観点から、私ども法律の世界にあって研さんするもの、また、学術の場にあり、また実務の世界にあって、法律という観点で物事を処理している私どもとしては、単に手をこまねいているのではなくて、現実起こっている様々な問題に法的手段をもって解決の糸口を探していくということを国内的にも国際的にもやっているわけでございますが、それとは別に、もう一度世界の平和、人々の安全というものを法を通して考えるということの大切さについて、今日は私もつくづくと思いをはせておりました。

かつて、日本でも、ワールド・ピース・スルー・ローということで、法による世界平和ということについて、熱心に議論されたことがありましたが、最近はそのような言葉がほとんど聞かれなくなりました。しかし今日展開された議論は、正に法による世界平和、法による人々の安全・生活の保障と、世界が抱えている貧困の問題、格差の問題、産業活動での様々な問題、それらを含めて、国際関係が、ひょっとすると、また深刻な対立によって、場合によっては武力を交えなければならないというようなことまでささやかれるような時代になりつつあることを考えますと、もう一度、法という観点から平和を考え、そのために何ができるかということを考えるのは大切なことで、その点からも、法整備支援という概念がこの10年間に本当に進化してきたということを思います。

そのことを含めて、今日は実務の観点から様々な議論が出されましたが、私は、国連のUNDPからブースさんのおいでになって、国連が安全保障の分野以外に、ソフトパワーの一つとしての法を通じての世界平和、法を通じての様々な問題の解決という点で、何をしているかということについて、その一端を紹介していただいたことに心から感謝いたします。

もう国連の役割は終わったんだというような議論がそこそこ出始めておりますが、私は国

連の本当の底力がこれから試される、そしてそのために本当に真剣な議論が、また働きがなされていることについて、深い感銘を受けました。ブースさんに心から感謝するとともに、これからも日本の法整備支援を通じて、皆様と一緒に、国連、UNDPの皆さんとともに、様々な国際機関や国々、そしてまたNGO、非政府組織、企業、個人を含めて、ともに担い合っていかなければならない重要な課題について議論をしていただいたような気がいたしまして、皆様方に心から感謝いたします。

この会議を主催していただきました法務省法総合研究所、またJICAの皆様方に心から感謝を申し上げますし、また、各大学の国内外の若い人たちに夢と希望を与えていただいている法整備支援事業の実態を見せていただいたということについて、感謝いたしたいと思います。

昔、リンカーンが、人民の、人民による、人民のための政治という概念を示しました。私はグローバルガバナンス、オブ・ザ・グローバル・シチズン、バイ・ザ・シチズン、フォー・ザ・シチズンという観点から、今日展開していただいた議論を更にこれから深めていただきたいと思います。

ありがとうございました。(拍手)

【司会（森永）】 原田理事長、ありがとうございました。

本日は、御講演いただいた先生方から、大変有意義なお話をいただき、誠にありがとうございました。また、参加者の皆様には、限られた時間ではございましたけれども、活発な御質問、御意見をいただきまして、大変充実した会議になりました。質疑応答の時間が少なく、すべてを取り上げられなかったことを重ねておわび申し上げます。

それでは最後に、主催者を代表いたしまして、JICA公共政策部より、中川寛章部長からテレビ会議システムを通じまして、ごあいさつをいただきたいと思います。

中川部長、よろしく願いいたします。

独立行政法人国際協力機構（JICA）公共政策部長あいさつ

中川寛章



【中川】 JICAの中川と申します。東京会場のテレビ会議ではございますけれども、一言あいさつを申し上げたいと思います。本日の法整備支援連絡会には、御多用の中、各界から大変たくさんの方に御参加いただきまして、誠にありがとうございます。

あわせて、数々の示唆に富む御意見、御指摘をいただきまして、ありがとうございました。いただきました御意見等は、今後、JICAの事業の中で活かしていきたいと考えております。

また、今回の会議を通じまして、関係者の皆さんで有意義な意見交換ができたこと、誠にありがとうございます。

さて、たびたびこの会議の中でも言及がありましたとおり、法整備については、海外経済協力会議や、あるいはODA、外交政策上の重点事項に位置付けられております。正に政府の言う平和協力国家としての我が国の果たすべき重要な役割の一つと考えております。

御存知のように、JICAも昨年10月に国際協力銀行（JBIC）の円借款部門と統合いたしましたので、新生JICAとなりました。その中で、私ども公共政策部が法整備支援を担って、かつ、今申し上げた政府の方針にも沿って、取組を強化していきたいと思っております。

そのためには、やはり、今日いらっしゃる先生方、あるいは法曹関係者の皆様方の御協力が不可欠でございます。ぜひ今後ともよろしく御支援をお願いしたいと思っております。

最後ではございますけれども、本連絡会の開催に御協力をいただきました法務省、日弁連、JETRO、国際民商事法センター及び大学の先生方の御協力を改めてお礼を申し上げて、簡単ではございますけれども、閉会のあいさつとさせていただきますと思います。

本日は本当に長い時間、ありがとうございました。（拍手）

【司会（森永）】 中川部長、ありがとうございました。

これをもちまして、第10回法整備支援連絡会を終了いたしたいと思っておりますが、その前に、当国際協力部部長の稲葉から、若干ごあいさつ申し上げたいことがございますので、また少々お時間をいただきたいと思います。

【稲葉】 国際協力部長の稲葉でございます。本日は朝から長時間にわたりまして、また、お忙しい中を御参加いただきありがとうございます。

私は、平成18年7月に国際協力部長に就任いたしましたから、法整備支援連絡会を今回で3回、部長として担当させていただきました。年々、御参加も御議論も、より活発になり、皆様の御支援・御協力を本当に有り難く思っております。また、この法整備支援連絡会だけではなく、当部の法整備支援活動、さらには研究活動に日ごろ御協力いただきまして本当にありがとうございます。

私、実は来週の月曜日、1月19日付で転任することとなりました。この2年半の間、大変皆様方にお世話になり、支えていただきましたことをこの機会をお借りいたしまして、厚く御礼申し上げます。どうもありがとうございました。（拍手）

私の後任の部長といたしまして、1月19日付で現在東京高等検察庁の検事をしております赤根智子検事が今日来ておりますので、一言ごあいさつさせていただきます。

【赤根】 赤根智子でございます。お初にお目にかかる方もいらっしゃいますけれども、懐かしい顔の方もいらっしゃいます。

1月19日付で法総研の国際協力部長になってこちらに赴任してまいります。どうぞよろしくお願いいたします。

私は以前に同じ法総研のいわゆるアジ研、国連アジア極東犯罪防止研修所というところに通算6年間勤務しておりました。その時点で国際協力というもの大切さ、重要性というものを分かっていたつもりでしたが、今日、この席にいて、いかに自分が分かっていたかということ改めて知らされるとともに、たくさんの方々が法整備支援のために日夜努力され、その方々のためにも、またレシピエントの国々のためにも、そして日本国のためにも、何か働くことができるということの喜びを今感じております。

私は、稲葉部長のように精緻ではなく、かなり雑なタイプの間人でありまして、できるだけ未来志向で楽しく、明るく、そして我慢強くという法整備支援の一部でも担えたら

うれしいと思っております。

今後ともどうぞよろしくお願いいたします。(拍手)

【稲葉】 今日には本当にどうもありがとうございました。引き続き、国際協力部をよろしくお願いいたします。どうもありがとうございました。(拍手)

【司会(森永)】 ありがとうございました。これをもちまして、第10回法整備支援連絡会を終了いたします。

なお、次回、第11回法整備支援連絡会は、来年1月22日金曜日に開催する予定にしております。皆様、お忙しいこととは存じますが、万障お繰り合わせの上、来年度も是非とも御出席いただきますように、今から手帳に印をつけておいていただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

ここで、東京会場及びJICA本部との中継は終了させていただきます。東京会場、JICA本部の皆様、本日は長時間にわたりどうもありがとうございました。(拍手)



大阪本会場の様子



東京会場の様子