

～ 国際協力の現場から ～

中国への法整備支援 ～新しい「技術協力」の意義と課題～

独立行政法人国際協力機構（JICA）

中華人民共和国事務所

大久保 晶 光

私は北京にあるJICA中国事務所の所員として、中国政府を対象にした法整備支援案件の運営と案件形成を担当しています。私達JICA中国事務所の職員は、中国に対し協力を行う意義を自問自答しながら日々業務を行っていますが、法整備支援はある種の回答を示してくれる分野ではないかと私は思っています。

1970年代末に始まった中国の改革開放は、1990年代に「社会主義市場経済」を目指すという展開を見せ、その後急激な経済成長を遂げた中国はいまや世界第3位の経済規模になりました。その過程で、日本では対中援助の見直しが行われ、2001年には日本政府の対中ODAの方針として、「対中経済協力計画」が策定されました。その中で「改革・開放支援」として中国の市場経済化加速への支援と、経済活動を律する法制度の確立等への支援がうたわれたことを受け、JICAは中国では当時まだなかったこの分野の案件を形成するために2002年3月に調査を行い、その結果、中国側に経済分野の立法や法曹分野人材の育成でのサポートを求める声大きいことが判明しました。

その後、数度の調査を経て、初めての本格的な法整備支援案件として、中国商務部を窓口にした「中国経済法・企業法整備プロジェクト」が2004年から開始され、当時制定準備中であつた、会社法、独占禁止法を中心に、日本からの専門家派遣と日本での研修を中心とするプロジェクトを実施しました。現在は、既に制定された独占禁止法の施行のための支援等を行い、今年11月に終了する予定です。また2007年から始まった「民事訴訟法・仲裁法改善プロジェクト」では、全人代法制工作委員会を対象に、民事訴訟法の改正や権利侵害責任法（日本の不法行為法に相当）の制定支援を行っています。

この二つのプロジェクトは、市場経済が発展するにつれ、制度的インフラとしての法の支配の重要性を認識するようになった中国政府に対して、経済実体法である会社法、独禁法や、手続法である民事訴訟法といった根幹となる法律について、日本が立法支援を行っているという意味で意義が大きいと考えています。

ところで、制度的インフラ整備のニーズがあるとしても、なぜ中国は日本に対し法制度整備の支援を求めているのでしょうか？中国は人口も多く、人材が豊富です。法律分野も例外ではなく、北京大学、中国人民大学を始めとする名門大学で法律を専攻したり、海外での留学経験のある優秀な人材は数多くいます。また情報化の進展により、他国の法律に関する情報を彼らは豊富に持っており、あえて海外の協力を求める必要はないようにも思えます。しかし、これには以下の背景があると考えられます。

一つは、中国側は法律の知識のみを求めているのではなく、運用上の経験を知りたいという現状があるということです。法律を実際に運用させるためには、当該法律のみならず、それに付随して詳細な実施細則やガイドラインについても制定する必要がありますが、法律や実施細則、ガイドラインといったものは法律の知識があるだけで制定できるものではなく、運用上の経験に裏打ちされた知見に基づく必要があります。中国では市場経済の考え方を取り入れてまだ歴史が浅いため、法律を作ることができてもこれを運用するに耐えるだけの詳細な実施細則やガイドラインが整備できていない場合が多いという現状があります。例えば、労働契約法では労働契約の更改の基準が条文上明らかでないまま公布されたり、独占禁止法ではどのようなケースが違法な企業結合なのかを示す細かなガイドラインが未だ完備されていません。この背景には、従来から大枠のルールをまず制定し、その後漸進的に細かいルールを定めるという中国の制定習慣もありますが、運用上の経験不足のために実際に運用した場合に具体的に生じる状況、問題を事前に想定することが困難である、という背景もあると思います。このような場合、既に類似の法制度が存在し、長年の運用の経験を有している日本の場合は、実務的な観点からの紹介がしやすいというメリットがあります。

二つ目は、他の国での法整備支援でも指摘されますが、日本の法律の継受の経験を借りたいという要請があることです。日本は明治維新以降、大陸法であるドイツ法、フランス法を中心に積極的に導入し、その後100年以上の経験を経て、自らの国の実情に合ったものに変容させてきたという経験を有しています。とりわけ、アジアの国である日本が大陸法を継受してこれを自国に合うように変容させてきたという経験は同じアジアの国で大陸法の系譜に属する中国にとっては大いに参考になるものと言えます。

さて、そのようなニーズに応えるための活動として、一つ御紹介したいのは、中国では「法整備ODAタスクフォース」が活発に活動している点です。ODAタスクフォースとは、ODAの関係者、つまり大使館、JICA事務所、JICAが派遣する専門家等の関係者で作るグループのことですが、中国ではODAタスクフォースが法整備分野の協力の中核を担っています。その理由には二つあると思います。一つは大使館に法曹出身の書記官が3名配属されていること（検察庁から検事出身の書記官1名、最高裁から裁判官出身の書記官1名、更に弁護士の書記官1名）です。彼らと、各省からのアタッシェとの議論を通じ、案件のアイデアが出た段階で実施可能かどうか、内容的・実施体制的な面からの確なアドバイスを受けることができます。

また、「民事訴訟法・仲裁法改善プロジェクト」の専門家として2年間の期間で派遣されている住田尚之弁護士の存在も非常に大きいです。住田弁護士は中国語に堪能であり、中国側

とのパイプ役になり、最新の動きを生でキャッチしています。JICA事務所は、大使館の書記官達、住田弁護士と常に連絡を取りながら、案件の運営と形成を行っており、事務所だけでは到底できなかったはずの専門的な議論が日常的に可能となっており、非常に恵まれた環境にあると言えます。

このような環境の下、中国ではODAタスクフォースを中心に活発に法整備支援を推進していますが、これまでの経験に基づき、今後の課題としていくつか指摘したい点があります。

まず、日中間の政策的な協力（特に経済分野）の展開の中で、JICAの技術協力プロジェクトとしての法整備支援をどのように位置づけるのかについて、関係者で議論を整理・共有する必要があります、ということです。技術協力が制度支援を含まない、純粋にテクノロジーの協力であった時代（中国の技術協力第1号案件は1979年に実施した「鉄道技術」案件です。）には、協力の内容の結果が制度的に日本企業等の利益に影響を及ぼす事態は想定されていなかったと思います。しかし、民事法や会社法、独禁法の制定に見られるように、中国の経済政策や経済のあり方と密接なかわりを持つ法分野においては、単に技術的な側面からのみの支援にとどまらず、政府（大使館）や、日系企業・経済団体等からより幅広い意見を吸収し、それらをプロジェクト活動の内容に取り入れるべきではないかという意見が出てきています。他方で、そのような形でプロジェクトを推進することは、開発援助としての純粋な技術協力の趣旨とは異なるものであり、JICAの守備範囲を超えるものであるという声もあります。

しかし、私は「技術協力」を限定的に解釈する必要はなく、相手国と日本との関係に応じて、柔軟に対応すればいいのではないかと思います。中国のような日本にとって重要国であり、一定の発展を遂げている国、また経済的な結びつきが強い国が相手の場合は、単に技術を移転する相手方と見るのではなく、大使館や経済団体、JETRO等の他の政府系機関と協力しながら、技術協力の文脈に合う範囲において、日本としての意見を伝えるプラットフォーム的な役割を担ってもいいのではないのでしょうか。もちろん法制定という国家主権の核心部分に関し、中国側が最終決定を持っているのは当然のことであり、その点をコントロールしようとする趣旨ではありません。また、私達は中国の発展にどのように寄与するのかを考えるのが仕事の原点であり、その視座を失ってはなりません。しかし、中国から日本への協力のニーズがある限り、法整備支援の活動の中で、日本の主張を伝えることは、仮にそれが法制定の中で採用されなかったとしても、日本の考えへの理解が深まるという意味において、日中関係の深化に貢献できるのではと考えています（実際、中国側から日本の問題意識をもっと伝えてほしいというリクエストされる場面も最近は出てきました。）。

加えて実施機関としてのJICAも改善、又はマインドを切り替える必要がある部分もあります。JICAの技術協力プロジェクトでは、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）と呼ばれるいわばプロジェクトの設計図を作成し、これに基づいて実施、評価を行います。しかし、立法という政治的な過程も含む活動においては、プロジェクト開始時には想定できな

かった変化が起きやすいのが実態です。実際、「民訴法プロジェクト」では、当初予定していた仲裁法の制定作業を中国側が保留し、代わりに権利侵害責任法の制定作業を優先させるようになり、JICAにも支援を求めるようになりました。JICAとしては、当初の協力の対象に含まれていなかったため、対応することは困難と考えていましたが、関係者の了解のもと、例外的な措置としてPDMを修正し、権利侵害責任法も今後はプロジェクト活動の中で取り込む予定です。このような柔軟な対応が求められる場面が今後も少なくないと思われます。

さらに、プロジェクトの成果の測定方法も検討が可能と思います。JICAのプロジェクトで立法支援を行ったとしても、具体的な条文として結実するかどうかは分かりません。しかし、北京でのセミナーや日本での研修における日中の研究者、行政官、法律実務家の議論の結果、日本側が中国の法案への理解を深めることができれば、逆にそれも一つの成果であると言えます。加えて強調したい点は、そのような議論により形成される、日中の立法を担う専門家の間の人的ネットワークの価値は計り知れないものであるということです。言い換えれば、技術（知識）が移転されるということ以外にも、反対に日本側が情報を得ることや、これまで余り考慮されていなかった相互の交流により生じる無形的な価値も、積極的に評価する必要があるのではないのでしょうか。例えば、明確な成果物は最初から求めないこととし、交流のプロセスの円滑さと参加者の満足度のみで案件の評価を下すことは不可能でしょうか。

今回、中国における法制度整備に対する自分の考えを整理しながら思ったのは、ODAにおける技術協力に対する要請が変わってきている、それが中国という国の、法整備支援という分野において、特に鋭敏な形で現れている、ということです。

JICAの技術協力は70年代に始まったものですが、当初は農業や医療、工業と言ったまさにテクノロジーとしての「技術」が各国への協力の内容だったと思います。しかし、東西冷戦終結を経て、90年代の社会主義国における市場経済化という国際環境の激変を受け、それに合わせてJICAは、途上国の法制度整備を、「技術協力」という枠組みを使って取り組むようになったわけです。その段階で「技術」には新しい意味が与えられ、その協力の方法論にも新しい要請が生まれたのだと考えられます。当初は想定されていなかった法整備支援という新しい技術協力をどのように実施するのか、実施機関の職員である私達は常に問われ、格闘する日々を送っています。

また、相手国が中国である点も特色があります。今、対中ODAは時に批判にさらされることもあります。それは中国が、既に経済的に一定の発展を遂げたからだけではなく、中国が近隣の、様々な面で注目を集める存在感の大きな国だからだと思います。そのような中国に対し、法整備支援を実施することにより、日本の考えを中国に伝え、またそれを通じて両国間の中枢分野における人的なネットワークの拡大ができれば、中国の発展に貢献するだけでなく、日本の利益にもなると言えるでしょう。国民の税金により実施するODAが、そのような利益を生むのであれば、国民に対する説明責任も果たせるのではないのでしょうか。冒頭、法整備支援が対中ODAの一つの回答になり得ると書いたのはそのような意味にほかなりません。

中国は決して特殊な例ではなく、これから様々な国が発展し、日本との経済的、社会的関係が深まると思います。その際、法整備支援という技術協力の枠組みを活用し、日本とのパイプを太く、厚くすることも期待されるのではないのでしょうか。中国はその先行事例なのだと考えています。

さて最後に、日中間の法整備支援が更に進んだ究極の姿を想像したいと思います。最近、法整備分野では、韓国も入れて三国間の協力・交流を行いたい、という声が聞かれるようになりました。東アジアの地域協力はこれからますます盛んになると思いますが、JICAが二国間協力のみならず、東アジアの地域間協力も推進することに貢献し、地域間「技術協力」により、東アジア共通のルール作りの土台を作れるようになれば、地域の発展・安定そして平和により役立てるのではないかと。私は密かにそのような姿を未来図として描いています。果たして「技術協力」が更に進化する、そのような日は来るのでしょうか？そしてJICAはそれに貢献できるのでしょうか？それは分かりませんが、変化の激しい時代において、日々の協力の現場を預かるJICAの職員として、変化に対応できるしなやかなマインドは保ち続けたいと考えています。

(本稿の内容は筆者の個人的意見であり、JICAの公式見解ではないことをお断りします。)