

～ 活動報告 ～

国際会議出席報告

～国際開発法機構（IDLO）「法整備支援会議『法の支配と人権のためのパリ宣言及びア克拉行動アジェンダの実現』」（Legal and Judicial Development Assistance Conference: Realizing the Paris and Accra Agendas for Rule of Law and Human Rights）～

国際協力部教官

森 永 太 郎

1 会議参加の経緯

2010年9月、以前から接触のあった国際開発法機構（IDLO）から、同機構が同年10月21日にその本拠地であるローマで主催する法整備支援に関する国際会議への出席の誘いがあった。会議のアジェンダ自体が国際協力部にとっても関心のあるテーマであったこともあるが、筆者としては、以前から、我が国による開発途上国への法整備支援が諸外国では余り知られていないことを残念に思っていたことから、これを日本の支援活動について情報発信をする良い機会でもあると考え、IDLO側と若干のやり取りをし、発表の機会を設けてもらうことにした上で出席することとした。

国際開発法機構（IDLO—International Development Law Organization）は、開発途上国の法律専門家の育成などを目的として、1983年に設立された国際NPOで、現在22か国の加盟国（更に13か国が加盟手続中）を擁し、国際的な法整備支援専門の機関としては世界でトップクラスの地位を占めている。イタリアのローマに本部を、カイロ、シドニーなどに支部を置き、これまでに東欧、アフリカ、アジア及び中南米などの合計175か国から研修員を受け入れ、様々な研修を実施しているほか、開発途上国の現場においても多数の法整備支援プロジェクトを展開するなど、活発な活動を続けている。IDLOは2001年に国連の正式オブザーバーに認められており、ニューヨークの国連本部に連絡事務所を構えている。詳細についてはIDLOの公式ウェブサイト（www.idlo.int）を参照されたい。我が国は加盟したことはないが、過去に資金提供をしていたことがある。国際協力部との関係では、2002年に当時の田中嘉寿子教官がローマの本部を訪問し、その研修手法等に大いに示唆を受けてきたことがある。

2 会議の趣旨・概要

IDLOがこの会議で行ったのは、ごく概括的にいうと、開発援助と途上国における法整備支援についての問題提起であり、実務的にも理論的にも複雑な問題に絡むものであるが、討議は主として支援実務の観点から進められた。ここでの問題意識は、要するに、開発援助の世界においては、経済開発協力機構（OECD）の調整によって2005年にパリで開催された「開発援助効果向上に係る閣僚級会議」において、世界的な共通認識として取りまとめられたいわゆる「パリ宣言」（Paris Declaration）と、その実施状況の中間評価を行い、さらなる行動を求めた2008年の「アクラ行動計画」（Accra Action Agenda — 開発援助効果向上に係る第3回閣僚級会議において採択）に従って、他の支援分野では、支援側も被支援側もその活動をこれらの宣言に盛り込まれた支援効果向上に向けた行動原理に合わせ、被支援国の国家戦略と整合性のある、統一の取れた支援を展開しつつある中で、法律・司法の分野においては、これが一向に進んでいないのではないかと、というところにあった。このような問題意識の下、今回の会議では、世界各国のドナーの経験・知識を共有し、法・司法分野での支援において、パリ宣言の掲げる5原則、すなわち、①被支援国の主体的関与（オーナーシップ）、②被援助国の制度・政策との整合、③援助の調和、④援助成果主義、⑤相互説明責任を確保する手段、特に、いわゆる「セクターワイドアプローチ」あるいは「プログラムベースアプローチ」*1の有効性について検討することが重要な議題とされた。IDLOとしては、これらの諸問題の検討を進めた上で、パリ宣言の実施状況の評価をする予定となっている、本年11月韓国・釜山で開催予定の「開発援助効果向上に係る第4回閣僚級会議」に向けて法整備支援の世界からも何らかのメッセージを出すことを企図としている。

会議は、IDLO本部ではなく、同じローマ市内にある私法統一国際協会（UNIDROIT）の本部施設において、午前9時から昼食休憩などを挟んで午後6時過ぎまで行われ、多くの問題について活発な討議が展開された。議事進行は以下のとおりであった。

09：00—09：30 開会の辞

IDLO総長 アントニオ・バディーニ

イタリア外務省開発協力局多国間活動コーディネーター マルコ・リッチ

UNIDROIT事務総長 ホセ・アンヘロ・エストレラ・ファリア

*1 「セクターワイドアプローチ」（Sector-Wide Approach-SWAp）及び「プログラムベースアプローチ」（Program-Based Approach-PBA）

1990年代後半から提唱され始めた開発援助手法の形態。開発援助活動は、解決を必要とする個別の問題を特定し、その解決に向かって人的・資金的投入を行う「プロジェクト方式」がとられるのが一般的であるが、多数のドナーがそれぞれの考え・思惑で実施するプロジェクトが乱立し、その間の不整合が被支援国に混乱をもたらす結果、かえって発展を阻害することに対する反省の下に、個別の問題への対処に集中するのではなく、支援分野（セクター）全体を広い視点から分析しなおし、セクター全体を網羅する統一的・体系的な支援を実施する手法のこと。セクターワイドアプローチの実際的手段として、被支援国の採る国家的な政策あるいは戦略に適合した分野全体を網羅するプログラムを組み、これに従って支援活動を展開する手法を特に「プログラムベースアプローチ」と称し、保健・医療の分野、あるいは農業分野などでは支援手法の主流となっている。

IDLO運営委員兼研究企画部長 トーマス・マッキナニー (総合司会)

09:30-10:45

第1セッション「法改革におけるセクターワイドアプローチの試み」

(司会：世界銀行法務副総裁室法改革実務班主席審議員 クリスティーナ・ビーベスハイマー)

「ウガンダにおける司法分野改革の経験」

アイルランド国際開発庁ウガンダ開発協力グループ

法・司法秩序部門代表 サラ・キャラガン

同部門技術顧問 レイチェル・オドイ・ムソケ

「ケニアの統治・司法・法秩序分野改革プログラム」

スウェーデン外務省 アニカ・ノルディン・ジャヤワルデナ

「法整備戦略策定支援：南スーダンとルワンダの比較考察」

IDLO ローロフ・ハヴマン

(10:45-11:00 休憩)

11:00-12:15

第2セッション「持続可能な経済発展のセクターアプローチの枠内での法制度改革の経験」

(司会：クウェート基金法律顧問 ナワフ・アル・マハメル)

「欧州復興開発銀行の法制度移行プログラムーパリ宣言諸原則の再考察」

欧州復興開発銀行 (EBRD) 法制度移行担当主席顧問 ミシェル・ヌスバウマー

「経済成長と貿易を通じたパリ宣言及びア克拉行動計画の実現」

IDLO経済成長・貿易プログラム課長 マクシン・ケネット

「国際条約上の義務に関連する商法改革と国家開発戦略の整合性確保について」

UNCITRAL事務局国際取引法課・法務室立法部門主任 ティモシー・ルメイ

「持続的成長を目的とした気候変動ファイナンスを呼び込むための法制度改革及び組織改革」

IDLO社会開発プログラム主任 ポール・クローリー

IDLO環境法・持続開発法プログラム主任 マリ・クレール・コルドニエ・セガー

12:15-13:00 第1回法整備支援グローバル・レポート発表

IDLO上席研究員 イラーリア・ボッティリエーロ

(13:00-14:00 昼食休憩)

14 : 00－15 : 30

第3セッション「紛争後の国家，脆弱な国家における法整備支援戦略の実施」

(司会：IDLOプログラム管理部長 ロバート・ビュルゲンタール)

「法と社会・アフガンの伝統と法の支配に関する西洋的概念の相互作用に伴う困難」

イタリア外務省特別顧問 ロザリオ・アイタラ

「アフガニスタンにおける国家的司法整備戦略への支援」

アメリカ合衆国国務省 カレン・ホール

「国家的司法整備戦略の進展のための支援の企画と実施—アフガンでの経験」

IDLOフィールドオペレーション法務専門家 スミット・ビスルヤ

「脆弱国家における法の支配と民主的統治」

フランス外務省民主的統治ミッション政策顧問 ヴァレリー・モーギー

(15 : 30－15 : 45 休憩)

15 : 45－16 : 45

第4セッション「貧困削減とリーガル・エンパワメント」

(司会：IDLOフィールドオペレーションユニット管理職 マイルズ・ヤング)

「法制度・統治改革を促進するための世界的な市民社会ネットワークの構築」

IDLO国際研修センター所長 ジュリオ・ザネッティ

「国家的法制度改革にリーガル・エンパワメントを組み込むためのトップダウンの手法及びボトムアップの手法」

キエフ国際ルネッサンス基金 ロマン・ロマノフ

「司法改革における市民社会の役割」

オープン・ソサエティ・ジャスティス・イニシアティヴ

シニア・マネージャー ティエルナン・メネン

16 : 45－17 : 30

第5セッション「結果重視の法・司法改革活動の企画管理」

(司会：アイルランド国際開発庁開発専門家 ドナル・クローニン)

「法整備支援企画に関する日本の経験」

法務省法務総合研究所国際協力部教官 森 永 太 郎

「結果を出す—法分野における改革と人権状況監視のための有意義な指標をつくることの必要性和その困難さ」

アリゾナ州立大学サンドラ・デイ法科カレッジ教授 ダニエル・ローゼンバーグ

17 : 30－17 : 45

特別発表「法分野における開発プログラミング—法の支配と人権のためのパリ宣言及びア

クラ行動計画の実現」

経済協力開発機構（OECD）開発協力本部

政策調整課長 アレクサンドラ・トルゼシアック - デュヴァル

17：45－18：00 総括

IDLO運営委員兼研究企画部長 トーマス・マッキナー

18：00－18：15 閉会の辞

バンコク・チュラロンコーン大学教授 ヴィチット・ムンタルボーン

3 討議内容概観

第1セッション

第1セッションは、アフリカ諸国における支援に関する発表が中心であり、世界銀行のビーベスハイマー氏の司会の下、ウガンダにおける法分野の支援を実施しているアイランド国際開発庁の専門家と被支援国側の視点からウガンダの専門家による共同発表に続いて、スウェーデン外務省担当官によるケニア支援の説明、そしてIDLOの専門家による南スーダンとルワンダの比較が行われた。いずれにおいても、ドナー側は「セクターワイドアプローチ」あるいは「プログラムベースアプローチ」の手法の導入を試みており、一部において一定の成果が上がっているとのことであった。良い例として挙げられたのが、ウガンダにおいて既に11年間の実績のある「法と秩序」と題するセクターワイドアプローチで、多数ドナーによるバスケットファンドによる資金手当ての下、裁判所、検察庁、警察等、15の機関の参加と相互協力により、総合的な刑事司法改革プログラムを実施し、未済刑事事件の大幅な減少と、支援前には、捜査官一人当たり93件も抱えていた未済事件を、一人当たり23件にまで縮減することに成功したとのことであった（国際的な適正標準は一人当たり12件とのこと）。これに対し、同種のプログラムも、他の国では必ずしもうまく行っておらず、ルワンダ、南スーダンなどではいまだ到底成功とはほど遠い状況にあるとのことであった。問題は様々な角度から分析可能であるが、被支援国の国内機関の連携の悪さ、一部の機関の幹部の利己的な態度に加え、ドナー側の歩調がそろわないことなども総合的なアプローチによる成果を上げることに對する障害となっていると思われるとのことであった。発表者及び会場からは、何よりもまず、被支援国自身に、パリ宣言やアクラ行動計画の趣旨をよく理解してもらい、国内が一体となって分野内での整合性のある取組をするため、問題の本質をきちんと分析した、質の高い国家戦略を策定する重要性を強調する必要がある旨の意見が多数出た。

第2セッション

第1セッションが主として刑事司法の分野に力点が置かれていたのに対し、第2セッションは、主として経済開発・経済復興を主眼とした民商事分野での法整備支援が取り上げられた。しかし、このセッションは、特定の事例や問題を取り扱うというよりは、

出席各機関の活動紹介のような発表にほぼ終始したといえる。論調としては、最近の法整備支援では、「法の支配」あるいは「人権」といったことを正面から掲げるドナーの活動が多く、勢い刑事司法分野や司法アクセスといったことを取り扱うものが多いが、旧社会主義国などにおける経済開発・復興のための支援もその重要性は変わっていないとするものが多く、経済開発を一つのセクターとして捉え、その中での法整備支援という手法も十分に存在意義を持っていることを再認識させる内容であった。また、このセッションでは、「気候変動対策」を一つのセクターとして捉え、その中の活動の一環としての法整備支援という切り口も紹介された。

第3セッション

第3セッションはIDLOの最も得意とする分野である、紛争後の国家あるいは体制が不安定な国家に対する支援の手法と実際が、アフガニスタンを中心に紹介された。ここでも国家的戦略の策定と、これに沿ったセクターワイドアプローチの重要性が強調されたが、それよりも特に注目を引いたのは、IDLOのアフガン事務所が長期間にわたり経験した、アフガニスタンの西欧法・西欧社会に対するアレルギー的反応と、これをいかに克服してきたかという点であった。論点は多岐にわたったが、被支援国の自主性を確保するための努力を欠いてはならないことや、ドナー自身も国家戦略の策定に協力し、計画段階から、市民社会を含めできるだけ幅広い人々の参加が可能なようなスキームを作り上げる必要があること、そして被支援国側で、このような支援手法に理解を示す人々を早く発見し、そのような人々に他の人々への啓発をしてもらうことの重要性などが論じられていた。アフガニスタンでは、最高裁判所長官など、「西欧的なもの」に極端な拒絶反応を示す人々もいる一方、自国の伝統文化を大切にしながらも、法の支配、人権といった概念に深い理解を示し、その伝統社会への融合を試みようとする検事総長のような人物もあり、最終的には、検事総長が保守的な人々を説得することに成功したことによって、支援活動は大きな進歩を見せたとのことであった。

第4セッション

第4セッションは一般市民、特に貧困層の司法アクセスの問題を主に扱ったセッションであり、ここでは、テーマの性質上からか、NPOの発表が中心となった。法整備支援におけるセクターワイドアプローチに欠くべからざる要素としての法・司法改革への市民社会の取り込みが論じられ、法整備支援活動ももっと市民社会に目を向けたものにならなければならないとする論調が会場からも多く聞かれたが、一方で、法整備支援は不可避免的に政府に対する援助が中心となるのであって、外国あるいは国際機関が政府の意向や政策を軽視して独善的な市民社会への支援を展開することにより、政府と市民の対立をおおるような結果となることの危険性を指摘し、市民社会へのケアは第一次的には被支援国政府の任務であり、法整備支援はそのような政府の努力に対する側面支援であることを忘れてはならない旨の見解も少なくなかった。

第5セッション

上記のとおり、アイルランド国際開発庁（IrishAID）のドナル・クローニン氏の司会

により、当職とアリゾナ州立大学のローゼンバーグ教授が発表を行った。当職からは日本の法整備支援の手法が、セクターワイドアプローチやプログラムベースアプローチに対してやや消極的に見える可能性があることとその理由、そして、たとえこれらのアプローチを採用せずにプロジェクト手法をとっているとしても、分野全体にわたる支援の整合性やオーナーシップ、国家戦略への適応などの点には配慮している上、常に他のドナーの活動や隣接する課題に取り組む活動などとは接続点を持ちうるような開かれたプロジェクトを企画するようにしており、実質的にはセクターワイドアプローチやプログラムベースアプローチと性質上類似した活動に取り組んでいることなどを強調したプレゼンテーションを行った。ローゼンバーグ教授からは、主として支援効果測定の指標について話があり、これまでの研修を受けた裁判官の数や、成立した法令の数などといった定量的測定にこだわりがちな指標から脱却し、いずれのドナーも使用することの可能な、共通の定性的指標の考案が急がれることなどが指摘された。

なお、この第5セッションの直後、飛び入りで参加することになったOECDの担当者から、会議の主題に関連したOECDの取組についての若干の紹介があった（詳しくはOECD-DACのウェブサイト：www.oecd.org/dac/governanceを参照されたい）。

4 「第1回法整備支援グローバル・レポート」について

上記の議事進行にもあるとおり、昼食休憩の直前、IDLOが作成した「法整備支援グローバル・レポート」（Legal and Judicial Development Assistance Global Report 2010）が発表された。この報告書は、今回の会議の呼びかけにも深く関わっているアメリカのNGO「権利実現・倫理的グローバリゼーション・イニシアチブ」（Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative）^{*2}の資金協力によりIDLOが作成したもので、報告書本体は16ページ程度の簡潔なものであるが、添付資料において世界中の法整備支援ドナーの活動が一覧表にまとめられた形で紹介されており、IDLOのウェブサイトからダウンロードすることができるようになっているので参照されることをお勧めする。IDLOによれば、この報告書は世界中の法整備支援活動を可能な限り調査して作成したもので、初めての試みであり、今後年次報告の形で世界各国の関係者の協力も得て徐々に内容を充実させ、法整備支援の世界における情報共有ツールとして刊行を続けたいとのことであった。

この報告書は、今回の会議の主題とも密接な関係を持つ内容となっており、これまで世界中の法整備支援が必ずしも相互に整合性を持つ、調和の取れた形では実施されておらず、それがゆえに効果が上がらなかった、特に被支援国の一般市民や社会的弱者の生活の改善に必ずしもつながっていなかったとする問題意識から現状の分析を試みている。その内容

^{*2} 元アイルランド大統領・前国連人権高等弁務官のメアリー・ロビンソン（Mary Robinson）氏が2002年に立ち上げた国際NGO。元アメリカ合衆国大統領ジミー・カーター氏も支援者の一人である。ニューヨークに本拠を置き、貧困者・社会的弱者の保護のための人権規範を国際機関などのグローバル・ガバナンスに関する政策決定に取り込ませるための活動を展開している（ウェブサイト：www.eginitiative.orgを参照されたい）。ロビンソン氏本人も今回の会議に出席する予定であったが、活動スケジュールの都合で急きょ欠席となり、会場では同氏からのメッセージが紹介された。

については実際に報告書に目を通していただきたいが、この報告によれば、現在、IDLOが把握しているだけで、世界では135以上の主体が、途上国の司法機関の近代化と強化、裁判外紛争解決システム及び伝統的紛争解決メカニズムの強化、社会的弱者に対する法律扶助などを目的として資金面、技術面での「法整備支援」(Legal and Judicial Development Assistance^{*3})を実施しており、2008年のデータとしては、総額約26億ドル(約2,132億円)が費やされているが、共通の戦略を欠いているがために、いずれの支援も断片的で、効果の薄いものとなっているとの試論を展開している。

報告書は、更なるその本文において、世界の主要なドナーの動向を分析し、今回の会議でも取り上げられた「セクターワイドアプローチ」及び「プログラムベースアプローチ」の有用性を、パプア・ニューギニア、マリ及びウガンダの実例を紹介しながら示唆し、これらの手法をとる際の留意点及び効果測定の指標などに言及している。そして、これらを踏まえ、今後各ドナーに検討してもらいたい推奨事項として、次の8点を挙げている。

- ・異なる支援実施機関の間での戦略的な協調をより一層促進し、これによる相乗効果を目指すこと
- ・法アクセスにおいて「パラリーガル業務」が持つインパクトを査定すること
- ・法アクセスの分野において慣習法に関するプロジェクトを支援するに際しては、人権の要素を考慮すること
- ・法律扶助プログラムの持続可能性の問題に一層の検討を加えること
- ・法アクセスの分野において、「需要」に根ざした、「下から上への」改革手法に焦点を当てること
- ・貧困層及び社会的弱者が利用可能な無償資金援助の枠組みをもつ「リーガル・エンパワメント・ファンド」の設立を検討すること
- ・地方レベルのイニシアティヴに基づく法アクセス改革を検討すること
- ・「エンパワメント」の実現に向けた実務的な活動を「エンパワメント」とはいかなるものであって、それがいかにして達成されるのかについての更なる研究と結びつけること

筆者には、この報告書が挙げた推奨事項を詳しく論評する資格も能力もないが、あえて感想を述べるとすれば、これらの提案事項は、そのほとんどが「法アクセス」に集中し、国家あるいは政府よりも「市民」、「貧困層」あるいは「社会的弱者」の目線で考えているという態度が現れているところが、いかにも欧米系のNGOらしい感じがする。また、8点の事項が未整理のまま一見無秩序に並べられているかのように見えなくもない。しかし、

^{*3} この報告書は、この用語を「umbrella term」として、「法アクセス (access to justice), 法改革 (justice reforms), 「法的エンパワメント (legal empowerment)」及びその他関連する概念を包摂するもの」として暫定的に使用するとしている。逐語的に翻訳すれば「法・司法開発援助」とでもなるのであろうが、ここではとりあえず便宜上、類似概念として「法整備支援」の語を充てておく。この種の用語の和訳は常に悩ましいところであるが、この報告書の用いている定義づけ(OECDの公式な用語法を基礎としているとのことである)は、今後我が国において「法整備支援」及びこれに関連する用語の厳密な定義づけや適切な外国語訳を試みていくに当たって一つの参考となるのではなかろうか。

いずれの指摘も、当否は別として極めて重要な論点を含んでいることは確かであろう。一番目に挙げられている「戦略的な協調による相乗効果」についてはいわずもがなであり、また、他にも例を挙げれば、慣習法の支援に際して普遍的な人権尊重の観念を忘れてしまつては、固有の文化を尊重する余りに、固有文化自体による個人の尊厳の侵害を許してしまう結果となりかねないことに警鐘を鳴らしているところなどは十分な評価に値すると思われる。

5 総括コメント

会議の最後に、バンコク・チュラロンコーン大学教授で、北朝鮮における人権状況についての国連特別報告担当官（UN Special Rapporteur）でもあったヴィチット・ムンタルボーン博士が会議の総括を行った。会議の論点が多岐にわたり、若干脱線気味の議論もあったことから、総括は困難であったようである（ムンタルボーン博士自身も、苦笑しながら「さあ、大変だ。総括なんぞできるかしらん」と言っておられた）が、大要次のようにまとめられた。

- ・法整備の分野における支援も、パリ宣言及びアクラ行動計画に示された原則に従って進められるべきことはだいたい共通認識となっている
- ・法整備支援は、人権や弱者保護の分野のみならず、経済開発分野での重要性も失っていない
- ・法改革においては、一層の官民連携が必要である
- ・ドナー間協調は困難なものであり、依然として大きな課題として残っているが、ウガンダなどにおける成功例もみられる。良好なドナー間協調は、一支援国のみならず、当該支援国が属する地域における全体的な法改革にも拡張可能である
- ・今後の大きな検討課題として、法改革への市民社会の参画が挙げられる。多くのドナーはいまだに伝統的な、国家及び政府に焦点を当てた支援を継続しているが、市民社会の参加なしには、改革の効果が十分に発揮されないことを実体験したドナーもいる。市民社会を参画させた法改革を実現するには、何よりも被支援国の官民双方との十分な対話が必要であり、そのための戦略が支援効果を上げるための重要な鍵となる。

6 所感

IDLO側の企図としては、今回の会議において、ドナー間の連携強化と、法整備支援プログラムへの被支援国の一層の参加とコミットメントによるセクターワイドアプローチの有用性を世界の共通認識としてアピールし、行く行くはこれを法整備支援のためのグローバルファンドの設立に結び付けたかったようである。しかし、異なる理念や思惑で活動する多数のドナーをまとめることや、様々な利害対立や政治的思惑が渦巻く被支援国側の状況の下で、理想的なオーナーシップを形作っていくことがいかに困難な作業であるかは、いずれの参加者も意識していたようであり、今回の会議では、総論としては

おおむね共通の問題意識は確認されたものの、これを現実にはいかにか解決していくかについては、様々なアイデアが順不同で出されたにとどまった。しかし、多くのドナーからの参加者が一堂に会してそれぞれの現状認識を持ち寄ること自体は非常に有意義なことと思われ、筆者にとっては、必ずしも世界へ向けての満足な情報発信をしてきたとは言えない我が国の法整備支援について、少しでも多くの人に知ってもらう機会を得たという点では十分に参加の意義があったと考えている。また、我が国以外における法整備支援活動について新たな情報・知識を取得することができたことも、今後の我が国のあるべき方向性を考えていくに当たって有益であった。

最後に、今回の会議を通して筆者が抱いた感想を2点ほど述べたいと思う。

第1点は、第4セッションでの討議に関して筆者が最も気になったところであるが、主として欧州系のドナー及び非政府組織からの発言を聞いていると、どうも国家と市民を対立軸において考えているらしい傾向がみられることである。この発想は、貧困層や社会的弱者への支援強化、あるいは法アクセスの促進といった、それ自体は問題のない、むしろ推奨すべき事柄につながりやすいものであるが、問題は、一部のドナーの発言の中に、被支援国の市民あるいはマイノリティに対する直接支援の必要性を強調するような意見が散見されたことである。多分に筆者の想像が混じるが、法アクセス支援や社会的弱者支援を行っている一部のドナーは、これまでに被支援国の政府機関を通じてのこれらの分野における支援を実施する中で、政府機関などが政治的な理由や、場合によっては関係者の保身あるいは金銭的利益のために、一向に支援の効果が上がらないのに業を煮やし、これが西欧民主主義社会における「国家からの自由」の観念と相まって、被支援国の政府の頭越しに、政府と利益が対立する者としての市民や社会的弱者を直接支援しようとする発想につながっているのではないかと思われるのである。しかし、これは問題だと思わざるを得ない。このような発想の下に支援を進めていくことは、被支援国の政府と市民の対立をあおることになり、法整備により達成されるはずの社会の安定と国の自立をかえって危険にさらすことになるのではないだろうか。政府がだめだから、公式の制度が機能しないから、という理由で、単純にひき受者である市民や少数民族社会などを直接の相手にするという発想は、例えば、裁判外紛争解決制度（ADR）の拡充といった支援活動においても、ややもすると見られる発想で、要は、国の裁判所がだらしないから、能力が低いから、そんなものは相手にせずに民間あるいは自治体のADRを発達させましょう、というのであるが、これが極めて危険なことであることは明白であろう。幸いなことに、今回の会議では、IDLO自体も政府の頭越しに直接の民間支援をすることが適切でないことは意識していたようであるし、このような意見については即座に「市民・社会的弱者の保護は当該国家の責務であって、法整備支援はそのような国家が責務を果たすのを後押しするためのものである」といった強力な反論も数多く、このような発想を持つ者が多数派ではないことが確認できたので多少安心はしたが、よくよく留意すべき点であることは再認識させられた。

第2点目は、これはアメリカのNPOドナーに多かったように思われるが、「法の支配」

や「民主主義」、あるいは「市場経済」といった基本概念が、西欧的な理解あるいは解釈のまま認識されており、それがそのままいかなる被支援国にも通用するかのとき発言がみられたことである。無論、筆者としてのこれらの概念の普遍的価値を否定するものではないが、その理解、解釈は必ずしも一義的ではないはずである。しかし、彼らはどうやら、被支援国において実現しようとしている「法の支配」や「民主主義」あるいは「市場経済」などは誰が考えても同じことであって、それがゆえに、支援はいずれの国が、いずれの国に行っても大差はなく、やるべきことは同じだ、と思っているふしが見受けられるのである。それがためにか、どうもこれらのドナーは、支援国のあるいは支援機関の性格や被支援国の特性などには余り目が行かないらしく、筆者が折りに触れて述べたことのある支援国と被支援国の「相性」については軽視している感があるのである。しかし、筆者の経験に照らすと、実はこの「相性」（今回の会議でこのことについて発言した際、うまい英語での表現を知らなかったため、とっさに「psychological proximity（心理的近接性）」と言ったところ（そんな英語が存在するかどうかは知らないが）、うなずいてくれる人が多かったので分かってはもらえたと思う）は非常に大事なものである。これは何も同じアジア人だとか、似たような顔つきをしているとか、宗教的に共通のものがあるなどという要素ばかりでなく、歴史が似ているとか、法体系に共通のものがあるなどといった様々な要素が絡まりあって「相性」と形成しているものと思われるのであるが、この「相性」が良いほど、被支援国と支援国（又は支援機関あるいは支援担当者）の間でこれらの基本概念についての共通理解が形成しやすく、また、仮に共通理解を得るところまではいかなくても、互いになぜこれらの基本概念について異なるイメージを持つのかを理解をすることが可能となり、コミュニケーションのギャップが回避され、効果的・効率的な支援につながると思われるのである。このことを軽視すると、恐らく、ドナー側の担当者は支援活動をする中で「どうも相手は自分の助言の趣旨を理解してくれない」という悩みがいつまでたっても解消されないのであろうし、被支援国側は「どうもあのアドバイザーは、我が国には不適切な助言しかしない」というフラストレーションが続くであろう。これでは進むはずの支援も途中で頓挫しかねない。これは、ドナー間でも同様であろう。今後、セクターワイドアプローチの下で複数のドナーが手を携えて支援活動を展開するのであれば、この点は十分留意すべき点だと思われる。ただでさえ容易なことではない複数ドナーのコラボレーションによる支援プログラムを進めていく際に、互いに相手がこれらの基本概念について自己と全く同じ理解をしていると思いついておくと、正に「同床異夢」といった状態になるであろう。そうなれば支援活動がうまくいかないのは当然で、しまいにはお互いを非難し始めるような事態になりかねない。

以上、思いつくままに感想を述べたが、結局のところ、法整備支援は一にも二にもコミュニケーションが大事ということである。国際会議に出席してきた法務省の役人の報告として余りにも単純ではないか、とお叱りを受けそうであるが、今回の会議を通じて最初から最後まで問題にされたのは「協調」の問題であった。ドナーとレシピエントの

協調，ドナー間の協調，レシピエント側各機関の協調，そして両サイドの官と民の協調である。その基礎はなにかといえは，対話，すなわちコミュニケーションであり，現在すべてのドナー，レシピエントが頭を悩ましている問題の解決の基礎はここにあるといっても過言ではないように思われる。その意味で，上記のグローバル報告の中でIDLOが「強力なコミュニケーション戦略」を効果的な援助のための最も重要な事項として明記していることは非常に正しいことといえよう。世界各国の法整備支援関係者とのコミュニケーションを絶やさず，情報の発信・受信を頻繁に行い，相互理解に基づいた効果的な法整備支援活動を行っていくためにも，我が国も今後機を逃さず，積極的に今回のような国際的な対話の場に出て行く必要があることを強く感じさせられた会議でもあった。