

～ 出張報告 ～

欧州の法整備支援の動向等に関する現地調査報告

国際協力部教官

野瀬 憲 範

渡部 吉 俊

1 本件調査の目的

法制度の整備や司法部門の機能強化等を含む法制度整備支援については、「法の支配」や「良い統治（グッド・ガバナンス）」の実現に資するものとして、各国機関又は国際機関により、ガバナンス強化、治安対策、人権擁護、ビジネス環境整備など様々な観点から実施されているところ、近年、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）の後継としての、いわゆるポスト 2015 開発アジェンダをめぐる議論の中で、持続可能かつ包摂的な開発の実現における「法の支配」や「良い統治」の重要性の認識が高まっていること等を背景に、これらを新たな開発目標として明示的に位置づけることも含め、国連を中心に活発な議論が展開されている¹。

一方、日本の政府開発援助（ODA）大綱についても、2003 年の改定後に生じた新たな状況等を踏まえた見直し作業が進められており²、また、世界の開発援助機関の体制等にも変化が見られる³など、MDGs の達成期限が近づく中で ODA を取り巻く国際的な動きが活発化している。

そこで、これらを背景とする各国・機関の法制度整備支援に対する取組の動向を把握し、我が国の法制度整備支援の取組の参考とするとともに、法整備支援連絡会での議論に向けた準備を行うため、欧州地域に所在する援助機関に対する現地調査を実施した。欧州地域については、2012 年にスウェーデン、ドイツ及びイタリアを対象に調

¹ 関連する主な報告書等としては、国連持続可能な開発会議（リオ+20）成果文書（2012 年 6 月）、国連総会ハイレベル会合宣言（2012 年 9 月）、有識者ハイレベルパネル報告書（2013 年 5 月）、国連事務総長報告（2013 年 7 月）、MDGs 特別イベント成果文書（2013 年 9 月）、持続可能な開発目標に関する政府間オープンワーキンググループ成果文書（2014 年 7 月）などがある。また、2014 年 12 月には、ポスト 2015 開発アジェンダを巡るこれまでの議論をまとめた国連事務総長統合報告書が発出された。

² 本稿執筆時点（2015 年 1 月）では、まだ閣議決定はなされていない。

³ 例えば、カナダではカナダ国際開発庁（CIDA）を廃止して外務貿易開発省に統合しており、オーストラリアでも同様に豪国際開発庁（AusAID）を廃止し外務貿易省に統合するなど、体制面の変化が見られる。

査が行われている⁴ことを踏まえ、今回はフランス及び英国を対象に、それらの法制度整備支援への取組の動向等について調査を行うこととし、フランスについては司法省（Ministère de la Justice）及び外務・国際開発省（Ministère des Affaires étrangères et du Développement international）を、英国については国際開発省（The Department for International Development : DFID）を訪問し、それぞれヒアリングを実施した。加えて、ウィーンに事務局を置く国連国際商取引法委員会（UNCITRAL）についても、同様の調査を行った⁵。

以下、調査結果の概要を紹介するが、これらは事前調査を含め限られた情報に基づく調査結果をまとめたものにすぎず、包括的な研究・調査ではないし、ヒアリング対象者の意見ないし執筆者の私見が多分に含まれていることをご承知いただきたい。

2 フランスの法制度整備支援の動向

(1) 基本的枠組み

フランスの法制度整備支援については、フランス開発援助の主管官庁の一つである外務・国際開発省が、司法省、国立司法学院（École Nationale de la Magistrature: ENM）、破毀院（Cour de Cassation）などの専門性を持った機関と協力して実施している。フランスの ODA の多くは、主たる公的实施機関であるフランス開発庁（Agence Française de Développement: AFD）を通して行われるが、法制度整備支援を含むガバナンス分野については、AFD ではなく外務・国際開発省が直接所管しており、前述の専門機関や各国の在外公館等と連携して支援を実施しているようである。また、EU 等の国際機関による多国間（マルチ）援助への協力も行っており、外務・国際開発省の説明によれば、多分野にわたるプロジェクトに応札する場合は、外務省の下に置かれる公的实施機関である FEI (France Expertise Internationale, 2015 年 1 月から AFETI (Agence Française d'Expertise Technique Internationale) として再編) 等をオペレーターとして、コンソーシアムを組んで対応する場合もあるとのことであった。

フランスの開発援助の特徴の一つとして、上記 AFD や FEI (現 AFETI) のような支援実施機関・専門技術機関が多数置かれていることがあるが、司法省の下にも JCI (Justice Coopération Internationale) という公的实施機関が置かれており、EU や他の国

⁴ 本誌第 53 号参照

⁵ これらのほか、今回の出張では、パリに本部を置く OECD の開発協力局を訪問し、法制度整備支援を含む技術協力の世界的な動向について意見交換するとともに、本年の法整備支援連絡会においてスピーカーを務める欧州委員会（European Commission）の担当者を訪問し、打合せを行った。なお、EU の法制度整備支援への取組については、本年の法整備支援連絡会に関する記事（次号に掲載予定）を参照されたい。

際機関によるマルチ援助の枠組みにおけるオペレーターとして、各専門機関の協力の下、支援を実施している。なお、JCIは前身の組織（Acojuris）の後継として2012年に発足した組織であるが、今回訪問した司法省事務総局欧州国際部（SAEI）⁶からの説明によれば、EU等による国際協力プロジェクトにおいて次第に入札方式が増えて競争性が高まっていることを背景に、法曹実務家を含む各専門家・機関の連携を強化すべく発足したとのことであるが、収益性を高め独立採算で運営できるようになることが今後の課題であると強調されていた。

(2) 法制度整備支援の目的・位置づけ

フランスにはこれまで援助政策の理念や目的等を定めた法律はなかったが、2014年7月に初めて、開発及び国際連帯政策に関する法律が定められた⁷。同法1条には、開発の目的として、途上国の持続的開発、貧困や飢餓の撲滅、社会的不公平の除去等さまざまな要素が述べられているが、その中で「法治国家（État de droit）」や「良い統治」の実現への貢献についても言及されている。

外務省での説明によれば、法・司法分野の国際協力は、民主的ガバナンスを横断的な概念としつつ、法の支配、公正・平等、独立した司法、人権、汚職、ビジネス環境整備等をテーマに、財政的・技術的支援を行うものである。それにより、自国の文化の影響力を高めることや、法の安定性強化による投資促進、さらにはフランス国内企業の競争力を高めることも重要と考えているとのことであった。取組の具体例として、セルビアなどEU加盟候補国に対して加盟基準を満たすために行う立法支援や、マダガスカルなど旧仏植民地に対して国民の司法への信頼を高めることを目的に行う司法改革プロジェクト、あるいは投資促進の観点からのOHADA（アフリカ商法調整機関）に対する財政的・技術的支援等を挙げている。

一方、司法省は、経済分野の支援には関与していないが、法的な安定性・安全性の確保を主な目的とし、優先地域を決めた上で、世界的に評価の高いフランスの法・司法制度の経験を生かすべく、現地に2～3年程度司法官を派遣する等により支援を実施しているとのことである。

(3) ポスト2015開発アジェンダについて

ポスト2015開発アジェンダにおいて「法の支配」や「良い統治」が重視されていること等、その評価について外務・国際開発省に聴いてみたところ、これらが新たな開

⁶ 1991年に創設された司法省事務総局欧州国際部（SAEI）は、EUあるいは世界各国・地域でのリエゾンとしての司法官の派遣、EU加盟候補国等に対する法制度整備支援、外国からの訪問団の受入れのコーディネーター等を行っている。

⁷ LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

発目標等に取り入れられようとしていることは MDGs に比べると大きな進歩であり、提案されている新たな目標は、フランスが考える優先順位を概ね反映しており、先進国・途上国に関わらず全世界的に適用される点等において評価できるとのことであった。ただし、今後の支援方針に対する影響については、全体的には、前述のとおり新たな開発目標が全世界的に適用されるため何らかの影響が及ぶ（特に環境や気候変動等の分野について）と考えられるが、まだ最終決定前でもあり、現時点で特にガバナンス分野に影響があるという見方はしていないとのことであった。

3 英国の法制度整備支援の動向

(1) 基本的枠組み

英国の開発援助は、1997年労働党政権下において新たに独立の省として設置された国際開発省が、援助政策の策定及び実施を一元的に担っており、その一部としてのガバナンス支援や司法部門の改革支援についても、各専門機関と協力して実施している。現在行っているものとしては、例えば、治安及び司法プログラム（security and justice program）等の取組があるが、支援活動の具体的な内容については、世界各国に置かれている現地事務所（カントリーオフィス）がかなり独立性をもって決定しており、現地のニーズや問題状況等を踏まえた柔軟なプロジェクトのデザイン（例えば、子どもの安全にフォーカスしたプロジェクトなど）が可能となっているとのことである。一方、ロンドンでは、基本的なポリシーの決定や各現地事務所への予算割当、あるいは調査研究を行いベストプラクティスを共有する等の役割を担っている。

支援プログラムの実施レベルでみると、例えば、ブリティッシュ・カウンシル等の国内機関や NGO、民間コンサルティング会社等の協力を得て実施するほか、プログラムの一環として UNICEF 等のマルチ機関に出資することもある。

(2) 法制度整備支援の目的・位置づけ

英国の開発援助の基本となる 2002 年国際開発法（International Development Act of 2002）では、災害の際の緊急援助等を除き、援助が貧困削減に資すると認められる場合にのみ援助を提供できると規定し、貧困削減が援助の最上位目標であることが明記されている（1条1項）。もちろん、貧困を多角的に理解する近年の傾向からすれば、これは経済的な支援のみを行うという意味ではなく、発展の基盤としての「法の支配」の実現に向けた支援等も幅広く行われている。

ところで、英国は ODA の国際的な目標である対国民総所得（GNI）比 0.7% を、2013 年に G7 諸国の中で初めて達成した国であるが、他の先進諸国と同様、必ずしも財政状況がよいわけではない。そのような中で、開発途上国の法・司法分野を支援する目

的や意義についてどのように考えるか尋ねたところ、支援の目的・動機は、国際開発法に規定されるとおり貧困削減につながるものでなければならないが、その効果については、地域的な安定性・安全性の確保、不法移民の減少、投資促進など様々な説明をしているとのことであった。もっとも、開発援助全体におけるプライオリティの置き方は、各省庁によって温度差があるようである。

支援分野についてみると、全体的には刑事司法分野によりフォーカスする傾向があるが、民事分野や行政法、あるいは経済法制に関する取組も行っており、特に分野別にプロジェクトを切り分けているわけではなく、現地のニーズに応じて柔軟にカスタマイズしているようである。経済分野については、新たに 2014 年 6 月から LASER (Legal Assistance for Economic Reform) というプログラムを開始し、脆弱国・紛争影響国を中心に、商事関係の法・司法制度の問題を把握し投資環境の改善につなげようという取組が行われているが、具体的なアプローチは国によって異なり、例えばルワンダではフルタイムの法律アドバイザーを派遣して支援を行っている。

なお、開発援助全体について予算執行の透明性を高めるため、ウェブサイトに "Development Tracker" というページを設け、DFID が現在行っている、又は過去に行ったプロジェクトのほとんどに関する予算総額や執行状況、評価文書などを掲載するという取組が行われている⁸。

(3) ポスト 2015 開発アジェンダについて

ポスト 2015 開発アジェンダにおける「法の支配」等の重要性について意見を聴いたところ、新たな開発アジェンダのフレームワークに「法の支配」が入ることは非常に重要と考えており、その中でも DFID としては特に「司法アクセス」を重点的に推進しているとのことであった⁹。もっとも、新たな開発目標が DFID の法制度整備支援の取組にどのような影響を与えるかについては、フランスと同様に、現時点でははっきりとしていない。

4 国連国際商取引法委員会 (UNCITRAL) の技術協力

(1) UNCITRAL の概要

国連国際商取引法委員会 (UNCITRAL) は、1966 年 12 月の国連総会決議に基づき

⁸ "Development Tracker" (<http://devtracker.dfid.gov.uk/>) 参照

⁹ DFID における「法の支配」の定義については、2004 年 8 月の国連事務総長報告 ("The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies") において提示されたものと基本的に同じであり、アカウントビリティ、国際的な人権規範への適合、公平性、法的確実性等の諸要素が含まれるが、実際的なアプローチとして特に司法アクセスを重視しているとのことであった。

創設された国連の常設委員会であり、条約やモデル法等の作成・普及を通じて、国際取引法分野の調和と現代化を推進することをマנדートとしている。総会で選出される60の加盟国を構成員とする委員会本体のほか、条文案の作成等の実質的な作業を担う6つのワーキンググループ、及びウィーンに所在する事務局の3つで構成される。そのほか、地域的拠点としてのアジア太平洋地域リージョナルセンター（Regional Center for Asia and the Pacific: RCAP）が韓国（仁川）で設立され、2012年4月から業務を開始している。この地域センターと本部との役割分担について尋ねたところ、特に明確な決まりはないとのことであったが、アジア・太平洋地域における活動は基本的にRCAPが企画・実施しつつ、必要に応じて本部の協力を受けているものと思われる。

(2) 技術協力について

UNCITRALの活動は条約等の作成及び採択にとどまるものではなく、UNCITRALで採択された法的文書・非法的文書の普及に向けた様々な活動も行っており、その一環として、技術協力や法改革支援を実施している。具体的には、専門家を派遣してのセミナーの開催、対象国における法改正の必要性の評価、起草支援やドラフトの審査などである。あるいは、司法のキャパシティ・ビルディングとして、例えば、外国仲裁判断の承認及び執行に関する条約（ニューヨーク条約）の解釈に関するガイドを作成し、裁判官の能力向上を支援する等の取組も行われている。ただし、UNCITRALの通常予算として技術協力の予算があるわけではなく、これらの技術協力は各国ドナーの任意拠出により信託基金（trust fund）を創設して行われている。あるいは、JICA、USAID、EU、世界銀行、リージョナルバンク等の支援枠組に協力する形で支援を実施する場合もある。

なお、モデル法の形態をとる場合、どの国が当該モデル法に基づく立法を行ったかのリストを本部において作成し公表しているが、時に判断が難しい場合があり、モデル法としてリストアップすることは国際標準を満たしているというメッセージを世界に向けて発することになるため、判断は慎重に行っているとのことである。

(3) ポスト2015開発アジェンダについて

UNCITRALは、従来は、ポスト2015開発アジェンダ形成の議論にあまり参加してこなかったが、最近は状況が変化しており、国連のさまざまなイベント等において国際取引法の現代化の重要性について意見を述べるなどしており、新たな開発目標においても、国際取引法の現代化が「法の支配」の要素の一つとして、ひいては持続可能な開発につながるものとして国際的に認識されることを期待しているとのことであった。

5 所感

最初に述べたとおり，今回の調査は非常に限定的なものであり分析のレベルには至っていないが，法制度整備支援，あるいはより広く開発援助全体を取り巻く国際的な動きが活発化する中で，法制度整備支援に関わる各国・機関と情報交換を行い，その取組や政策の動向を把握することは，日本の法制度整備支援の在り方を考える上で大きな示唆を与えてくれるし，支援の現地レベルで必要なコーディネーションを進める上でも大いに役に立つと思われた次第である。我々の訪問を温かく受け入れていただいた各国訪問先の方々，調査の実施を様々な側面で助けていただいた各国大使館・代表部の方々に，この場をお借りして厚く御礼申し上げたい。