

ICD NEWS

LAW FOR DEVELOPMENT

法務省法務総合研究所国際協力部報

INTERNATIONAL COOPERATION DEPARTMENT
RESEARCH AND TRAINING INSTITUTE
MINISTRY OF JUSTICE

第39号
2009.6

目次

巻頭言

夢との出会い！法整備支援 国際協力部長 赤根 智子…… 1
「法制度整備支援に関する基本方針」について 同 …… 8

特集

第10回法整備支援連絡会 国際協力部教官 森永 太郎…… 10
特別講演「開発途上国に対する法整備支援－UNDPの手法と指針」
国際連合開発計画（UNDP）ベトナム事務所政策アドバイザー
ニコラス・ジョン・ブース…… 16
基調講演「法整備支援の現状と課題」
最高検察庁検事（前国際協力部長） 稲葉 一生…… 33
講演「日弁連の司法支援活動の基本方針とアジアにおける
司法アクセス及び法の支配」
日本弁護士連合会国際交流委員会副委員長・弁護士 矢吹 公敏…… 41
講演「良い統治および法の支配と法整備支援戦略」
慶應義塾大学大学院法務研究科教授 松尾 弘…… 47
講演「日本の法整備支援－いま求められているもの」
財団法人国際民商事法センター理事・弁護士 小杉 丈夫…… 58
講演「JICAの法整備支援の考え方」
独立行政法人国際協力機構（JICA）公共政策部 ガバナンスグループ
法・司法課 審議役（前次長兼ガバナンスグループ長） 桑島 京子…… 64
資料 …… 89
法整備支援連絡会会場の反応紹介「意欲高き大学生からの一通の手紙」
国際協力部教官 渡部 洋子…… 252

国際研修

2008年度カンボジア法整備支援本邦研修 …… 254

国際研究

アジア株主代表訴訟シンポジウム
「アジアにおける株主代表訴訟制度の実情と株主保護」
国際協力部教官 杉山 典子…… 259

国際協力の現場から

インドネシアにおける法整備支援
独立行政法人国際協力機構（JICA）公共政策部 ガバナンスグループ
法・司法課 調査役 星 光孝…… 264

E~MAIL

…… 263, 267

活動報告

…… 268

～ 巻頭言 ～



夢との出会い！法整備支援

国際協力部長

赤根 智子

1 今、夢を語ること

「最近夢を語ることが少なくなった。」と思います。「何分年を取ってきたもので・・・。」という個人的な話ではなく、サブプライム問題に端を発する世界的な不況、あるいはこれによって我が国の経済状態・労働事情が悪化していることと直接関係付けての話でもありません。我が国では最近、若者を含むあらゆる世代で、将来に夢を持ってない人たちが増えているといわれます。また、これと歩調を合わせるように、勉強にも仕事にも意欲がわかず、ちっぽけな自分に何ができるだろうなどと言って、自信が持てない若者が増えたようにも思います。それにつけても思い出すのは、以前ケニアで出会ったはだしの子供たちのことです。教科書はおろか、ノートや筆記用具さえ十分にそろわないのに、皆の目が勉学に対する意欲と将来の夢で輝いていたことです。経済状態、生活環境、教育・医療制度・・・いずれを取っても、今のケニアは日本とは比較のしようもありません。「それなのにあの目の輝きはどこから来るのだろう。」という疑問がいまだに頭の隅から離れないのです。

「現代の日本の若者は、物質的にも環境的にも恵まれ過ぎており、『足らざる』を知らない。他方で、急速かつ持続的な経済成長は今や過去の神話と化し、個人がどんなに努力しても、それが会社や個人の成功につながる保証はない。そもそも、この巨大で複雑な社会の仕組みの中では個人は自由な身動きさえできず、息苦しさを我慢しながらじっと耐えざるを得ない。そうはいっても、めまぐるしく変転する情勢に翻弄され、いわゆる下層社会への転落の危険を考えると、『安定した生活』は捨て難く、そのため『常に閉塞感漂う』社会の一員であることを何とか維持することで精一杯である。そのような中では目先の利益を追求することはあっても、やる気や積極性は生まれにくいし、したがってそこには夢は育たないのでは・・・。」などという後ろ向きの考えも頭をよぎります。

そんな状態を打破するにはどうすればよいかと多くの人が考え、政府も様々な対策を立てて実行していますが、大変難しい問題で、簡単に解決策が見付かるとは思われません。しかし、私は、信念というほど強い思いではないものの、人とは無限の可能性を持っているものだと思っています。ふとした「出会い」が人生を180度変えるきっかけになり、夢を育み、猛然とやる気がわいてくることもあるのではないかと、そんなふうにも思っています。

今日は、そうした出会いの場を提供してくれるかもしれない「法整備支援」の分野につ

いて少しだけ紹介したいと思います。私が所属する法務省法務総合研究所国際協力部がその業務として行うのが法整備支援だからです。その魅力について少し述べてみたいので、しばらくの間お付き合い願います。

・・・こんなことを長々述べているうちに、すっかり自己紹介が遅れてしまいましたが、私は名古屋市出身、昭和57年4月に検事に任官して今日に至ります。本年1月19日付で、法務総合研究所国際協力部長を命ぜられました。大阪での勤務は初めてで、見るもの聞くものすべてが新鮮です。法整備支援の分野に足を踏み入れたばかりとはいえ、法整備支援という仕事には大いなる魅力を感じております。過去2回にわたり合計6年間、同じ法務総合研究所に設置されている国連アジア極東犯罪防止研修所（略してアジ研）に勤務した経験から、国際協力分野には少なからず興味を感じていたこともあると思います。与えられた職務に精励したいと考えております。皆様、どうかよろしく願いいたします。

2 法整備支援のイメージ

当部が関与する法整備支援活動は、法務総合研究所の所管事務の一つですが、当部の母体である法務省の各部局等、内閣官房その他の関係諸官庁はもちろんのこと、最高裁判所、日本弁護士連合会、全国各地の大学の法学部・法科大学院の御協力、また教授をはじめとする研究者の方々の御尽力なくしてはできないような大掛かりな事業・活動を多く行っています。また、法整備支援は、外務省が所管し、独立行政法人国際協力機構（JICA）が実施する政府開発援助（ODA）の技術協力という枠組みにより、その業務を受託する財団法人国際民商事法センター（ICCLC）や国際協力センター（JICE）、通訳業務を行う通訳者・翻訳者など多数の民間の方々の御協力・御支援を得て行うものです。したがって、多くの関係諸機関、皆様に支えられ励まされて今日の私たちの活動があることを常に忘れないようにしたいものです。

我が国が行う法整備支援活動の実際についてのイメージを分かりやすく説明するには、明治維新後の法整備過程や、その際我が国に招へいされ、長い間法律顧問を務めたフランス人法学者ボアソナードなどの活躍ぶりを引き合いに出すのが分かりやすいと思います。例えば、ポルポト政権によって徹底的な法制度の破壊、法律家の虐殺等が行われた後の1990年代以降、カンボジアで法整備支援活動に従事してきた多くの日本人の活躍をボアソナードなどになぞらえて説明するのです。日本の明治維新後の状況と1990年代以降のカンボジアの状況とは大きく異なる面もありますし、ボアソナードなど個人としての活動と、多くの人々が関わり様々な手法を駆使して組織的に行う我が国の法整備支援活動とは比較が難しい面もありますが、いずれの場合も、支援する側、支援を受ける側の長年にわたる協力関係を下敷きに、法律の制定・改正、法制度運用のための体制整備、裁判官や検察官などを含む人材の育成等がその対象であることは同じです。また、必要に応じて、支援する側から法律顧問あるいは司法アドバイザーなどとして法律の分野を中心とした専門家を、支援を受ける側に常駐させるなどして、長年月を掛けてじっくりと構築していく過程であることなどにも変わりはありません。

3 法整備支援は人生の学校

我が国であれ、カンボジアやベトナムなど我が国が法整備支援を手掛けてきた国々であれ、自国の法整備に関して他国から専門家を受け入れるということは、国の主権にかかわる重大事に外国人を関わらせることであり、支援を受け入れる側にとっては正に容易ならざる決意の下でこれを決断するものであろうと推察できます。それだけに支援する側の専門家は、少なくともその初期段階においては、支援を受ける側の政治家や関係諸機関の役人等から警戒あるいは不安のまなざしを持って迎え入れられることであろうし、一方では多くの人々から強い期待に満ちた視線を向けられることもあるのではないのでしょうか。それは支援する側の専門家にとっても正に正念場のはずであり、具体的な活動に際しては強い緊張感が走ることもあるでしょう。

私は、自分自身が法整備支援の現場で専門家として活動した実績はありません。したがって、我が国の法整備支援の現場を実際に体験した専門家が書いた幾つかの文章や、彼らから直接聞いた幾つかの話、当部に集積されている法整備支援の成果物、過去のデータなどから得た断片的な知識などしか持ち合わせていません。しかしながら、それらを総合すると、ある一国での法整備支援活動の成否については（それぞれの専門家は、我が国の組織的な支援体制にバックアップされているとはいえ）、それぞれの専門家の活動に負うところが極めて大きいように思います。それぞれの専門家の高い能力と専門知識、客観的かつ適切なアドバイス、忍耐強く無私の献身を伴う多くの作業、そして活動のただ一つの到達点となるべき「法整備」に傾ける熱意、それらが支援を受ける側の一定の人々にじわりじわりと浸透し、心の琴線に触れたとき、不安と期待による「高いハードル」を乗り越え、初めてお互いの気持ちが通い合った本当の法整備支援が始まるのではないかと感じます。また、それ自体が、人と人との「出会い」でもあり、支援のために派遣された専門家のみならず、支援を受ける側の関係者にとっても、人生観を180度変え、あるいは新たな夢を育み、その夢に向かって進もうとする原動力となる大きな出来事となるのではないかと、そんな気がするのです。

ハードルが目の前に立ちほだかれば、何とかこれを乗り越えようとするのが人間としての自然の生き方であり、また当然あるべき成長過程でもあるとするならば、法整備支援は、お互いの中に必ず高いハードルが設定されるという点で、支援する側にも、支援を受ける側にも、最良の「学校」となるはずで、また、それに関わる人々にとってはお互いがお互いの「先生」となるはずで、

4 「学問のすすめ」と法整備支援

法整備支援は最良の「学校」であり、「先生」であると述べたところで、話題を学校や先生に関わるものに変えてみたいと思います。慶応義塾の創始者福沢諭吉が書き表した「学問のすすめ」が、明治維新直後の日本が、今でいう法整備支援を含む海外からの支援を必要としていた状況に触れていることに気付きました。同書が、法整備支援を受ける側からの視点を提供してくれることで、今は法整備支援に支援を行う側として携わる私たちに対

しても一つの示唆を与えてくれているように思い、興味深く感じたので、少し紹介してみようと思います。

福沢は、「今我が国で外国に及ばないものは、学術、商売（経済活動、特に海外との取引をイメージしているように思われます。）、法律の分野である。文明は専らこの三つに関係し、これらがそろわなければ、国の独立は心もとないが、今の我が国ではその一つとして体をなしているものがない。」などと言い、「日本が将来独立を失うおそれはないのかと問う識者がいる。今自分たちが目撃している勢いに乗って次第に進歩すれば、そのうちには文明が盛大に発展するのだろうか」と疑問を呈するのである。それに対しては、ここ2、30年の様子を見なければ分からないと言う人、日本の独立は危ういと言う人もいる。仮に今英国で、同国が独立を失うおそれはないかなどという問いを發すれば、一笑に付せられることは間違いない。つまり英国では独立を保つなどということは、疑問の余地がないことだからである。このことからしても、日本の文明の有様には一点の疑念もないというわけにはいかない。」などと言っています。日本は当時鎖国を解いて海外に門戸を開き、新たに政府を興したばかりであり、欧米との間では不平等な通商条約を締結させられていました。福沢は、外国からの脅威に曝されて独立を維持することさえも危うい状況にあることを強調し、日本の学者や国民に学問（福沢の言う学問は、日常生活に役立つ基本的知識・実用的技能、科学技術を含む実証的な学問です。福沢の言うところに従えば「実学」です。他方で福沢は、封建的な価値観や倫理観を是とし、思弁的学問の代表格であった儒学や漢学の類を「虚学」として嫌ったようです。）を勧め、奮起を促しています（この部分は、岩波文庫「学問のすすめ」第4編を参考に、個人的意見を加えています。）。

一方、福沢は当時の我が国について、「外国に留学生を送り、国の至る所で外国人を雇っている。公立・私立を問わず学校、国の役所、会社等で過分の給料を払って外国人に依頼することが多い。長年の鎖国によって後れを取ってしまった我が国が、開国して間もない今、海外との交流を同等に行っていくためにはやむを得ない窮余の策であるから、これをとらえて国の失策とは言えない。」などと述べた上で、「一時の策と言って自らを慰めてはみるものの、その一時の策というものをいつ終わらせるべきか。外国に頼らずに、我が国内でできるようにするにはどうしたらいいのか、そのはっきりした見通しを付けるのは大変難しい。」などと言っています。そして、外国に頼らない真の独立を果たすためには、早く学術分野の質を高めることにより、日本が外国に伍していける能力を身につけることが重要であると説いています（この部分は、上記「学問のすすめ」第10編を参考に、個人的意見を加えています。）。

「学問のすすめ」は、「天は人の上に人を造らず人の下に人を造らずと言えり。」という書き出しで有名な福沢諭吉の代表作の一つであることは既に御承知でしょう。明治5年から9年までの間に初編から第17編までがそれぞれ順次小冊子で出版され、後にそれらが1冊にまとめられたものです。当時「国民160人に1人が読んだ計算になる」とまで言われる国民的大ベストセラーでした（上記「学問のすすめ」巻末の小泉信三「解題」のデータによります。）。

同書は、当時の国民に、一つの「出会い」を提供したからこそ、多数の人々に読まれたのではないかという気がします。その時代、人々は明治新政府の行う様々な施策に戸惑いつつ新たな時代の到来を感じながらも、国民としての自覚に目覚めるには至っておらず、「お上」である政府に頼って目先の利益を取ろうとすることに汲々としていました。他方では外国からの脅威を感じ、このままでは日本が独立を保つことさえも危ういのではないかと不安を抱き、あるいは維新前の攘夷論に代表されるような旧態依然たる思想にも束縛され続けていたのではあるかとも思います。

また、同書は、福沢の欧米事情にも通じた博識と、それらに裏付けられた客観的な情勢分析が、新しい知識・学問を求めてやまない人々の知的渇きにこたえたのみならず、辛らつではあるものの、福沢の朗らかで前向きな性格が文体に表れた面白い読み物であって、読んだ人々に希望と夢を抱かせ、「自分もこのままではいけない。何かできることがあるはずだ。すぐにでも始めねば。」という気持ちにさせたのではないかとも思います。

「学問のすすめ」の時代に生きた人々は、現代の我が国では考えられないような状況下にあったことが窺われます。しかし、それは、今からわずか130数年前の事であったわけです。その明治初期の時代から、人々の勇気と努力とに後押しされた多くの船出によって、それぞれの航跡がその後の発展の手引となり、今の日本があることを改めて感じます。ちなみに福沢は、上記「学問のすすめ」の至る所で、国の独立を保つためには、政府が一人努力するのでは駄目であり、また役人のみがこれを推し進めるべきというのは間違った考え方であるとも言っています。国民が皆学問を修め、気概を持って事に当たり、日本の独立を保つべきであり、そのためには役人でない国民は民間の立場でそのための努力をし、官と協力しなければならないとも説いています。福沢自らが生涯を在野の教育者・作家として過ごし、民間から国の発展を支えたのです。江戸時代の身分制度の呪縛からいまだ多くの人々が抜け出せないでいた時代に、民の力を養うことや官民協力の大切さを説いた点でも福沢は大変に慧眼であったと思います。ましてや現代においては、政府及び民間の産業界、経済界を支える企業、学問を推進する大学などが互いに協力し合って、国の大事に当たらなくては何事もうまくいくはずがないことは今いうまでもないことです。法整備支援も、国のみで行えるものではなく、企業関係者、学者・弁護士の先生方、NGOなど民間の協力が不可欠です。これまでに構築した協力体制を今後も発展させ、ますます活かしていくことの重要性を切に感じるどころです。

一方で「学問のすすめ」は、我が国から法整備支援を受ける側にある国々においても、福沢諭吉のようにそのような状態にある国を憂い、国民を鼓舞して法整備に関する自立の気運を高めようとする人々が必ずいるはずであることを改めて教えてくれます。そうした意思と心ある人たちは、恐らく最初は私たちに警戒心を持つでしょうし、反発することもあるでしょう。また、一刻も早く自国の法整備を遂げ、発展を確かなものになりたいと思うことでしょう。私たちは、そういった心ある人たちと良く話し合い、その信頼を勝ち得て互いに連携しつつ、法整備支援を行い、それぞれの国々における自立を助けるべく努力していくべきであるとも思います。そして、それが多くの「出会い」を生み、多くの夢を育

て、法整備支援の実を上げていくことにつながるのではないのでしょうか。

5 緒方洪庵の適塾と人材育成

今、いずれの国にも福沢諭吉のような人物が必ずいるはずと述べました。それでは、福沢のような人はどのように育つのかについて、少し考えてみたいと思います。

福沢諭吉は、米国ペリー提督が浦賀に来航して開港を迫った1853年に18才に達しており、福翁自伝によれば、その翌々年に当たる1855年に至り、大阪の緒方洪庵が開いた適塾で蘭学・医学を学ぶことになったそうです。

適塾には日本全国から塾生が集まったらしく、現存する「姓名録」に記載されているだけでも1,000人を超える塾生の数が記されています。そこでは、主に医学関係、物理関係の蘭学を教えたとのことですが、原書を教材とし、主に翻訳と研究を中心とする、さながら「蘭書解読の研究所」のようなところであったとされています。ペリー来航の翌年である1854年には、ロシア海軍中将プチャーチンの乗った軍船が紀伊水道を北上し、大阪表方面に向かい、天保山沖に姿を見せて開国を迫ったという「黒船」騒ぎもありました。その際には適塾の塾生が通訳を務めたということであり、当時の日本においては海外からの情報の入り口でもあり、洋学研究の最先端を担っていたのが適塾であったことが窺われます。

適塾からは福沢諭吉のほかにも、橋本左内、大村益次郎など幕末から維新までの政治体制変革に深く関与した人、長與専斎、佐野常民のように日本の衛生状態や医学・看護の発展に力を尽くした人など多くの人材を輩出しています（これらは、史跡・重要文化財適塾パンフレット、大阪市史編纂所編「大阪市の歴史」などによります。）。

福沢が学んだのは、開国後間もない維新前の数年間であり、まだ教科書などが整備された状況にはありませんでした。適塾においては、蘭語の2冊の教科書を先輩などの多少の手ほどきを受けながら、会読という塾生らの読会により競い合うようにしてこれを読み解く勉強をするのです。このようにして一応蘭語を学んだ後は、塾に1冊しかない蘭語辞書（しかも写本）と全部で10冊程度の物理学・医学書を解読して自ら研究するのが原則であったといえます。師である緒方洪庵はゆったりとやさしい性格であり、どちらかといえば放任主義の学風、したがって学生は何事にも縛られず、自主独立の気風によって勉学に励み、時には緒方洪庵による講義を求めて、改めてその論の緻密なこと、それでいて大胆なこと、そしてその卓越した学問の深さに感心しながら、塾生同士で議論を重ねるなどしてその力を伸ばしたといえます。福翁自伝には、塾生らは塾の2階に寝泊まりし、昼も夜も時間のある限り猛勉強したこと、蘭語辞書の置いてある部屋には常に3、4人もの塾生が集まり奪い合うようにしてこれを利用したことなどのほか、熊胆を採取したい者からの申出を受ければ出かけて行って熊の解剖を行ってみたり、亜鉛めっきを試みるため塩酸を製造してみたり、大名から短期間借用した蘭語の物理学書の電気に関する論文を塾生らが力を合わせて昼夜を分かたず交代・分業体制で写本してその知識を共有してみたり、わずかな機会をとらえて研究材料を入手し、それを基に実用的な研究を行っていたことが記されています。教材や知識が乏しい中でも塾生たちは自らの力を十二分に発揮して精一杯努力

して、後の日本を支える人材になっていったわけです。

このように見てくると、結局、優れた先生のいるところには自然に逸材が集まるのかもしれない。しかし、その逸材も、良い先生に出会ったことが芽を出すきっかけとなったともいえるのではないのでしょうか。適切な時期に適切な出会いがあったことにより、人はそれを原動力にして動き始めることもあるのだと思います。同じように、出会いによって啓発された人間同士が出会ったとき、そこにはさらなる新たな出会いが生まれ、互いに切磋琢磨することにより力をつけ、やがてはそれぞれが成長して、人間としての独立を果たし、今度は他人を助け、国を支える力になるということなのかもしれません。

つまり人は、一つの出会いによって成長のきっかけを得て、人生が大きく変わることがあると同様、その時出会った相手の人生にも同じような影響を与える可能性があるわけです。

6 出会いが夢を育む法整備支援

私たち法整備支援に関わる者は、その使命を帯び、役割に応じて、日本国内で業務を行い、あるいはアジアを中心とした国々に赴いては様々な困難に立ち向かい、苦労を重ねながらも努力を続けています。その過程で様々な国、制度、習慣、人に出会います。それらの出会いの一つ一つが、世界のあちこちで新たな夢を育み、多くの人の希望をつないでいきます。また、私たち一人一人もその出会いによって成長し、他人のため、国のため、そして世界中の人のため、役に立つことができる、そんなふうを考えることができれば、法整備支援のように夢のある仕事は、ほかにそうはないかもしれません。

今一度言います。その法整備支援が我が法務総合研究所国際協力部の業務なのです。国際協力部は、幕末に緒方洪庵が適塾を開いて福沢諭吉らが学んだ地である大阪にあります。当時は我が国が師と仰いだ欧米諸国への窓が大阪であり、今はアジアを中心にした世界の国々に対する法整備支援への入り口が大阪なのです。

・・・法整備支援との出会いに何かを感じませんか。

若者よ、あなたも夢を育む法整備支援の扉を、自分の手でそっと開けてみてはいかがでしょうか。

「法制度整備支援に関する基本方針」について

平成20年1月13日に開催された第13回海外経済協力会議における合意に基づき、「法制度整備支援に関する基本方針」が策定され、平成21年4月22日に開催された第21回海外経済協力会議において報告され、これが了承されました。

海外経済協力会議は、平成18年、閣議決定により内閣に設置され、内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官、外務大臣等をメンバーとして開催されてきました。法制度整備支援が議題に上る際には法務大臣も出席しています。

このほど策定された上記「法制度整備支援に関する基本方針」では、まず、「I. 基本的考え方」において、法制度整備支援が経済協力の重要分野の一つとして位置付けられたことが重要です。また、法制度整備支援は、良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するものであるとともに、我が国が将来にわたり、国際社会での名誉ある地位を保持していくための有効なツールとされました。

そして、基本法及び経済法の分野において積極的に支援することとし、今まで我が国が行ってきた法制度整備支援、すなわち相手国のオーナーシップの尊重、換言すれば、押し付けでない支援を旨とすること、実情とニーズに見合った支援、また、法の起草・改正にとどまらず、法が適切に運用・執行されるための基盤整備、法曹の人材育成や法学教育までを視野に入れ、相手国自身による法の運用までを見込んだ支援という特長を活かしていくことが改めて確認されました。

さらに、今後も多様な手法を組み合わせ、それらを有機的に連携させて効果的な支援を実施するとされました。法制度整備支援に必要な人材の活用と育成のための基盤整備、関係省庁、日本弁護士連合会、経済団体等の関係者間の官民連携が不可欠であり、オールジャパンによる支援体制を強化することが示されました。

続いて「II. 国別実施方針」において、当面の方針として重点国とされる7か国が列挙されています。その7か国とは、中国、モンゴル、カンボジア、インドネシア、ラオス、ベトナム、ウズベキスタンです。ちなみに、私たち法務総合研究所国際協力部においては、これらすべての国々と何らかの形で協力した経験がありますし、いずれの国も日本にとって関係の深い大切な国々であり、将来において重要な協力相手国たり得ると考えております。

上記「法制度整備支援に関する基本方針」の詳しい内容は、外務省のホームページに掲載されておりますので、どうか御覧ください。

掲載先のアドレスは

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/seisaku/keitai/gijyutsu/houseido.html>

となっております。外務省トップページ>外交政策>ODA>と探していただければたどり着くことができます。

上記「法制度整備支援に関する基本方針」が作成されたことは、私たち法整備支援に関わる者にとって、今まで以上に多くの人々に法整備支援に関心を持っていただくまたとない機会であるとともに、心強い後ろ盾を得た感があり喜ばしい限りです。

当部におきましては、上記「法制度整備支援に関する基本方針」にのっとり、ますます活動を充実させてまいりますので、皆様どうか変わらぬ御支援と御指導を賜りますようお願い申し上げます。

～ 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、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がって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りません。

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。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ので、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，各地方に均一に在るのではなく，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，地方に在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、ベトナムが興味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、アジア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らぬのです。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。そ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くなるようです。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、本日も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模様も踏まえまして、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たのですが、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痛感したことから、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を考えたわけです。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けれども、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，よろしくお願いたします。

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心にあると考えます。

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依存するよう思われます。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步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す。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關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いうことです。

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ことをずっと言っておられました。

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すが、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、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せんが、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いました。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ろいろ作業、あるいは活動をしていた時に、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のが、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、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いけません。

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て、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、レジュメで、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ことを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います。

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せう。

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おります。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りますと、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、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、本邦研修が始まっておりましたが、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イクダウンし、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の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得ますので、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、成果の進ちょ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、被支援側の方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えます。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ふ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えますので、桑島次長、よろしくお願ひいたします。

【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えます。

したがいまして、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ありまふ。

【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。よろしくお願ひいたします。

【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士制度や、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えます。

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えますが、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えます。

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って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の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点についても、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心の支援をしていく、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、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、何といえますか、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の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えますか、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ございますが、時間も迫ってまいりました。取り上げることの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、最近はそういう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っております。

【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

第10回法整備支援連絡会資料

平成21年1月16日(金)
 大阪中之島合同庁舎2階 国際会議室
 法務省赤れんが棟3階 共用会議室

第1	プログラム	91
第2	出席者名簿	93
第3	講演者の略歴	96
第4	講演レジュメ	101
1	ニコラス・ブース	
	「開発途上国に対する法整備支援－UNDPの手法と方針」(パワポイント資料)	101
	「国際連合事務総長指針覚書 法の支配の支援に関する国連のアプローチ」	116
2	稲葉 一生	
	「法整備支援の現状と課題」(パワポイント資料)	124
3	矢吹 公敏	
	「日弁連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」(パワポイント資料)	131
	「日本弁護士連合会による国際司法支援活動の基本方針(案)」(資料1)	135
	「『国際司法支援に関する基本方針』についての考え方(案)についての一考察」(資料2)	143
	「『司法アクセスと弁護士会の役割』をテーマとするアジア途上国国際司法支援国際会議 報告書」(資料3)及び「別紙報告書」	145
4	松尾 弘	
	「良い統治および法の支配と法整備支援戦略」(パワポイント資料)	187
	「良い統治および法の支配と法整備支援戦略」	209
5	小杉 丈夫	
	「日本の法整備支援－いま求められているもの」	229
6	桑島 京子	
	「JICAの法整備支援の考え方」(パワポイント資料)	236
第5	資料	246
1	法整備支援活動年表	246
2	ICD NEWS目次抜粋(法整備支援連絡会の特集記事一覧)	249

◇◇ 第10回 ◇◇
法整備支援連絡会

Annual Conference on Technical Assistance in the Legal Field

「日本の法整備支援 – いま求められているもの」

日 時 2009年1月16日（金）11:00～18:00

会 場 （大阪）大阪中之島合同庁舎2階 国際会議室
〒553-0003 大阪市福島区福島1-1-60
TEL 06-4796-2153, 2154 FAX 06-4796-2157
（東京）法務省赤れんが棟3階 共用会議室
〒100-8977 東京都千代田区霞が関1-1-1
TEL 03-3592-7754（企画課） FAX 03-3592-7753

主 催 法務省法務総合研究所
独立行政法人国際協力機構（JICA）

後 援 最高裁判所
日本弁護士連合会
日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所
財団法人国際民商事法センター

プログラム

11:00 ~ 11:30 (事務連絡等を含む)

開会の辞

小貫 芳信 法務総合研究所長

あいさつ

黒川 弘務 法務省大臣官房審議官

11:30 ~ 12:20 特別講演「開発途上国に対する法整備支援 – UNDPの手法と指針」



Mr. Nicholas John Booth (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
政策アドバイザー (法の支配・司法アクセス担当)

12:20 ~ 12:50 質疑応答

12:50 ~ 14:00 昼食休憩

14:00 ~ 14:30 基調講演「法整備支援の現状と課題」



稲葉 一生

法務総合研究所国際協力部長

14:30 ~ 15:00 講演「日弁連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」



矢吹 公敏 氏

日本弁護士連合会国際交流委員会副委員長
弁護士

15:00 ~ 15:30 講演「良い統治および法の支配と法整備支援戦略」



松尾 弘 氏

慶應義塾大学大学院法務研究科教授 (民法, 開発法学)

15:30 ~ 15:50 休憩 (質問票提出)

15:50 ~ 16:20 講演「日本の法整備支援—いま求められているもの」



小杉 丈夫 氏

財団法人国際民商事法センター理事
弁護士

16:20 ~ 16:50 講演「JICAの法整備支援の考え方」



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

16:50 ~ 17:45 質疑・討論

17:45 ~ 17:55 総括



原田 明夫 氏

財団法人国際民商事法センター理事長

17:55 ~ あいさつ

中川 寛章 独立行政法人国際協力機構（JICA）公共政策部長

18:00 閉会

18:40 ~ (財)国際民商事法センター主催懇談会（24階レストラン「なごみ」）

第10回法整備支援連絡会出席者名簿(大阪本会場)

	所 属	役 職 等	氏 名
1	国際連合開発計画(UNDP)ベトナム事務所	政策アドバイザー	ニコラス・ジョン・ブース
2	財団法人 国際民商事法センター	理事長	原 田 明 夫
3	財団法人 国際民商事法センター	理事・弁護士	小 杉 丈 夫
4	日本弁護士連合会国際交流委員会	副委員長・弁護士	矢 吹 公 敏
5	慶應義塾大学大学院法務研究科	教授	松 尾 弘
6	大阪高等検察庁	次席検事	太 田 茂
7	大阪高等検察庁	公安部長	山 川 景 逸
8	東京高等検察庁	検事	赤 根 智 子
9	大阪地方検察庁	公判部長	榊 原 一 夫
10	大阪地方裁判所	判事	松 田 亨
11	岐阜地方裁判所多治見支部	支部長判事	榊 原 信 次
12	東京地方裁判所	判事	関 根 澄 子
13	東京地方裁判所	判事	國 分 隆 文
14	日本弁護士連合会国際交流委員会	副委員長・弁護士	村 上 幸 隆
15	大阪弁護士会国際委員会	委員長・弁護士	内 藤 秀 文
16	池田崇志法律事務所	弁護士	池 田 崇 志
17	酒井法律事務所	弁護士	田 邊 正 紀
18	日本弁護士連合会国際交流委員会	幹事・弁護士	眞 鍋 佳 奈
19	大阪大学大学院高等司法研究科(法科大学院)	教授・弁護士	出 水 順
20	大阪大学大学院高等司法研究科(法科大学院)	准教授	藤 本 利 一
21	大阪大学グローバルコラボレーションセンター	准教授	住 村 欣 範
22	大阪大学グローバルコラボレーションセンター	特任准教授	上 田 晶 子
23	大阪女学院大学	副学長	香 川 孝 三
24	海上保安大学校	准教授	河 村 有 教
25	学習院大学法学部・法科大学院	教授	草 野 芳 郎
26	関西大学法科大学院	特別任用教授	井 関 正 裕
27	甲南大学法科大学院	院長	渡 辺 颯 修
28	神戸大学大学院国際協力研究科	教授	金 子 由 芳
29	神戸大学大学院国際協力研究科	教授	四 本 健 二
30	神戸大学大学院法学研究科	教授	季 衛 東
31	名古屋大学大学院法学研究科	研究科長	杉 浦 一 孝
32	名古屋大学大学院法学研究科	教授	市 橋 克 哉
33	名古屋大学法政国際教育協力研究センター	センター長・教授	鮎 京 正 訓
34	名古屋大学法政国際教育協力研究センター	准教授	コ ン ・ テ イ リ
35	名古屋大学大学院法学研究科	特任講師	中 村 真 咲
36	名古屋大学大学院法学研究科	特任講師	砂 原 美 佳
37	名古屋大学大学院法学研究科	助手	牧 野 絵 美
38	名古屋大学大学院法学研究科	研究員	小 越 明日香
39	三重大学人文学部法律経済学科	教授	樹 神 成
40	山口大学経済学部経済法学科	准教授	土 生 瑛 里
41	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	岩 永 淳 志
42	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	大 田 草 佑
43	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	加 藤 保 之
44	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	河 田 宗 三 郎
45	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	北 野 恵 理
46	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	高 橋 良 久
47	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生	室 井 幸 彦
48	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生(中国)	ウ・リンシュウ
49	神戸大学大学院国際協力研究科	大学院生(カンボジア国労働省)	ケム・ワンソック
50	中央大学法学部法律学科4年		野 間 恵 莉

	所 属	役 職 等	氏 名
51	第62期司法修習生		坂 川 波 奈 子
52	第62期司法修習生		中 畑 章 生
53	第62期司法修習生		西 山 芳 樹
54	財団法人 アジア・太平洋人権情報センター	上席研究員	前 川 実
55	財団法人 国際民商事法センター	理事・弁護士	加 納 駿 亮
56	財団法人 国際民商事法センター	評議員・弁護士	小 野 昌 延
57	財団法人 国際民商事法センター	学術評議員・弁護士	生 駒 啓
58	財団法人 国際民商事法センター	学術評議員・東京大学名誉教授	星 野 英 一
59	財団法人 国際民商事法センター	事務局長	小 林 清 則
60	財団法人 国際民商事法センター	事務局次長	吉 武 雄 二 郎
61	財団法人 国際民商事法センター	協力員	加 藤 武
62	財団法人 国際民商事法センター	専門員	入 谷 智 子
63	日本公証人連合会	企画委員長・公証人	小 木 曾 國 隆
64	司法書士法人 アクティブイノベーション	司法書士	掛 幸 太
65	司法書士 市田利夫事務所	司法書士	市 田 利 夫
66	今関貞夫税理士事務所	所長	今 関 貞 夫
67	株式会社 シー・ディー・シー・インターナショナル人材開発事業部	副部長	松 原 千 枝 子
68	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	桑 島 京 子
69	国際協力機構(JICA)公共政策部ガバナンスグループ法・司法課	課長	鳥 居 香 代
70	国際協力機構(JICA)公共政策部ガバナンスグループ法・司法課	調査役	星 光 孝
71	国際協力機構(JICA)大阪国際センター研修業務第一・二課	課長	大 野 ゆ かり
72	国際協力機構(JICA)大阪国際センター研修業務第一課		瀬 尾 佑 香
73	法務省大臣官房	官房審議官	黒 川 弘 務
74	法務総合研究所	所長	小 貫 芳 信
75	法務総合研究所総務企画部	副部長	山 口 幹 生
76	法務総合研究所国際研修事務部門	首席国際研修専門官	藤 井 佐 久 己
77	法務総合研究所国際研修事務部門	主任国際研修専門官	糀 谷 昌 昭
78	法務総合研究所国際協力部	部長	稲 葉 一 生
79	法務総合研究所国際協力部	教官	森 永 太 郎
80	法務総合研究所国際協力部	教官	渡 部 洋 子
81	法務総合研究所国際協力部	教官	横 山 幸 俊
82	法務総合研究所国際協力部	教官	宮 崎 朋 紀
83	法務総合研究所国際協力部	教官	杉 山 典 子
84	法務総合研究所国際協力事務部門	統括国際協力専門官	西 村 人 司

第10回法整備支援連絡会出席者名簿(東京会場)

	所 属	役 職 等	氏 名
1	最高裁判所事務総局秘書課涉外第一係	秘書課付	衣 斐 瑞 穂
2	最高裁判所事務総局秘書課涉外第一係	主任事務官	青 木 章 恵
3	日本弁護士連合会 国際交流委員会	幹事	鈴 木 多 恵 子
4	日本弁護士連合会 国際交流委員会事務局		江 藤 千 絵
5	特定非営利活動法人 日本気候政策センター	理事長	森 嶋 昭 夫
6	東京駿河台法律事務所	弁護士	上 柳 敏 郎
7	櫻木法律事務所	弁護士	櫻 木 和 代
8	内閣官房副長官補室	主査	村 山 嘉 審
9	外務省国際協力局政策課	課長補佐	寺 内 彩 子
10	経済産業省貿易経済協力局技術協力課	係長	岡 田 直 也
11	特許庁総務部国際課海外協力班海外協力第1係	係員	吉 村 育 子
12	預金保険機構	調査役	長 崎 智 一
13	財団法人 国際開発高等教育機構 国際開発研究センター	主任	渡 邊 恵 子
14	財団法人 国際開発高等教育機構 国際開発研究センター	主任	中 村 有 希
15	財団法人 国際民商事法センター	評議員・弁護士	前 田 宏
16	日本司法書士会連合会	理事・日司連国際交流室室員	山 北 英 仁
17	日本司法書士会連合会	日司連国際交流室室員	有 野 久 雄
18	日本電信電話株式会社総務部門法務担当	担当課長	深 松 清 人
19	三菱UFJリサーチ&コンサルティング	研究員	前 村 明 佳 子
20	慶応義塾大学	学生	稲 垣 優 季 史
21	国際協力機構(JICA)JICA研究所	国際協力専門員・弁護士	佐 藤 直 史
22	法務省大臣官房秘書課	秘書課官房参事官	宇 川 春 彦
23	法務省大臣官房秘書課国際室	国際室長	齋 藤 敏
24	法務省大臣官房秘書課国際室	法務専門官	東 郷 康 弘
25	法務省大臣官房秘書課国際室	国際協力係長	瓜 生 田 ゆ き
26	法務省大臣官房秘書課国際室	国際協力係員	横 山 岳 史
27	法務省大臣官房秘書課国際室	国際協力係員	岡 庭 隆 司
28	法務省司法法制部	参事官	佐々木 宗 啓
29	法務省司法法制部	部付	大 谷 太
30	法務省大臣官房訟務部門行政訟務課	法務専門官	伊 藤 隆
31	法務総合研究所総務企画部	部長	小 島 吉 晴
32	法務総合研究所総務企画部	部付	田 代 英 明
33	法務総合研究所総務企画部	部付	木 下 武 彦
34	法務総合研究所総務企画部企画課	課長	秋 山 敏 男
35	法務総合研究所研修第三部	部長	佐 藤 義 一
36	法務総合研究所国際協力部	教官	亀 卦 川 健 一
37	法務総合研究所国際協力事務部門	統括国際協力専門官	山 内 昭 雄

講演者の略歴

1 Nicholas John Booth (ニコラス・ジョン・ブース)

<学歴>

オクスフォード大学 法学修士(民法) (1988年)

<職歴>

パリ大学比較法研究所研究助手及び講師 (1986年)

シャーマン・アンド・スターリング法律事務所 (ロンドン, パリ) パラリーガル
(1988年)

シャーマン・アンド・スターリング法律事務所 (ニューヨーク) 弁護士 (1989年)

フレッシュフィールドズ法律事務所 (ロンドン) マネージャー (1991年)

オールドスクエア法律事務所 (ロンドン) 法廷弁護士 (1996年)

国際連合コソボ暫定統治機構 法律政策部長代理 (2001年)

国際連合コソボ暫定統治機構 事務局長特別副代理人上級顧問 (政策及び司法担当)
(2002年)

国際連合コソボ暫定統治機構 事務局長第1特別副代理人上級顧問 (2006年)

国際連合開発計画 (UNDP) ベトナム事務所政策アドバイザー (法の支配・司法アクセス担当) (2008年ー)

2 稲葉 一生 (いなば かずお)

大阪大学法学部卒業 (1981年)

検事任官 (1983年)

法務省刑事局付検事 (1991年)

外務省 在ドイツ日本国大使館一等書記官 (1992年)

法務省刑事局付検事 (1995年)

大阪地方検察庁 捜査・公判検事 (1996年)

内閣官房 内閣審議官内閣参事官 (1999年)

司法研修所 検察教官 (2001年)

大阪地方検察庁 公判部副部長 (2004年)

奈良地方検察庁 次席検事 (同年)

法務総合研究所 国際協力部長 (2006年ー)

3 矢吹 公敏 (やぶき きみとし)

東京大学法学部卒業 (1982 年卒業, 法学士)

弁護士登録 (1987 年), 米国ニューヨーク州弁護士 (1992 年登録)

米国コロンビア・ロースクール (1991 年, 法学修士)

東京大学法科大学院非常勤講師 (独占禁止法) (2006 年ー)

仏教大学非常勤講師 (宗教法制) (2002 年ー)

財団法人国際民商事法センター学術評議員

国際法曹協会 (IBA) 会員 (事務次長・アジアパシフィックフォーラム議長)

LAWASIA 会員

競争法フォーラム事務局長

< 弁護士会活動その他 : 国際関係 >

日本弁護士連合会国際室室長 (2003-2005 年)

同委員会副委員長 (2000-2003 年, 2006 年ー)

< 国際司法支援活動歴 >

JICA カンボディア司法支援プログラム第 1 回~第 5 回参加 (1995 年ー)

JICA カンボディア重要政策中枢支援国内支援委員会委員 (1997-2003 年)

外務省カンボディア総選挙国際選挙監視団監視員 (1998 年 6-7 月)

JICA ベトナム重要政策中枢支援国内支援委員会委員 (1999-2003 年)

JICA カンボディア重要政策中枢支援事務局顧問 (2000 年ー)

JICA カンボディア重要政策中枢支援短期専門家 (2000 年)

JICA 小規模パートナー事業「カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト」

プロジェクトマネジャー (2001 年)

JICA 開発パートナー事業「カンボディア王国弁護士会司法支援プロジェクト」

プロジェクトマネジャー (2002-2004 年)

JICA インドネシアアチェ調停・ADR 支援プロジェクトメンバー (2005-2006 年)

JICA インドネシア和解調停プロジェクト委員 (2007 年ー)

JICA カンボディア弁護士会支援プロジェクト プロジェクトマネージャー (2006 年ー)

外務省カンボディア総選挙国際選挙監視団副団長 (2008 年 7 月)

その他, JICA モンゴル調停制度プロジェクト講師, フィリピン独占禁止法支援

プロジェクト(公正取引委員会)JICA 短期専門家, AOTS 本邦研修プロジェクト委員等

4 松尾 弘 (まつお ひろし)

慶應義塾大学法学部卒業 (1985 年)
慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程修了 (1987 年)
一橋大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学 (1990 年)
横浜市立大学商学部専任講師 (1990 年)
横浜市立大学商学部助教授 (1991 年)
横浜国立大学大学院国際経済法学研究科助教授 (1994 年)
横浜国立大学大学院国際社会科学研究所教授 (2002 年)
慶應義塾大学法科大学院開設準備室教授 (2003 年)
慶應義塾大学大学院法務研究科教授 (2004 年ー)

5 小杉 丈夫 (こすぎ たけお)

<学歴>

東京大学教養学部入学 (1961 年)
東京大学法学部第 1 類卒業 (1966 年)
司法研修所入所 (1966 年)
司法研修所修習生課程修了 (20 期) (1968 年)
ハーバード・ロー・スクール修士課程卒業 (1972 年)
ハーバード・ロー・スクール客員研究員 (1974 年)
米国 (ダラス) サウス・ウエスタン法律センターにおける夏期講座修了 (1975 年)

<職歴>

大阪地方裁判所判事補任命 (1968 年)
米国 (ボストン) ロープス・アンド・グレイ法律事務所夏期研修員 (1972 年)
釧路地方・家庭裁判所判事補 (1972 年)
裁判官退官 (1974 年)
弁護士登録 (東京弁護士会所属) (1974 年)
松尾法律事務所入所 (1974 年)
米国 (ニューヨーク) ミルバンク・トゥイード・ハドレイ・アンド・マックロイ法律事務所研修員 (1975 年)
仏国 (パリ) エス・ジー・アーチバルド法律事務所研修員 (1976 年)
帰国 (1976 年)

< 役職等 >

最高裁判所司法研修所涉外事件セミナー講師（1980－1985年）
通産省資源エネルギー庁石油開発基本問題懇談会委員（1982年）
建設省海外建設基本問題検討会委員（1982年）
法務省法制審議会国際私法部会幹事（1986－1990年）
筑波大学大学院経営・政策科学研究科非常勤講師（1993－2000年）
金融法学会監事（1996年－）
財団法人国際民商事法センター理事（1996年－）
早稲田大学大学院法学研究科非常勤講師・アメリカ民事訴訟法研究担当（1996年）
ローエイシア会長（1997－1999年）
日本ローエイシア友好協会副会長（1997年－）
船員中央労働委員会公益委員（1999年－）
同会長（2007－2008年）
国土交通省交通政策審議会臨時委員（2008年－）
日米法学会理事（2001年－）

< 東京弁護士会 >

職域対策委員会委員（1978－1979年）
弁護士倫理特別委員会・副委員長（1981－1983年）
非弁護士取締委員会委員（1982－1983年）
非弁・業対外国人弁護士問題合同協議会委員（1983年）

< 日本弁護士連合会 >

外国弁護士対策委員会・会長委嘱・副委員長（1983－1985年）
外国弁護士対策委員会・会長委嘱（1985－1986年）
司法制度調査会・特別委嘱委員（1986年）
アジア弁護士会会長会議運営委員会委員（1998－2000年）
国際活動に関する協議会委員（1998年－）

< 著書 >

著作集第 I 巻「アメリカ社会と法律」（商事法務研究会 1995年）
著作集第 II 巻「法律業務の国際化」（商事法務研究会 1995年）
著作集第 III 巻「アジアの時代の法」（商事法務研究会 1999年）
共訳 エプスタイン「アメリカの債権回収法」（商事法務研究会 1984年）

編著「人民日報を読む—中国法制整備の18年—」（信山社 2004年12月）

編著「衆議のかたち—アメリカ連邦最高裁判所判例研究(1993—2005)—」（東京大学出版会 2007年12月）

<主な業務分野>

銀行，金融，国際倒産，訴訟，仲裁

6 桑島 京子（くわじま きょうこ）

米国ハーバード大学大学院（東アジア地域学修士号取得）

独立行政法人国際協力機構（国際協力事業団（当時））入団（1980年）

鉱工業開発協力部鉱工業開発協力第一課長（1998年）

国際協力総合研修所調査研究第一課長（2000年）

国際協力総合研修所調査研究グループ長（2004年）

社会開発部第一グループ長（2006—2008年）

公共政策部 審議役，次長/ガバナンスグループ長（2008年10月—）

<専門分野>

政策科学，ガバナンス

7 原田 明夫（はらだ あきお）

東京大学法学部卒業（1963年）

検事任官（1965年）

盛岡地方検察庁検事正（1992年）

最高検察庁検事（1993年）

法務大臣官房長（同年）

法務省刑事局長（1996年）

法務事務次官（1998年）

東京高等検察庁検事長（1999年）

検事総長（2001年）

退官（2004年）

弁護士（同年—）



開発途上国に対する法整備支援 – UNDPの手法と方針

2009年1月16日
国際連合開発計画 (UNDP)
法の支配及び司法アクセス
政策アドバイザー
ニコラス・ブース

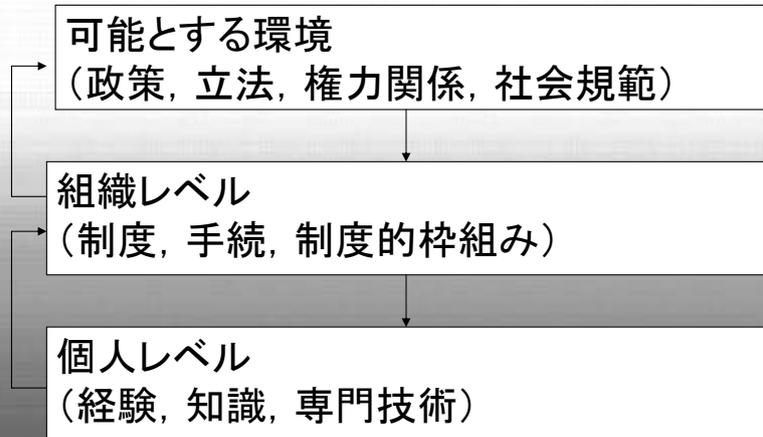


国連開発計画の中核となる使命: 人材育成

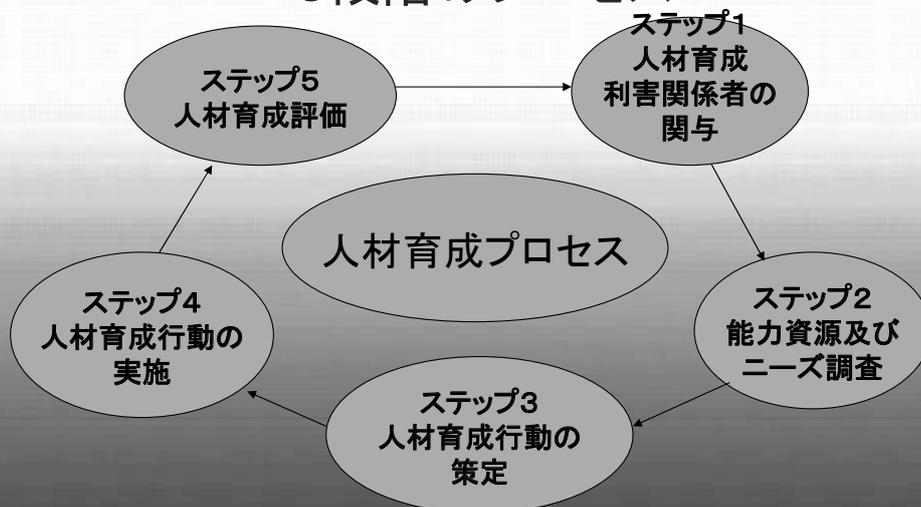
- UNDPの「発展への重大な貢献」
- 「個人、組織及び社会が、時間をかけてそれ自体の発展の目的を設定し、達成する能力を得て、強化し、維持する過程」

人材育成支援 – UNDPの手法
2008年6月

3つのレベルの能力



人材育成: 5段階のプロセス






人材育成の4つの戦略

- 制度改革及びインセンティブのメカニズム
- リーダーシップの開発
- 教育, 研修, 学習
- アカウンタビリティ及び発言メカニズム




国連における法の支配

- 国連憲章は, 国連の使命について次の3つの柱を定めている。
 - 国際平和及び治安の維持
 - 経済及び社会の発展, 発達を達成
 - 人権及び基本的自由の尊重を促進
- 法の支配の促進は, 上記3つの柱全ての基礎である。

制度全体に対するアプローチ

- 法の支配へのアプローチに関する国連総長の指針覚書(2008年4月14日付)
 - 国家レベルの法の支配のための国連の活動に関する指針原則及び枠組み
 - 危機下, 危機後, 紛争防止時, 紛争下, 紛争後及び発展時の全ての状況で適用

法の支配

- ガバナンスの原則
- 国家を含め, 全ての人, 機関, 団体が, 法に対し責任を負う。
- 法は, :
 - 公布され,
 - 平等に執行され,
 - 独立して審理され,
 - 人権に関する国際規範及び基準に一致する。




8つの指針原則

- 国際規範及び基準に関する基礎支援
- 政治的背景への配慮
- 国特有の状況に対する基礎支援
- 人権及び男女同権の促進
- 国の自主性を保障
- 国の改革構成要素を支援
- 一貫した包括的戦略アプローチの保障
- 効果的な協力関係の構築




国際規範及び基準

- 憲章, 世界人権宣言
- 対象国のパートナーが批准した国連条約
- 司法独立の基本原則
- 弁護士役割に関する基本原則
- 検察官の役割に関する指針
- 法執行官の行動綱領
- 法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則

政治的背景

- 法の支配の改革には、制度改革及び法改革が必要であり、政治的意思に大きく左右される。
- 法の支配の促進に関する政策対話の重要性
- 政治的かつ戦略的配慮及び技術的側面を重要視

国家改革構成要素

- 対象国の利害関係者が法の支配及び司法に関する計画を議論するプロセスを促進
- 国民の自覚、国民の自主的協議を支援
- 市民団体、法律団体及び女性団体の発言権




包括的戦略アプローチ

- ニーズ評価の実施
- 評価に基づいた包括的な法の支配戦略の支援
- 戦略に基づいた法の支配に関する国連合同計画



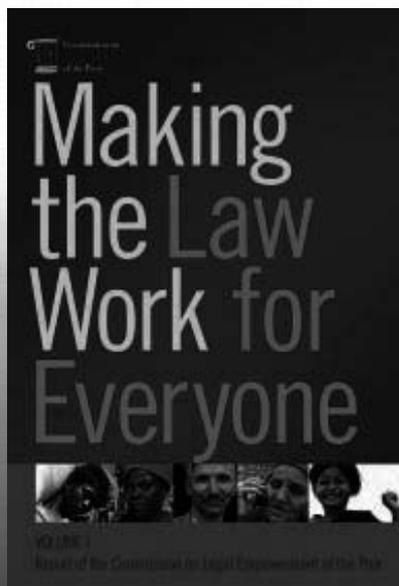

支援の効果

- パリ宣言 (2005年):
 - 自主性: 相手国の主導権を尊重し, 主導権を行使する能力強化を支援
 - 連携: 相互に合意した評価枠組み内で, 相手国の国家開発戦略に対する基礎支援
 - 調和: ドナー間の作業分割

法の支配及び司法アクセスに関する 国連開発計画の役割

- 貧困者、弱者に役立つ司法制度及び司法関連制度への支援が国連開発計画の独自分野
(司法アクセスに関する国連開発計画の実務覚書 2004年)
- 「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不安、利益に対応する制度及び公共アカウントビリティの強化を優先(国連開発計画戦略プラン(2008-2011年))

貧困者の法的エンパワーメント






貧困者の法的エンパワーメント： 国連開発計画の役割

- ・「本報告書は、国連開発計画が主導し、他の国連機関と共同で、貧困者の法的エンパワーメントのための一貫した多国間行動計画を策定することを要求する。既に我々のロードマップはできており、大変嬉しく思う。国連開発計画は、この要求に謹んで応じる。これから数か月間、この重大な行動計画に注意を払い、相手国のあらゆるレベル及びあらゆる分野のパートナーと協力する予定である。国連開発計画の上級管理チームは、現地事務局を通じて、貧困者への法的エンパワーメントを重視することを確約している。国連開発計画は、我々の貧困との闘いにおいて法律実務をあらゆる人が利用し、また、あらゆる人の人間開発のために利用できるようにするために尽力する人々を支援する準備ができています。」

2008年6月3日 貧困者の法的エンパワーメント委員会最終報告書
「法律実務をあらゆる人が利用できるようにする」発表時における
国連開発計画担当官 ケマル・ダーヴィツシュの声明




貧困者の法的エンパワーメントとは

- ・「委員会は、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、市民及び経済の立役者として自らの権利及び利益を保護し、改善するため、法律、法制度及び司法サービスを利用できるようになる制度的改革のプロセスであると理解している。」

[法律実務をあらゆる人が利用できるようにする]

貧困者の法的エンパワーメント: 中心的要素

- 司法へのアクセス
- 財産権
- 労働権
- 「事業権」

貧困者の法的エンパワーメント: 司法へのアクセス

- 無料の身分登録制度改善
- 効果的, 安価で利用しやすい裁判外紛争処理制度
- 法律の簡易化, 標準化及び貧困者を対象とした法律リテラシー運動
- 法律扶助制度の改善及びパラリーガル, 法律学生による司法サービス要員の拡大




貧困者の法的エンパワーメント: 財産権

- 男性が購入した財産は、自動的に、その妻またはパートナーと共同所有しているものとみなす。
- 公正な賠償を含む、強制移住に関する法的指針
- 慣習上の権利、先住民の権利、集団の権利等の承認




貧困者のためのエンパワーメント: 労働権

- 組合の自由、団体交渉、非差別を保護する法律
- 労働権 (最低賃金、健康及び安全、労働時間) を非公式経済にも適用
- 経済危機、構造変化における適切な社会的保護

貧困者の法的エンパワースメント： 「事業権」

- 販売権，仕事場を持つ権利，必要なインフラ及びサービス（住居，電気，水，公衆衛生）を利用する権利を含む基本的事業権の保障
- 容易に，かつ安価に事業を開始し，運営し，市場へアクセスし，必要な場合は事業から撤退することを可能にする。

ベトナムにおける国連開発計画の 法律プログラム

- 国連開発計画の相対的利点：
 - 長期にわたる活動（1977年に開始）
 - 中立的
 - 長期的将来まで継続
- 最初に法整備支援を開始したドナーの1つ – 1992年に司法省と最初のプロジェクトを開始して以来継続中
- 1995年に司法機関（最高人民裁判所、最高人民検察院）及び国会と最初のプロジェクトを開始




ベトナムにおける国連開発計画の 法整備支援

- 2001年の第1回(政府主導)包括的法的ニーズ調査を支援
- 包括的法的ニーズ調査に基づいた2005年第1回包括的ベトナム戦略及び法整備支援戦略(国連開発計画プロジェクトが支援)




2008年の法制度改革: 過去15年間の検討

- 立法が著しく進歩
- 法の支配及び司法改革の必要性に関する自覚が拡大
しかし、
- 法制度は一貫性がなく、重複部分が多い
ほとんどの裁判所決定は未公開
- 司法改革は、他分野(例:経済)に比べ遅れている
- 弁護士(4500名)及び法律扶助の面において、司法へのアクセスが限られている
- 多くのドナーから支援を受けているが、全体的戦略は不明確で、ドナー間の調整もされていない

国連開発計画ベトナム:新しい方向

- 政策対話をより重視:
 - ROL/A2Jに関する政策アドバイザーの採用
 - 重要問題に関する中立的調査のための別途予算
 - より柔軟な計画(小規模なプロジェクト, パートナーの増加), 調査から政策提言を行うためデモモデルとしてプロジェクトを利用
 - より戦略的なドナー間の対応
 - 法改革に関するドナー間の協議グループを設立
 - ドナー政策対話のより効果的な利用

国連開発計画ベトナム: 新しい方向

- 司法アクセス及び市民社会組織を重視:
 - 法律相談所に関する調査・プロジェクト
 - ベトナム弁護士協会の法律扶助相談所強化
- 貧困者の法的エンパワーメント
 - フィリピン, タイ, インドネシアを含む可能性のある地域的イニシアチブ



参考文献

www.capacity.undp.org

- 人材育成支援 – UNDPの手法
<http://www.undp.org/governance/si-justice.htm>
- 司法アクセス実務ノート
- 司法プログラム – 全員のためのアクセス
<http://www.undp.org/legalempowerment/report/index.html>
- 貧困者の法的エンパワーメント委員会最終報告書



ご静聴ありがとうございました。

国 際 連 合
事務総長指針覚書
法の支配の支援に関する国連のアプローチ

要約

本覚書は、国家レベルの法の支配に関する国連の活動の指針原則及び枠組みを提示するものであり、危機下、危機後、紛争防止時、紛争下、紛争後及び発展時を含むあらゆる状況で適用される。包括的かつ一貫性のあるアプローチを保障するため、本覚書は、国連規範、基準及び指針に基づいており、枠組みは、法の支配に関する取組の基本的構成要素を概説している。

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、そのなかで、あらゆる人、並びに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る。法の支配は、同様に法の優位、法の前の平等、法に対するアカウントビリティー、公正な法適用、三権分立、政策決定への参加、法の確実性、恣意性の回避、並びに手続上及び法律上の透明性への遵守を保障する措置を必要とする。**司法**は、権利の保護及びその正当性の証明、並びに不正行為の防止及び処罰におけるアカウントビリティー及び公平さの理念である。司法行政は、公式な司法制度及び非公式/慣習的/伝統的な制度の両方を含む。この理論的枠組みでは、治安部門改革、司法行政、保護、免責回避など、法の支配を強化する各種アプローチ及び活動を説明するために広範囲な用語が使用されている。

ア. 指針原則

1. 国際規範及び基準に関する基礎支援
2. 政治的背景への配慮
3. 国独自の状況に関する基礎支援
4. 人権及び男女平等の促進
5. 国家の自主性保障
6. 国家の改革要素支援
7. 一貫性のある包括的戦略アプローチの保障
8. 効果的な調整及び協力

イ. 法の支配強化のための枠組み

1. 憲法またはそれに同等の法律
2. 法的枠組み及びその実施

3. 選挙制度
4. 司法, ガバナンス, 治安及び人権機関
5. 暫定司法手続及び制度
6. 法の支配強化に貢献し, 責任者及び責任機関を有する公共及び民間の団体

序文

国際連合は, 国際連合憲章で定めたとおり, 1. 国際平和及び治安を維持すること, 2. 経済的及び社会的発展, 発達を成し遂げること, 並びに 3. 人権及び基本的自由の尊重を促進すること, という 3 つの柱の使命を負っている。本覚書は, 国家レベルの法の支配に関する国連の活動の指針原則及び枠組みを提示するものであり, それらは, 危機下, 危機後, 紛争防止時, 紛争下, 紛争後及び発展時を含むあらゆる状況で適用される,

国連の法の支配に関する活動は, 国連憲章, 及び法の支配に基づいた国家社会及び国際秩序を促進するために策定された国際法, 並びに数多くの国連条約, 宣言, 指針及び原則を規範としている。人権, 法の支配及び民主主義は全て, 相互に関連し合い, 強化し合い, 国連の普遍的かつ不可分な基本的価値及び原則を構成する。国際的規模の法の支配強化は, 武力の使用を含め国連憲章及び国際法の尊重, 国家主権の平等性に対する尊重, 並びに国民を大虐殺, 人類に対する犯罪, 民族浄化及び戦争犯罪から守る国家の責任の認識を意味し, 主要な国際法への国家レベル及び国際レベルの加盟, 並びにその効果的な施行が必要である。

国家レベルにおける法の支配のための国連の活動は, 運営上, 加盟国の要請または安全保障理事会の委任に応じて, 加盟国の政策, 優先事項及び計画に基づき, 加盟国の利益のために実施される技術支援及び人材育成で構成される。これにより, 国連は, 対象国のニーズに柔軟に対応し, 一定の決まりきった方式や, 外国モデルの輸入を避け, 対象国の調査, 地域的ニーズ, 要望及び幅広い参加に基づいた支援を行うことができる。

ア. 指針原則

1. 国際規範及び基準に関する基盤支援

国連の法の支配に関連する活動は, 国際法制度の 4 つの主要な柱である国際人権法, 国際人道法, 国際刑事法及び国際難民法とともに, その憲章を規範的基盤としている。無数の国連条約, 宣言, 指針及び原則は, 普遍的に適用可能な基準である。したがって, これらの規範は, ドナー及び支援提供者の価値観または経験を反映する輸出された国家モデルにはあり得ない正当性を盛り込んでいる。これらの基準は, 国連の取組のための規範要素を

形成しており、例えば、国連は、死刑を許容する裁判を設立したり、そのような裁判に直接参加せず、さらに大量虐殺、戦争犯罪、人類に対する犯罪または著しい人権侵害に対し恩赦を与える和平合意を承認しない。法の支配の問題に関する国連のアプローチは全て、適用可能な国際基準に基づいてその指針を形成し、実行すべきである。

2. 政治的背景への配慮

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、経済的また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における変化を必要とする。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出さない限り、技術支援はあまり成果が得られないであろう。現場の国連上級代表者は、法の支配を強化する政治的性質を理解し、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。現場の国連指導者は、国連本部及び国家の政治指導者及びその他の利害関係者と協力し合い、改革に対する政治的基盤を築き、法の支配を不適切な政治的影響または権利の濫用から防護する責任がある。

3. 国独自の状況に対する基礎支援

法の支配を強化する効果的かつ持続可能なアプローチは、国のニーズ及び潜在的可能性を徹底的に分析し、国家の専門的知識を最大限に活用することから始めなければならない。国連は、各国の法の支配に関する制度（公式的及び非公式・慣習的・伝統的）の状況及び性質、並びに社会におけるジェンダーの役割、少数民族の地位及び児童の状況を含め、法の支配制度の根底にある文化、伝統及び制度など、各国に特有の状況における法の支配及び司法に対する特別のニーズを注意深く考慮しなければならない。さらに、法の支配に関する支援は、当該国に適用可能な国際法上の義務と一貫していなければならない。国連は、近年の紛争の性質及び原因、または人権侵害の歴史など、法の支配の支援に対する必要性を引き起こしている数多くの要因を慎重に評価し、支援を適切に構築しなければならない。また、国連は、法の支配を強化するに当たり、あらゆる利害関係者に対しこの取組を推進する必要がある。

4. 人権及びジェンダーに関する正義の改善

国連は、法の支配の発展を支援するなかで、影響を受けやすい政治的、文化的背景及び運営上の状況に対し効果的に対応しようとするとき、多くの難題に直面する。国連は、支援のなかで、女性、児童、少数派集団、難民、強制移住者、及び国内で阻害され差別される

可能性のあるその他の集団のために、国際法に基づいて確立された権利を見逃してはならない。性差別はあらゆる文化の中で浸透しており、法の支配のための取組のあらゆる局面でジェンダー問題に注意を払う必要がある。国連は、児童の権利及び児童が被害を受けやすいことに細心の注意を払いながら、平等性に基づいて、あらゆる人に対する法の支配の確立を支援する責任を負う。社会の支配的集団の権利を促進し、その他の者を無視するような法の支配の問題の解決は、回避しなければならない。

5. 国家の自主性を保障

法の支配のためのいかなるプログラムも、外部から輸入したのでは長期的な成功を収めることはできない。プログラム過程における主導権及び意思決定権は、国の利害関係者が握らなければならない。法の支配が発展するためには、国の利害関係者、とりわけ、政府の役人、司法及びその他の法の支配関係者、国の法曹者、伝統的な指導者、女性、児童、少数派集団、難民、強制移住者及び阻害されている集団並びに市民社会の完全な、かつ有意義な参加及び支援が必要である。経験により、改革への取組の中で、国家による国際法上の義務適用を集中的に支援し、社会の一体性、参加、及び透明性の原則を遵守し、正当性及び国の自主性を促進しながら信頼できる取組が行われた場合に、法の支配が強化されることが分かっている。有意義な自主性には、社会のあらゆる部門の法的エンパワーメントが必要である。

6. 国家の改革要素支援

国連のプログラムは、国家の改革要素を認識し、支援し、権利を付与しなければならない。国連は、国家の様々な利害関係者が、法の支配を強化し、持続可能な正義を確保するために議論を行い、その計画要素の概要をまとめる過程を促進しなければならない。その目的は、国の利害関係者が自らの展望、検討課題、改革への取組及び計画を形成することを支援することであり、改革のための国民の協議、理解及び支援が不可欠である。国連は、社会のあらゆる集団への働きかけを促進し、国民の自覚、教育キャンペーン及び国民の自主的な協議を支援しなければならない。市民社会組織、女性団体、法律団体、人権団体、被害者及び受刑者の弁護士、並びに除外される可能性のある者（例：非犯罪者で前体制の構成員及び元戦闘員）は、全員この過程で意見を述べる機会が与えられなければならない。児童及び青年にも参加の機会を与え、変化の建設的主体としての彼等の役割が認識されなければならない。

7. 一貫性のある包括的戦略アプローチの保障

法の支配の促進は、単に、技術的法律専門知識の提供ではない。国連による法の支配の支援は、国連組織内外の、とりわけ政治、法律、人権、開発及び社会科学分野における広範囲な専門知識及び観点を利用すれば最も効果的に行える。同様に、効果的かつ効率的な司

法制度及びその運営と管理のあらゆる側面を支援する包括的なアプローチが必要である。国連は、既存の計画プロセスの枠組みの中で、以下で構成される全体的かつ戦略的アプローチを展開しなければならない。

- 1) 法の支配の必要性及び問題を確定するため、国家の利害関係者が完全に、かつ有意義に参加し、合同徹底調査を実施する。
- 2) 調査結果に基づき、包括的な法の支配戦略の進展を支援する。
- 3) 戦略に基づいて、法の支配に関する国連共同プログラムを開発する。及び
- 4) アカウンタビリティ及び実施責任を割り当てる。

8. 効果的な調整及び協力

法の支配強化には、国連組織内の多くの機関及び広範囲な国際社会が実施する多数の活動が関係している。過去の取組は、個別で一貫性がなく、ドナーが主導して実施していたため、法の支配制度の発展は不均等かつ相矛盾する結果に終わり、長期間にわたる持続可能な改革を犠牲にして、短期間の、表面的な成果しか得られなかった。法の支配の支援が成功するには、あらゆる利害関係者が、包括的な戦略に基づいて調整し合いながら支援し、積極的に関与することが必要である。法の支配の支援に関わる全ての国連機関は、効果的な協調関係の下で共通のアプローチ及び戦略に従って活動しなければならない。国連の活動の成功は、国家との協力関係及びその自主性への支援にかかっていることを認識しなければならない。

イ. 法の支配強化のための枠組み

1. 国家の最高法として、とりわけ、以下の内容を含む**憲法またはそれに同等の法律**
 - 国際条約に定めるとおり、国際的に認められた人権及び基本的自由を取り入れ、その国内法への適用性を定め、違反に対する効果的かつ正当な法的救済を規定している。
 - 一人種、皮膚の色、性別、言語、宗教、政治的意見またはその他の意見、国籍、社会的出身、財産、出生またはその他の身分に基づく非差別を規定し、国の少数派集団を保護する。
 - 男女平等を規定する。
 - 政府及び政府関係機関の権限を定義し、機関相互の関係及び国民との関係において権限を制限する。
 - 緊急事態における非常権限及び人権及び自由の侵害を、国際基準の下で許容可能な程度に制限する。
 - 独立した、かつ公正な司法に権限を授与する。
2. 国際規範及び基準と一致し、人権を保護し、以下を含め効果的な救済手段を定める法

的枠組み及びその実施

- 公平な入国管理法，国籍法及び難民法
- 国際犯罪を含む刑法，法に抵触する少年を含む違反者，及び被害者，証人に対して効果的かつ公正な司法行政を保障し，特に，「犯罪及び権力濫用の被害者のための正義に関する基本原則」と一致する刑事訴訟法
- 特に，「被拘禁者処遇最低基準規則」と一致する監獄法及び規則
- 少数派集団，児童，強制移住者及びその他の疎外された，社会的弱者集団を保護し，彼らの特別な状況，その保護のための国際基準を考慮し，差別を禁止し，差別に対処する法律
- 女性の権利を男性と同様に法的に保護し，管轄権を有する国の裁判所及びその他の公的機関を通じて，あらゆる差別行為から女性を効果的に保護することを保障する法律
- 自由な結社，集会を保護し，出版，告訴，放送を保障する法律，及び表現，言論，情報の自由を尊重するその他の法律
- 不可侵の人権を保護し，文民統制及び監視を保障する有事法制
- 特に，司法独立に関する基本原則，弁護士役割に関する基本原則及び検察官の役割に関する指針で具体化されている基準を反映する，司法，法律実務及び訴追に関する法律
- 警察及びその他の治安部隊の行為を規制し，特に，法執行官の行動規範，法執行官による力，火器の使用に関する基本原則と一致した法律，指針及び指令
- 法律に基づく民事紛争解決のための公正な手続，並びに法律，規則，手続及び制度の公正な運営

3. 特に以下の内容を含む**選挙制度**

- 定期的に及び正当な選挙を通じて，国民の意思が，政府の権限の基礎になることを保障する。
- あらゆる人が母国の政府に，直接，または，暫定的な特別措置の適用を含め，自由に選ばれた代表者を通じて，参加する権利を保障する。
- 選挙を含め，公共サービスへの平等のアクセスを保障する。
- 共通の，かつ平等な選挙権及び投票の機密性を保障する。
- 政治権の分野における非差別を定め，脅迫を受けず，意見，表現，情報，集会及び結社の自由など，必須の権利を尊重する選挙の環境を保障する。
- 客観的で公平かつ独立した選挙管理及び不正の疑惑に関する独立した調査を定める。
- 法律に基づき，選ばれた政党及び候補者に対する権力の移譲を規定する。

4. 以下を含め，全ての人が平等にあらゆる人権を享受できることを保障されるように法

-
- 律を起草し，公布し，執行し，審理するために組織化され，資金力があり，人材育成され，体制が整っている司法，ガバナンス，治安及び人権の制度
 - 手続上透明な立法及び公布機関並びにその制度
 - 効果的な監視機関またはその制度（例：パリ原則と一致した汚職撲滅機関，国会委員会，国家人権機関，人権に関する独立委員会，及びオンブズマン事務所）
 - 誠実に法を裁き，管轄内のあらゆる者に対し平等に法を適用することを保障する適切な権限を与えられた，独立した公正な司法
 - 効果的な司法行政，治安の提供，犯罪防止の政策を立て，管理し，法律違反を捜査し，訴追する国家の制度的機能
 - 個人及び社会を保護し，差別なく法を執行し，適切な監視制度を含め，法律違反の容疑に対し適切な行動をとる警察及びその他の法執行機関
 - 自由剥奪に代わる選択肢，矯正措置を含め，安全かつ確実に人道的な刑務所及び更生制度を提供する矯正サービス
 - 経済的余裕のない者に対し，法律扶助，法律補助支援を提供し，法律違反の容疑者に適切で効果的な防御を提供するアクセスビリティー
 - 児童を含め，犯罪及び権力濫用の被害者，証人に対し，損害の救済を保障しながら司法行政に効果的に参加できるように支援する社会サービス能力
 - 男女平等に基づき，かつ児童を濫用，搾取，危害，ニグレクトから保護することを保障し，児童の最高の利益になるように，家族内の権利及び責任を効果的に審理する制度
 - 弁護士，裁判官，検察官，法執行官，刑務官の役務，規律及び倫理の文化を促進する専門的研修制度
 - 憲法またはそれに同等の法律，その他の国家の法律及び民主的政府に恭順し，国際人道法に従う軍隊及び民兵部隊
 - 裁判所，行政裁判所，代替紛争解決制度または伝統的な紛争解決制度を含め，個人，国家機関及び社会集団間の権利紛争解決のための効果的かつ利用可能な制度，並びに，特に財産及び住宅に関する紛争の公正な解決のための委員会または制度

5. アカウンタビリティーを保障し，正義を果たし，和解に達する目的で，過去の大規模な権力濫用の遺産に対処するため，国際規範及び基準を遵守しつつ国の状況に対応した**暫定司法手続及び制度**。特別犯罪裁判所，真実和解委員会，調査過程，補償プログラムのような司法制度及び非司法制度を含む。

6. 以下を含め，**法の支配強化に寄与し，責任者及び責任機関を有する公共及び民間の団体**

- 合法性の文化，法的エンパワーメントを促進し，国民が，自らの権利及び責任全て

を自覚し、教育を受けることを保障するガバナンスシステム

- 司法を平等に利用でき、平和的な紛争解決に参加し、地域の安全に対する必要性及び不安に対処する権利を与えられている地域共同体
- 行政権の行使及び権力の濫用を独立して監視するための司法制度及びその他の制度を十分に利用できること
- 強力な市民社会、特に、適切に人材育成され、設備が整い、資金提供を受け、組織化された非政府組織及び専門家団体、女性団体、労働組合及び地域団体
- 自由に活動し、責任を持ち、繁栄するマス・メディア

基調講演

法整備支援の現状と課題

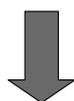
法務省法務総合研究所
国際協力部長 稲葉 一生

これまでの歩み

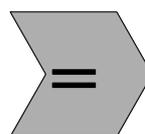
- ベトナム 1994年～
- カンボジア 1996年～
- ラオス 1999年～
- ウズベキスタン 2002年～
- インドネシア 2002年～
- 中国 2007年～

内容の変化

- 法令起草



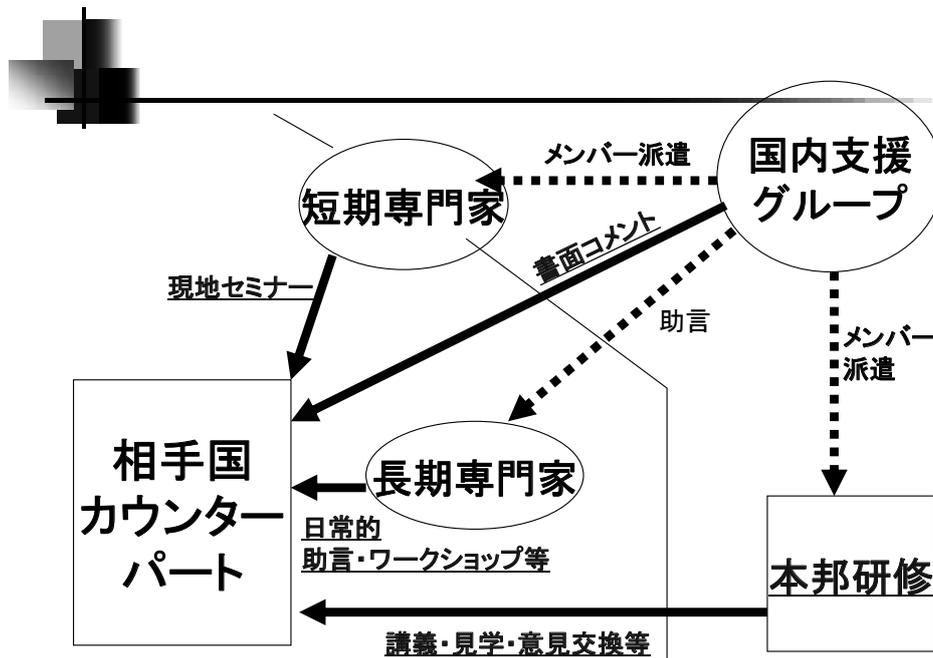
- 法令起草
(立法能力向上)
- 法運用体制整備
- 人材育成



キャパシティ・
デヴェロプメント

支援ツールの形成

- 現地専門家派遣
- 国内支援グループ
- 短期セミナー
- 本邦研修



法整備支援を取り巻く国内環境

- 自民党提言
 - 「世界に誇る我が国法整備支援の戦略ビジョン」
- 海外経済協力会議 → 戦略的推進
- 学問的研究の進展
- 若い世代の関心の高まり

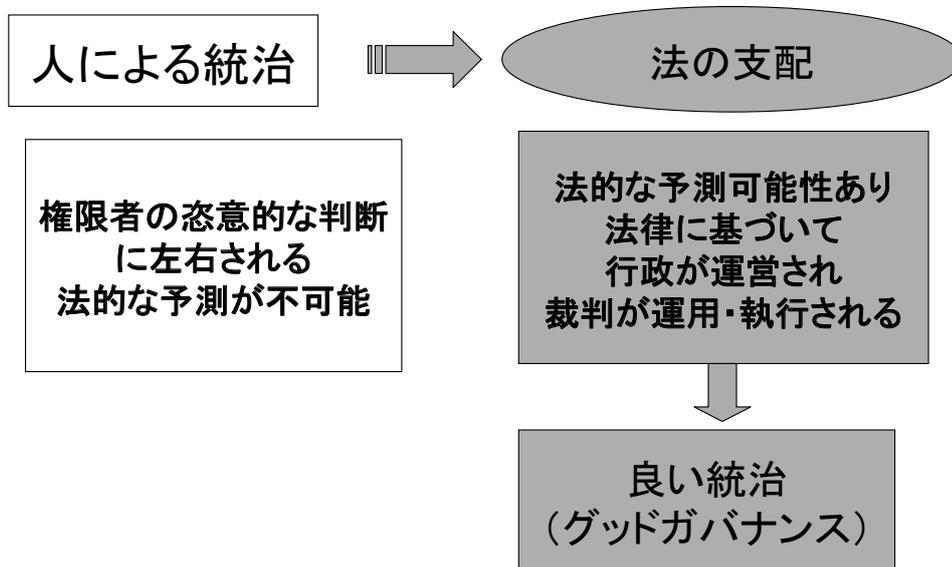
課題

- 目的論・戦略論の構築
- 法整備支援に適したプロジェクト管理・評価手法の開発
- 「司法アクセス」への対応
- 法整備支援に携わる人材の育成
- 通訳・翻訳者の養成

目的論・戦略論の構築

- 法整備支援の目的
 - 法の支配の確立
 - 人道支援
 - 経済協力
 - 平和構築
 - 人権擁護

法整備支援の目的



戦略論

- 対象国選択
- 支援分野の選択
- 実施戦略
- 出口戦略

法整備支援に適したプロジェクト管理・評価手法の開発

- PCM手法
 - 質的評価の困難さ

司法アクセス

- 従前の法整備支援(3つの柱)
 - 起草支援
 - 法運用体制構築支援
 - 法曹人材育成支援

- 国民の利用……司法アクセス

人材の育成

- 法整備支援に必要な知識・能力

通訳・翻訳養成

- 法整備支援
 - 言葉がツール

日弁連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

日本弁護士連合会
国際交流委員会・国際司法支援センター
矢吹公敏

法整備支援連絡会（2009年1月16日）

「日本弁護士連合会による国際司法支援活動の 基本方針」（案）

⌘ 基本的人権の保障と恒久平和主義

- ☑ 憲法前文の「恒久平和主義・平和のうちに生存する権利」
- ☑ 弁護士法1条および日弁連会則2条の「基本的人権の擁護と社会正義の実現」
- ☑ 「世界人権宣言をはじめとする国際的人権基準の普遍的遵守と保障の促進」を謳ったウィーン宣言およびその行動計画

⌘ 法の支配 (rule of law)

- ☑ 「人」ではなく、「法」による支配
- ☑ 法の下での平等、独立した偏向のない司法、無罪の推定、公平で公開の裁判の保証、強力で独立した法曹、依頼者秘匿特権などの「法の支配」の基本要素（IBA理事会決議2005）

日弁連の国際司法支援活動の実施における基本方針

- ⌘ 基本理念の実現
- ⌘ 政治的不偏性と中立性
- ⌘ 活動プロセス
 - ☐ 市民の自立支援
 - ☐ カウンターパート（共同実施者）との協働
 - ☐ フォローアップの実施
 - ☐ 安全性
- ⌘ 弁護士および弁護士会への支援活動
- ⌘ ODA（政府開発援助）との関係

「国際司法支援に関する基本方針」についての 考え方（案）についての一考察

- ⌘ 「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考えるのか？
- ⌘ 米国のODA（法整備支援を含めて）
- ⌘ 日本のODA大綱
- ⌘ アプローチの仕方やその力点の置き方による差異
- ⌘ 「民主主義の実現」と「民主主義」の定義

「司法アクセスと弁護士会の役割」マレーシア 会議報告

- ⌘ アジアにおける司法アクセスの未整備
- ⌘ 草の根で司法アクセスの拡充に貢献すべき弁護士会の役割
- ⌘ 日弁連のマルチ研修の経験
 - ☒ 2003年法律扶助国際会議（プノンペン）
 - ☒ JICA本邦研修（カンボジア、モンゴルなど）
 - ☒ AOTS研修事業
- ⌘ 何故、マレーシアで開催するのか？秘訣は？
 - ☒ 南南強力の実現・参加者の拡大・低廉な費用
 - ☒ 開催国弁護士会との共働

司法アクセス会議プログラム（1）

- ⌘ 法律扶助制度と弁護士会の役割
 - ☒ 各国の法律扶助制度の比較（実施機関、対象者、資金源、弁護士の従事体制、扶助適格要件）
 - ☒ 複数の実施期間における調整と効率化
 - ☒ 資金の獲得活動と弁護士会の役割
 - ☒ 資金不足を補う方法
 - ☒ 各国の問題点と対応策
- ⌘ 弁護士の過疎偏在問題と弁護士会の役割
 - ☒ 弁護士過疎偏在に対する弁護士会の取組み
 - ☒ プロボノ活動の義務化
 - ☒ 政府による活動と弁護士・弁護士会の独立

司法アクセス会議プログラム（２）

- ⌘ 司法アクセスを阻害するその他の要因と弁護士会の役割
 - ☒ 市民に対する法教育や情報提供
 - ☒ 弁護士の人口問題
 - ☒ 若手弁護士に対するスキルトレーニング
 - ☒ 弁護士養成課程の問題（ロースクールのカリキュラム、リーガルクリニック）
 - ☒ 司法における不正や腐敗の問題
 - ☒ 司法の独立の問題

司法アクセス会議の成果と今後

- ⌘ 司法アクセス会議での討議成果
 - ☒ 異なる点
 - ☒ 制度内容・予算・実施機関・弁護士会との関係
 - ☒ 共通する点
 - ☒ 過疎地で働く弁護士の不足、その原因と取組み

- ⌘ 今後の取組み
 - ☒ 司法アクセス国際会議の年次開催
 - ☒ ウェブサイトでの情報提供とアップデート
 - ☒ フィールドでの司法アクセスの相互協力

2009年1月16日

法整備支援連絡会資料【1】

日本弁護士連合会国際交流委員会
国際司法支援センター・矢吹公敏「日本弁護士連合会による国際司法支援活動¹の基本方針」(案)

1. 基本理念

日本弁護士連合会(「日弁連」)の国際司法支援活動は、以下に述べるような基本理念に基づいて実施されるものである。

(1) 基本的人権の保障と恒久平和主義

日弁連は、現憲法を擁護することを活動の基本としてきた。憲法前文では、恒久平和主義・平和のうちに生存する権利を謳い、「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において名誉ある地位を占めたいと思う。」という国際的な協力の責務を規定している。

さらに、弁護士法1条1項は、「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする。」と規定され、これを受けて日弁連会則2条は「本会は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現する源泉である。」と明記している。日弁連は、この使命を遂行するために会員とともに協働しているのである(同会則3条)。

また、日弁連では、世界人権宣言をはじめとする国際的人権基準の普遍的遵守と保障の促進とが、全ての国の厳粛な責務であることを謳ったウィーン宣言およびその行動計画(世界人権会議1993年採択)の実施に積極的に関与・協力していくことを決意し、宣言しているが²、日弁連の国際司法支援活動もこの責務の実行の一環として考えるべきである。

日弁連が国際司法支援活動を実施する際にも、憲法に謳われた恒久平和主義・基本的人権の尊重、弁護士法1条の基本理念および国際人権基準の遵守と保障への決意に従い、国際協力を実施する責務を自覚し、我が国最大の人権NGOとしてその国際司法支援活動を行わなければならない。

(2) 法の支配

日弁連では、憲法の底流に流れる「法の支配(rule of law)」の実現のために日々努力しているところであるが、その国際司法支援活動においても同様である。

¹ 政府では司法に関する国際的支援活動を「法整備支援」と呼んでいる。他方、日弁連内部では、「法整備支援」が当初立法支援活動を中心としてきたことから、より幅の広い活動を想定して「国際司法支援」という用語を使用してきた。そこで、基本方針の策定にあたっては、「国際司法支援」という用語を使用している。日弁連では、1999年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」を設立し、同制度の規則において「国際司法支援活動」を定義している(制度規則第2条)。

² 1998年9月18日第41回人権大会宣言。

そこで、日弁連では、その司法改革実行宣言³において「法の支配」が社会のすみずみにまで及ぼされ、市民の期待にこたえる司法を実現することが、弁護士・弁護士会の市民に対する責務であると述べているが、その責務は国内にとどまらず、国際的にも遂行されるべきものである⁴。日弁連が、国際司法支援活動を実施するに当たっても、「法の支配」の実現に向けた活動であることを基本理念の一つとすべきである。

2. 基本方針

上記の基本理念に基づき、日弁連の国際司法支援活動の実施に当たっては、以下の基本方針を念頭において行うものとする。

(1) 基本理念の実現

日弁連の国際司法支援活動は、基本的人権の保障・恒久平和主義・法の支配という基本理念を実現することを目的とすべきである。

(2) 政治的不偏性と中立性

日弁連の国際司法支援活動は、政治的不偏性・中立性に基づくものでなければならず、実際の活動の実施にあたってはこの点に十分に留意するべきである。

(3) 活動プロセス

国際司法支援活動を実施するに当たっては、原則として以下の点に留意すべきである。

ア. 市民の自立支援

国際司法支援活動は、現地の実情に応じた支援でなければならず、現地からの要請に基づいた自立支援によるものとする。現地では、政府、市民、企業など様々な利害関係者がいるが、日弁連の活動は、常に最終的な受益者である市民の立場に立脚した自立支援を目的とすべきである。

イ. カウンターパート（共同実施者）との協働

上記ア.の目的を実現するために、現地のカウンターパート（共同実施者）との協働を図るべきである。

ウ. フォローアップの実施

日弁連が行った国際司法支援活動が本基本方針に沿ったものであるか常に検証するべきである。そのため、その活動について活動中およびその後にフォロ

³ 第57回定期総会・司法改革実行宣言（2006年）

⁴ 司法制度改革審議会意見書（2003年）は、「国際社会は、決して所与の秩序ではない。既に触れた一連の諸改革は、ひとり国内的課題に関わるだけでなく、多様な価値観を持つ人々が有意的に共生することのできる自由かつ公正な国際社会の形成に向けて我々がいかに積極的に寄与するかという希求にも関わっている。」と謳い、さらに「発展途上国に対する法整備支援については、政府として、あるいは、弁護士、弁護士会としても、適切な連携を図りつつ、引き続き積極的にこれを推進していくべきである。」と述べているのも、その趣旨である。

ーアップ評価を行うことに努めるべきである。

エ. 安全性

日弁連が国際司法支援活動を実施するにあたっては、参加する会員等の安全性に十分に配慮して実施すべきである。

(4) 弁護士および弁護士会への支援活動

日弁連による独自の国際司法支援の活動として、対象国の弁護士および弁護士会に対する協力および弁護士制度の構築に関する助言を積極的に推進すべきである。⁵

弁護士は法曹の一翼を担う重要な役割を果たしており、特に途上国では、人権問題などが顕在化する中でその擁護者としての途上国の弁護士の活動は重要である。他方、こうした途上国の弁護士の活動の支援には政府 ODA が目を向けることは少なく、他の団体も支援活動を積極的にするわけでない。こうした環境のなかで、日弁連が、弁護士の団体として他の機関と重複しない支援協力活動を実施するという観点からも、日弁連が途上国の弁護士および弁護士会に協力することには意義がある。

(5) ODA（政府開発援助）との関係

政府とは異なる立場で国際司法支援活動を行う日弁連は、ODA との関係について慎重に検討の上で参加の是非を判断すべきである。

ODA 大綱では、司法の役割に触れる部分として、①「良い統治」(グッド・ガバナンス)に基づく開発途上国の自助努力、②個々の人間に着目した人間の安全保障、③平和構築の努力、④政府開発援助の実施にあたっては、国際連合憲章(特に、主権、平等および内政不干渉)を踏まえて、開発途上国の援助需要、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断すること、⑤開発途上国の民主化の促進、市場経済導入の努力ならびに基本的人権と自由の保障状況に十分に注意を払うこと、などの記述がある。これは日弁連の活動理念と相通じる点もあるので、ODA と有機的かつ効果のある協力活動(最大効率をあげる手法)を実施するために、上記の日弁連の基本理念および基本方針に反しないことを条件として、ODA と協働して活動することも考慮するべきである。⁶

⁵ 参照、弁護士の役割に関する基本原則(国連犯罪防止会議1990年採択)

⁶ 日弁連では、1996年から独立行政法人国際協力機構(JICA)が主催するインドネシア、中国、モンゴル、カンボジア、ベトナム、ラオス、などに対するに国際司法支援活動に協力してきたことはその現れである。

(参考)

当連合会の国際司法支援の軌跡

1. 日弁連の国際司法支援活動の経緯

日弁連では、我が国の法律家が海外（特に、東アジア諸国）で国際司法支援に積極的に参加する組織と制度を設計し、1996年から12年にわたり活動してきた。対象国は、インドネシア、インドシナ3国、モンゴル、ウズベキスタン、中国などである。最近では、JICAの各国際司法支援プロジェクトに協力機関として委員を派遣するなどして参加するとともに、カンボジアの弁護士を養成するプロジェクトを実施し（2005年8月終了、2007年12月再開）、約180人のカンボジア弁護士の養成に協力した。また、インドネシアではアチェの津波被害後の復興（調停制度の構築）に協力するなどしている。以下、各プロジェクトの概要について説明する。

(1) カンボジア王国

日弁連の司法支援活動において、カンボジア王国に関係する同活動が一番長い歴史を有している。また、その支援形態も、JICAのODAプロジェクトに参画するケース、日弁連独自にプロジェクトを提案して資金を得て実施するケースの2類型にわたる。また、その支援内容も、カンボジア王国の民法および民事訴訟法の立法作業、裁判官、検察官、弁護士等の研修（トレーニング）、クメール語文献の資料供与等司法支援全般にわたる。したがって、カンボジア王国への司法支援活動は、日弁連にとって一つのモデルケースとなり得るものである。以下、具体的活動を簡潔に説明する。

(a) JICAプロジェクトへの参画

日弁連では、1996年から2000年までJICAが主催するカンボジア法律家に対する本邦での研修に講師を派遣し、研修旅行を行う等の協力をしてきた。また、JICAは、1999年3月からJICAの重要政策中枢支援の一つである国際司法支援プロジェクトが開始され、同国の民法および民事訴訟法の起草に協力している。日弁連では、同プロジェクトの国内支援委員会および事務局に会員を派遣するとともに、カンボジア司法省に対し、これまで4名の会員がJICA長期専門家として赴任している⁷。

(b) カンボジア王国弁護士会に対する協力活動

日弁連では、日弁連独自のNGOプロジェクトの企画・実施を検討している。2000年10月にJICAの国際司法支援プロジェクトの一環として現地弁護士を対象に「民事紛争における弁護士の役割」、「法律扶助」、「弁護士倫理」、「刑事弁護士の研修」をテーマにセミナーを開催した。

その経験を踏まえて、2000年度から始まったJICAの小規模パートナーシップ事業を申請し、その第1号として承認され、同年7月からプロジェクトが開始された。同

⁷ さらに本年秋には1名が赴任する。

プロジェクトは、カンボジア王国弁護士会をカウンターパートとして、弁護士養成セミナーの開催および法律扶助制度の制度提案をおこなった。

前者については、上記のように JICA の重要政策中枢支援プロジェクトで起草されている同国の民事訴訟法の案文を資料として、「民事訴訟における弁護士の役割」をテーマに合計4回のセミナーが実施された。また、同時期にカナダ弁護士会およびリヨン弁護士会がカンボジア王国弁護士の養成プロジェクトを企画していたことから、3弁護士会によるユニークなプロジェクトとなった。

後者は、貧困層への司法サービスの機会保障 (access to justice) の視点から、カンボジア王国における法律扶助制度の確立に向けた制度調査および将来の提言が主たる事業である。現地で東南アジアの弁護士を招聘してアジア法律扶助会議を開催し、国連人権高等弁務官の地域代表も参加して、有意義な会議であった⁸。

(c) カンボジア弁護士養成

さらに、日弁連は、JICA からの委託事業 (開発パートナー事業) として2002年9月から3年間にわたる「カンボジア王国弁護士会司法支援プロジェクト」を受託し、中断していた弁護士養成校 (正式名称は、「Center for Lawyers Training and Professional Improvement of the Kingdom of Cambodia」) を復活させ、その後のプロジェクト継続期間を合わせた5年間で総勢約180名のカンボジア弁護士を養成した。このプロジェクトでは、日弁連では、カリキュラム・テキスト作りについて既に助言し、各科目毎にチューターを配置して技術指導を実施し、学校の運営についても、適宜助言を開始している。例えば、場所の調達でも、日弁連が大学関係者と交渉して側面から支援しており、職員の採用面接にも立ち会った。さらに、入学試験についても、公正な試験の実施方法について助言するとともに、試験当日はオブザーバーを派遣した。それ以外でも、資材の調達など幅広く支援してきた。また、リーガルクリニックを併設し、学生が実際に事件に触れる機会を設けた。また、このプロジェクトでは、カンボジア弁護士の継続教育およびジェンダー・トレーニングも実施した。

さらに、2007年12月から、日弁連が JICA から委託を受けて、弁護士養成校の支援を再開したところである。

(2) ベトナム

ベトナムの法制度整備に関する JICA の重要中枢技術支援活動でも、同プロジェクトの国内支援委員会に委員を派遣し、また JICA 現地長期専門家としてこれまで10年にわたり合計5名の会員が勤務している。さらに、同国での JICA 主催のセミナーおよび本邦での研修に、多くの会員が講師として参加してきた。

ベトナムのプロジェクトも、民法などの立法支援と法曹養成に分かれる。今年になり、統一弁護士会の設置に向けた手続が現地でなされているが、日弁連としては情報収集につとめている。

⁸ その結果、カンボジアに政府から法律扶助制度に資金が拠出されるようになった。

(3) ラオス

日弁連では、2000年5月に同国に関する司法調査を実施した。その結果も踏まえて以下のような協力活動を実施している。

JICAの同国に対する国際司法支援プロジェクトに協力し、これまで短期および長期の専門家として会員がそれぞれ1名現地で活動してきた。また、法務総合研究所からの要請によるラオスなどの研修に講師を派遣してきたが、現地の弁護士数はいまだ100名に達しない。日弁連は、今後の同国の弁護士育成に協力できる方途を模索している。

(4) モンゴル

モンゴルでは、JICAの弁護士会強化計画プロジェクトが4年間にわたり実施され、合計2名の会員がJICA長期専門家として、現地で勤務してきた。特に、モンゴルの弁護士会の調停センターの支援では、日本での研修を含めてセンターの強化に助言している。また、2007年1月には同国で開催された国際人権条約セミナーに会員2名が講師として派遣された。

(5) インドネシア

インドネシアでは、2007年からJICAの和解調停強化支援プロジェクトに会員1名が赴任して、現地の最高裁判所などのカウンターパートと和解調停規則の作成および調停人の育成プロジェクトを行っている。

(6) 中国

中国のプロジェクトは開始されたばかりである。中国の民事訴訟法および仲裁制度の改善について協力するプロジェクトで、日弁連からは委員を派遣し、また現地にもJICA長期専門家として会員1名が赴任している。

(7) 個別プロジェクト

日弁連では、2004年から毎年海外技術者研修協会(AOTS)の本邦研修事業に応募して、特にアジアの途上国(上記の各国の他、ウズベキスタン、東チモール、インドなど)から法曹を招聘して研修を実施してきた⁹。また、日弁連は、国際法曹協会(IBA)・シンガポール弁護士会・及びJICAとの共催により、2007年10月にシンガポールで司法へのアクセスに重点を置いた途上国弁護士会能力強化支援プログラムを実施した。

(8) 日弁連会員による活動

さらに、日弁連の活動とは別に、日弁連の会員が国際司法支援活動に参加している例も多い。

例えば、日本国内でのアジア開発銀行セミナーなどに対する講師派遣の他、これまで日弁連の会員が、国際開発法研究所(「IDLI」)のマニラオフィスで職員として勤務したこともある。また、欧州復興開発銀行(「EBRD」)にはこれまで合計3名の会員がそ

⁹ 2004年度は「アジアの競争法」、2005年度は「国際仲裁」、2007年度は「コーポレートガバナンス」がテーマであった。

の法務部に勤務し、模範担保法の起草等に関与した。東ティモールに国連ボランティアの一員として長期に滞在し、支援協力活動に従事している会員もいた。JICAのウズベキスタン破産法プロジェクトに現地で専門家として参加した会員もいた。また、カンボジアの総選挙の監視活動に参加した会員もいる。

(9) 今後の展開

日弁連は、今後国際的な法曹団体や各国の法曹団体と国際司法支援の分野でも協力を拡大していくことを検討している。

日弁連は、International Bar Association（「IBA」）の団体会員として、これまで同団体の人権活動に幅広く参加してきた。2007年には、紛争解決直後の国々に対する平和構築活動の一環としての国際司法支援活動を実施することを目的として、IBAが助力して設立されたInternational Legal Assistance Consortium（「ILAC」）の正式団体会員となり、積極的に参加するとともに、2008年度には、国連民主主義基金からの助成資金により、イラクの弁護士に対する国際人権法・人道法のトレーニングプロジェクトをIBAと共に実施することを予定している。

また、米国法曹協会（ABA）は、国際司法支援の分野で中東欧司法支援イニシアチブ（CEELI）プロジェクトなど歴史のある活動と充実した組織を有しているが、日弁連ではABAと協議を通じ、同団体が国連開発援助（UNDP）とともに実施するUNDPプロジェクトに積極的に協力してきたが、今後この協力を強化することを検討している。

2. 日弁連による支援体制整備

日弁連では、上記のような活動の広がりに対応し、かつ有意で適任の人材を派遣できるように組織・人・資金面での基盤整備を行っている。また、アジア地域の弁護士会との交流を深め、国際司法支援の分野でも有効な協力活動を行う努力もしている。以下、詳述する。

(1) 国際交流委員会国際司法支援センター

国際交流委員会では、部会としての国際司法支援センターを設置し、国際司法支援に機動的に対応できる組織作りを行っている。同センターには委員・幹事合わせて25名ほどの会員がこの分野での活動に従事し、事務局も設置している¹⁰。同委員会は、国際的な事項について日弁連執行部を補佐している国際室とも緊密に連携し、日弁連全体でのプロジェクトを実施している。

(2) 日弁連国際司法支援活動弁護士登録制度

日弁連は、国際司法支援活動に参加する会員のプールとして、1999年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」（「登録制度」）を設立した。日弁連は、数々の会員の派遣に対する要請に応え、より良い支援活動を実施するために、日弁連が情報の基地（ハ

¹⁰ もっとも弁護士は、日常業務に従事しながらの活動になるので、あくまで委員会の活動は所謂プロボノ活動に属する。

ブ) となって国際司法支援活動に参加する会員間の情報の交流・交換の機会を提供できるように登録制度を設立したのである。

日弁連では、登録制度に登録を希望する会員の登録申込について、データベースに入力した上でこれを管理している。国際司法支援活動に関して、国際機関、諸外国等から会員の推薦の依頼があった場合は、登録された会員に対してその情報を提供して希望者を募るか日弁連が登録者の中から適当な人材を推薦することになる。現在、この登録制度には約150人の会員が登録しており、実際にJICA長期専門家などの派遣に有効に活用されている。今後は、同制度の登録会員を増やすと共に、専門分野ごとの類型化などのより効率的なデータベース化を目指している。

(3) 国際司法支援に関する研修会

日弁連では、国際司法支援活動に興味がある会員を集め、JICA、国連人権難民高等弁務官事務所から外部講師を招聘し、「国際補償委員会と個人補償」、「難民の国際保護」「ODAと法整備」「日弁連の法整備活動」などのテーマで国際司法支援に関する研修会を開催している。

(4) 国際協力活動基金

国際司法支援も活動資金がなければ充実した活動はできない。日弁連は、非営利法人であり、会員からの会費でその活動が賄われている以上、国際交流委員会の予算の中でしか活動資金を支弁できない。そこで、先に述べたJICA開発パートナーシップ事業のように外部からの資金を調達する必要がある。そのためには、事業の会計が一般会計とは切り離されて管理され、その処理が透明でなければならない。そこで、日弁連では、2001年3月に「国際協力活動基金」を設置し、同基金のもとで国際司法支援活動資金が管理されている。

(5) アジア弁護士会会長会議 (POLA)

アジアにおける弁護士会の会長会議が毎年開かれ、2008年で19回目を迎える。第1回および第10回の会議は日弁連が主催し、同会議の情報センターとしての役割を日弁連が担っている。同会議では、アジアで起こっている法曹界全体の問題について幅広く討議し、人的交流の場ともなっているが、日弁連が国際司法支援を実施する上での情報収集にも役立っている。

2009年1月16日

法整備支援連絡会資料【2】

日本弁護士連合会国際交流委員会

国際司法支援センター・矢吹公敏

「国際司法支援に関する基本方針」についての考え方（案）についての一考察

1. 問題点

基本方針に「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。」という文言を加えることについて

2. 考え方

(1) 基本方針を討議する過程で、「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。」との文言を加えるべきであるという意見が提起されました。その意見によれば、例えば、ミャンマーを例にとり、欧米が開発援助などをせずに人権状況の改善や民主化の促進を図ろうとしていることが挙げられています。他方、わが国は、その ODA 大綱に民主化の状況や人権状況に配慮するという点を明記しているものの、融和的なアプローチで民主化を促す独自の戦略をとっていると説明し、ミャンマーに対して 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説明しています。いずれも、アプローチは異なるものの、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ことに違いがないという意見です。

他方、その文言を加えることに慎重な意見が提起されました。その理由は、上記のように同じ文言を使用しているにもかかわらず、実際の支援に大きな違いが生じるなど、そのアプローチの仕方やその力点の置き方で対応が随分変わることから、基本方針の解釈に将来意見の違いが顕在化する可能性があるというものです。

(2) 米国の ODA（法整備支援を含めて）は、長年途上国の国家機関には支援はしておらず、民間団体や NGO に対象を限ってきました。その理由は、対象国の民主化・基本的人権の保障が確立されていないという理由です。日弁連がこれまで法整備支援に参加してきたカンボジア、ベトナム、ラオス、ウズベキスタンなどの国でも、もっぱら NGO や民間の大学への支援に限定してきました。カンボジアの弁護士会についても政府と全く一線を画していた時期には支援したものの、1997 年の内紛以降カンボジアに民主主義が確立していないことを理由に長年支援を停止または減縮してきました。それまで米国の支援を受けて弁護士養成をしてきた弁護士会は、突然の支援の中止に弁護士養成校を閉鎖せざるを得ませんでした。

他方、日本は、ODA 大綱に民主化の状況や人権状況に配慮するという記載があるも

の、米国とは異なるアプローチを取り、それぞれの対象国の司法関係機関へ民法、民事訴訟法、破産法などの民事関係の基本法の協力をするとともに、裁判官・検察官・弁護士の法曹養成の支援をしてきました。こうした対象国はいずれも、民主主義・基本的人権に憂慮すべき点がありますが、現在の状況よりも、こうした貢献が将来の民主主義・基本的人権の保障の確立に有益であると考えているからです。カンボジアの弁護士会の弁護士養成校についても、米国が支援を中止したのちに日本政府が支援をし、日弁連が技術協力をして弁護士を養成し、その結果80人程度であった弁護士の数が500人以上に増え、法律事務所、NGOなどに勤務して、地方の司法アクセスにも貢献しています。

このように、「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。」という表現は、対象国やその機関の現在の状況に対する評価であり、そのアプローチの仕方やその力点の置き方で、対応が随分変わり得ることは確かです。

(3) 他方、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しなければ、支援が民主化や人権の保障の桎梏となる事態になる可能性があるため、その点に配慮すべきであるという考え方にも理由があります。

(4) そこで、基本方針(案)の2.(1)の「基本理念の実現」の項の「日弁連の国際司法支援活動は、基本的人権の保障・恒久平和主義・法の支配という基本理念を実現することを目的とすべきである。」にという文言に、「民主主義」の用語を明記することも一つの方法であると考えます。その結果、同文章を以下のようになります。

「日弁連の国際司法支援活動は、基本的人権の保障・民主主義・恒久平和主義・法の支配という基本理念を実現することを目的とすべきである。」

対象国で、将来にわたりそうした理念の実現を図ることを目的としていることは、対象国やその機関の現在の状況に対する評価をするよりも一義的です。その結果、勿論、十分に調査・検討した結果、その目的に資することがなければ参加しないという結論になります。

以上

2009年1月16日

法整備支援連絡会資料【3】

日本弁護士連合会国際交流委員会
国際司法支援センター・矢吹公敏

2008年12月1日

日本弁護士連合会
会長 宮崎 誠 殿

国際交流委員会副委員長	矢 吹 公 敏
国際交流委員会委員	宮 家 俊 治
当連合会会員(日本司法支援センター事業企画本部専門員)	池 永 知 樹
国際交流委員会幹事	鈴 木 多 恵 子

「司法アクセスと弁護士会の役割」

をテーマとするアジア途上国国際司法支援国際会議 報告書

「司法アクセスと弁護士会の役割」をテーマとするアジア途上国国際司法支援国際会議(以下「本会議」といいます。)の開催につき、下記のとおり報告致します。

1. 当連合会からの参加者構成

国際交流委員会副委員長	矢 吹 公 敏
国際交流委員会委員	宮 家 俊 治
当連合会会員(日本司法支援センター事業企画本部専門員)	池 永 知 樹
国際交流委員会幹事	鈴 木 多 恵 子
ローエイシア理事・執行委員	鈴 木 五 十 三
国際室嘱託	北 村 聡 子

*但し、鈴木五十三(ローエイシア理事)及び北村聡子(国際室嘱託)は、10月28日ディナー及び翌29日のみの参加である。

2. 本会議の概要

- (1) テーマ： 司法アクセスと弁護士会の役割
- (2) 時期： 2008年10月28日(火) から同月29日(水) まで

*但し、前日10月27日(月)夜に、マレーシア弁護士会主催による歓迎レセプションが開催された。また、会議終了後、同弁護士会企画により、希望者を募ってクアラルンプール地方・高等裁判所訪問が実施された。以上の企画を含めた本会議全日程の詳細については、後述4を参照されたい。

- (3) 場所： マレーシア クアラルンプール
- (4) 会場： Legend Hotel (クアラルンプール中心部) 内の会議室
- (5) 会議期間： 2日間
- (6) 会議実施： 当連合会及びマレーシア弁護士会による共同開催

3. 本会議開催の経緯

(1) 本会議開催提案の趣旨

当委員会は、マレーシア国クアラルンプールで開催される LAWASIA Conference 2008 の開催前に、当連合会と、マレーシア弁護士会 (Malaysian Bar Council) との共催で、同所において、主にアジア地域の弁護士をモデレーター又は参加者として、「司法アクセスと弁護士会の役割」をテーマとする国際会議を開催することを、以下の理由で提案した。

(2) 提案の理由

(ア) 企画の理由

当連合会は、その国際司法支援活動を推進するに当たり、憲法前文の国際的な協力の責務、弁護士法第1条及び世界人権宣言をはじめとする国際的人権関連条約を根拠とする基本的人権の保障と恒久平和主義を実現すること、及び我が国だけでなく世界、特にアジアの国々でも法の支配を実現する努力をすることを目指して、以下に述べるような国際的な司法支援活動をしてきた。

当連合会は、1995年からアジア諸国を中心とした司法支援を実施し、独立行政法人国際協力機構 (JICA) 及び法務省法務総合研究所が実施する司法支援プロジェクトに協力してきた。対象国は、中国、モンゴル、インドネシア、ベトナム、ラオス、カンボジアにおよび、また当連合会が協力してきたマルチ研修には、上記の国の他、マレーシア、インド、ウズベキスタン、東チモールなど他のアジアの国から多くの弁護士が参加してきた。¹

途上国の司法が抱える最大の問題の1つが、司法アクセスの未整備である。法の支配の実現には司法アクセスの充実が欠かせないが、未だ多くのアジアの途上諸国では、一般的に司法の力が

¹ 2007年、自由民主党でも法整備支援を日本の国際貢献の一翼を担うものとして取り上げ、「世界に誇る、わが国の法制度整備支援の戦略的ビジョン」と題する提言を行い、政府も海外経済協力会議において同活動を取り上げ、今後この分野でのわが国の積極的な活動を示唆しているが、同提言においても当連合会及び同会員弁護士の積極的関与に対する期待が謳われている。さらに、当連合会では、2008年の会務執行方針において、「法の支配を世界に広げるため、発展途上国等に対する法整備支援活動への協力について、基本方針を策定したうえで、さらなる拡充に取り組む。」という方針を決定し、その後本年6月25日には独立行政法人国際協力機構 (JICA) と連携協定を締結するなど、活動の強化を図ってきたところである。

弱く、市民が公正な裁判を受けることができないなど、司法へのアクセスが十分に確立されていないのが現状である。特に、市民の側に立ち、草の根で司法アクセスの拡充に貢献すべき弁護士及び弁護士会の地位、運営基盤及び運営能力等が脆弱であることが指摘されている。

そこで、アジアの発展途上諸国の弁護士及び弁護士会の地域協力を強化し、相互の経験を共有して、司法アクセスの充実に資する制度構築及び人材養成を可能にすべく、今般「司法アクセスと弁護士会の役割」をテーマとする本会議を、当連合会とマレーシア弁護士会の共催で開催することを提案することとなった。

具体的テーマとして、「弁護士の過疎偏在問題と弁護士会の役割」、「法律扶助制度と弁護士会」及び「司法アクセスを阻害する諸問題（法曹人口、弁護士養成等）と弁護士会」を設定し、これらを通じて、参加者が、司法アクセスの充実に向けて果たすべき役割について議論を重ねて問題意識を共有し、帰国後に、本国際会議の成果を各国弁護士会の活動及び運営等に活かしてもらうことが期待された。また、その成果を提言（recommendations）という形で内外に発表することも検討した。

（イ）同種会議の経験

- － 当連合会では、2003年11月に、カンボジア国プノンペンにおいて、アジア地域約10カ国の弁護士会の代表を集めて（参加者約100人）、法律扶助制度をメインテーマとするアジア法律扶助会議を共同開催した。
- － 2005年以降、経済産業省の外郭団体である海外技術者研修協会（AOTS）の研修事業に共催者として参加し、アジア諸国の弁護士20名程度を招聘して本邦研修を実施してきた。²
- － 2003年以降、カンボジア、モンゴルなどの本邦での研修事業を JICA から業務委託を受け、その招聘などのロジ作業を含めて実施してきた。

これらの経験からも、アジアの発展途上諸国間で経験及び情報等を交換し、その後の協力を推進するための本国際会議を開催することは極めて有益であると考えた。

（ウ）他の国際司法支援プロジェクトとの連携

アジア地域の各国（カンボジア、ベトナム、インドネシア、モンゴル、中国）に JICA から長期専門家として派遣されている当連合会会員及び JICA 本部専門家にも参加を要請し、各国での活動に役立つ情報交換の場とすることを検討した。

（エ）開催地について

マレーシア国クアラルンプールを開催地とした。アジアの発展途上諸国間での協力を推進するという観点からは、日本における開催ではなく、発展途上国における本国際会議開催が有効であると考えたからである。2008年10月29日から11月1日の間、マレーシア国クアラルンプールで LAWASIA Conference 2008 が開催されることに合わせて、かかる大会の開催直前に本国際会議を開催することで、当連合会の支出を抑えながら、より多くの参加者を集めることができると考えた。また、次に述べますように、開催地のマレーシアの弁護士会からは、共催につい

² 2005年度のテーマは競争法、2006年度は国際仲裁法、2007年度はコーポレートガバナンス

て内諾を事前に得ることができた。

(オ) 開催国弁護士会との共働関係

開催を予定しているマレーシア弁護士会に対しては、5月の国際法曹協会（IBA）のアムステルダム中間大会の際に、Dato’Ambiga Sreenevasan 会長に会議開催の可能性について打診し、基本的な了解を得て、その後同弁護士会の緊密に連携をとることとなった。

4. 参加者概要

本会議への参加者は、当連合会から各国の弁護士会等窓口に対して別紙1 Program Outline（プログラム概要）を送付することにより、本テーマについての適任者を募った。なお、かかる Program Outline 発送後、中国、シンガポール、タイの弁護士会からは本会議は欠席する旨の正式連絡があった。インド、ブルネイからは出欠に関する返信が最終的に得られなかったため、不参加となった。

本会議への参加者は、次頁一覧表記載のとおりである。当連合会からの参加者は6名、JICAからの参加者は6名であった。次頁一覧のうち、氏名に灰色の網掛けがある者については、当連合会が航空券代金及び(又は)滞在宿泊費を負担した。なお、フィリピン統一弁護士会の会長及びカンボジア弁護士会からの参加者1名は、当日急遽欠席となった(かかる両名の氏名は次頁一覧から削除している。)

参加者リスト

国名	弁護士会組織名称	参加者数	参加者
ベトナム	ホーチミン市弁護士会	1	Mr. Chu Khac Hoai Duong
	ハノイ市弁護士会	1	Ms. Nguyen Phuong Nhi
フィリピン	フィリピン統合弁護士会	2	Mr. ATTY Bonifacio T. Barandon, Jr
			Mr. Ramon Edison C. Batacan
インドネシア	インドネシア統一弁護士会	1	Mr. Harry Ponto
	インド弁護士協会 (AAI)	1	Mr. Firmansyah, S.H., LL.M.
	インドネシア弁護士会議 (KAI)	3	Mr. Indra Sahnun Lubis (President)
			Mr. Adnan Buyung Nasuition
Mr. Todung Mulya Lubis			
カンボジア	カンボジア王国弁護士会	1	Mr. Ly Tayseng
ラオス	ラオス弁護士会 ³	4	Mr. Phoumy Sioudomphan (President)
			Mr. Viengsavanh Phanthaly
			Ms. Vannaly Phounsavath
			Mr. Khamsouk Phommarath
モンゴル	モンゴル弁護士会	2	Ms. Enkhtuya Bavuu
			Mr. ALTANGEREL Oyunsaihkan
韓国	大韓弁護士協会	3	Mr. Tae Won Chung

³ ラオスからの参加者のうち、当連合会が費用を負担しなかった残りの2名については、同弁護士会を支援する UNDP が渡航費用等を支弁した。

			Ms. Hyun Mi Choi
			Ms. Hyun Hi Choi
オーストラリア	オーストラリア弁護士連合会	3	Mr. Ross Ray QC (President)
			Mr. Mark Woods
			Ms. Margery Nicoll
マレーシア	マレーシア弁護士会	3	Mr. Cecil Rajendra
			Mr. Shan Theivanthiran
			Mr. Ravindran Nekoo
日本	日本弁護士連合会 (JFBA)	6	Mr. Kimitoshi Yabuki
			Mr. Shunji Miyake
			Mr. Tomoki Ikenaga
			Mr. Isomi Suzuki
			Ms. Satoko Kitamura
			Ms. Taeko Suzuki
JICA 日本	JICA モンゴル	6	Ms. Miha Iizuka
	JICA ベトナム		Mr. Takayuki Ishinada
	JICA カンボジア		Mr. Atsushi Kamiki
	JICA 東京		Mr. Naoshi Sato
	JICA 中国		Mr. Takayuki Sumida
	JICA マレーシア		Mr. Hideo Tsukamoto

合計 37 名

5. 日程及びプログラム概要

本会議の日程及びプログラム概要については、下記表に記載のとおりである。本会議で得られた参加国の法律扶助制度、弁護士過疎問題などの概要、比較的知見は、本報告書に添付する池永知樹会員の報告書(別紙3)に詳細に記載されているので、参照されたい。

なお、当連合会からの参加者の所感については、後述6を参照されたい。

会議前企画

日時	プログラム	概要
10月27日 月曜 19:30~	歓迎カクテルレセプション @ the Monkey Bar Legend Hotel 10階 (マレーシア弁護士会会員、 本会議共同議長シバンシラン・シャン氏主催)	Legend Hotel 内のバーにて、マレーシア弁護士会主催により、カジュアルなカクテルレセプションが開催され、参加者のうち約25名が出席した。当連合会からは、矢吹、宮家、池永、鈴木が参加した。各参加者間には、本会議開始前に、他国の参加者との顔合わせ及び自己紹介を行うことができた。

本会議: 第一日目

日時	プログラム	概要
10月28日 火曜 10:00~11:30	モデレーターによる事前準備会合 @ Enggang Room 9階	本会議約2週間前までに、主催者により、参加申込書記載の経歴等を鑑みて各セッションにつき2名のモデレーターが選任され、同人らの間ではメール及び電話会議により、本会議の各セッション内容及び進行に関する協議が行われてきた。本準備会合において、各セッションの重要テーマの確認及び進行方針について、矢吹公敏共同議長作成の進行案に基づき、最終の打合せが実施された。
11:40~12:00	参加登録 @ Enggang Room 9階	マレーシア弁護士会スタッフにより参加者登録手続が行われ、会議資料等が一式配布された。 また、当連合会宮家及び鈴木により、該当者に対する渡航費用償還手続を行った。
12:00~13:00	ランチ(ビュッフェ) @ Di'Atas Brasserie 9階	ランチ会場において、各国から1名ずつパネルへの参加を要請した。

<p>13:15~13:30</p>	<p>開会式 @ Enggang Room 9階</p> <p>歓迎の辞: Ms. Dato' Ambiga Sreenevasan マレーシア弁護士会会長</p> <p>開会の辞: 矢吹公敏 本会議共同議長 日本弁護士連合会</p> <p>Mr. Shan Theivanthiran 本会議共同議長 マレーシア弁護士会</p> <p>司会:宮家俊治 日弁連</p>	<p>マレーシア弁護士会会長による歓迎の辞は、法の支配を貫徹には、全個人が自由かつ全面的に司法にアクセスできることが不可欠であるとした上で、マレーシアにおける司法アクセスの問題点を特に政府に対して厳しく指摘するものであった。</p> <p>すなわち同国には、同弁護士会の資金により運営される Legal Aid Center と、政府資金により運営される Legal Aid Bureau があるが、後者は、有罪答弁を行った者のみを刑事弁護支援の対象とするにとどまるため、弁護士会が運営する前者機関が対象外者の弁護を一手に担当しており、かかる現状が弁護士会にとって負担となりつつあること、そして、近い将来市民のニーズに対応できなくなるといった懸念を表明した。そして市民に司法アクセスを提供するのは政府の責任であるとして、司法アクセス拡充のための資金提供を求めた（当該スピーチの詳細は別紙4を参照されたい。また、同スピーチは別紙5のとおり現地で新聞報道された。）。</p> <p>矢吹公敏本会議共同議長は、続く開会の辞において、当連合会の設立目的や国際司法支援活動実績に言及しつつ、アジア諸国における司法アクセスに関する知識経験の共有の重要性を指摘して、本会議への抱負を述べた（当該スピーチの詳細は別紙6を参照されたい。）。</p> <p>なお、開会式には、約10社のメディアが取材に訪れ、うち2社が、主にマレーシア弁護士会会長による上記スピーチ内容について新聞記事を掲載した。</p>
<p>13:30~15:30</p>	<p>セッション 1: 「法律扶助制度と弁護士会の役割」</p> <p>モデレーター:</p>	<p>セッション1は、左記2名のモデレーターにより、主に以下のテーマに基づき、各国からの参加者代表により構成されるパネルによる報告と、会場の参加者全体を含めたディスカッションにより進行した。</p>

	<p>Mr. Ravindran Nekoo マレーシア弁護士会</p> <p>Mr. Mark Woods オーストラリアバーカウ セル</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Information Sheetに基づく各国の法律扶助制度の状況(主に、法律扶助を担う団体、扶助事業の対象、資金源、法律扶助に携わる法律家の従事体制、扶助適格要件の点) 2. 複数の実施機関における調整と効率化 3. 資金獲得活動と弁護士会の役割 4. 資金不足を補う方策等 5. 各国の法律扶助制度における問題点と取組
15:30~16:00	休憩	
16:00~18:00	<p>セッション2: 「弁護士の過疎偏在問題 と弁護士会の役割」</p> <p>モデレーター: Mr. Ramon Edison Batacan フィリピン統一弁護士会</p> <p>Mr. Shan Theivanthiran マレーシア弁護士会</p>	<p>セッション2は、左記2名のモデレーターにより、主に以下のテーマに基づき、セッション1と同様に、各国からの参加者代表により構成されるパネルによる報告と、全体ディスカッションにより進行した。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 弁護士過疎に対する弁護士会の取組 2. プロボノ活動の義務化の是非 3. 政府による活動と弁護士会の協調及び弁護士会の独立の問題
18:00 ~ 20:00	休憩	
20:00 – 22:00	<p>ディナー @ Enggang Room, 9階</p> <p>歓迎スピーチ: Mr. Cecil Rajendra マレーシア弁護士会法律 扶助委員会議長</p> <p>司会:宮家俊治：日弁連</p>	<p>当連合会主催のディナーには、当日欠席者が複数出たため当初予定よりは少なくなったものの、約35名が参加した。</p> <p>歓迎スピーチを行った Mr. Cecil Rajendra は、マレーシアにおいて Mobile Legal Aid (弁護士過疎措置等地方に弁護士自らが赴き、現地市民に対して法律相談等を行うこと) を実施した先駆者である。同スピーチにおいては、Legal Aid は政府等から恩恵的に与えられる福祉と捉えるべきではなく、基本的人権を支える重要な制度であることが強調された。</p> <p>その後、本日実施されたセッション1及び2のモデレーターから、簡単な感想が述べられた。</p> <p>各テーブルでは、第一日のセッションの内容と今後の各国における司法アクセス充実に向けての展望について活発な意見交換が行われた。</p>

本会議: 第二日目

日時	プログラム	内容
10月29日 水曜 09:00~11:00	<p>セッション 3: 「司法アクセスを阻害する諸問題と弁護士会の役割」 @ Enggang Room, 9階</p> <p>Moderator: 矢吹公敏 本会議共同議長 日本弁護士連合会</p> <p>Mr. Chu Khac Hoai Duong ホーチミン弁護士会</p>	<p>セッション3は、左記2名のモデレーターにより、前日のテーマを敷衍しつつ、主に以下のテーマに基づき、パネルによる報告と、全体ディスカッションにより進行した。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 市民に対する法教育や情報提供の必要性 2. 弁護士の総人口不足の問題 3. 若手弁護士に対する法曹教育の課題 4. 司法アクセス向上に携わる弁護士養成の方策 (Law School のカリキュラムへのプロボノ活動の取組、Legal Clinic 等) 5. 司法における不正・腐敗の問題 6. 司法の独立の問題 <p>また、最後に、矢吹公敏本会議共同議長により、参加者がアジアにおける司法アクセス確保及びアジアにおける情報及び経験の共有の重要性を確認した上で、今後も関係機関の間でネットワークを拡充・強化すべく最大限の努力を行うこと、具体的には、①ウェブサイト、メーリングリスト等において引き続き情報交換を行うこと、②各国の共通課題について、今後も定期的に協議の場を設けることに関するコンセンサスペーパーの採択が提案された。当該コンセンサスペーパーは、賛同する参加者により(あくまで個人のキャパシティーにおいて)署名されて、採択した。当該署名済みのコンセンサスペーパーは、別紙7を参照されたい。</p>
11:15~11:45	<p>閉会式 @ Enggang Room, 9階</p> <p>閉会の辞: Mr. Shan Theivanthiran 本会議共同議長 マレーシア弁護士会</p>	<p>本会議共同議長である Mr. Shan Theivanthiran により本会議の各セッション成果のまとめが述べられた後、当連合会鈴木五十三氏により、閉会の辞が述べられた。</p> <p>その後、集合写真の撮影が行われた(その他本会議に際して撮影された写真は別紙8を参照されたい。)</p>

	鈴木五十三 Executive Counsel of LAWASIA 日本弁護士連合会 司会:宮家俊治:日弁連	
--	---	--

会議後企画

時間	プログラム	内容
10月29日 水曜 12:00-15:00	クアラルンプール Jalan Duta 裁判所庁舎訪問 (マレーシア弁護士会による企画)	約2年前に完成したクアラルンプール地方・控訴裁判所コンプレックスを見学した。当該コンプレックスは、インドに次いで世界で二番目に大きい裁判所とのことであり、所属する裁判官は66名、法廷は77つあるとのことである。 裁判所内では会議室に案内され、控訴審裁判所の Commercial 部の裁判官及刑事控訴審裁判所の裁判官による質疑応答が行われた後、所内の図書館、法廷、訴状等書類受付窓口を順次見学した。 図書館には、マレー語のみならず、英文のジャーナル等が多数陳列されていた。 法廷には被告人が座る席の周囲に、腰程の高さの囲いが設けられていた。また証言等は音声認識ソフトにより速記される仕組みになっており、パソコンが設置されていた。法廷においては、裁判官に許可を得れば、英語の使用も通常認められるとのことである。

6. 当連合会からの参加者の所感

- (1) 第12～13頁 矢吹 公敏 「本会議開催の意義及び今後の展望」
- (2) 第14頁 宮家 俊治 「セッション3の所感」
- (3) 第15～16頁 鈴木多恵子 「本会議ロジ担当としての所感」

本会議開催の意義及び今後の展望

平成20年11月17日

矢吹 公敏

国際交流委員会副委員長

本会議開催の企画は約2年前にさかのぼる。当連合会では、JICAなどの外部機関から司法支援プロジェクトを受託して得た受託料を国際協力活動基金としているところであるが、その有効な利用を国際交流委員会で検討した結果、アジア諸国での司法の分野での国際支援会議に充てることになったことから本会議が企画されたものである。

発展途上国では、公的な法律扶助制度がない国が多く、そのような制度があってもきわめて限定されていることが常態である。また、途上国はもとよりそうでない国でも、地方での弁護士過疎問題は顕著であるといわれている。その結果、社会の隅々にまで法の光をあてるという司法の理想の実現には程遠いことになっている。さらに、弁護士養成、司法の汚職など、関連する問題も司法アクセスを阻害する要因となっている。本会議では、そのような問題について、参加国があらかじめ提出した情報シート(Information Sheet)に基づき意見を交換し、相互の問題点を理解し参考にするとともに、将来各国が司法アクセスの実現に協力して取り組むことを目指したものである。

会議は、3セッションとも大変充実したよい議論がなされた。法律扶助をテーマとした第1セッションでは、法律扶助予算・制度の成熟程度からオーストラリア・韓国・日本のグループ、マレーシア・フィリピン・インドネシアのグループ、モンゴル・ベトナム・カンボジア・ラオスのグループに分けることができるころ、政府管掌の法律扶助制度と弁護士会を中心とした民間の制度との協力・連携や、参加する弁護士を得ることの難しさなど、参加国において共通する問題も浮き彫りとなった。弁護士過疎・偏在問題を討議した第2セッションでは、弁護士の都市集中や過疎地域での弁護士不足について、税金優遇や支援金の支給というインセンティブを強化する意見がある一方で、そのような活動を義務化する方法によるべきであると意見もあり、双方の長所・問題点について検討が重ねられた。司法アクセスを阻害するその他の要因を検討した第3セッションでは、引き続き若手の育成・トレーニングの問題を討議するとともに弁護士の役割などの司法の機能に対する一般市民の認知度強化や、司法の汚職をなくし司法への信頼の構築が必要であることなどが検討され、予定していた弁護士養成制度の問題については十分時間をとって議論するに至らなかった。

以上のように、途上国支援という目的で会議を実施したが、既に経済的に発展している国においても司法アクセスに関する同様の問題を抱えていることを肌で感じる事ができた良い機会であった。

今後は、会議の最後に参加者個人が署名したコンセンサスペーパー(別紙7)に記載されているように、本会議を定期的で開催するとともに、各国の制度についてウェブサイトなどで情報交換することが望まれる。当連合会では、アジア弁護士会会長会議に関連するウェブページを有していることから、これに本会議に関する情報をリンクすることで、当連合会が情報センターとしての役割を果たしていきたい。

今回の会議は、当連合会が開催する国際会議について一つの示唆を与えたと思う。当連合会がアジアの一員として、アジアで果たす役割は決して小さくはない。また、それを世界に発信する

ことも期待されているとあってよい。このような活動が、さらに発展することを祈念している。

最後に、今回の会議は、マレーシア弁護士会の献身的な協力と当連合会の担当事務局の連携がなければ実現できなかったとあってよい。これらの方々に深く感謝して所感を締めくくりたい。

以 上

セッション3（司法アクセスを阻害する諸問題と弁護士会の役割）の所感

平成20年11月18日

宮家俊治

国際交流委員会委員

司法アクセスを阻害する要因として主として挙げられたのは、法曹人口の絶対数不足といった物理的な要因、弁護士の法的訓練未了や法的知識欠如といった質的要因であった。これらの問題は、セッション1の法律扶助予算の欠乏という財政的な要因、および、セッション2における弁護士の偏在及び過疎による物理的な要因と相俟って、日本を含めた東アジア及び東南アジアの社会資源や発展段階を背景とした、司法アクセスの阻害要因として程度の違いはあるものの共通項として抽出しうるものであろう。これらの問題点を改善し克服するために、各弁護士会のプロボノ活動奨励による法的サービスの拡充、若手を含む弁護士全体に対する継続的教育における創意工夫が紹介された。この点で、韓国における取り組みは、法的サービスを供給する側における物理的な拡充、財政的な拡大、質的な改善を図ったとしても、サービスを需要する側にニーズがなければ絵に書いた餅であり、司法アクセスは実効化しない、それ故、小中高校を含む市民に対する法教育を弁護士会が積極的に推進しているという報告は会場の注目を獲得した。

セッション3で議論された内容は、オーストラリアでは当然妥当するのであろうが、英国法の影響を強く受けている同国においては、視座の異なる問題意識があのではないであろうか。すなわち、司法サービスの担い手が既に多数存在し、法律扶助の資金も潤沢であることを前提として、司法アクセスをより実効化するべく、伝統的な裁判手続による救済から排除されかねない者を救済するため、拡散した利益を如何に保護するのかという視点（米国法流のクラスアクションに類似する視点）、さらに、正規の裁判手続だけではない多様な選択肢として、また、敷居の高い正式の裁判手続を敬遠する者を救済するために、ADR手続を整備する視点が存在する筈である。今回の会議においては、各参加国の問題意識を共通の土俵で議論しようとする意識が強かったためであろうか、同国からは次元の異なる視座の提供はなかった。しかしながら、この問題は、福祉国家イデオロギーにおける司法アクセス、さらには21世紀の司法アクセスを実現するためには避けては通れない視点であり、司法アクセスのさらなる充実を図るために、次回以降の会議で取り上げられることを期待したい。

加えて、今回の初会会議において、司法汚職が真正面から取り上げられ、約30分にわたり各国の状況を報告しつつ議論が展開された点は特筆に値しよう。司法汚職は市民の人権を侵害するという視点から、近い将来に、各国弁護士会が手を携えて共同宣言を発表し、アクションプログラムを採択することを強く期待したい。この課題において、日弁連が強いリーダーシップを発揮することを祈念する次第である。

そのためには、アジア太平洋地域の弁護士会のリーダーが多数参集するPOLAの開催に併行して次回以降の会議を開催することも検討に値しよう。

以上

本会議ロジ担当としての所感

平成20年11月18日

鈴木多恵子

国際交流委員会幹事

当職は、本会議開催にあたり、主にロジスティクス面を担当したので、以下主にその観点から以下所感等を述べることとする。

1. 共同主催者との連携について

当連合会が国外で会議を開催する場合には、現地の事情に詳しい現地弁護士会(パートナー)との協力関係が会議成功の鍵となるところ、今回は、ホテルの手配(宿泊、会議会場、食事手配含む)及び会場設営、資料印刷並びに当日受付作業につき、マレーシア弁護士会(以下「マ弁」という。)の全面的な協力を得ることができた。マ弁会長の強力な後押しにより同会の組織的支援を得たこともさることながら、実際の担当者である Shan Theivanthiran 氏(本国際会議共同議長、同会会員)及び Adilah Ariffin 氏(同会職員)の献身的協力を得たことが特に大きい。

もっとも、会議テーマ及びプログラム内容並びに参加者の確定は主に当連合会にて行ったので、それらの内容を正確かつ適時にパートナーと共有する必要があるが、上記担当者らとのコミュニケーションが、英語(マレーシア社会では英語が準公用語である。)で正確かつ滞りなく行われた点も大きい。今後の開催にあたるパートナーの選定にあたっては、特に事務担当者とコミュニケーションが正確かつ適時にとり得るか(すなわち、一定の英語力があり、メールや電話等で適時に対応できる環境にあるか)という点も重要な考慮要素となると思われる。

2. 参加者の招聘について**(1) 経理に関する留意点**

今回、アジアの発展途上国のうち予め指定した国からの参加者に対しては、居住地からクアラルンプール間の往復航空券代を当連合会が支出することとしたが、それに伴い、当連合会内の経費処理との関係で種々の留意点が生じた。

当該参加者に対しては、一律現地におけるドル現金支払い対応としたが、かかる処理のためには、事前に領収書写しを取得する必要があるが、また現地通貨換算について疑義が生じないように、事前に(できれば招待状を発送する段階で、当該招待状において)明確に告知しておくことが必要である(本会議における記載の方法については別紙1を参照されたい。)。経理に絡む事務処理については、その他細かい留意点があるので、今後の効率化等を考えて十分にノウハウを蓄積・共有しておく必要がある。

(2) 招聘国及び開催日程について

なお、今回当連合会が費用を負担しないこととした中国、シンガポール、インド、ブルネイからは、結局会議への参加を得られなかった。これらの国に対して次回以降どのように参加を呼びかけるのかという方策も検討する必要がある。なお、本会議は、当初 LAWASIA 2008 マレーシア大会と日程を合わせることで、参加者の確保を図ることも意図していたが、招聘者のうち LAWASIA にも参加した者はごく一部に限られたようである。但し、韓国、オーストラリアから

の参加者は、全員 LAWASIA にも参加していた点において、特に渡航費等を自己負担する国からの参加者の便宜の為には、LAWASIA 等他の国際会議と日程を合わせることは、引き続き検討に値すると思われる。

3. 参加者との連絡について（メーリングリストの必要性）

全参加者が40名弱と国際会議にしては比較的小規模での開催とはいえ、参加者からの日程、ホテルに関する問い合わせに対して個別に応じるのは非効率（又は不可能）である。よって、今回は参加者確定後早期にメーリングリストを立ち上げ、参加者共通の情報（プログラム、ホテル手配等）については、当該メーリングリストを通じて一斉配信することにしたところかなりの効率化が図られた。今後はかかる観点からの web site の活用も重要となろう。

4. 次回開催に向けての課題等

(1) 早期の事務局体制作り

当連合会内での承認を早期に得た上で、事務局体制を整えることが重要である。今回は、正副承認を得られたのが7月中旬となり、会議開催日まで3ヶ月を切る状況でスタートしたため、事務局として日弁連から参加者する者の日程を十分に確保することができなかった。また、同様に日弁連職員の日程確保もできなかった。この点、今後も本国際会議（又は類似の国際会議）の継続的に開催するのであれば、会員個人がその場限りで対応するというよりも、特に日弁連職員を派遣して、(国外において)当連合会が国際会議を運営する経験及びノウハウ等を蓄積していく必要があると思われる。よって、次回からは、早期に提案書を行い当連合会内で承認を得た後、当連合会内での体制作りに着手することが肝要となろう。

(2) 会議議題の検討

セッション3において、韓国の参加者が市民に対する法教育の重要性に触れたが、ラオスからの参加者からは地方の市民には弁護士という職業をそもそも知らない人がいる状況であるという話も出て、司法アクセスと市民の法教育という切り口は（当初あまり想定していなかったが）大変興味深かった。次回以降の会議でも、時間の許す範囲で司法アクセスをめぐる問題について、多面的なアプローチがなされることを期待する。なお、司法アクセス阻害に直接の関係があるかは必ずしも明らかではないが、例えば女性弁護士不足又は過疎問題も、高齢者や障害者も含めた社会的弱者又は貧困層の司法アクセスの問題の一部として、取り上げうる一観点とも思われた（但し、ジェンダーの問題は本会議に盛り込むのではなく、別立ての会議がより相応しいとも考えられる。いずれにしても、司法アクセスの問題は、本会議でも検討したとおりの様々な要因を有し多くの問題と絡み合っているため、他のプロジェクトや会議等との情報共有を図る等して多角的な分析をすることが引き続き有効であるように思われる。）。

以上

7. 参加者からのアンケート

本会議終了後、アンケートを実施した。その取り纏め結果は別紙9のとおりであるが、参加者も本会議内容に満足したことを示す回答が得られている。

8. 添付資料（別紙）

- 別紙1：プログラム概要（英語）
- 別紙2：プログラム概要（日本語仮訳）
- 別紙3：池永知樹会員報告書
- 別紙4：Dato'Ambiga Sreenevasanマレーシア弁護士会会長 開会挨拶（英語・概要訳）
- 別紙5：現地新聞記事
- 別紙6：矢吹公敏国際交流委員会副委員長 開会挨拶（英語・概要訳）
- 別紙7：参加者コンセンサスペーパー（英語・日本語仮訳）
- 別紙8：写真
- 別紙9：アンケート結果（英語・日本語仮訳）

以 上

平成 20 年(2008 年)11 月 17 日

報 告 書

弁 護 士

日本司法支援センター事業企画本部専門員

池 永 知 樹

日本弁護士連合会とマレーシア弁護士会 (Malaysian Bar Council) 共催の「アジア・司法アクセス会議」に参加し、東アジア諸国計 9 ヶ国(日本を除く)の法律扶助情報等を得ましたので、報告します。

<目 次>

第 1	国際会議の概要	
1	日時・場所	2
2	参加登録者	2
3	テーマ	2
第 2	総論	
1	はじめにー東アジアにおける法律扶助推進の多元的背景	3
2	欧米法律扶助とアクセス・トゥ・ジャスティス運動との関係	3
3	東アジアの社会福祉戦略との関係	5
4	東アジアの法整備支援との関係	6
第 3	各論	
1	各国の概観	8
(1)	各国の法律扶助の状況と発展段階	8
(2)	各国の弁護士過疎問題の取組状況	10
2	ラオス	11
3	カンボジア	13
4	モンゴル	13
5	インドネシア	15
6	ベトナム	16
7	マレーシア	17
8	フィリピン	18
9	韓国	20
10	オーストラリア	22
第 4	結語	

- 1 情報交換の有用性 ----- 25
- 2 東アジアのネットワーク形成の必要性 ----- 25

第1 国際会議の概要

1 日時・場所

平成20年(2008年)10月28日～29日

マレーシア・クアラルンプール

2 参加登録者

10ヶ国から計39名

ベトナム(2名)、フィリピン(3名)、インドネシア(5名)、カンボジア(2名)、ラオス(2名)、モンゴル(2名)、韓国(3名)、オーストラリア(3名)、マレーシア(3名)、日本(6名)の各弁護士会からの参加登録者のほか、UNDP(UN Development Program)関係者から2名、JICA(Japan International Cooperation Agency)関係者から6名、計39名の参加登録があった。

3 テーマ

法律扶助制度、弁護士過疎問題、司法アクセス保障のための諸課題について、各国から事前に information sheet の提出を受けた上、会議当日に討議を行った。

以下の各国情報、特に統計資料は、主に各国の information sheet の記載に基づいている。

第2 総論

1 はじめに一東アジアにおける法律扶助推進の多元的背景

近年の東アジア諸国の共通現象として、法律扶助制度をはじめとする司法アクセス保障に関わる諸制度の整備に積極的に取り組まれている点を指摘できる。

この推進力の背景は多元的であるが、本報告書では、①欧米法律扶助とアクセス・トゥ・ジャスティス運動との関係、②東アジアの社会福祉戦略との関係、③東アジアの法整備支援との関係の3点から、推進力の背景を説明する。

2 欧米法律扶助とアクセス・トゥ・ジャスティス運動との関係

欧米諸国において、もともと法律プロフェッションの慈善行為(charitable model)として取り組まれていた戦前の法律扶助スタイルは、戦後の社会福祉国家進展を主たる背景に、国家の責務として徐々に認識されるようになり、1970年代までに総合的な法律扶助法として結実し、公的資金の積極的な投入が行われるようになった。

すなわち、法律扶助の公的基盤を徐々に整えつつ、戦後社会福祉国家が成熟期を迎えた1970年代に、欧米諸国ではそれぞれの節目となる総合的な法律扶助法が制定されている(イギリス、フランス、スウェーデン、ドイツの1972年法、オーストラリアの1973年法、オランダの1974年法等)。また、ヨーロッパとの比較においては、社会福祉国家の範疇に含まれにくいアメリカにおいても、1974年に、ジョンソン大統領の「貧困との戦い」をスローガンとして、連邦資金を投入した法律扶助法が制定されている。

その後、先進諸国は、円熟期を迎えた1970年代以降、特に1973年の世界的規模の石油危機を契機として、経済の停滞をもたらし、1970年代末から80年代にかけて社会福祉国家批判が高まる。「小さな政府」をスローガンに公的規制依存から市場の活性化へと構造転換が図られるようになり、これと連動して、欧米諸国の法律扶助法も、予算削減や受給者範囲の厳格化といった緊縮傾向が強まっていく*1。ポスト福祉国家のもとで公的資金の効率的運用の要請が強まり、法律扶助の品質管理(マネジメント)を通して、効率的な司法アクセス保障を実現していく時代に入っている。「効率性」は、公的資金投入に見合う価値(Value for Money)の実現を追求するものであるが、反面、安上がりな粗雑サービスに転化する危険もあり、各法域において、司法アクセスの危機が指摘され

*1 たとえば、本会議に参加していたオーストラリアも、歴史的に欧米リーガルエイドの範疇に位置づけられるが、1997年以降、連邦予算が大幅にカットされるようになり、現場のサービスが先細りになっているとの指摘がある(本報告書の「オーストラリア」の項目を参照)。

るようになった*1。

しかし、法律扶助は、「法の支配」を核とする民主主義社会における不可欠な構成要素であり、他の社会福祉プログラムと同様のレベルで効率化・合理化を求めることはできない。この視点は、1948年の世界人権宣言を契機として戦後平行して歩みを進め、近年大きくクローズアップされるようになった世界的なアクセス・トゥ・ジャスティス運動と結び付いている*2。

特にヨーロッパにおいては、法律扶助について規定したヨーロッパ人権条約6条、及び同条約担保の中核を担うヨーロッパ人権裁判所が、この国際的潮流を支えてきた経緯がある。そしてヨーロッパ人権条約及び同人権裁判所の精神は、同条約及びEU体制のもとで、西ヨーロッパだけでなく、旧東欧諸国においても援用され、今日、ヨーロッパ全体において法律扶助の整備が促進されるという効果を持っている。

これらアクセス・トゥ・ジャスティス運動は、今日、アジア、ラテンアメリカ、アフリカにおいても観察される世界的潮流になっており、21世紀の司法アクセスに関わる

*1 The Transformation of Legal Aid, Edited by Francis Regan, Alan Paterson, Tamara Gorieli, and Don Fleming, Oxford University Press 2002, p1 は、以下のように指摘している。

「第二次大戦後、リーガルエイドは、いつくかの変化を経験した。最初の変化は、従来の慈善ベースから、公費を投じた大規模スケールへの拡大期である。その後、1980-90年代に逆行を始めたが、これは、この時期に政府が戦後社会福祉プログラムの運営に対する信頼を失ったことと連動して、リーガルエイド予算の削減を開始したことに基づく。かくして開業弁護士の慈善活動が再びテーマに上がり、多くの個人が自分自身で権利を守ることを余儀なくされるようになった。リーガルエイドは、絶え間ない変動のプロセスに置かれている。」

*2 International Legal Aid Group Conference(1992年に結成された世界各国の研究者・リーガルエイド機関関係者から構成される法律扶助研究団体)は、以下の指摘を行っている。
(<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.ILAG2007&n=39302>)。

「1990年代に、公的リーガルエイドを擁する先進国のすべてが、同様の困難に直面していることが一層明確になった。低経済成長下における法律扶助予算膨張の問題から、リーガルエイド受給資格は狭められ、受給者の負担コストは上昇し、受給者が利用可能なサービスの範囲は限定され、サービスの質についても新たな問題が生じるようになった。多くの政府が、リーガルエイドの効率的業務管理(マネジメント)に大きな関心を抱くようになり、コスト削減に無力なリーガルエイド供給機関に対して懐疑を抱くようになった。さらに、多くの先進国政府は、社会福祉国家改革に取り組んでおり、既存リーガルエイドの水準を維持することに対しては、新たな正当化根拠を必要としていた。しかし、仮にリーガルエイドが単なる社会福祉サービスの1つとして捉えられ、他の社会福祉プログラムと同様のレベルで効率化・合理化を求められるということであれば、極めて深刻な事態をもたらすことになる。リーガルエイドは、単なる社会福祉サービスに留まらない、法システムに対する公正かつ平等なアクセスを担う制度であり、『法の支配』を核とする民主主義社会において、不可欠の構成要素だからである。」

諸制度推進の大きな原動力になっている。

わが国の司法制度改革を含め、アジアのアクセス・トゥ・ジャスティスの推進力も、巨視的にはこのような国際的潮流の中に位置づけられる。

3 東アジアの社会福祉戦略との関係

戦後の社会福祉国家進展を主たる背景に、法律扶助が国家の責務として徐々に認識されるようになり、1970年代までに総合的な法律扶助法として結実した欧米諸国とは異なり、東アジア諸国の多くは、戦前は植民地支配の歴史があり、戦後、植民地支配を脱却した後も権威主義体制が存続した歴史的経緯により、欧米諸国のような市民主導による自生的な社会福祉国家の潮流は観察されなかった。

代わりに、多くの東アジア諸国においては、急速な経済発展を牽引していく「国家」の位置づけが重要であり、国家こそが資本家を育て、地主を退場させ、労働者の要求を抑制しつつ、急速な経済発展を牽引するとともに、ある程度の社会福祉を実現してきた経緯がある。そして、急速な経済発展と1980年代後半からの民主化の潮流と1990年代後半のアジア経済危機の衝撃によって、福祉システムの構築・再編が促されてきた歴史がある。

他方、欧米諸国においては、社会福祉国家の円熟期を迎えた1970年代以降、特に1973年の世界的規模の石油危機を契機として、経済の停滞をもたらし、1970年代末から80年代にかけて社会福祉国家批判が高まり、「小さな政府」をスローガンに公的規制依存から市場の活性化へと構造転換が図られるようになった。

この欧米諸国から発信される時代潮流は、アジア諸国にも大きな影響を及ぼし、後進国にある程度共通な「思想的早熟性」として、従来型の福祉国家はもはや維持できず、これからは「市民社会」の役割が重要になるという理念が(公的規制依存からの脱却手段としての「市民社会」論)、今まさに福祉国家を構築しつつあるかもしれない後発諸国にも伝播してきた。例えば、韓国の「生産的福祉」は、国家福祉の拡充を主張しながらも西欧諸国とは一定の距離をとり、政府責任の原則とともに民間の自律的参加による政府と民間の役割分担の原則が強調されている。台湾の「中間路線」も、社会保障システムの確立が唱えられつつ、グローバル資本主義の時代にあつては、社会福祉の理想が高すぎてはならないとし、同時に「ボランティア台湾」が提唱されている。香港やシンガポールでは、福祉国家は未だ政治的禁句とされ、対照的に市民社会については好意的であり、活力ある第三セクターが望ましいものとされる。^{*1}

日本においても、1973年、政府は「活力ある福祉社会の実現」を目的とした「経済社会基本計画」を策定し、同年を「福祉元年」とすると宣言したが、同じ年の石油危機を契機として日本の高度経済成長は終焉し、「福祉見直し論」が政府を中心に主張され始める。そして、1979年、政府は国家の経済計画である「新経済7ヶ年計画」で、日本型福祉社会の構想を示し、ここでは、①高福祉・高負担を特徴とする欧米型福祉国家

*1 以上について、上村泰裕「東アジアの福祉国家—その比較研究に向けて—」(大沢真理編著「アジア諸国の福祉戦略」ミネルヴァ書房2004年)p35-41, p45-55

の否定、②個人の自助努力の重視、③企業福祉を代表とする市場システムなど民間活力の重視等が謳われている。

このような欧米諸国と東アジア諸国の歴史プロセスの相違によれば、戦後の社会福祉国家進展を主たる背景に、法律扶助が国家の責務として徐々に認識されるようになり、1970年代までに総合的な法律扶助法として結実し、公的資金の積極的投入が行われるようになった欧米諸国の法律扶助発展プロセスは、東アジア諸国にはストレートにあてはまらない。

むしろ、東アジア諸国においては、政府責任の原則とともに民間の自律的参加による政府と民間の役割分担の原則が強調される面があり、このような側面からの「市民社会」が評価され、これを支えるための要として司法制度改革が位置づけられている面がある。

わが国の司法制度改革においても、市民は、「重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしい簡素・効率的・透明な政府を実現する中で、自律的かつ社会的責任を負った主体として互いに協力しながら自由かつ公正な社会を築き、それを基盤として国際社会の発展に貢献する」*1 主体として位置づけられている。簡素な政府の下での、民間の自律的参加による政府と民間の役割分担の原則が強調され、法律扶助制度をはじめとする司法アクセス保障に関わる諸制度も、社会福祉国家の責務としてではなく、民間の自律的参加による公正な市民社会を構成するための要として、位置づけられている側面がある。

4 東アジアの法整備支援との関係

東アジア諸国における法律扶助制度は、発展途上国に対する法整備支援プログラムの一環として展開されてきた経緯もある。

概括的には、以下のとおり、発展途上国に対する法整備支援活動は、対象地域における強固な権威主義的政治体制の抵抗と、対象地域の内在的諸条件を軽視して先進国モデルを性急に導入しようとした自国中心主義などによって一旦失敗したが、旧東欧諸国やアジア諸国をはじめとするアクセス・トゥ・ジャスティスの世界的潮流と結びつき、再び活発になった。*2

(1) 第1期（第二次大戦後～1960年代中盤）

発展途上国が発展過程を辿れば、自ずと西側価値観（自由主義、自由市場）に類似した経済的・政治的・社会的制度を構築しうるはずであるとの素朴な理念を背景とした時代である。中央集権的、官僚的制度を構築することを目指した途上国支援が行われ、司法制度に対する支援は相対的に考慮されなかった時代とされる。

*1 司法制度改革審議会意見書 p4

*2 第1期から第5期までの分類については、以下の論文を参考にした。

Erik G. Jensen, *The Rule of Law and Judicial Reform :The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformer's Responses*, *Beyond-Common Knowledge -Empirical Approaches to the Rule of Law*, Edited by Erik G. Jensen and Thomas C. Heller, Stanford Law and Politics, Stanford University Press 2003

(2) 第2期 (1960年代中盤～1970年代)

司法制度整備こそ経済発展につながるとの理念から、司法機関及びそれを担う法律家の整備・育成がクローズアップされる時代に入る。

しかし 1960-70年代を通じて、発展途上国の経済成長失敗、政治機構の悪化、独裁蔓延などにより、悲観的様相を呈するようになる。

(3) 第3期 (1980年代)

世界銀行、アジア開発銀行、米国国際開発庁 (USAID) の司法支援プログラムが登場するなど、巨大ドナーをバックに、大規模に法移植が取り組まれる局面に入る。支援プログラムはラテン・アメリカで始まり、その後アジアに展開する。

法整備支援を通じて民主主義を促進するとの理念を背景に、冷戦終結の効果も相乗し、巨大ドナーの支援のもと、トップダウン方式に司法の独立、立憲主義、政治的自由及び刑事法に関連する移植プログラムなどが組まれた。

(4) 第4期 (1990年代)

グローバル化を背景に「経済発展のための法支援」の視点が強調される。

国際開発金融機関 (MDBs)、世界銀行 (World Bank)、米州開発銀行 (IDB)、アジア開発銀行 (ADB) などの多国間銀行の資金提供 (巨大ドナー) がクローズアップされる時代に入る。

地球規模での安定した投資の実現、経済発展のためには、地球規模での機能的な司法制度が必要であるとの理念 (二当事者間の契約関係だけでなく外国及び国内の投資家の財産権が保障され、行政府と立法府がその法体系の枠内で行動すること) に基づき、西側法制度の発展途上国に対する移植を支援する。

その性格上、会社法、取引法、倒産法といった分野の移植プログラムが強調されたが、他方で、安全な経済活動実現のためには、刑法、刑事手続法、人権保障の側面の看過ができないとして、法律扶助関連分野の移植にも力が注がれるようになった。

ここにおいて、法律扶助をはじめとする司法アクセスに関連する諸制度の支援がクローズアップされる時代に入る。

(5) 第5期 (現在)

第3期に象徴されるトップダウン方式が、支援対象国の実情を無視した独善的手法であるとの反省などから、新たに、支援対象国との協働の視点を重視したリーガル・インパワーメントの手法による支援の模索が行われるようになり、現在に至る。

わが国の司法制度改革においても、「こうした支援への取組は、我が国が国際社会の一員としての主体的な役割を果たす上で重要であるとともに、経済社会のグローバル化が進む中で、円滑な民間経済活動の進展にも資するものである。このため、発展途上国に対する法整備支援については、政府として、あるいは、弁護士、弁護士会としても、適切な連携を図りつつ、引き続き積極的にこれを推進していくべきである。」*1 と指摘され、法整備支援活動が積極的に展開されている*2。

*1 司法制度改革審議会意見書 p55

*2 矢吹公敏「日本弁護士連合会と国際司法支援活動」(ジュリスト 1358号)p9-16

第3 各論

1 各国の概観*1

(1) 各国の法律扶助の状況と発展段階

本会議に参加した計10ヶ国について、法律扶助の発展段階ごとに概括的に整理をし、各国の状況を概観すると、以下のとおりである。

① 国際基金(国連開発基金、アジア財団等)をはじめとする海外ドナーによる法律扶助が中心である国家

ラオス、カンボジアがあげられる。

弁護士制度を含む全般的なインフラ未整備の問題が背景にある。たとえば、弁護士会が設立されたのが、ラオスが1996年、カンボジアが1995年であり、比較的最近のことである。

国際基金の援助が終了した後に、自国で法律扶助を運営、発展していけるかどうかが問われている。たとえば、ラオスの法律扶助は、主に国連開発計画とアジア財団に依拠しており、2010年までの資金提供はあるが、その後の制度運営の問題が残されているとの指摘がある。

② 弁護士会をはじ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、インドネシアがあげられる。

但し、モンゴルは、国際基金にも相当程度依拠していると思われるが、ラオス・カンボジアとの対比において、本範疇に位置づけた。たとえば、モンゴルの法律扶助プログラムの1つとして、国際基金とモンゴル政府の合同プログラムがある。資金分担については、法律扶助を提供するスタッフ弁護士の給与は国際基金が負担し、その他の人件費はモンゴル政府が負担するスキームになっている。これは、スタッフ弁護士の職務の独立性を確保するための配慮であるようにも思われる。

インドネシアは、弁護士会が設立したNGO団体の資金に全面的に依拠しているように思われる。他方、モンゴルは、ある程度の政府資金の提供が認められる。

これらの国々では、国の責務を明確にし、包括的な法律扶助法の制定を実現することが、将来の課題となっている。

③ ある程度包括的な法律扶助法が制定された国家

日本(2006年総合法律支援法)のほか、韓国(1986年法)、フィリピン(1987年法、2007年法)、マレーシア(1971年)、ベトナム(2007年法)があげられる。いずれの国においても、法律扶助実施機関が設置されており、日本では日本司法支援センター(Japan Legal Support Center)、韓国では韓国法律扶助公団(Korean Legal Aid Cooperation)、フィリピンでは公設弁護人事務所(Public Attorney's Office)、マレーシアでは法律扶助局

*1 以下、各国の予算規模を紹介する際には、単位はアメリカ・ドルで統一した(1ドル=100円で算定)。

(Legal Aid Bureau)、ベトナムではリーガルエイド・センター(Legal Aid Center)がこれに相当する。

法律扶助法の制定と法律扶助機関の設置がある国家間においても、たとえば以下の論点に限っても、大きな差異が認められる。

i 法律扶助実施機関の独立性

各国ともに法律扶助実施機関が設置されているが、政府からの独立性については、各国間に相当の差異がある。

ベトナムは司法省の直営下に置かれており、法律扶助実施機関の独立性は弱いように思われる。

フィリピンは、2007年法成立前は、公設弁護人の独立性が弱く、大統領の意に添わない活動はできない側面があったが、同法成立により独立性が高まり、正当な理由なく公設弁護人が罷免されることはなくなったとのことである*1。

韓国は、韓国法律扶助公団の前身は、1972年に法務省の出資で設立された韓国法律扶助協会であるが、検察庁主導で設立された経緯があり、組織の独立性に対する批判があったため、1986年に、独立した法人として組織改正された。但し、現在全国に設置されている18支部、37出張所のうち、ソウルの法的助言部門及び30の支部・出張所は検察庁舎内に事務所を構えている。

ii 実施内容・規模

マレーシアを除き、いずれの国も、民事・刑事法律扶助を提供している。

マレーシアは、刑事法律扶助が除外されており、代わりに弁護士会が刑事法律扶助を提供している(但し、死刑事件に限っては裁判所が国選弁護人を選任する。)。マレーシア弁護士会は、刑事法律扶助の費用捻出等のため、すべての開業弁護士に対し、1年に約30ドル(米)程度の寄付を義務づけている。

いずれの国も、予算不足に悩んでいるが、韓国では、民事法律扶助の件数が急速に増加しており、これに応じて予算も大幅に増加している。

iii 提供方法(スタッフ制・ジュディケア制)

法律扶助の提供方法(スタッフ制・ジュディケア制)についても、各国ごとに異なる。

ジュディケアを主たる提供者としているのが、日本とマレーシアである。

スタッフ弁護士を主たる提供者としているのがフィリピンと韓国である。フィリピンは、アメリカのパブリック・ディフェンダー制度を参考にして作られたと言われ、完全なスタッフ弁護士制をとっている。刑事事件の比率が高いが、民事、労働事件等も多くこなしている。

iv 法律扶助実施機関と弁護士会の関係

ベトナムを除き、主として、法律扶助実施機関が貧困者に対する伝統的な法律扶助(相談・代理援助)を提供し、弁護士会は、これを超えた公益訴訟や人権課題に取

*1 2008年10月6日、フィリピン Public Attorney's Office の Hon.Persida V. Rueda-Acosta 理事長が日本司法支援センターを訪問して講演を行ったが、この講演内容から引用した。

り組んでいる側面がある。ベトナムは、弁護士・弁護士会の役割が正当に評価されておらず、相対的に、人権活動に積極的に取り組みにくい政治的環境にあるように思われる。

いずれの国も、法律扶助実施機関と弁護士会との間に連携関係があるが、その強弱は異なる。フィリピンは、やや連携の度合いが弱いように思われる(相互独立型)。

④ 法律扶助法の成熟期を迎えた法律扶助先進国家

オーストラリアである。

包括的な法律扶助法の成立を 1977 年に成立し終え、今日、その成熟期を迎えている法律扶助先進国である。各国人口比での予算規模も、他のアジア諸国との対比において、オーストラリアが群を抜いて最も高い。

法律扶助実施機関は、各州に設置されている独立の法律扶助委員会 (Legal Aid Commission) である。

オーストラリアは、戦後の社会福祉国家の推進力を背景に法律扶助法が制定された欧米諸国の系譜に繋がる国家であり、他のアジア諸国とは質的に異なる。ポスト福祉国家の影響で削減されつつある公的資金(連邦資金)のもとで、いかに効率的に法律扶助を提供していくかが目前の課題になっているが、そうはいつでも、依然として法律扶助の実施規模の大きさは、他のアジア諸国を遙かに凌駕している。

同国は、単に形式的に法律扶助を提供すればよしとするのではなく、法律扶助の品質管理等を通して、市民に対する実質的な司法アクセス保障を実現していく時代に入っている。法律扶助の品質管理までは問われにくい慈善行為(charitable model)ないしプロボノとしての法律扶助とは次元を異にする。本会議においては論点とされなかったが、特に欧州諸国の法律扶助においては、近年、単なる貧困者の代理援助ではない社会的排除(Social Exclusion)の克服に向けた取組や Seamless Referral Network の構築に向けた取組などが盛んであり、オーストラリアにおいても様々な戦略が追求されている。

(2) 各国の弁護士過疎問題の取組状況

① 弁護士 1 人あたりの人口(概算)と弁護士過疎状況

本会議参加国計 10 ヶ国中、弁護士 1 人あたりの人口が少ない国から順に列挙すると、以下のとおりである。

- ・オーストラリア 350 人*1
- ・フィリピン 1900 人
- ・マレーシア 2000 人
- ・モンゴル 2100 人*2

*1 最近 5 年間の傾向として、毎年約 3.5 %の増加率を示している。

*2 1980 年代の弁護士数(約 100 名)が、12 倍にまで増加している(約 1200 名)。

・韓国	4900 人*1
・日本	5100 人*2
・インドネシア	1 万 1000 人
・カンボジア	2 万人
・ベトナム	2 万 1000 人*3
・ラオス	7 万 3000 人

弁護士 1 人あたりの人口が最も少ないオーストラリアにおいても、深刻な弁護士過疎問題がある。同国は、弁護士人口がさらに増加中であるが(最近 5 年間では毎年 3.5 %の増加率)、逆に過疎地で稼働している弁護士は減少傾向にあり、かつ過疎地に定着している弁護士の高齢化が進んでいるとのことである。

他方、弁護士 1 人あたりの人口が最も多いラオス、これに次ぐベトナムでは、紛争の際に弁護士を利用するという習慣自体が乏しいため、法教育といった別の視点も求められているとのことである。なお、ベトナムは、2020 年までに、弁護士数を現在の約 5 倍にまで増加する予定であり、急速な増加が社会に及ぼす影響について、今後の経過観察が求められる。

② 取組状況

特にオーストラリアの取組が参考になる(各セクターとのジョイント・プログラムの設置、養成事務所に対する助成等)。

いずれの国においても、公的資金投入と弁護士・弁護士会の努力、及び各セクター間の協力の重要性が指摘されている。

2 ラオス

(1) 統計

ラオスは、約 600 万人の人口を有する。

弁護士数は、82 名である(弁護士 1 人あたりの人口は約 7 万 3000 人)。

ラオス弁護士会が設立されたのは、1996 年である。

公式データはないが、国連の内部文書によれば、283 名の裁判官と 391 名の検察官がおり、裁判官数・検察官数が、弁護士数よりも多いという特徴がある。

民事・刑事・家事等の区別はないが、すべての事件を含めて計 6912 件の新規事件(一審)が受理された(2007 年 7 月 - 2008 年 7 月)。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

2003 年、国連開発計画(UNDP)による「ラオス弁護士会によるアクセス・トゥ・ジヤスティス」プロジェクトが開始した。これに基づき、2007 年、首都ビエンチャン

*1 韓国は、2015 年までに、弁護士数を現在の約 2 倍にまで増加する予定である。

*2 2008 年度、弁護士総数 2 万 5062 人、人口 1 億 2767 万 8000 人をもとに算定した。

*3 ベトナムは、2020 年までに、弁護士数を現在の約 5 倍にまで増加する予定である。

で、リーガルエイド・クリニックが開設された。さらにアジア財団(Asia Foundation)からの資金協力も得て、ラオス弁護士会は、北ラオスと南ラオスに1ヶ所ずつ、クリニックを開設した。

首都ビエンチャンのクリニックは、3人の事務スタッフを抱え、登録されているボランティア弁護士(ジュディケア)が法律扶助事件を取り扱う。ボランティア弁護士に対しては、1日10ドル(米)程度が支給される。北ラオスのクリニックには2名の常勤スタッフ弁護士、南ラオスのクリニックには、1名の常勤スタッフ弁護士が配置されている。

現在、アジア財団の資金協力を得て、移動式クリニック(mobile legal aid clinic)を計画中である。

法律扶助は、無料の法律相談と、受給資格ある対象者に対する代理援助から構成される。また、ホットラインサービスを月曜から土曜に実施している(但し、土曜は1時間枠の短時間サービス)。

② 課題

ラオスの法律扶助は、主として国連開発計画とアジア財団に依拠している。2010年まで資金提供があるが、その後は、ラオス弁護士会とラオス政府が、資金の工面をしなければならない。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

もともと弁護士数の合計が、全国で僅か82名であるが、首都ビエンチャン以外には、僅か16名の弁護士しかいない。

そもそもラオスでは、弁護士という職業自体が、生計を立てにくい職業であるが、地方ではその傾向がなおさら顕著である。

地方を訪問して、法教育プログラムを提供し、弁護士の役割、市民の基本的権利、ラオス弁護士会による法律扶助サービスの説明などを行っている。国連開発基金をもとに、ラオス弁護士会が、地方の司法アクセスに関する実情調査を実施する予定である。

② 課題

i 弁護士数の増加が必要である。

しかし、同時に弁護士の役割に関する公衆の理解が促進しなければ、弁護士が増えても弁護士の仕事は増えないというジレンマがある。

ii 弁護士の職業を生計が維持できるものとし、弁護士がプロボノ活動に従事できる時間を捻出する。

iii 紛争の際に弁護士を利用するという伝統がないため、公衆の理解を促進する必要がある。

iv 国連開発基金とアジア財団の基金援助が終了した後の制度運営の問題がある。

v 地方には、ラオス語以外の言語が使用されている地域がある。しかし、現在の弁護士の中に、少数言語を使用できる者はいない。

vi 国民の識字率の問題があり、文書による周知方法に限界がある。

vii 交通手段、通信手段等、基本的インフラの未整備の問題が背景にある。

3 カンボジア

(1) 統計

カンボジアは、約 1300 万人の人口を有する。

弁護士数は、640 名である(弁護士 1 人あたりの人口は約 2 万人)。

裁判官と検察官の総数は、275 名である。

新規受理事件数のデータはない。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

1995 年、カンボジア弁護士会が設立され、同弁護士会が、1996 年から法律扶助への取組を開始した。ただし、法律扶助実施件数のデータはない。

スタッフ弁護士とジュディケアの混合方式である。

政府から 5 万ドル(米)相当の年間予算を受けているが、絶対的に不足している。EU やフランス政府などの海外ドナーからも支援を受けているが、金額の詳細は不明である。

② 課題

予算増加と法律扶助制度に対する裁判所の積極的な協力が必要である。

少なくない人権侵害と裁判手続の遅延、また、国民の基本的な法的知識欠如といった様々な問題に直面している。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

地方の州レベルになると、平均して僅か約 3 名の弁護士しかいない。

② 課題

地方で活動する弁護士に対する財政援助が必要である。

現在は、22 の州に法律扶助オフィスが設置されているが、すべての州に設置する必要がある。

4 モンゴル

(1) 統計

モンゴルは、約 250 万人の人口を有する。

弁護士数は、約 1200 名である(弁護士 1 人あたりの人口は約 2100 人)。

1980 年当時は、弁護士数は僅か約 100 名であったが、1990 年に約 500 名まで増加し、現在は約 1200 名である。

裁判官の数は 429 名、検察官の数は 381 名である。

新規受理事件数(一審・2007 年)は、民事 3 万 699 件、家事 3544 件、刑事 5831 件である。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

i モンゴル弁護士会

2000 年、政府は、モンゴル弁護士会を通じて、貧困者の法律扶助に一定の公的

資金(9000-12000 ドル(米))を投入することを決定した。実施状況については、法務省と内務省が監督した。弁護士報酬は大変低く(刑事事件において、軽罪約 12 ドルー重罪約 40 ドル程度)、報酬を受領できない弁護士もいた。法律扶助を取り扱わない弁護士もいる。

2002 年には、法律によって、すべての弁護士が年間に最低 2 件の法律扶助事件を取り扱う義務が課せられた。

2007 年を最後に、政府からの資金提供はなくなり、2008 年からは弁護士会の自己資金によって運営されている。

代理援助(民事・刑事)、刑事手続における犯罪被害者支援、法律相談、情報提供、書類作成援助などが行われている。

法律扶助の受給件数は、2003-2007 年の 5 年間に、年間平均 200 ～ 270 件程度であった。

ii ジョージ・ソロス(アメリカの投資家・慈善家)基金によるパイロット・プロジェクト(2ヶ所)

同基金をもとに、2004 年から 2006 年にかけて、法務省、内務省、弁護士会の合同で、貧困者のためのリーガルエイド・センターが 2ヶ所の地域に設置され(各事務所に 2～3 人の弁護士が配置された)、計 1012 件の刑事法律扶助が実施された。

パイロット期間の経過により、プロジェクトも終了した。

iii モンゴル政府と国際基金による法律扶助プログラム

2008 年、モンゴル政府(法務省、内務省)と、Open Society Forum*1、及び国連開発基金が、2008 年 5 月に 4ヶ所、同年 8 月に 26ヶ所のリーガルエイド・センターを設置し(計 30ヶ所)、各州において無料法律相談等を実施している。弁護士間にコンペを実施し、コンペで選ばれた弁護士との間にセンターが契約締結し、契約弁護士が法律扶助を提供するスキームがとられている。また、計 30ヶ所のセンターには、それぞれ弁護士 1 名(月給制のスタッフ弁護士)と補助スタッフ 2 名が配置されており、スタッフ弁護士による刑事・民事・行政事件法律扶助、法教育などが実施されている。

国連開発基金がセンターを開設し、開設後は、モンゴル政府が維持していくという分担関係になっている。各センターに所属しているスタッフ弁護士の給与は、Open Society Forum が負担し、その他の人件費はモンゴル政府が負担することになっている。これは、スタッフ弁護士の職務の独立性を確保するための配慮であるようにも思われる。

2008 年 5 月からサービス提供が開始されているので、実績はそれほどないが、約半年ほど経過しての実績として、約 200 人が刑事・民事・行政事件法律扶助サービスを受けた。

iii 大学付設のクリニック

*1 ジョージ・ソロス基金によるフォーラムである。

(http://www.soros.org.mn/programs/open_society_forum.html)

国立大学の学生と教員が、クリニックを設置し、貧困者に対する無料法律相談を実施している。ジョージ・ソロス基金から資金提供を受けている。

② 課題

法制度及び法律扶助制度を、国際標準レベルにまで近づけていくことが課題である。

旧社会主義政権の影響が残り、法が権威主義的に用いられ、人権保障の視点が十分に考慮されていない点が問題とされている。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

近年、弁護士数が急速に増加しているが、依然として約 1200 名の弁護士のうち、地方には約 200 名しかいない。

最大の問題は、地方の住民は特に貧困であり、弁護士費用を払えないために、弁護士が都市で開業する傾向が顕著であることである。

弁護士過疎問題に限定しての特別の取組はなく、上記(2)①の諸施策と同様である。

② 課題

上記(2)②と同様である。

5 インドネシア

(1) 統計

インドネシアは、約 2 億 3000 万人(2007 年度)の人口を有する。

弁護士数は、約 2 万 410 名*1 である(2008 年度、弁護士 1 人あたりの人口は約 1 万 1000 人)。

裁判官の数は約 7000 名(2007 年度)、検察官の数は約 6177 名(2004 年度)である。

新規受理事件数(一審・2007 年)は、351 万 4709 件であり、民事が 15 万 9157 件、家事が 21 万 7084 件、刑事が 313 万 4120 件である。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

法律扶助法はなく、NGO が法律扶助を提供している。最大の NGO 団体が、Indonesian Legal Aid Foundation(YLBHI)*2 である。同団体は、1970 年に、インドネシア弁護士会によって、Jakarta Legal Aid Institution(LBH Jakarta)として設立され、1980 年に YLBHI に改組された。ジャカルタに本部があるほか、ジャカルタを含めて全国に計 14 の支部がある。

ジャカルタ支部の実績であるが、毎年約 1000 ～ 1100 件の代理援助のほかに、毎年 2 万～ 3 万件程度の援助活動を行っている。YLBHI は、代理援助のほか、法教育、法改革、調査研究、ネットワーク形成(国内・国際)、啓蒙活動、出版活動等を行って

*1 インドネシア統一弁護士会(KAI)が発表した数値である。なお、新インドネシア統一弁護士会(KAI)は、約 1 万 5000 人としている。

*2 英語 HP (<http://ylbhi.or.id/index.php?cx=7&cb=1>)

いる。

② 課題

貧困者に対する一定の代理援助を保障する法律条項もあるが、死文化しているのが現状である。

今後、国の基本的責務を明確にしていくことが求められている。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

弁護士会と NGO によるプロボノ活動が実施されている。

代理援助のほか、法教育が重視されている。

② 課題

弁護士の増加と地方への配置、リクルートシステムの改善などが指摘されている。

6 ベトナム

(1) 統計

ベトナムは、約 8500 万人の人口を有する。

弁護士数は、3988 名である(2008 年度・弁護士 1 人あたりの人口は約 2 万 1000 人)。

但し、研修生が 1949 名おり、近々弁護士になる予定である。

弁護士数を 2010 年までに約 8000 名に、2020 年までに約 2 万名に増加する予定である。

裁判官の数は 1 万 152 名(2007 年)、検察官の数は 1 万 1840 名(2005 年)であり、弁護士数を大きく上回っている。

新規受理事件数(一審・2007 年)は、民事 7 万 8528 件、家事 7 万 204 件、刑事 5 万 5299 件である。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

1997 年、法務省内にリーガルエイド・センターが設立された。

その後、2007 年、法律扶助法が成立し、司法省内にリーガルエイド・センターが設立された。但し、予算の大半は NGO に依拠しており、国の予算は少ない。

貧困者に対する無料法律相談、法律扶助、地方への弁護士の巡回プログラムなどを実施している。

過去 10 年間に、約 10 万人がセンターのサービスを受けた。

弁護士報酬も少しずつ増加している。1997-2007 年(法律扶助法制定前)には、1 事件あたり 1.5 ドル(米)程度であったが、2007 年の法律扶助法制定以降は、1 事件あたり 7 ドル(米)程度に上がった。NGO との提携プログラムについては、1 事件あたり 70 ドル(米)が支給されている。

② 課題

法律扶助法が 2007 年に制定されたばかりであり、当面は、同法の運用状況を観察していくことになる。

低廉な弁護士報酬を改善し、法律扶助の担い手となる弁護士を確保していくことが求められている。相対的に官(警察、検察、裁判所)優位の政治環境にあり、弁護士の

役割が正当に評価されていないという問題もある。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

リーガルエイド・センターが、いくつかの地方に弁護士を派遣している。

弁護士会も、遠隔地に弁護士を派遣しており、近年では、毎年約 50 名程度が派遣されている。

草の根レベルでのネットワークや移動式クリニックもある。

② 課題

弁護士数は、今後、急速に増加していくことになっている。

地方においては、住民が弁護士サービスを利用する習慣を持っていないことが多く、法教育などを通じて、市民の権利意識を醸成していくことが求められている。

また、住民の所得水準が低く、弁護士費用を払うだけの経済力がないという問題があるため、多くの弁護士が都市での開業を選択している。

7 マレーシア

(1) 統計

マレーシアは、約 2500 万人の人口を有する。

弁護士数は、1 万 2712 名である(2008 年度・弁護士 1 人あたりの人口は約 1900 人)。

裁判官の数は 321 名(2007 年度)、検察官の数は 365 名(2007 年度)である。

新規受理事件数(2008 年)は、民事・刑事合計でのデータしかないが、221 万 2080 件である(年間通算はこれよりも多い可能性がある)。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

以下の 3 つの供給主体から構成される。

i 法律扶助局(Legal Aid Bureau)

1971 年法律扶助法に基づき、内閣府(Prime Minister's Department)所管のもと設置された。

様々な代理援助を実施しており、年間に約 3 万件程度の法律扶助事件を扱っている。

但し、刑事法律扶助は取り扱っておらず、次のリーガルエイド・センターが担っている(死刑事件に限っては、裁判所が国選弁護人を選任している。)

ii リーガルエイド・センター*1

1980 年以降、マレーシア弁護士会が提供している法律扶助スキームである。1983 年、弁護士会決議があり、すべての開業弁護士が、このスキーム維持のために、一年あたり約 30 ドル(米)程度の寄付を行うことを義務として課した。年間予算は、約 30 数万ドル(米)である。

2007 年度、代理援助及び法理相談の合計件数は、約 1 万 8000 件である。

*1 英語 HP(<http://legalaidkl.org/Legal Aid KL.html>)

無料法律相談、無料の訴訟代理のほか、刑の減刑や保釈申請等に関する無料サービス、受刑者に対する訪問法律相談、女性センター(NGO)と提携しての家事問題の法律相談、法教育、法律扶助を取り扱う弁護士に対するトレーニングなどのプログラムを実施している。

法律扶助局とリーガルエイド・センターは、貧困者に対して法律扶助を提供する点において共通しているが、後者は、そのほかに公益訴訟や人権関連業務にも取り組んでいる点に特徴がある。

iii 裁判所選任の国選弁護人

戦前に、イギリス政府の影響のもとで設計された。

裁判所の所管にあり、死刑事件に限って、裁判所が国選弁護人を選任する。事件数の統計はない。

② 課題

公的セクターである法律扶助局が刑事法律扶助を取り扱わないために、代わりに、弁護士会が運営しているリーガルエイド・センターが刑事法律扶助を実施しているのが現状である。死刑事件に限っては裁判所が国選弁護人を選任するが、これ以外の刑事法律扶助は、すべてリーガルエイド・センターの経費で実施している。このため、センターは、恒常的な予算不足に直面している。マレーシアの人口規模を考慮すると、法律扶助の規模は小さく、公的資金の抜本的な増加が求められている。

法律扶助局が、現在のリーガルエイド・センターが担っている貧困者援助(特に刑事法律扶助)を担ってくれるようになれば、リーガルエイド・センターは、公益訴訟や人権関連業務の方面に、よりシフトしていくことができるというメリットが生まれることになる。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

法律扶助局とリーガルエイド・センターが、地方においても法律扶助を提供しているが、十分ではない。後者は、弁護士のボランティア活動に依拠しており、限界がある。

② 課題

公的資金の大幅な増加が求められている。

8 フィリピン

(1) 統計

フィリピンは、約 9300 万人(2008 年度)の人口を有する。

弁護士数は、4 万 9634 名である(2008 年度・弁護士 1 人あたりの人口は約 1900 人)。

裁判官の数は 812 名、検察官の数は 1643 名である。

新規受理事件数は、不明である。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

以下の 3 つの供給主体から構成される。

i 公設弁護人事務所 (Public Attorney's Office, PAO)*1

フィリピン国内に限らず、アジア地域でも最大規模の公的法律扶助実施機関の一つである。

前身は、1972年に司法省の管轄下に設置された市民法律扶助事務所 (Citizen's Legal Assistance Office, CLAO) であり、これが1987年に法律改正により公設弁護人事務所 (Public Attorney's Office, PAO) に改称された。

アメリカのパブリック・ディフェンダー制度を参考にして作られたと言われ、完全なスタッフ弁護士制をとっている。刑事事件の比率が高いが、民事、労働事件等も多くこなしている。組織としては、司法省の外局として位置づけられるが、独立して自律的な運営を行っている。従前は、最終的には大統領の意に逆らえない面があったが、2007年PAO法によって、公設弁護人は法的根拠なくして罷免されないことになり、また、検察官の給与と同額にすることも定められ、独立性が高まった*2。

2007年度、スタッフ弁護士の数は1048名、事務スタッフ約800名の態勢で、全国16地方事務所、257の地区事務所で活動を実施している。

2007年度、438万2611件の支援活動が行われ、このうち弁護人、代理人としての活動件数は59万9076件である。

1048名のスタッフ弁護士が、全国の2255ヶ所の裁判所において活動をしているが、利益相反のケースについては、次のIBPプログラムに紹介している。

ii 弁護士会費、最高裁判所からの助成、寄付等による弁護士会による法律扶助 (Integrated Bar of the Philippines, IBP)

1973年以降、フィリピン弁護士会が提供している法律扶助スキームである。本部と85ヶ所の支部からなる。専属のスタッフ弁護士はおらず、弁護士のボランティア活動に依拠している。本部には、パラリーガル2名、スタッフ4名、その他1名の職員が配置されている。

伝統的な法律相談援助、訴訟代理援助のほかに、女性と子どもに対する暴力問題、刑務所の処遇問題 (過剰収容の改善等)、大気汚染問題等に取り組んでいる。

弁護士会費、最高裁からの助成のほかに、米国国際開発庁 (USAID)、アジア財団等からの寄付金を得ている。

ボランティア弁護士には、交通費等の若干の経費が支払われる。

2007年度、本部においては1244件、支部においては3752件の事件が取り扱われた。

*1 今回の「アジア・司法アクセス会議」においては、PAOに関するレポートはなかったが、フィリピンの法律扶助を論じる上では欠かせないため、本報告書においては、他の情報源 (PAO, Accomplishment Report For The Year 2007, Persida V. Rueda-Acosta Chief Public Attorney) をもとに、PAOに言及した。

*2 2008年10月6日、フィリピン Public Attorney's Office の Hon.Persida V. Rueda-Acosta 理事長が日本司法支援センターを訪問して講演を行ったが、この講演内容から引用している。

iii 国際機関、慈善団体等からの寄付に基づく NGO による法律扶助

人権問題や特定テーマの援助を行ったり、パイロット・プロジェクト等が実施されている。

② 課題

i 公設弁護人事務所 (Public Attorney's Office, PAO)

1048 名のスタッフ弁護士が、全国の 2255 ヶ所の裁判所において活動をしているが、1 人の公設弁護人が 1 つの裁判所に対応できるようにするために、さらに 1000 人の公設弁護人の増加が必要である。

2007 年法によって、公設弁護人の独立性は高まったが、さらに独立性を高めていくことが求められている。

ii 弁護士会費、最高裁からの助成、寄付等による弁護士会による法律扶助 (Integrated Bar of the Philippines, IBP)

現在は、弁護士のボランティア活動によって成り立っているが、援助費用の増加が必要であり、その上で、すべての弁護士に義務的に参加を求めることが考えられる。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

不十分ではあるが、PAO と IBP がそれぞれ地方に支部を設置している。

② 課題

上記(2)②のような問題がある。

また、弁護士の職業自体が、生計を立てる上で魅力的でなく、法学部卒業生は、弁護士を目指すよりも、医療、コンピューター、技術関係方面に就職する傾向にあるという問題がある。弁護士とその家族の生計を維持しながら、貧困者に対する法律扶助に関与していくには、財政援助の強化が必要である。

9 韓国

(1) 統計

韓国は、約 5010 万人 (2008 年度) の人口を有する。

弁護士数は、1 万 175 名である (2008 年度・弁護士 1 人あたりの人口は約 4900 人)。

このうち、6300 名がソウル市内に登録している。ロースクール設置により、弁護士数は急速に増加しており、2015 年までに現在の 2 倍にまで増加する計画になっている。

裁判官の数は 2618 名 (2008 年度)、検察官の数は 1567 名 (2006 年度) である。

新規事件数 (一審) は、以下のとおりである。

・民事事件 8000 件 (1954 年度)、10 万件 (1976 年)、91 万件 (1998 年)、121 万件 (2007 年) と急速に増加している。

・家事事件 離婚事件は、1 万 1615 件 (1970 年)、12 万 4590 件 (2007 年) であり、1970 年との比較で 10 倍以上の増加である。

・刑事事件 25 万 499 件 (2007 年)

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

以下の3つの供給主体から構成される。

- i 家事リーガルエイド・センター(Korean Legal Aid Center for Family Relations)*1
1956年に設立され、1988年法律扶助法に基づき、法務省の所管のもとにおかれている。家事事務の相談、調停、訴訟代理を提供している。
1989年から予算を受けているが、毎年の予算額は、平均約100万ドル(米)である。

- ii 韓国法律扶助公団(Korean Legal Aid Cooperation, KLAC)
1986年に法律扶助法に基づき設立され、民事・刑事の法律扶助及び法律相談を含む情報提供業務を行っている。但し、韓国政府を相手とする訴訟は援助の対象外である。

前身は、1972年に法務省の出資で設立された韓国法律扶助協会であるが、検察庁主導で設立された経緯があり、組織の独立性に対する批判があったため、1986年に、独立した法人として組織改正された。但し、現在全国に設置されている18支部、37出張所のうち、ソウルの法的助言部門及び30の支部・出張所は検察庁舎内に事務所を構えている。

2008年度、135名の公益法務官(兵役を免除される代わりに公団で約3年弱勤務する法曹資格者)、43名のスタッフ弁護士、330名のスタッフ、136名の補助スタッフが働いている。

予算は、2003年度2300万ドル(米)、2006年度約4300万ドル(米)、2008年度約5500万ドルであり、増加が著しい。

取扱件数は、法律相談・情報提供件数が、2001年度328万3801件、2003年度593万5543件、2007年度375万9019件であり、民事・家事・行政代理援助件数は、2001年度2万9884件、2004年度4万9339件、2006年度7万5976件であり、急速に増加している。刑事法律扶助は、2001年度1万1880件、2004年度2万153件、2006年度1万7304件である。

- iii 韓国弁護士会が設立した法律扶助財団(Legal Aid Foundation of the Korean Bar Association, KBA)

1986年から2003年までの間、韓国弁護士会が費用を支出して法律扶助業務に取り組んできた。2003年に財団設立が許可され、2004年から業務を開始し、2005年からは、国の指定を受け、寄付金の受領団体として認められるようになった。

人権課題、北朝鮮からの避難民問題、環境問題、高齢者扶助、外国人に対する扶助などに取り組んでいる。毎年、合計数十件程度の課題、事件に取り組んでいる。

② 課題

- i 法律扶助制度の認知度が不十分であること、関係機関のネットワークが不十分であること、適切な窓口への照会がなされていないことなどの改革課題がある。
- ii 韓国法律扶助公団の中央集権的なマネジメント・システム、官僚化の問題がある。
- iii 開業弁護士がより法律扶助事件に関われるような、環境整備が求められる。

*1 英語 HP (<http://lawhome.or.kr/law1/eng/sub01/body01.asp>)

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

弁護士の約 70 %がソウルに集中しており、地方の弁護士の数は不足しているが、ロースクール制度が始まり、全国のロースクールにバランスよく学生を配置するように配慮しているので、各地のロースクールを出身した弁護士が地方で開業することが期待されている。

家事リーガルエイド・センターと韓国法律扶助公団が、地方に支部を設置しているほか、韓国弁護士会設立の法律扶助財団も、地方での活動を行っている。

② 課題

i 弁護士数の増加とロースクール制度によって、弁護士過疎問題が改善されていくことが期待されている。

ii 政府は、韓国法律扶助公団の予算額の増加を計画している。

韓国弁護士会設立の法律扶助財団も、寄付金収入の増加を計画中である。

サービスプロバイダー間の効果的なネットワークを形成していくことも、将来の課題である。

10 オーストラリア

(1) 統計

オーストラリアは、約 2043 万人の人口を有する。

弁護士数は、約 5 万 8000 名である(弁護士 1 人あたりの人口は約 350 人)。

ここ 5 年間の推移として、毎年約 3.5 %の割合で弁護士が増加している。

オーストラリアは、連邦制国家であり、6つの州と3つの自治区から成る。そこで、オーストラリア全体の裁判官数と検察官数、新規事件数は不明である。

(2) 法律扶助の現状と課題

① 現状

1977 年、連邦と州(自治区を含む)の協力関係をまとめた統一的な法律扶助法(Commonwealth Legal Aid Commission Act 1977(LAC Act)が成立し、これに基づき、各州に、政府から独立した法律扶助委員会(Legal Aid Commission)*1が設立された。各州の法律扶助委員会の連合団体(National Legal Aid)の議長は、各州の法律扶助委員会の持ち回りで選出される。

法律扶助委員会の予算の供給源は3つある。2005-2006年度の予算は、合計2億8700万ドル(米)であるが、供給源の内訳は、連邦予算1億300万ドル、州予算1億2000万ドル、その他(寄付金、利息等)6300万ドルである。

もっとも、1997年以降、連邦予算がカットされるようになり、連邦予算の使途目的も厳格になってきた。連邦予算を使用しての法律扶助は、主として家事事件のみに限定されており、他の事件類型にフレキシブルに転用できないという制約がある。代わりに、州予算を使用して刑事法律扶助に取り組んでおり、州予算の多くが刑事法律

*1 英語 HP (<http://www.nla.aust.net.au/>)

扶助費用に充てられている状況にある。そこで、家事事件と刑事事件以外にも、賃貸借、消費者、雇用事件等の重要な法律扶助分野があるにも関わらず、これらの分野に対する予算捻出に困窮するという事態が生じている。

現在、一年間に約 75 万件のサービス提供が行われている。内訳であるが、2005-2006 年度、相談件数が 26 万 9613 件、当番弁護士(Duty lawyer services*1) 27 万 1495 件、訴訟代理 15 万 8624 件である。

ジュディケア制とスタッフ制の混合モデルであり、予算が両者に配分される。スタッフ制は、特に、過疎地や利益相反事案の場合などに効果を発揮している。

また、オーストラリアには、貧困地域の住民に包括的なリーガルサービス(無料相談、訴訟代理、法教育、法改革活動等)を提供する、独立の非営利団体であるコミュニティ・リーガル・センターがある。同センターは、地域コミュニティによって運営され多くのボランティアを活用しているが、連邦政府と多くの州もセンターに一定の資金提供を行っている。

② 課題

オーストラリア弁護士会は、近時、法律扶助の将来課題について、以下の 6 点にまとめた。

i 連邦予算の使途目的の柔軟化

一定の状況の下では、連邦予算を州の所管事項に転用することも許されるべきである。たとえば、連邦予算の使用は、現在、主として家事事件に限定されているが、これと関連する州所管事項(当初の家事事件から発展する子どもの保護問題や DV 問題等)に対しては、州予算ではなく、連邦予算を転用することも柔軟に認められるべきである。

ii 法律扶助審査基準の明確化

各州で異なる審査基準が使用され、かつ複雑化してきているので、分かりやすい一般的なルールを策定すべきである。

iii 開業弁護士に対する法律扶助報酬の増額

開業弁護士に対する現在の法律扶助報酬は、市場価格の 50 %以下である。過去 5 年間に法律扶助事件を取り扱った法律事務所のうち、33 %が法律扶助事件の取扱を中止するようになった。今後 5 年間に、さらに法律扶助事件を取り扱う弁護士の数は減少することが予想され、特に、過疎地域では深刻な影響が生じる危険がある。

iv 過疎地で開業する弁護士に対するインセンティブの提供

連邦予算の助成、税金の優遇措置などのインセンティブを、特に過疎地に赴く若手弁護士に提供し、弁護士過疎問題を改善していくことが望まれる。

v コミュニティ・リーガル・センターに対する予算増加

同センターは、貧困地域や過疎地等の最も困難なエリアにおいて、毎年、約 35

*1 日本の当番弁護士制度(刑事)とは異なり、刑事に限らず様々な訴訟類型において、本人訴訟の援助を行う。

万人にリーガルサービスを提供している重要な組織であるが、恒常的な予算不足状態にある。特に過疎地域にある計 44 のセンターが、深刻な財政難にあり、速やかな予算増額が求められている。

vi 先住民に対する法律扶助予算の増額

先住民、特に女性の先住民について、少数言語、固有の文化の問題などもあり、現在のオーストラリアの法律扶助制度では十分に対応できていないという問題がある。先住民のニーズにより焦点を充てたきめ細かな法律扶助サービスを実施していく必要があるが、そのためには予算増額が不可欠である。

(3) 弁護士過疎の現状と課題

① 現状

正確な数値は把握できていないが、過疎地で稼働している弁護士数は減少傾向にある。また、過疎地に定着している弁護士の高齢化も進んでいる。

② 課題

オーストラリア弁護士会のアクセス・トゥ・ジャスティス委員会は、以下の5点の取組が重要であると考えている。

i ジョイント・プログラムの設置(Western Australia 州の取組例)

ロースクール、弁護士会、法律扶助委員会、コミュニティ・リーガル・センター、先住民のリーガルサービス・プログラム、司法省(連邦)を構成メンバーとしたジョイント・プログラムがあり、過疎地に赴く若手弁護士のリクルート、教育、ローテーション化などに取り組んでいる。過疎地に赴く弁護士に対する家賃助成や特別費支給なども行っている。

ii 養成事務所に対する助成(New South Wales 州の取組)

法律扶助委員会が、弁護士会の協力を得て、過疎地に赴く若手弁護士の養成事務所に対して助成(給与支払)を行う。

iii 新人弁護士が過疎地の法律事務所に就職した場合の助成(Queensland 州の取組例)

新人弁護士が過疎地の法律事務所に就職した場合、法律扶助委員会が、当該事務所の法律扶助事件処理数に応じて、最大 75 %の給与支払を行う。新人弁護士が3年以上、当該事務所に在籍した場合には、追加支払も行われる。

iv クラークシップ(Clerkship)・プログラム

司法省(連邦)の助成を得て、コミュニティ・リーガル・センターの全国組織が実施している。

v プロボノセンター(National Pro Bono Resource Centre)によるプロボノプログラム

プロボノセンターに登録しているプロボノ弁護士による過疎地プロジェクトが実施されている。

第4 結語

1 情報交換の有用性

東アジア諸国は、オーストラリアを除き、欧米法律扶助との対比において法律扶助の実施規模が小さいことは否定できない。

しかし、本報告書の「各国の法律扶助の状況と発展段階」（8～10頁）で述べたとおり、各国がその拡充に向けて努力しており、かつ、その努力が着実に成果を挙げてきている事実を観察できる。

オーストラリアのリーガルエイド研究者であり、特に東アジア諸国の動向に関心を寄せている Francis Regan 教授は、このプロセスを、貧困者や社会的に不利な立場にある者に対して権利を保障する、アジアの新たなアクセス・トゥ・ジャスティスの潮流 (a new Asian wave of access to justice reforms)*1 と位置づけている。

そして、東アジア諸国は、この潮流を踏まえながら、周辺国のスキームを常に参考にしつつ、自国のスキームに反映させてきている。

わが国も、東アジア諸国との間に定期的に情報交換を行い、アジアのアクセス・トゥ・ジャスティスの推進力を背景に、法律扶助制度及び司法アクセス保障に関する諸制度の改善に努めていくことが重要である*2。

なお、本会議には、参加の呼びかけはあったものの、中国とインドの参加がなかった。

今後、東アジア諸国発展の鍵となる中国とインドの参加を得ることができれば、さらに密度の高い情報交換が可能になると考えられる。

2 東アジアのネットワーク形成の必要性

いずれの国も、貧困や社会的排除などを原因とする司法アクセス障害の問題に苦しんでいる。そして、各国の問題、問題の背景、これに対する取り組み方等にも、相当部分の重なり合いが認められる。これらの問題はますますグローバル化しており、かつ複雑化しており、国境を越えた取組が求められている。

そのためには、東アジア諸国のネットワーク形成を一層推進していくことが重要である。

*1 International Legal Aid Group Conference, Francis Regan, The remarkable rise of publicly funded and organized legal aid in Asia: A new but different "wave of access to justice" (<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=ILAG2007&n=39311>)

*2 この点を示唆させるものとして、財団法人法律扶助協会編・宮澤節生監修「アジアの法律扶助—公益的弁護士活動と臨床的法学教育と共に」（現代人文社 2001年）

日本の法整備支援 ——いま求められているもの： 良い統治および法の支配と 法整備支援戦略

松尾 弘(慶應義塾大学)
matsuo@ls.keio.ac.jp

1. はじめに

法整備支援をめぐる2つの理念とその関係

(1) 良い統治(good governance)

良い政府(good government)との関係は？

(2) 法の支配(the rule of law)

人権(human rights), 民主主義(democracy)
との関係は？

2. 法整備支援の歴史的文脈

(1) 第2次大戦後、旧植民地の独立後の国際開発援助政策の文脈

- ① 1960年代。輸入代替工業化, トリクル-ダウン理論
- ② 1970年代。Basic Human Needsの充足
- ③ 1970年代後半から1980年代。構造調整政策
- ④ 1990年代。非効率なインフォーマル制度への着目, 制度改革能力を備えた良い政府(good government), 市場・企業, 市民社会の均衡ある発展による良い統治(good governance)

脱植民地化における擬似国家(quasi-state)の問題等, 未解決の問題

(2) 法の継受(the reception of law)の文脈

法継受の原因

- ① 政治的目的(political purposes)
- ② 経済発展の要件(requirements of economic development)の充足
- ③ 法理学的観点(the jurisprudential point of view)からみた継受法の学問的価値(the scientific value)

(3) 国家法の共通化の文脈

万民法(ius gentium)の形成と国家法(ius civile)への影響

3. 制度間競争と法整備支援戦争

助言戦争(war of advice)

制度間競争(institutional competition)

「助言戦争がロシアを襲撃：外国人アドバイザーは注意を引くために闘わなくてはならない」(*The Financial Times*, 21 Dec 1992)

ロシア民営化プログラム

旧ソ連「500日計画」(1990年10月), 守旧派クーデタ(1991年8月19日)失敗・旧ソ連邦解体(12月25日), 「ショック療法」(1992年1月)

ロシア側	外国政府, 財団, 企業等
大統領(エリツィン)	WB
前首相代行(ガイダル)	USAID, ハーバード大学
新首相(チェルノムイルジン)	フォード財団
前大統領経済顧問	Credit Suisse First Boston
副首相(国家民営化委員会)	Goldman Sachs
副首相(国際協力開発庁)	LSE, BKHファンド
経済改革委員会	

「2つのビジネス様式が東欧で優劣を競う——
アメリカ人とドイツ人が彼らの法を刻印したがる
動機」(*Wall Street Journal*, 3 Apr 1995)

「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・ローと闘わされて
いる」グルジア等の民・商法典の立法をめぐる
攻防。敵対的企業買収に対する規制, 取締役
の権限強化等。CF, CGをめぐる制度間競争
「法律を書いた者が仕事を取る」(he who writes
the laws gets the business)説

ラ・ポルタらの報告「政府の質」

英米法系 ……私人の財産権保障を重視
 スカンディナヴィア法系
 大陸法系(ドイツ型)
 大陸法系(フランス型)
 社会主義法系 ……政府の介入裁量権行使の根拠
 「貧困で、赤道に近く、民族言語学的に異質の要素が混合し、フランス法もしくは社会主義法を用い、またはカトリックもしくはイスラム教徒の人口比率が高い諸国は、政府のパフォーマンスが劣る傾向を示している」(Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, "The Quality of Government," *JLEO*, v. 15, 1999)

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(good governance)

世銀等の国際金融機関を中心に展開

政府(公共部門)について、①管理能力と効率性、②説明責任、③発展のための法的枠組と予見可能性、④透明性と情報(WB, *Governance and Development*, 1992; WB, *Governance*, 1994)

「良い統治」の概念は民間部門、市民社会へも拡大

(i) 良い政府(good government)

(ii) 効率的な市場・企業、

(iii) 成熟した市民社会

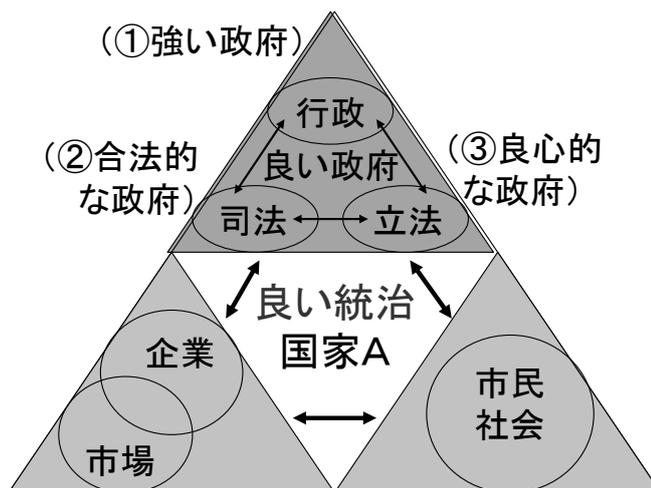
(2) 良い政府の内在的ジレンマと法の支配

(i) 良い政府(*good government*)

- ①強い(*strong*)政府
- ②合法的な(*legal*)政府
- ③良心的な(*benign*)政府

良い政府の内在的ジレンマ

- 1) 社会秩序の維持と集会・結社, 表現の自由の保障
- 2) 政府の裁量権行使の柔軟性と権利保障の確実性
- 3) 市場化と民主化



良い統治と良い政府の関係

「第三者として行為し、合意を執行するために強制を用いる政治体による合意の監督と執行には、莫大な規模の経済が存在する。しかしながら、そこにはまた、経済発展の根本的なジレンマも存在する。われわれは国家なしで済ますことができないとしても、国家をうまく扱うこともできない。どのようにして国家を公平な第三者のように振る舞わせるのであろうか。・・・もし国家が強制力をもてば、そのとき国家を運営する人々はその力を社会の残りの人々の犠牲の上に彼ら自身の利益のために用いるであろう」(Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, pp. 58-59/ 竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』[晃洋書房, 1994]78頁, 80頁。下線は引用者)

(ii) 良い政府のジレンマの改善と法の支配への着目

法の支配の定義

(a)形式的定義(formal definition)。法に関する客観的指標(①形式的に独立した、公平な司法部の存在, ②公開された法律の存在, ③特定の個人・階級のみに適応される法律の不存在, ④遡及的法律の不存在, ⑤政府の行為に対する司法審査に関する規定の存在等)への適合性(conformity)

(b)実質的(拡張的)定義(substantive definition)。形式的指標への適合性のみならず、正義(justice)、公正(fairness)、自由(freedom)、平等(equality)、民主的意思決定を介した実質的平等の実現等の社会的善への寄与＝「良い法の支配」(the rule of good law)

(c)機能的定義(functional definition)。政府の恣意的な裁量権行使のコントロール, 法的決定の予見可能性等の機能を実際によく果たすこと

(a')「ルール・ブックとしての捉え方」(the rule-book conception)と(b')「権利と関連づけた捉え方」(the rights conception)

(a'')薄い理論(thin theory)と(b'')厚い理論(thick theory)

(d)法の支配の重層的・段階的・動態的定義
法の支配とは,

- ①既存のルールとその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

からなるが, その構築の順序とペースには多様な形態がありうる

「諸国家は、投資家の〔所有権の〕保護と、政策形成の柔軟性...〔とりわけ〕民間投資に対する収益に影響を与える課税および規制活動を遂行するための政府の裁量権...の必要性とのバランスをとる必要がある。...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」

Susan Rose-Ackerman, "Establishing the Rule of Law," in Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, p. 191 (下線は引用者).

(iii) 法の支配の柔軟性と良い統治

開発政策形成の柔軟性(flexibility)と恣意性(arbitrariness)

例えば、金融危機、その他の経済危機、対内的・対外的要因による社会秩序の動揺、急速な変化の時など

(3) マルチレベルの法の支配と 法の支配の多次元化

(i) 国連総会の動向

- ①ミレニアム宣言(2000)9節・13節:国内・国際両レベルにおける良い統治と法の支配の推進
ミレニアム開発目標(2000)目標8「開発のためのグローバルな連携の推進」・標的12
- 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
- ③2005年世界サミット成果文書(134節):国内・国際両レベルにおける法の支配の推進, 専門事務局の設置, 国際司法裁判所の管轄拡大・機能強化

-
- ④2006年国連総会決議:「国内・国際両レベルにおける法の支配」の推進(A/RES/61/39)
 - ⑤第6委員会(法律)における法の支配審議の開始(2007～)
 - ⑥法の支配資源・調整グループ(Rule of Law Coordination and Resource Group)設置(2007)
 - ⑦国連副事務総長・事務局内に法の支配支援ユニット(Rule of Law Assistance Unit)設置(2007)
 - ⑧法の支配セミナー開催(2008)等

⑤第6委員会(法律)における審議

法の支配についての諸見解

「個人から国家に至るまで、すべての者が、公衆に対して公布され、平等に執行され、独立した機関によって裁判される法に対して説明責任を負っているという原理」の遍在化(Asha-Rose Migiro)

- (a)国際的な刑事司法を重視する見解
- (b)平和構築・維持活動を重視する見解
- (c)国内立法の技術支援、能力養成を重視する見解
- (d)人権状況の進展を重視する見解

「国内秩序と国際秩序の批判的インターフェース」としての国連活動に対し、各国のオーナーシップの強調

⑥法の支配調整・資源グループ

より「首尾一貫し、かつ効率的」な法の支配支援活動のための「調整の強化」

- 1)「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)
- 2)「2009年～2011年期のための共同戦略計画」策定中

国連傘下の機関による法の支配支援に関する 目録(2008年3月12日)

64機関が国内・国際レベルの法の支配の促進支援

I. 序論

II. 国連システム内の様々な機関・団体・事務所・部 局・基金・プログラムによる国内・国際レベルにおけ る法の支配の増進に向けられた現在の諸活動に関 する目録

-
- A. 国際レベルにおける法の支配の増進に関する諸活動
 - 1. 国際法の教授, 普及および増進に関する諸活動
 - 2. 国際法の国内実行の支援に関する諸活動
 - 3. 国際レベルにおける紛争解決(dispute resolution)
に関する諸活動
 - 4. 紛争解決(conflict resolution)および移行期におけ
る正義に関する諸活動
 - B. 国家レベルにおける法の支配の増進に関する諸活動
 - 1. 行政機関[制度]および公法ならびに統治問題の増
進に関する諸活動
 - 2. 司法行政および法執行に関する諸活動

(ii) 国際NGO等の動向

IBA, ABA, WJP, HiIL等による法の支配の主流化, 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, 法の支配プロジェクトの立上げ, 研修, 市民の法へのアクセスの充実に向けた諸活動の重視

(iii) 法の支配のマルチレベル化から多次元化へ

◆法の支配のマルチレベル化

①国家レベルの法の支配

- 1) 政府レベル(強い政府の確立と政府権力のコントロールの同時要請)
- 2) 市場・企業レベル(市場ルールの整備・運用, 合法的な企業活動)
- 3) 市民レベル(市民への法普及, 市民による法遵守, 人間の安全保障)

②国際レベルの法の支配

- 1) 国際的な通商, 投資, 環境, 犯罪捜査, 平和構築, 安全保障に関する交渉とルール形成
- 2) 国際機関における法の支配

◆法の支配の多次元化

国家レベルの法形成(前頁①1)~3))への国際社会の関心の増大・関与形態の多様化

- ①立法による法規定の共有
 - ②法解釈方法・判例法形成・慣習法との調和技術の共有
 - 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の拡大
- ・・・グローバル化(地球共同体化)に伴う国家法の一部要素の共通化
- ⇒法の支配の多次元化はどこに向かっているか？

(4)地球的統治と法の支配ユビキタス社会の展望

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

国内秩序と国際秩序の連動による新たな法形成
その最前線としての法整備支援の場？

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・・・その性質, 名称は？

「国家間の関係のみに関心をもっていた伝統的国際法は、世界共同体(the world community)および世界経済の新しい要求に対処するためには不十分であることが判明した。世界共同体の法構造は、伝統的でより単純な国家間の関係とは異なる活動を行う国際機関の創設、および国際法の主体としての個人とその人権の登場という2つの発展により、一層複雑で多次元的(multidimensional)になった。／ますます複雑な関係へと絡み合う様々な法的側面を表現するために、『超国家法』(transnational law) (Judge P. Jessup), 『世界法』(world law) (G. Clark and Professor L. Sohn), 『普遍法』(universal law) (Dr. W. Jenks)および『地球法』(global law)といった概念が提示されてきたことは、自然で合理的なことである。

- ・・・私は『世界法』(world law, droit mondial, Weltrecht)の用語を好んできた。・・・世界法は、共通の国家法(common national laws), 国際私法および国際公法から構成される。しかし、世界法はこれら三者の単純な寄せ集めではない。世界法は、世界共同体の進歩に応じ、これら3つの構成要素となる法領域を法的公分母(the juridical common denominator)——それは自然法(natural law)にほかならない——に基づいて統合させながら、段階的に発展させられなければならない。」(Kotaro Tanaka, "Some Observations on Peace, Law, and Human Rights," in: Wolfgang Friedmann et al. (ed.), *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Phillip C. Jessup*, Columbia University Press, 1972, pp. 243-244)

世界法(world law)の概念

①共通の国家法を中核に, ②国際私法, ③国際公法を「法的公分母=自然法」に基づいて統合させながら, 世界共同体の進歩に応じ, 段階的に発展させられるもの

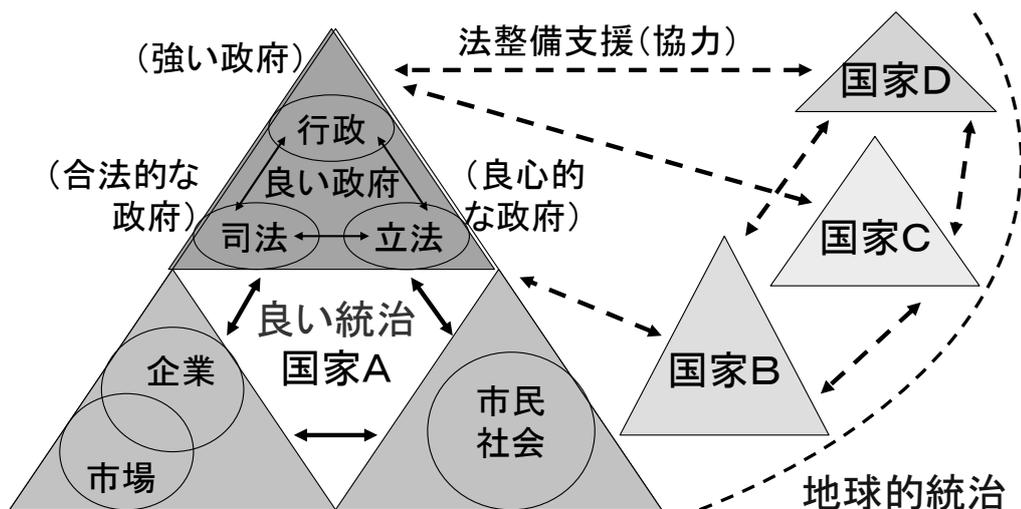
世界法=世界平和(world peace)の形成手段・・・「宗教と道徳に頼ることは理想主義に過ぎ, 政治と経済に依存することは現実主義に過ぎる」。それらに代えて, 「法の支配の重要性(the relevance of the rule of law)を強調するもの(Tanaka, op. cit. p. 242)

地球的統治の法構造

「世界共同体」・「世界経済」・・・「グローバル共同体」(global community)・「経済のグローバル化」と置換可能か？

「世界共同体の法構造」・・・「地球的統治」(global governance)の法構造といえるか

地球的統治の法構造: 各国の国内法整備・法の支配の増進により, 良い統治を構築しようとする諸国家間の協力関係を通じ, 世界政府なしに形成・維持されうる国際秩序



「良い政府」から「良い統治」, 「地球的統治」へ
 「世界共同体の法構造」と地球的統治の法構造

◆ 万民法(jus gentium, law of nations)から「国際法」(international law)への展開

万民法(jus gentium)に対するベンサム(Jeremy Bentham)の国際法(inter-national law)の含意: ① 自然法(自然的理性から引き出され, すべての文明化された諸国民に共通のルール)の体系)は法でない, ② 国境を越える商取引法および海事法のルールとしては国家法が適用される, ③ 主権者間の相互取引に基づく合意のみが「国際・法」,

◆ 国際法から「世界法」(world law), 「超国家法」(transnational law), 「普遍法」(universal law), 「地球法」(global law), 「万国民衆の法」(law of peoples) への展開?

「世界組織の法」, 「人権法」等, 主権者間の相互取引を越える法の増大, 法律関係の「多次元」化, …

「世界法」(world law)の再提示

「われわれは『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』にも生きている。…国際的合意の採用とともに、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」。世界貿易の法(商品取引, 外国為替, 金融取引, 直接外国投資), 非営利世界組織の法(医療・健康・人権・科学・工学・旅行・市民的権利・政治的権利・慈善・福祉・環境保護・世界平和・スポーツ・レジャー等に関する)等々。「それらは『超国家法』とも呼ぶうるかも知れないが、その名称はその普遍性(universality)を示唆していない…。世界法は部分的には世界経済の法でもあるが、世界経済は『超国家的』経済のみならず、…一定の国内活動からも構成される」(Harold J. Berman, "World Law," *Fordam International Law Journal*, vol. 18, 1994/5, pp. 1617-1622)

「法の支配ユビキタス世界」(the rule of law ubiquitous world)の理念

法の支配の構築を手がかりとする国内の法整備を通じ、誰でも、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

…法整備支援の目標として共有可能な理念か？

- ①法の支配と法化(legalization, juridification)との関係。手続, プロセスの重視
- ②「ユビキタス」の含意。漸次的遍在化
- ③「社会」でなく「世界」の意味。相互依存の深化

5. 法整備支援戦略の策定へ向けて ——むすびに代えて

(1) 法整備支援戦略の必要性

法整備支援競争の継続

法整備支援競争は自国法の導入を争うゼロ

サム・ゲームではない

関係者間の共通利益の模索

(2) 法整備支援戦略における2つの要素

(i) 理想主義(idealism)の徹底

究極目標の究明

各国の国内法の部分的共通化による「法の支配ユビキタス世界」の浸透を通じ、1つでも多くの国家において良い統治を推進し、それら諸国家間の協力関係からなる地球的統治への接近

(ii) 現実主義(realism)の徹底

確実な実現手順の具体化

「法」整備における「手順」の決定的重要性：
ルールづくりのためのルール(メタ・ルール, 第
二次的ルール)づくり

・・・現在の法整備支援においては不十分？

メタ・ルール群の主要例

- ① 継受法と固有法(慣習法, 法文化等のイン
フォーマル・ルールとの融合モデル(ルール)
 - ② コモン・ロー的制度和シビル・ロー的制度との
融合モデル(ルール)
- ・・・法理学的観点(the jurisprudential point of
view)からみて学問的価値(the scientific
value)の高い法モデルの探求
- ③ 法整備における法分野の順序づけに関するモ
デル(ルール)

「法改革はどこから始めるべきであろうか。これは抽象的な形では答えるのが難しい問題であるが、若干の考察は可能である。〔1〕国家は刑事的および民事的侵害(criminal and civil offences)を定義し、人格と財産に対する権利(rights to personhood and property)を確立する明確かつ透明なルールを必要としている。〔2〕それは国家の公務員に対して申立をするための簡明で効果的な手段を必要とする。〔3〕また、国家はそうしたルールを執行するための信頼できる制度を必要とする。いったんこれらの基本的建設単位がしかるべき所に据え付けられたならば、

〔4〕さらに国家は私人間の経済活動を監視し、公益の観点から社会を規制するためのより洗練された諸法を確立することができる。〔5〕また、それは内戦や新国家の創設に先立つ騒乱の時期に犯された犯罪をどのように処理すべきかを熟慮することができる」(下線、強調は引用者)Rose-Ackerman, op. cit., p. 209.

④「法の支配プロジェクト自体の法の支配」(the rule-based rule of law project)の必要性

「法の支配構築ルール」(the rule of law construction rules)の国際標準化, 法的ルール化の必要性と可能性

日本の法整備支援——いま求められているもの：

良い統治および法の支配と法整備支援戦略

松尾 弘*

1. はじめに

1980年代後半から体制移行国および発展途上国に対する法整備支援が活発化して以来、多くの法整備支援主体がその目標として、主に2つの理念を掲げてきた。すなわち、1990年代後半以降は良い統治(good governance)の理念が掲げられ、これと並んでとくに2000年以降は法の支配(the rule of law)が強調されている。しかし、良い統治と法の支配が相互にどのように関係しているかについては曖昧な部分が残されている。さらに、良い統治と密接に関わる良い政府(good government)や、法の支配と密接に関わる人権や民主主義との関係も含めて、法整備支援の目標を明確にするという点では分析が十分とはいえない。そうした目標の不明確さは、法整備支援戦略の策定を著しく困難にしている。

以下では、法整備支援の展開と現状を踏まえ、現在の国際情勢の中で様々な法整備支援主体の相違を越えて共有しうる目標、目指すべき理念が見出されるかどうかを確認する。そして、法整備支援が今後どこに向かおうとしているのか、また向かうべきなのか、その方向性を展望しながら、法整備支援戦略のあり方について、若干の提言を試みる。

2. 法整備支援の歴史的文脈

法整備支援の目標を明確にするには、現在の法整備支援に至るまでの歴史的な文脈と現在の位置を確認することが不可欠である。1980年代後半以降に活発化した現在の法整備支援は、直接的・実践的には社会主義体制の改革に伴う市場化と民主化、東西冷戦構造の崩壊に伴う国内秩序の不安定化や内戦によって崩壊した国家への支援の必要性に求められている。しかし、その歴史的意義はもっと複雑で根深いものである可能性もある。

第1に、少なくとも現在の法整備支援は、第2次大戦後の復興、旧植民地の独立以降の国際開発援助政策の延長上にある。すなわち、①ブレトン・ウッズ体制の下、1960年代における公的資金を用いた国内産業の保護・育成による途上国経済の輸入代替工業化、その果実のトリクル・ダウンを期待した経済発展段階論、それが効果的経済成長をもたらさなかったことに対し、②1970年代における絶対的貧困の解決に向けたベーシック・ヒューマン・ニーズ（栄養・保健衛生・医療・教育など、基礎生活分野における人間としての最低

* 慶應義塾大学大学院法務研究科教授。 matsuo@ls.keio.ac.jp

限の要求充足)等を通じた再配分への着目, それでも深刻化する累積債務問題に対し, 国際的な再配分の制度枠組の強化が主張される一方で, ③1970年代後半から1980年代にかけて国内の市場制度を活性化させ, 政府の失敗からの脱却を図るべく採用された構造調整政策, そして, その機能不全に対する反省として, ④1990年代からは, 経済発展の阻害要因としての非効率な制度, とりわけインフォーマルな制度, それを含めた国家の制度を現実的に改革する必要性が重視されるに至った。そのために, 制度改革プロセス全体を強力かつ効率的にコントロールできる能力を備えた良い政府(good government)の確立, その下で市場・企業, 市民社会の均衡ある発展を目指した良い統治(good governance)の重要性が強調され, そのために法整備支援が必要であると認識されている。こうした一連の試みの延長上にある現在の法整備支援は, 過去の成功と失敗の双方からその教訓を十分に活かす必要があると同時に, 脱植民地化の中で成立した擬似国家(quasi-state)の問題を含め, 未解決の問題を負い続けていることから目を逸らすことができない。

第2に, 視点を変えて, 法整備支援の淵源は, それが異文化間における法の継受(the reception of law)の1コマであるとみれば, その歴史はさらに遡って考える必要がある。それはヨーロッパ近代法のアジア, アフリカ, アメリカ等への自発的または非自発的継受に必然的に伴った現象であり, さらに遡ればヨーロッパ諸国へのローマ法の継受にもすでに見出される現象である。これは, 法の継受という現象が何を意味するかという問題に通じる。すでにヴィノグラドフは, 中世ヨーロッパにおけるローマ法継受の原因として, ①野心的君主等による政治的目的(political purposes), ②商取引に法的枠組を提供することによる経済発展の要件(requirements of economic development)の充足と並び, ③法理学的観点(the jurisprudential point of view)からみたローマ法の「学問的価値」(the scientific value)に注目し, 法継受の現象は「変転して止まない状況の中でさえも観念(ideas)がもつ潜在的な生命力と組織力を証明している」ことを指摘している¹。この学問的製造の力は, 18世紀末以降の法典編纂とその継受に対して近代自然法論(natural law theory)が与えた影響力にも引き継がれている。このことは, 法整備支援が実りあるものとなるか否かはその成果物の学問的価値にも大きく依存していることを示唆している。

第3に, 法整備支援に付随するもう1つの現象として, 国内法の(部分的な)共通化がみられることが注目される。この現象についても, すでに共和政末期のローマ法において, 法的共同体およびその構成員の拡大に伴い, 国家法(ius civile)と並んで万民法(ius

¹ Paul Vinogradoff, *Roman Law in Medieval Europe*, 3rd ed, with preface by F. DE Zulueta, Oxford University Press, 1961, pp. 143-144.

gentium)が形成され、その幾つかの原則が国家法に取り込まれていった歴史的事実が想起される。このことは、今日グローバル（共同体）化が進行する中で、様々な地域で進行する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という問題に対しても、何がしかの示唆を与えている。

こうしてみると今日の法整備支援は、一方では法発展の歴史の1コマとしての側面をもっている可能性がある。それについてはすでに様々な先駆形態が存在し、その中には政府が果たすべき役割、市場が機能する条件、再配分の重要性、継受法と固有法との調和、法の普遍性と固有性、法体系間の分散と収斂、国家の役割と国家を越える法形成のあり方等に関して一定の議論の蓄積があり、そうした遺産を忘却すると大いなる堂々巡りや議論の矮小化に陥る危険もある。しかし、他方ではグローバル化の内容や広がり、グローバル・イシューの深刻化等、今日の法整備支援を取り巻く国際環境等には新しい要素もあるとすれば、それに相応しい対応も新たに考慮する必要がある。

何れにせよ、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)活動の背後にも、それに関与する人々を衝き動かしている大きな、しかし必ずしも目に見えない幾つもの力があることを予感させる。その意味で、法整備支援はけっしてフリーハンドではなく、そうした原動力にも虚心に目配りする必要がある。このことは、ある国に外国人が赴いて主権国家の作用である立法・司法・法執行に何らかの形で関与しようとするときに自他共に感じる違和感をどのように解消しうるかという問題にも通じている。それは、相手国政府の要請や合意があるからという形式的説明のレベルを超えて、関係者を真に動機づけるより説得的な理由の究明を求めている。

3. 制度間競争と法整備支援戦争

1980年代後半以降の法整備支援に視野を限定しても、多くの人々の労力や資金が投入されてきた。この約20年間の成果はどのように評価されるべきか、適切な評価基準がまだ確立されていない状況下では判断が難しい。また、法整備支援は法発展のプロセスであり、仮に現時点での失敗があっても将来に活かされるべきであり、すべてプラスに転換するための中間評価にすぎないかも知れない。しかし、そのことは、現在の様々な問題点を放置しておいてよい理由にはならない。

そうした問題点のうち、法整備支援の受入国と支援主体および国際社会の何れにとっても解決が望まれるものとして、すでに1990年代初頭から顕在化している法整備支援の競

争状況がある。例えば、ロシア経済の民営化プログラムをめぐっては、旧ソ連邦の解体（1991年12月25日）直後から、ショック療法（1992年1月）に象徴されるような急進的制度改革を推進しようとする支援主体と、より慎重な改革を提言する支援主体が、ロシア国内の急進派と慎重派の意見対立とも絡み合っ​​て錯綜した助言戦争(war of advice)を繰り広げてきた²。今やこのプロセスは、旧ソ連時代における市場化への「500日計画」（1990年10月）、共産党守旧派のクーデタ（1991年8月19日）とその失敗、旧ソ連邦の解体とロシア経済民営化のショック療法、それに対して制度改革の経路依存(path dependence)を強調する新制度派経済学(the New Institutional Economics)の批判等、より良い法整備支援のあり方を検証するための格好の分析材料を提供しているが、法整備支援体制の構造改革の提言には至っていないように思われる。

状況改善が困難な理由の1つには、競争の背後にある支援主体側の利害対立がある。旧ソ連・東欧の社会主義国の市場化をめぐっては、アメリカ型法改革とドイツ型法改革あるいは英米法制度の導入と大陸法制度の導入の間で制度間競争(institutional competition)が存在したとの指摘もある。これは時に「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・ローと闘わされている」というようにやや誇張した形でも報道もされている³。この対立は、具体的には、敵対的企業買収に対する規制をどの程度厳格にすべきか、取締役会の権限をどの程度強力なものにし、株主の権利とどのように調整す

² 「助言戦争がロシアを襲撃：外国人アドバイザーは注意を引くために闘わなくてはならない」(*The Financial Times*, 21 Dec 1992)。ロシア側の当時の大統領（エリツィン）、前首相代行（ガイダル）、副首相（国家民営化委員会担当）らの急進改革派に対し、新首相（チェルノムイルジン）や前大統領（ゴルバチョフ）の経済顧問らはより慎重であったとされる。これらをカウンターパートとして、世界銀行、アメリカ国際開発庁(USAID)、ハーバード大学、フォード財団、Credit Suisse First Boston 等が積極的な改革提案を支援していた。それらとは別に、副首相（国際協力開発庁担当）に対して Goldman Sachs が、経済改革委員会に対して LSE、ブリティッシュ・ノウハウ・ファンド等が独自に法改革支援をしており、錯雑した状況にあった。

³ 「2つのビジネス様式が東欧で優劣を競う——アメリカ人とドイツ人が彼らの法を刻印したがる動機」(*Wall Street Journal*, 3 Apr 1995)。ベルリンの壁崩壊後のロシア・東欧の法状況は、民・商法典、総合銀行の設立を重視するドイツ型（ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキア、スロベニア、クロアチア、ラトビア等）と、企業の株式会社化、証券取引法の整備を中心とするアメリカ型（ロシア等）の二大陣営に分割された。その「賭金」として「アメリカは1993年～1995年の間に40億ドル以上を中・東欧の法整備に費やし、ドイツは過去5年間に80億マルク（56.8億ドル）近くを費やした（EUへの拠出分を除く）」とされる。「アメリカは過度に複雑で、法律家の大量増殖を必要とする制度を売っている」(Rolf Knieper)との批判に対し、「ドイツは、ドイツ企業が英米企業と競争し、その行動様式に倣い始めている時に、[自国の]時代遅れの金融システムを推奨している」と反批判された。

べきか等々、コーポレート・ガバナンスをめぐる制度設計の相違等に表れている。それは、企業の資金調達方法として証券化を通じた市場からの直接金融と中央銀行による一定の統制下にある金融機関からの融資との関係をどう調整するか、コーポレート・ファイナンスをめぐる制度設計の相違を前提としている。そうした制度間の相違は、各国の経済システムの沿革と現状に照らしてどのような組合せが最も妥当かを考案する格好の素材を提供している点で、提案競争自体は悪くない。しかし、対立の動機が最良の法改革の模索ではなく、「法律を書いた者が仕事を取る」(he who writes the laws gets the business)という俗説に影響された目先の利益獲得手段へと矮小化されてしまうと、法整備支援の場はプロジェクトを受注するロー・ファーム、会計事務所、コンサルタント会社やその支援機関(大学等を含む)の利益、それを担当する個人の利益⁴、それらが属する(あるいはそれらをコントロールできる)国家の利益等の赤裸々でカオス的な争奪の場と化す危険がある。

さらに状況を複雑にしている要因として、支援者個人・支援機関・支援国の利害対立が、英米法・大陸法・社会主義法の優劣と安易に関連づけられて議論される傾向が挙げられる。例えば、R・ラ・ポルタらは、経済発展を促進しうる政府のパフォーマンスの様々な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、大陸法系(ドイツ型・フランス型)、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介入や裁量的権限行使の正当化の傾向をもつフランス型大陸法と社会主義法を用いる諸国は、民族的異質性や宗教的指導者・組織の影響力が大きいカトリックまたはイスラム教徒の人口比率が高さと相俟って、政府のパフォーマンスが劣る傾向を示していると論じ、議論を引き起こした⁵。特定の法体系が経済・社会の発展に対して直接・間接に影響を及ぼす因果関係は複雑であり、ラ・ポルタ報告が図式的にすぎないか、批判的分析の余地がある⁶。もっとも、法整備支援をめぐる法体系間の調整方法は最重要問題の1つであり、その意味では建設的な批判と議論が不可欠である。

⁴ 例えば、ロシアにおける旧ソ連時代の民・商法改正、資本市場整備支援プロジェクト(1992-1997年)の資金として、USAIDからハーバード大学国際開発研究所へ5,700万ドルの供与が決定されたが、1997年、担当者によるプロジェクト資金の私的流用(ロシア債券購入、スタッフ・資金私用)を理由に、司法当局の捜査が行われ、同大学に対する民事訴訟の準備、未執行分1,400万ドルの提供がキャンセルされた等が報道された。「アメリカの陪審がハーバード大学によって運営されたロシアへの援助プロジェクトを徹底調査」(*Wall Street Journal*, 5 Feb 1999)。

⁵ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, "The Quality of Government," *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, 1999, pp. 222-279.

⁶ Henrik Schmiegelow, "Why Legal Transformation Assistance from Germany and Japan," *Journal of Japanese Law*, Vol. 11, 2006, pp. 1 ff.

また、法整備支援の成果物としての法典草案の採否をめぐる支援国・支援機関の間の対立に加え、採用された法典案の「中心起草者」が誰かをめぐる論争さえ起きている⁷。

こうした混乱状況に改善の指針を与えうるような共通理念を探ることはどのようにして可能であろうか。

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

法制度改革の指針としての良い統治(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るようになり、当初は、①公共部門の管理能力と効率性、②説明責任、③発展を促す法的枠組と予見可能性の保障、④透明性と情報など、改革を主導する政府が備えるべき性質として語られていた⁸。したがって、それは二国間レベルの法整備支援で主に用いられた良い政府(good government)の概念と広範にオーバーラップしていた⁹。しかし、良い統治の概念は企業、NGO から、地方公共団体、政府、国際機構、国際社会まで様々なレベルの組織に適用され¹⁰、様々な同レベル/別レベルの組織間の関係調整の視点も含んでいる。国家(state)レベルでも、政府(government)の活動のみならず、企業・市場等の民間部門(経済的組織)や様々な市民社会組織(非政府的・非経済的組織)の役割分担と均衡が重視され、それらを含む国家全体

⁷ 例えば、モルドバでは新民法典制定のためにモルドバの法律家と GTZ が中心になって作業グループが設立され、オランダ、ルーマニア、ロシア、ウクライナのコンサルタントの意見紹介も経た草案が、2001年に議会に提出された。議会の第1読会が同草案の採用を決定した後、選挙で共産党が勝利し、同党の新司法大臣に対して USAID が影響力行使に成功した結果、アメリカの法学者(イリノイ大学)がアメリカ法とロシア法を混合して起草した新草案が議会に提出された。これに対し、ヨーロッパ理事会等から疑義が出され、長期間の調整を要した後、「元の〔GTZの支援による〕モルドバ草案の約70%が議会プロセスを通じて生き残り」、2003年6月に成立した。しかし、2002年10月、某教授が「2002年6月にモルドバで成立した新民法典の中心起草者であった」とするウェブサイトの記事が掲載され、抗議の末に撤回された、との経緯が報告されている。Rolf Knieper, *Legal Co-operation: Universality and Context*, <http://www.cis-legal-reform.org/publication/articles-reports/judicial-co-operation-universality-context.en.html>, B. I. 2.

⁸ World Bank, *Governance and Development*, 1992; id., *Governance*, 1994.

⁹ また、良い政府という場合は、民主化、言論・出版の自由化、刑事法改革、社会的権利の増進等に力点を置いて語られる傾向も看守される。関連文献を含め、松尾弘「善良な政府と法の支配(1)」横浜国際経済法学7巻2号(1999)94-96頁参照。

¹⁰ 横田洋三「良い統治——共通の課題になりうるのか?——」高橋一生編『21世紀への国際開発のパラダイムシフト』(国際開発高等教育機構, 1999)83-84頁参照。

の統治を問題にしうる点で、法整備支援の目標として主流化していったように思われる¹¹。この観点からとりわけ重要な点は、良い政府が陥る内在的ジレンマを解決するために、より上位の理念としての良い統治が援用されるようになったことである。

(2) 良い政府の内在的ジレンマと法の支配

(i) 良い政府とその内在的ジレンマ 開発のコンテキストでは、良い政府(good government)とは、①市民の権利を保護し、契約を実現し、取引や投資を促すような法をつくり(立法)、それを個別事件に適用するためにその意味内容を解釈によって明らかにし(裁判)、その結果を強制的に執行できる強い政府を構築することが不可欠である。しかし、開発においては同時に、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が侵害されないよう内部的にコントロールするために、法治主義や法の支配の原理に則った合法的な政府が要請され、さらに、③政府を外部からコントロールできる市民社会を育成するために、民主化にも積極的な良心的な政府であることも求められる。しかし、この①と②・③との同時追及は本質的に両立困難である。

とりわけ、1) 政府による社会秩序の維持と市民の集会・結社、表現の自由とはつねに緊張関係にあり、政府が秩序維持のために民衆の活動を制限することも珍しくない。また、2) 経済・社会事情、国際情勢に応じた政府の裁量権行使(の柔軟性)と市民や国内企業・外国企業の財産権等の権利保障も緊張関係に立つ。さらに、3) 政府による市場・企業の育成(市場化)と市民社会の養成(民主化)も緊張関係に立ち、一定の条件の下では両立困難であるとみられている¹²。

D・ノースは、契約当事者が合意どおりの履行を確保するために私的な監視・執行システムを構築するには法外な費用がかかるのに対し、「第三者として行為し、合意を執行するために強制を用いる政治体による合意の監督と執行には、莫大な規模の経済が存在する」ことを認める。「しかし、」とただちにそれに続けてノースは「そこにはまた、経済発展の根本的ジレンマも存在する。われわれは国家なしで済ますことができないとしても、国家をうまく扱うこともできない。どのようにして国家を公平な第三者のように振る舞わせるのであろうか」という問題を提起する。なぜなら、「もし国家が強制力をもてば、そのとき国家を運営する人々はその力を社会の残りの人々の犠牲の上に彼ら自身の利益のために用

¹¹ また、国際秩序に関しては、(世界)政府なき統治(governance without government)を構想しうるメリットもある。松尾弘「開発法学への招待(2)」法学セミナー623号(2006)61-62頁。

¹² 関連文献も含め、松尾弘「開発法学への招待(15)」法学セミナー636号(2007)74-78頁、同「開発法学への招待(21)」法学セミナー642号(2008)60-64頁参照。

いるであろう」からである（この文脈では「国家」を「政府」に置き換えて読むことができよう）¹³。この「経済発展の根本的ジレンマ」(the fundamental dilemma of economic development)を人為的に解決する方法をノース自身は提示しておらず、むしろ、「所有権を監視し、契約を効果的に執行できる強制力としての国家」を「どのようにして創造するかは誰にも分からない」とする。そして、政治権力の専制的行使を制約する立憲的形態(constitutional forms)の成功の原因は、17世紀イングランドにみられたような「法の尊重」と「裁判官の正直さおよび誠実さ」の伝統に基づく自発的な行動制約を通じて歴史的に進化してきた政治状況であり、それは「長い時間を要するゆっくりとした過程」であるが、「部族社会から市場経済への急速な転換」を経験している社会には著しく欠如している条件であるとみる¹⁴。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、可能な範囲の「改善」策を模索する必要がある。

(ii) 良い政府のジレンマの改善と法の支配への着目　良い政府のジレンマの原因となる諸側面のうち、①所有権を保護し、契約を執行できる強い政府の側面と、②そうした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性の側面の双方において、法の支配(the rule of law)の確立が焦点になっている。したがって、良い政府のジレンマを改善する鍵は、法の支配の要求をどのように扱うかという問題に集約されうる。その前に、法の支配とは何かを確認する必要がある。

法の支配の定義については¹⁵、(a)形式的定義(formal definition)——法に関する特定の、観察可能な客観的・明示的指標に対するある国家の法システムの適合性(conformity)として法の支配を定義し、測定する。例えば、①形式的に独立した、公平な司法部の存在、②公開された法律の存在、③特定の個人または階級にのみ適用される法律の不存在、④溯及的法律の不存在、⑤政府の行為に対する司法審査に関する規定の存在などの指標への適合性である。形式的指標の決定的リストは存在しないが、法の支配の最小限の内容を含むものとされる——、(b)実質的（ないし拡張的）定義(substantive definition)——法システムが形式的指標への適合性のみならず、正義(justice)、公正(fairness)、自由(freedom)、平等(equality)、あるいは民主的意思決定を介した実質的平等の実現といった実体的帰結（実質

¹³ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, pp. 58, 59 (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』〔晃洋書房, 1994〕78頁, 80頁)。

¹⁴ North, op. cit. (n. 13), pp. 59-60 (竹下訳 80-81頁)。

¹⁵ 以下については、関連文献も含め、松尾弘「国際開発援助と『法の支配』」社会科学研究 56巻 5=6号 (2005) 111-118頁参照。

的正義や社会的善) にどの程度寄与しているかによって定義し、測定する。「良い法システム」(the good legal system)とは何かについての道徳的見解に規定され、「法の支配」はすなわち「良い法の支配」(the rule of good law)を意味し、形式的定義の背後に隠された規範的要素ないし究極的価値を含むものとして、肯定的意味づけを与える——、(c)機能的定義(functional definition)——法システムが政府の裁量権行使をコントロールすること、法的決定を予見可能なものとするなどなどの一定の機能を実際にどの程度よく果たすかによって法の支配を定義し、測定する。とりわけ、政府の権限行使の恣意性を排除する機能に着目し、「人の支配」(the rule of man)との相違を強調する一方、そうした機能がもたらす社会的帰結の道徳的評価までは要求しない——が提示されている。

(a)形式的定義と(b)実質的定義は、(a)「ルール・ブックとしての捉え方」(the rule-book conception)——政府および一般市民が、すべての者にとって利用可能なもの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を求める。当該ルールの妥当性の根拠は、その承認・裁判(内容確定)・変更という行為自体がどのように行われるべきかを予め定めた手続ルールに従って行われたことに求められ、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理念の一部とはみなされない——と、(b)「権利と関連づけた捉え方」(the rights conception)——法の支配は実体的正義の問題を含み、ルール・ブックに示されたルールは実体的権利を取り込んでいるとみる。当該ルールの妥当性の根拠は、当該ルールが実体的権利の定義と保護・実現に合致しているかというルールの内容に求められる——とも表現されている¹⁶。

さらに、(a)形式的定義と(b)実質的定義を両極とする認識枠組は、後者の中に多様な文化的価値を包含する方向へと展開した結果、(a)薄い理論(thin theory)と(b)厚い理論(thick theory)という枠組に置き換えられつつある¹⁷。

しかし、(d)「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、「法の支配をどのようにして構築しうるか」という動態論も取り込んで定義する必要がある。また、それが最終的に何を目指しているかについても、それ自体を法の支配に含めるか否かは措いても、法の支配との関連で議論する必要がある。この観点からは、法の支配を重層的・段階的なものとして捉えることにより、その確立プロセスに柔軟性をもたせた定義が現実的であろう。このような観点から、ここでは、法の支配とは、①既存のルー

¹⁶ Ronald Dworkin, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985, pp. 11-14.

¹⁷ Randall Peerenboom, "Varieties of Rule of Law," in: Randall Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law*, Routledge Curzon, 2004, pp. 13-38.

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からなる。この意味での法の支配を最初からフルセットで導入することは困難であるから，その形成プロセスについては各国の歴史と現状に照らして，多様な順序とペースを許容しうる。その一方で，「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①と②，すなわち，既存の承認されたルールに基づくルールの形式化の存在は欠きえない。このことは，法の支配についての何れの定義においても当然の前提とされていると考えられる。

このように開発のプロセスを考慮に入れた重層的で段階的な定義は，法の支配の概念を柔軟化し，良い政府のジレンマへの改善方法を提示しうるかも知れない。例えば，R・アッカーマンは，開発プロセスにある国家の政府には，投資家の所有権の保護と「民間投資に対する収益に影響を与える課税および規制活動を遂行するための…裁量権」の行使とのバランスをとった「政策形成の柔軟性」が必要があり，その際に「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」ことを承認する¹⁸。

(iii) 法の支配の柔軟性と良い統治 では，そうした「政策形成の柔軟性」は何によって，どの範囲で正当化されるであろうか。ここに良い統治の理念の存在意義が見出される。開発プロセスでは法の支配（とくに④の段階）ないし良い政府（とくに②の側面）を構築することの要請は，良い統治の他の側面，例えば，市場システムを構築して経済成長を促すために迅速かつ効率的に経済政策を遂行したり変更したりすることを困難にし，この側面と緊張関係に立つ。例えば，独立した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確実にすることによって外国からの投資を促進する。しかし，それが金融危機，その他の経済危機，対内的・対外的要因による社会秩序の動揺，急速な変化の時などに必要な政策を迅速に採用し，効果的に対応する能力の発揮を大きく妨げるとすれば国内経済と投資環境を悪化させることもありうる。厳格な法の支配に照らせば，政府（の公務員）の裁量は一般的に「恣意的」(arbitrary)と非難されるが，時には「柔軟」(flexible)と肯定されることもある。その何れと評価されるかは，当該国家の開発プロセスの現段階に照らして「良い統治」の確立に必要なか，それに通じているかどうかにか依存する¹⁹。もともと，人間が万能でない以上，何れの選択が良い統治の観点から「正し

¹⁸ Susan Rose-Ackerman, "Establishing the Rule of Law," in Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, p. 191.

¹⁹ 松尾・前掲 (注 15) 130-133 頁。

い」か、多くの場合は明確でないから、一般的には法の支配に則った権限行使による信頼性の維持の方が柔軟性の追求を上回るであろう。しかし、良い統治の構築プロセスで、法の支配を柔軟に捉える余地を残しておくことは、かえって法の支配を着実に根づかせることに通じ、そのための国際協力を促進するためにも有用であると思われる。

(3) マルチレベルの法の支配と法の支配の多次元化

(i) 国連総会の動向 国内における法の支配の柔軟化の動きに対し、国際社会は各国の国内における法の支配の構築への関心を深めている。とりわけ、国連総会を中心に、法整備支援の理念として法の支配を強調することが顕著になっている。これは何を意味するであろうか。

すでに、①ミレニアム宣言(2000年)は、国内・国際両レベルにおける良い統治および法の支配の推進の必要性を提言し(9節・13節)、その具体化をモニターするための指標は、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を受け(S/2004/616; A/60/224-S/2005/525; S/2005/533等)、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、若干の具体化策に踏み込んだ(134節)。それは、④2006年国連総会決議「国内・国際両レベルにおける法の支配」によって確認され(A/RES/61/39)、さらなる具体化策として、法の支配に関する加盟国の見解およびその構築支援の有効性に関する報告書および法の支配プロジェクトに関する目録の提出等を事務総長に義務づけ、両レベルの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)に委ねること等を提案した。これに基づき、⑤第6委員会(法律)における法の支配審議が開始され(2007年10月)、⑥その実現に向けた戦略を策定・遂行するために、法の支配の推進に関与する主な国連8機関(後に9機関)が人員を出し合い、法の支配資源・調整グループ(Rule of Law Coordination and Resource Group: RLCRG)が設置された(2007年)。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(Rule of Law Assistant Unit: RLAU)が設置され(2007年)、RLCRGの活動をサポートしている。また、⑧前記④決議に基づき、国連傘下の法の支配プロジェクトに関する目録の作成(2008年3月12日)、⑨法の支配セミナーの開催(2008年6月)等が行われている²⁰。

²⁰ 以上の一連の経緯に関しては、松尾弘『法の支配』をめぐる国際的動向と『法の支配

このうち、前記⑤第6委員会（法律）の審議では、法の支配についての特定の所与の定義から出発するのではなく、ひとまず「個人から国家に至るまで、すべての者が、公衆に対して公布され、平等に執行され、独立した機関によって裁判される法に対して説明責任を負っているという原理」の遍在化（国連副事務総長 Asha-Rose Migiro）といった緩い理解のうえで、むしろ各国が法の支配として何を中心に考えるかを表明することから出発した。その結果、法の支配の具体的な意味内容として多様な意見が提示された。それらは主として、(a)国際的な刑事司法を重視する見解、(b)国際的な平和構築・維持活動を重視する見解、(c)国内立法の技術支援、能力養成を重視する見解、(d)人権状況の進展を重視する見解に大別されうる。また、「国内秩序と国際秩序の批判的インターフェース」としての国連活動の重要性を認識しつつも、あくまでも各国のオーナーシップなしには法の支配の確立は困難であることが強調されている点も注目される。

また、前記⑥RLCRG は、より「首尾一貫し、かつ効率的」な法の支配支援活動のための「調整の強化」を目的に、1)「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」策定中とされている²¹。

さらに、前記⑧に関しては、国連傘下の機関による法の支配支援に関する目録（2008年3月12日）が作成された。それによれば、国連システム内の様々な機関・団体・事務所・部局・基金・プログラムの中で、国内または国際レベルにおける法の支配の増進に関する活動に現在携わるものは64主体に及ぶ。そのうち、A)国際レベルにおける法の支配の増進に関する諸活動としては、1)国際法の教授、普及および増進に関する諸活動、2)国際法の国内実行の支援に関する諸活動、3)国際レベルにおける紛争解決(dispute resolution)に関する諸活動、4)紛争解決(conflict resolution)および移行期における正義に関する諸活動がある。また、B)国家レベルにおける法の支配の増進に関する諸活動としては、1)行政機関（制度）および公法ならびに統治問題の増進に関する諸活動、2)司法行政および法執行に関する諸活動が行われている。

(ii) 国際 NGO 等の動向 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)、国際開発法機構(IDLO)、ハーグ法国際化機構(HiiL)等々の国際 NGO ないし政府間組織(intergovernmental

ユビキタス世界』への展望」慶應法学 12号（2009）刊行予定参照。

²¹ 2008年10月13日現在(GA/L/3326)。

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上げ、市民社会の法的能力強化・法律扶助等の法へのアクセスの充実に向けた諸活動を強化している。

(iii) 法の支配のマルチレベル化から多次元化へ こうした法の支配をめぐる国際的動向において注目されるのは、第1に、法の支配の増進のマルチレベル化である。すなわち、①国家レベルの法の支配の中でも、1) 政府レベル(強い政府の確立と政府権力のコントロールの同時要請)および2) 市場・企業レベル(市場ルールの整備・運用、合法的な企業活動)だけでなく、3) 市民レベルでも法の支配の普及の試み(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)が進められている。さらに、国家レベルを超えて、②国際レベルの法の支配も進展している。ここには、1) 国際的な通商、投資、環境、犯罪捜査、平和構築(和平合意、選挙支援、法執行機能・司法機能への支援等を含む)、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も含まれている。

しかし、第2に、より注目すべきは、国家レベルの法形成(前記①1)～3)参照)への国際社会の様々な主体の関与が増大し、関与形態も多様化している現象である。これはたんに国家レベルの法の支配が国際レベル(国家間レベル)または国際機関内部へと類推的に拡大されるだけでなく、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それらと異なる次元の現象とみることができる(法の支配の多次元化)。例えば、①立法支援を通じた法規定の共有、②法解釈方法・判例法形成・慣習法との調和の技術の共有、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ある。この現象は何を意味し、どこに向かっているのだろうか。

(4) 地球的統治と法の支配ユビキタス世界の展望

ここで暫定的に考えられる1つの可能性は、グローバル化または地球共同体化の進展に伴い、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、従来の国家法の一部要素の共通化が起りつつあり、その重要なインターフェースの1つが法整備支援なのではないかということである。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ではすでにみられたが、今や法整備支援の現場は、関係者が意識する／しないにかかわらず、様々な国内法分野にわたってより一般的・包括的に国内秩序(慣習法や伝統的法文化を含む)と国際秩序(国際法、各法分野で形成されつつ

ある国際標準，国連決議の蓄積等）が連動することによって生じる新たな形態の法形成の最前線になっているのかも知れない。それ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，国際法とは異なるものとみられる。

このような法形成の性質と名前について，すでに田中耕太郎は，「国家間の関係のみに関心をもっていた伝統的国際法は，世界共同体(the world community)および世界経済(the world economy)の新しい要求に対処するためには不十分であることが判明した。世界共同体の法構造(the legal structure of the world community)は，伝統的でより単純な国家間の関係とは異なる活動を行う国際機関の創設，および国際法の主体としての個人とその人権の登場という2つの発展により，一層複雑で多次的(multidimensional)になった。／ますます複雑な関係へと絡み合う様々な法的側面を表現するために、『超国家法』(transnational law) (Judge P. Jessup)，『世界法』(world law) (G. Clark and Professor L. Sohn)，『普遍法』(universal law) (Dr. W. Jenks)および『地球法』(global law)といった概念が提示されてきたことは，自然で合理的なことである」とする。そのうえで，「私は『世界法』(world law, droit mondial, Weltrecht)の用語を好んできた。…世界法は，共通の国家法(common national laws)，国際私法および国際公法から構成される。しかし，世界法はこれら三者の単純な寄せ集めではない。世界法は，世界共同体の進歩に応じ，これら3つの構成要素となる法領域を法的公分母(the juridical common denominator)——それは自然法(natural law)にほかならない——に基づいて統合させながら，段階的に発展させられなければならない」(下線は引用者)と述べていた²²。

ここでは国家間のみならず個人との関係も含めて「ますます複雑な関係へと絡み合う」意味で「多次元」(multidimensional)化する「世界共同体の法構造」が「世界法」(world law)，「超国家法」(transnational law)，「普遍法」(universal law)，あるいは「地球法」(global law)の概念によって表現されようとしている。その際，世界法は，①共通の国家法を中心軸に，②国際私法および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る。それは，世界平和(world peace)の構築手段として，「宗教と道徳に頼ることは理想主義に過ぎ，政治と経済に依存することは現実主義に過ぎる」ことから，それらに代えて世界レベルの「法の支配の重要性」

²² Kotaro Tanaka, "Some Observations on Peace, Law, and Human Rights," in: Wolfgang Friedmann et al. (ed.), *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Phillip C. Jessup*, Columbia University Press, 1972, pp. 243-244.

(the relevance of the rule of law)を強調することを意味する²³。

ここで提示された「世界共同体」・「世界経済」が今日の「グローバル共同体」(global community)・「経済のグローバル化」と置換可能とすれば、「世界共同体の法構造」の構想は、今日の言葉で表現すれば、「地球的統治」(global governance)の構想とほとんど重なっているように思われる。なぜなら、地球的統治は、各国の国内法整備と法の支配の増進により、良い統治を構築しようとする諸国家間の協力関係を通じ、世界政府なしに形成・維持されうる国際秩序を意味するからである。

その後、世界法(the world law)の概念は、H・バーマン等によっても支持されている²⁴。名前の問題は後回しにして、まず内容的に重要なことは、こうした法形成がかつてJ・ベンサムが万民法(jus gentium, law of nations)の概念に代えて、「国際法」(international law)の概念を提示した時の問題状況に立ち戻る必要がある点である。ベンサムは伝統的な万民法概念に含まれていた諸要素を批判的に分析し、①自然法(自然的理性から引き出され、すべての文明化された諸国民に共通のルール)の体系)は法でないこと、②国境を越える商取引法および海事法のルールとしてはある主権国家の国家法が適用されること、③主権者自身の間の相互取引に基づく合意のみが「国際」・「法」(inter-national law)と呼ばれうるという限定の下で国際法(international law)を定義した²⁵。したがって、主権者間の相互取引を越え、国際機関、外国政府、NGO、個人等の様々な主体が他国の国内法形成に関与するプロセスの法、それによって(部分的に)達成される国内法の共通化には、元来の国際法とは別の名前が必要になる。

ではつぎに、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)等の何れが相応しいか、遠くない将来に何らかの収斂が見出されるかは、今のところ定かでないように思われる。ちなみに、H・バーマンは「世界法」を支持する理由として、つぎのように述べている。「われわれは『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』にも生きている」とし、「国際的合意の採用とともに、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」とみる。例えば、世界貿易の法(商品取引、金融取引、外国為替、直接外国投資の法)、非営利世界組織の法(医

²³ Tanaka, op. cit. (n. 22), p. 242.

²⁴ Harold J. Berman, "World Law," *Fordam International Law Journal*, vol. 18, 1994/5, pp. 1617-1622.

²⁵ Jeremy Bentham (J. H. Burns and H. L. A. Hart (eds.)), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Methuen, 1970, pp. 293-296.

療・健康・人権・科学・工学・旅行・市民的権利・政治的権利・慈善・福祉・環境保護・世界平和・スポーツ・レジャー等に関する法), 航空管制ルール, 普遍的に承認された権利・義務等々である。「それらは『超国家法』(transnational law)とも呼びうるかも知れないが, その名称はその普遍性(universality)を示唆していない」とし, 「世界法は部分的には世界経済の法でもあるが, 世界経済は『超国家的』経済のみならず, …一定の国内活動からも構成される」(下線は引用者)という理由で, 超国家法よりは世界法が適切であるという²⁶。

私見としても, 今やグローバル化が進む中で, ますます多くの人々が「相互依存的な国内の『世界』」に生きていること, 「異なる諸国の国家的立法における並行的発展」が進展していること, そのような身近で具体的で現実的な共通の国家法を中核に, 国際私法および国際公法からなる法的ルール群を法理的に首尾一貫させる方向へ向けて, グローバルな共同体の進展度に応じて段階的に発展させるという「世界法」のコンセプトには共感を覚える。もっとも, 「世界法」の語が何ら説明なしにそのような意味で理解されるかどうか, とりわけ, それが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と受け取られないか, グローバル化の進展がいまだ世界共同体を実感させるほどには成熟していないと感じている者には現実離れした理想と受け取られないか, 法整備支援を通じて達成されう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, あまりに壮大なものと感じられて法整備支援の現場では敬遠されないか, 確信がもてない。今後の議論の展開に委ねるほかない。

むしろ, 現段階で可能なことは, 国際秩序と国内秩序の連動が強まる中で, 1 つでも多くの主権国家において法の支配を段階的かつ柔軟に, しかし着実に根づかせることを手が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により, より多くの市民が財産や人格についての基本的権利を保護・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1歩でも前進させることである。この意味で, ここでは「世界法」の概念に代えて, 「法の支配ユビキタス世界」(the rule of law ubiquitous world)という理念を提示したい。これは「法の支配の構築を手がかりとする国内の法整備を通じ, 誰でも, 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するものである。それが法整備支援の受入側と(複数の)支援側の間で共有されうる目標となりうるか定かでないが, それは以下の3つの含意をもっている。

²⁶ Berman, op. cit. (n. 24), pp. 1620-1621.

第 1 に、たんなる「法ユビキタス」ではなく、「法の支配ユビキタス」の含意である。法の支配は法化(legalization, juridification)²⁷とオーバーラップする部分も少なくない。しかし、実効的な法システムの機能としての法の支配は、その最も狭義のもの（形式的定義、ルール・ブックとしての捉え方、薄い理論）も、その形成段階から一貫してルールに基づいていることを要求する点に特色がある（前述（2）（ii）参照）。その結果、それは法形成の手續自体がルールをつくためのルール（メタ・ルール）に基づいていることを重視する。それはまた、ルールの適用対象となる市民がどれだけルール形成に主体的関与し、意図的努力を払ったかが、形成されたルールの遵守意識や実効性に影響することも重視する。このように法の支配はルールをつくるためのルールづくりから着手してはじめて構築される首尾一貫したシステムである。それゆえにまた、法の支配は必ずしも完成した法体系をただちに要求するものではなく、その形成に向けた動態的プロセスを重視する。

この点は、第 2 の「ユビキタス」の含意に通じる。これは誰でも、何時でも、どこでも自己の権利の保護・実現のために法にアクセスできるという意味で、法の支配が遍在し(omnipresent)、それによって人の支配による恣意性や不安定性が排除されることを意味する。もっとも、その遍在は強制執行力によって担保された良い法の支配が完成してはじめて現れるという意味ではない。むしろ、良い法の制定や強制権力の確立以前の段階から、どの社会も「法的真空状態」ではなく、固有法を出発点に、グローバル化が進む国際社会の法的標準を考慮した立法により、法の支配の遍在化プロセスがすでに始まっているとみるものである。その含意は、僅かな権利保護を前進させるルールの導入から、1 市民の救済といった小さな実践まで、あらゆる地道な努力の価値を評価する一方で、それを足場に一層の充実が求められるべきことを示す点にある。

このことは、第 3 に、ユビキタス「社会」ではなくて「世界」とする意味に通じている。なぜなら、グローバル化が進む中で、われわれは国内の生活や取引においても相互依存を深める「世界」に生きており、法の支配の確立も各国家を 1 つの孤立した社会として捉えることでは完結しなくなっているからである。それはまた、ある国家の法の支配の構築方

²⁷ 「権利」、「義務」、「正義」、「法」といった法的な言語と思考に従って行われるコミュニケーションの増大。例えば、裁判利用率の上昇、個人破産制度利用の上昇、犯罪被害者の救済、知的財産の法的保護の増大、家族の介護における任意後見制度利用の活性化、教育・医療等の当事者関係の権利・義務化、弁護士過疎地域における法律相談等のサービスの充実、企業や行政のコンプライアンスの強調、情報公開制度、その他の行政手續の充実、都市計画策定プロセスへの参加や行政訴訟の範囲の拡大、国民の司法参加等が挙げられる。日本法社会学会編『「法化」社会のゆくえ（法社会学 67 号）』（有斐閣、2007）参照。

法や内容に対して世界各国が多様な関心と関与をもつに至っている現実を反映している。

5. 法整備支援戦略の策定へ向けて——むすびに代えて——

(1) 法整備支援戦略の必要性

法整備支援をめぐる競争状況（前述3）が生み出す非効率や不合理がどれほど繰り返されようとも、それだけの理由でその状況がただちに止む保障はない。それは戦争の悲惨な結果が繰り返されても、それが止まないこととある程度類比可能かも知れない。われわれは法整備支援競争の調停者も調停システムももっていないし、国連、その他の国際機関や国際 NGO が近い将来そうした活動に乗り出すことも容易でない。非常に多くの地域で、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、統一的機関が調整や紛争解決を行うには、膨大な人員と費用を要するからである。限られた地域と関する国際刑事法廷（ICTY, ICTR, ICC 等）のようなシステムを²⁸、他の分野にも一般化することはさらに難しい。法整備支援競争や多様な支援主体が交錯するカオスの状況が当面不可避であるとすれば、より洗練された法整備支援戦略が必要になる。

もっとも、法整備支援競争は単純に自国法の導入を争うゼロサム・ゲームではなく、被支援国と複数の支援国、その他の支援者がともに利益を獲得し、あるいは不利益を回避する共通利益が存在しうる。なぜなら、被支援国にどのような制度を構築するかによってその国の経済成長、その他の社会発展が異なるとすれば、競争者間の利益の総和は一定ではないからである²⁹。そうであるとすれば、そうした共通利益をどのように認識し、関係者を説得しうるかが法整備支援戦略の焦点になる。

(2) 法整備支援戦略における2つの要素

目的—手段関係の連鎖からなる「戦略」(strategy)は2つの方向性をもっている。一方は目的の連鎖をより上位へと遡って究極の目標を究明する点で理想主義の徹底であり、他方は目的を達成するための手段の連鎖を下ってより確実に目的を実現するための現実主義の徹底である³⁰。戦略には徹底した理想主義と徹底した現実主義の双方が欠かせない。本報告ではその何れも中途半端なものに止めざるをえないが、最後に幾つかの点を付言する。

(i) まず、法整備支援の目標としては、ひとまず前述した法の支配ユビキタス世界へ

²⁸ 藤原広人「紛争後社会の『法の支配』確立における国際刑事法廷の役割と限界」日本平和学会編『国際機構と平和 [平和研究 33号]』（早稲田大学出版部，2008）41-59頁参照。

²⁹ T・シェリング／河野勝監訳／広瀬健太郎＝山口総一郎訳『紛争の戦略』（勁草書房，2008）5頁参照。

³⁰ 野中郁次郎ほか『戦略の本質』（日本経済新聞社，2005）ii-iii頁，333-365頁参照。

向けての国内法の整備（法規定のみならず、関連組織の設立、法曹養成、法学教育、市民の法アクセスの改善等も含む）による良い統治の確立、それを通じた地球的統治への接近がある。おそらくそれは様々な法整備支援主体の間で共有しうる利益獲得（または不利益回避）を可能にしうる。それはまた、国内の諸組織間でも共有しうる。例えば、企業にとっては商取引の相手方との納得できる標準に従った円滑で公正な交渉促進や、対外進出先での財産権の保護強化、政府にとっては被支援国の信頼獲得と関係強化、市民社会にとっては市民の権利保護・実現の推進として、何れも共有可能といえる。

（ii） つぎに、法整備支援の手段に関しては、格段の工夫が求められる。とりわけ、法の支配を実現する手段としては、法整備における「手順」が決定的に重要であり、ルールづくりのためのルール（メタ・ルール、第二次的ルール）づくりから始める必要がある。これは従来の法整備支援ではとくに不十分なものであったとみられる。そうしたメタ・ルールにも、より実体的要素の濃いものから、より手続的要素の濃いものまで、多様なレベルと内容が存在する。法整備支援の場でとくに重要なものとして、以下のものが考えられる。

まず、①継受法と固有法（慣習法、法文化、その他のインフォーマル・ルール）との融合に関するモデル・ルール、②コモン・ロー的制度とシビル・ロー的制度の融合に関するモデル・ルールが有用である。ここでは、法理学的観点(the jurisprudential point of view)からみて学問的価値(the scientific value)の高い法モデル（前述2）を構築することが焦点になる。

つぎに、③法整備における法分野の順序づけ(sequencing)に関するモデル・ルールも重要である。これも展開途上であるが、すでにR・アッカーマンはこの点を意識している。すなわち、「法改革はどこから始めるべきであろうか」という問いを設定し、「これは抽象的な形では答えるのが難しい問題であるが、若干の考察は可能である」として、最初に、1) 刑事的および民事的侵害(criminal and civil offences)を定義し、人格と財産に対する権利(rights to personhood and property)を確立する明確かつ透明なルール、2) 国家の公務員に対して申立をするための簡明で効果的な手段に関するルール、3) そうしたルールを執行するための信頼できる制度の3つを挙げる。これら1)～3)は「基本的建設単位」と呼ばれる。ついで、4) 私人間の経済活動を監視し、公益の観点から社会を規制するためのより洗練された諸法、5) 内戦や新国家の創設に先立つ騒乱の時期に犯された犯罪を

どのように処理すべきかに関するルールを挙げる³¹。こうした議論も視野に入れ、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。

さらに、④より手続的なメタ・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)が必要である。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は必ずその最初期の段階で、当該対象国で関連プロジェクトを展開しているすべての主体が参加可能な会議体を設定し、その中で当該プロジェクトの構想を説明し、一定の審議を得ることを義務づけるルールの創設が考えられる。とりわけ、法整備支援競争の主体間の利害を調整する機関やシステムの設立が当面は期待できない以上、この意味でのメタ・ルールが様々な法整備支援主体間の標準ルールとして共有されるべきであり、それに向けた積極的働きかけが不可欠である。私見としては、そうしたいわば「法の支配構築ルール」(the rule of law construction rules)について国連決議等を通じた国際標準化あるいは法的ルール化をまずは可能な第1歩として真剣に検討すべきことを提言したい。

³¹ Rose-Ackerman, op. cit. (n. 18), p. 209.

2009年1月16日

日本の法整備支援——いま求められているもの

小杉丈夫

1. はじめに

1971年、大阪地裁判事補として、Harvard Law Schoolに留学した。そこで、ロースクール内に設置されたEast Asian Legal Studies（東アジア法研究所）の存在を知った。そこには、外国（主にアジア）からの研究者、留学生と、アメリカのアジア諸国の法律制度に興味をもつ研究者、学生が集う一大コミュニティ、頭脳集団が存在していた。特に、中国関係の充実が目をつけた。所長のJerome Cohen教授は、東アジア研究所のマネジメントの傍ら、中国法の講座を担当していた。71年は、ニクソン大統領の電撃的訪中の年で、それまで米中の関係は閉ざされていたにもかかわらず、膨大な数の中国研究者と、研究、情報の集積があった。将来を睨んだアメリカの中国戦略、世界戦略というものを実感した。中国に比較して、経済の高度成長期であるにもかかわらず日本のプレゼンスの少ないこともまた、ショッキングであった。

法律実務家を養成することを目的とするロースクールが世界に目を向けた研究組織をもち、学生も自由に参加させながら、活発な活動をしていることに感心し、日本との格差を実感した。

その後、1974年弁護士に転じ、2度のアメリカ留学、ニューヨーク、パリの法律事務所研修を経て帰国した。そして、1977年、韓国ソウルのローエイシア大会にスピーカとして参加したことから、法を通じての外国（特にアジア）との交流に手を染めることになった。

この30年間、私が継続的かつ主体的に係った外国交流は主に以下の3つである。

(1) ローエイシア（The Law Association for Asia and the Pacific）

オーストラリアに本部をおく、アジア・太平洋地域24カ国の任意法律家団体。

1977年の第1回ソウル大会に初参加。1979年～2008年理事、1997年～1999年会長、1999年第21回ソウル大会を会長として主宰、2003年東京大会執行委員長。

(2) 財団法人 国際民商事法センター

1996年の創立以来、理事として、中国、韓国、ベトナム等との支援プロジェクトの企画、実施に参画。特に中国との日中商事法セミナーには1996年の第1回から2008年10月の第13回まで、日本側実務責任者として、担当。

(3) 松尾綜合法律事務所の外国人研修プログラム

1981年、初めてコロンビアロースクール学生を受入れ、それ以来、中国、韓国を含む諸外国の学生、実務家の研修を継続。長期的視野の交流である。

基本姿勢として、本業が弁護士であることを崩さない（依頼者、事務所に迷惑をかけないを第一とし）、外国との交流、支援活動はあくまで業務外のボランティア、奉仕であるとの割切りをもってやってきた。

2. 法整備支援が受ける側との共同作業であること

「支援」という言葉は、日本が外国を援助する、教えるというニュアンスが強い。西欧の法整備支援には、「法は西欧で生れ、発達したものであり、法整備支援は、遅れた発展途上国に、西欧の進んだ法を教えることだ」、という固定観念がある。しかし、日本からの法整備支援にあたっては、これが法律を道具（あるいは手段）とした異文化の交流であること、日本人と外国人との共同作業であることの認識を持つべきである。

三ヶ月章先生は、よく早稲田大学の校歌の「東西古今の文化の潮、一つに渦巻く大島国の…」という一節を引用されながら、このような異文化の交流という色々思考の重要性を説き、ドイツ法、フランス法、イギリス法、アメリカ法という西欧の国の法を、比較法という手法を通して咀嚼し、日本社会に適用することを会得した日本が、期せずして、アジア諸国への法整備支援を行うに格好の立場にあることを、早に指摘されていた。

ローエイシアの日本組織である日本ローエイシア友好協会では、原田明夫会長の下、「法を通じてのアジア太平洋諸国との協働 (collaboration)」ということ活動を基本スローガンとしている。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創ろう、という趣旨である。

私がローエイシアに参加した、1970年代末から80年代は、インドネシアやタイで反日デモが発生するなど、日本の日本国民に対するアジアの

国々の姿勢は、今よりも遥かに厳しかった。一方で日本を羨望の目で眺め、他方で「頭に乗るな」という、複雑な感情を肌で感じていた。

今日では、アジア地域の経済成長、政情の安定があり、そのような日本批判は表向き少なくなっているが、なお、心すべきことである。

3. 法の支配の理念の普遍性の認識

2と同時に、法の支配（Rule of Law）を実現することが、アジアの諸国に存在するさまざまな不条理、不合理を解消し、これらの社会改革、経済発展につながる、法はそのための道具である、受入れ国の立場、プライドを尊重するという認識が大切である。Rule of Law は Rule by Law ではない。英米で発達した Rule of Law の理念がどのようなものか、支援をする側も支援を受ける側も、きちんとした理解が必要である。法整備支援が、受入れ国の特定の機関の利権と化するなど、かえって受入れ国の不条理、不合理を助長することになってはならないからである。私が実行委員長を務めた 2003 年ローエイシア東京大会のスローガンとして、「法を通しての社会改革」を掲げ、「経済発展の基礎としての司法の独立」というセッションをプログラムに加えたのも、このような趣旨であった。

4. 評価される日本の手法

- (1) 先に述べたように、西欧には、ともすれば、西欧が進んだ国であり、そこで生まれ育った法律や司法制度は至上のものであり、それを、後進の発展途上国に教え、採用させ近代化させるのが法整備支援だという、抜き難い固定観念がある。日本にも、そのような考えを持つ人がいないわけではない。しかし、1でも述べたように、法整備支援では、異文化の交流という基本を踏まえることが大切で、一方的な押しつけは、評価されないし、効果がない。

日本のやり方で、最も高い評価を受けているのが、相手国の専門家と日本の法律専門家が、法律が適用されたときに、その国の社会にどのような影響がでるか、あるいはその国の実情に、このような条文を適用するのが適当かどうか、というような問題を、きめ細かに検討し、両国が協力して相手国の実情に合わせた法律、法制度を一緒につくり上げるというやり方である。

カンボジア民訴法の制定は、正にこのような手法から生まれた成果と

いえる。

- (2) アジア諸国より早く西欧法の導入をした日本には、導入の過程で、成功、失敗を含め、さまざまな経験を蓄積している。この経験の蓄積は、日本にとって大変大きな財産である。実は、日本人は、このことを十分に認識していない。法律が、ようやく制定できたとしても、それが実効性のあるものとして、運用、実施できるかどうか、運用する人の養成、訓練をどうするかも含めて、途上国の大きな課題であるからである。

2008年10月北京で開催された国際民商法センター主催の第13回日中民商事法セミナーは、同年8月に実施された中国独禁法の実施、運用をテーマとし、その執行にあたる中国国家発展改革委員会の全国の下部組織の担当官を聴衆とするものであった。日本からは、公正取引委員会の元事務局担当者3名を派遣し、日本の戦時中、戦後の独禁法制定、公正取引委員会創設から、独禁法の運用から生じた日本社会との軋轢、企業の抵抗、不十分な法執行などの諸問題を率直に説明した。中国側からは、「アメリカやEU独禁法を直接中国に適用することだけを考えてきたが、今回のセミナーを通じて、日本のフィルターを通して、中国の独禁法の適用、執行を考えるとがいかにより有益であり、実用性があることが判った」、という評価がなされた。

- (3) 研修のやり方として、日韓パートナーシップ研修のように途上国の研修生だけでなく、日本人も研修生として参加させ、同じプログラムを受講させるというやり方は、日本人研修生にも得るところが大きく、研修生同士の交流も深まるということで、大変よいことだと思う。これも、西欧の国からの法整備支援にはあまり見られない、日本型研修の特徴の一つと考える。
- (4) 法律の運用、執行については、上(官)からの実施を説くだけでは足りない。発展途上国では、立法も、法の執行もすべて、官の仕事という観念が強い。もとより、発展途上のステップとして、そこから物事がはじまる、ということはある。しかし、いずれは、執行、運用に民間の側の自主的な参画なしには、適切な法の運用、執行はできないということを理解してもらわなければならない。

2006年北京で開催された日中民商事法セミナーは、「循環型社会を構築するための法制度」という、エネルギー、環境問題をテーマとするものであった。このときは、3名の講師の1名には日本の法制度の解説を

する学者を選んだが、あとの2名は、トヨタ自動車株式会社、新日本製鐵株式会社の環境部長にお願いし、企業が法規制に対応して如何に自主的に取組んでいるかを説明していただいた。

私自身も、ベトナム破産法の制定作業にあたって、ベトナムの立法担当者に対して、日本の会社更生法の保全管理人、管財人の役割を説明して、裁判所だけでは手続は進まない、弁護士との関与、協力が不可欠なのだということを縷々説明し、理解を求めたことがあった。もっとも、ベトナムの立法担当者は、このような話が立法に何の役に立つのだと、不満な様子であることが見てとれ、理解してもらうことの難しさを実感した。

- (5) このように、手探りで、試行錯誤の中で、無意識的に形成されてきた上記(1)乃至(4)に見られる日本型法整備支援の手法は、2.で述べた日本が指向する異文化交流、協働作業としての法整備支援の理念と、期せずして、よく合致している。その点は大いに自信を持ってよいと考える。

同時に、13年の年月の経過の中で、最近は、ともすれば、単に従来と同じプロジェクトを毎年行うことで事足りりとする傾向がないとはいえない。常にプロジェクト、企画の内容を反省し、再検討し、外部からの意見、支援を受ける国々からの意見も参照して、実効性あるものにしていく不断の努力が必要である。

5. 同じ人間による継続的活動の必要性

どの国際団体、国際活動を見ても、人同士のつながり、人の関係で物事が動くというのが実態である。同じ人間がある程度の期間、同じポジションで仕事をするのが大切である。私のローエイシア会長就任は、自分で立候補、選挙運動をすることもなく、他理事から一致して推されて就任したのだが、理事18年を務めた後であった。18年は異例であるが、官・民を問わず、組織には人事異動があり、同じ人間が、一つのポジションを長く務めるのは仲々難しい。

他方、ボランティアが継続して長期間やるには経済的負担、将来のキャリアとしてプラスかなど、難問がある。民間の法整備支援参加者、協力者を増やすためには、このような難問を解消、あるいは少なくする仕組みを社会全体として考える必要がある。

6. 人の輪の形成

外国側についても、日本側についても、ある法整備支援、プロジェクト、研修に参加した人達の、その後のケアが大事である。彼等は、法整備支援事業の将来の重要なサポーターになりうるからである。

極東アジア犯罪防止研究所（UNAFEI、国連の組織だが、現実には日本政府、法務省の運営）が、一つの成功例で、ローエイシアなど国際会議の場で、各国で要職についている UNAFEI 研修の同窓生が、親し気に語り合う光景をよく見かける。

日本の法整備支援事業についても、自主的に、同窓会のような集りが生まれていると思われる。日韓パートナーシップ研修に参加した、法務局職員から、研修で韓国語に目覚め、研修後も学習して、引続き韓国側研修生と交流を続けているというような話を聞くと本当にうれしい。更に、きめ細かく、ネットワーク化、組織化を促す必要があると考える。

7. 人材協力体制の構築

三ヶ月章先生は、「法整備支援は、法務省が所管する国同士の協定に基づく国レベルのもの、国際民商事法センターのような国と連動する民間企業の参加、ローエイシアのような個人レベルの草の根活動」の3つが揃わないと、うまく機能しないとっておられた。法整備支援に貢献する人材を如何にして得るか、如何にして増やすかが大きな課題である。法務省・検察庁、裁判所、弁護士会、学者、NGO、企業、個人の連携が成功の鍵である。官（法務・検察・裁判所）の法整備支援に割ける人員は限られたものにならざるを得ず、企業も、資金の拠出はともかくとして営利活動をこえたところに人員を派遣することは難しい。

司法改革の下、増員が予定されている弁護士に法整備支援の担い手としての期待は大きい。実際、若手弁護士に、法整備支援に関心を持つ者は少くないのである。ただ、もう一步踏み込んでもらうための環境づくり、例えば、支援活動を経験した者の法律事務所、研究機関への就職や、国際機関の職員への途を整備するなどを考慮する必要がある。学者、研究者の世界でも、法整備支援への貢献が、本人の業績として評価されるような仕組みを考えなければならない。

8. 最近危惧すること

国際会議に出席したり，海外の人達と接触して，最近危惧するのは，日本のプレゼンスの低下である。法律を含めてあらゆる面で，日本の内向き指向が目立つ。外国に目を向けることを，ことさら遮断するような法科大学院の教育制度は，見直されなければならない。

対照的に，アジア諸国の擡頭は目ざましい。2008年10月には，マレーシアのローエイシア大会に出席し，同年12月には，中国の上海交通大学を訪れた。いずれの機会にも，アジアの若い法律家の活気ある言動，真摯な向上心に強い印象を受けた。日本の法科大学院教育は，世界に目を向ける法律家を育てない。このままでは **Japan bashing, Japan passing, Japan nothing** になってしまう。

日本が法整備支援に取り組むことは，実は，日本がこれらの国の仲間入りして，真の国際性を身につけ，将来，世界市民として生きて行くための，自分達のための営みなのである。法整備支援事業に従事する人材を育て，理解者を増やすことが，実は日本の社会改革を押し進め，国際競争力を強める原動力になるのである。

9. まとめ

とりとめのない話になった。30年も，色々なことに参画，関与したにしては，力不足を露呈しており恥かしく思う。

数年前，作家の塩野七生さんが，五木寛之氏と対談したテレビ番組で，ローマ人は法律によって，他民族が共存する大帝国を築き，パクスロマーナを実現したという話をされ，「だから法律は文化なのです」と結ばれた。我が意を得た思いで，思わず「そうだ」と叫んでしまった。

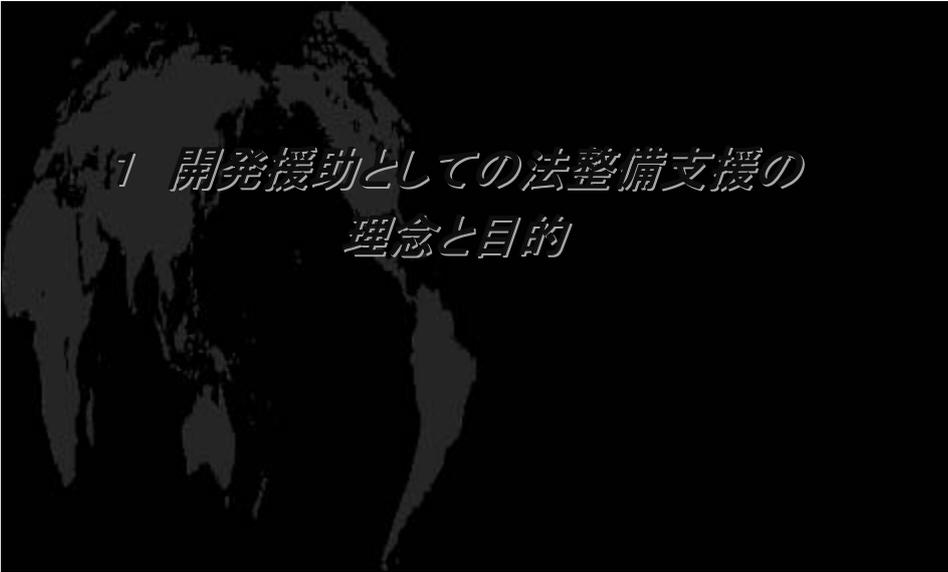
法整備支援が，他民族の共存と世界平和の構築のための文化的営みであり，この事業に日本が貢献するという共通認識が定着すれば，積極的に参加してくれる人も増える。日本国民からの支持，共感をもっと期待できると思う。法整備支援は，単なる道路やダム建設に代わる ODA 援助ではないのである。

以 上



本日のトピック

- 1 開発援助としての法整備支援の理念と目的
- 2 法整備支援プロジェクトの経験と課題
 - ・ ベトナムの支援事例から
 - ・ プロジェクト型の支援の特徴
- 3 今後の日本の法整備支援に向けて



1 開発援助としての法整備支援の 理念と目的

法整備とは

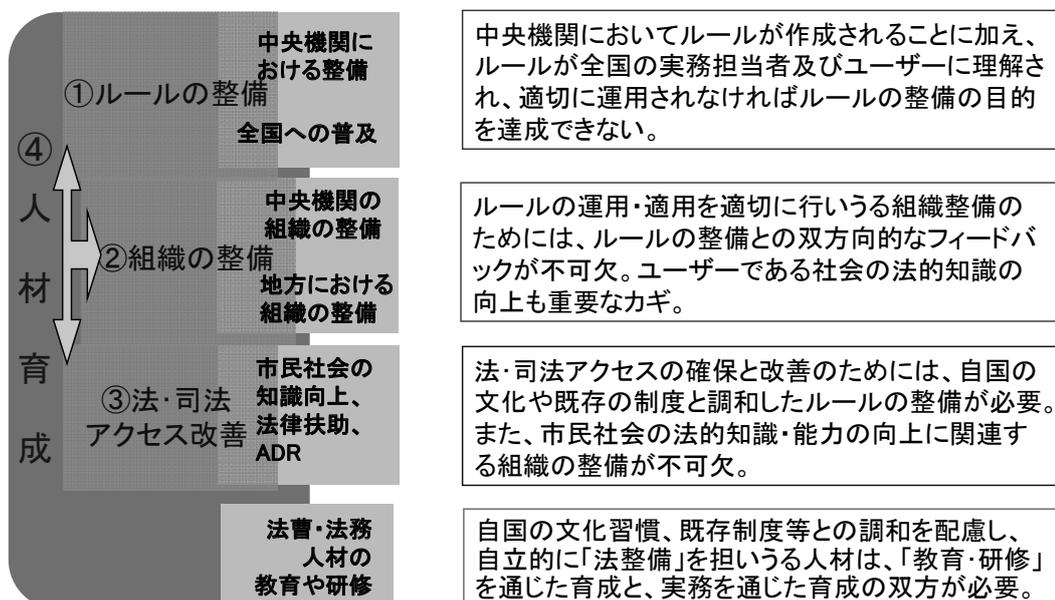
- * 法整備とは：社会の安定と経済発展に向けて、法の支配を浸透させ、グッド・ガバナンスの実現を目指す法・制度構築の長期的プロセス —「絶え間ない国家の営み」
- * 国の発展段階、社会状況、取り組まなければならない開発課題に応じて、法整備の拡充、改善のニーズは変化し、存続する

JICAの法整備支援の4つの領域

- ① ルールの整備（法案起草、立法化促進）
- ② 組織の整備（法の執行・運用のための諸制度、法を適用して紛争を解決するための諸制度の整備）
- ③ 社会の法・司法制度アクセスの確保と改善
- ④ 上記①～③を担う、法曹・法務関係者等の人材育成

三つの領域の相互関係と人材育成の重視

三つの領域の相互関係と自立的に法整備を担う長期的な人材育成を重視



政府開発援助の政策的枠組み

1. 『政府開発援助(ODA)大綱』(2003年8月閣議決定)の「基本方針」に基づく二国間協力の実施

- ① 開発途上国の良い統治に基づく自助努力を支援
- ② 「人間の安全保障」の視点
- ③ 公平性の確保
- ④ わが国の経験と知見の活用
- ⑤ 国際社会における協調と連携

2. 法整備支援は、人づくり、経済社会基盤の整備に並び、

- ① 自助努力支援の重要な柱に位置づけられている

JICAの法整備支援における基本的理念

- * 開発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開発途上国側の自助努力を支援
- * 三つの領域の相互関係を重視し、国の発展状況や政策課題に対応した支援内容の検討
- * 自立的に法整備を担う長期的な人材育成を重視し、主体性(オーナーシップ)を尊重
- * 支援受入国の社会に根付く支援を重視
- * 日本の経験・知見の活用(法制度を自国の文化や価値観にあ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経験。日本法のみならず、他国の法律・制度に精通した人材が豊富)

2 法整備支援プロジェクトの経験と課題

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (1)

- ①法整備支援プロジェクトフェーズ1、2
(1996.12. - 2003.11.)
 - ・1996年より長期専門家を派遣
 - ・日越の法制度比較を行う中で、ベトナムの法整備上の課題と支援ニーズを特定
 - ・ベトナムの政策課題の明確化(ドナー間協調による”Legal Needs Assessment”の実施(2000-2002))
 - ・関係者間の信頼関係の醸成と具体的な起草支援の開始

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (2)

②法整備支援プロジェクトフェーズ3 (2003.12. - 2007.3.)

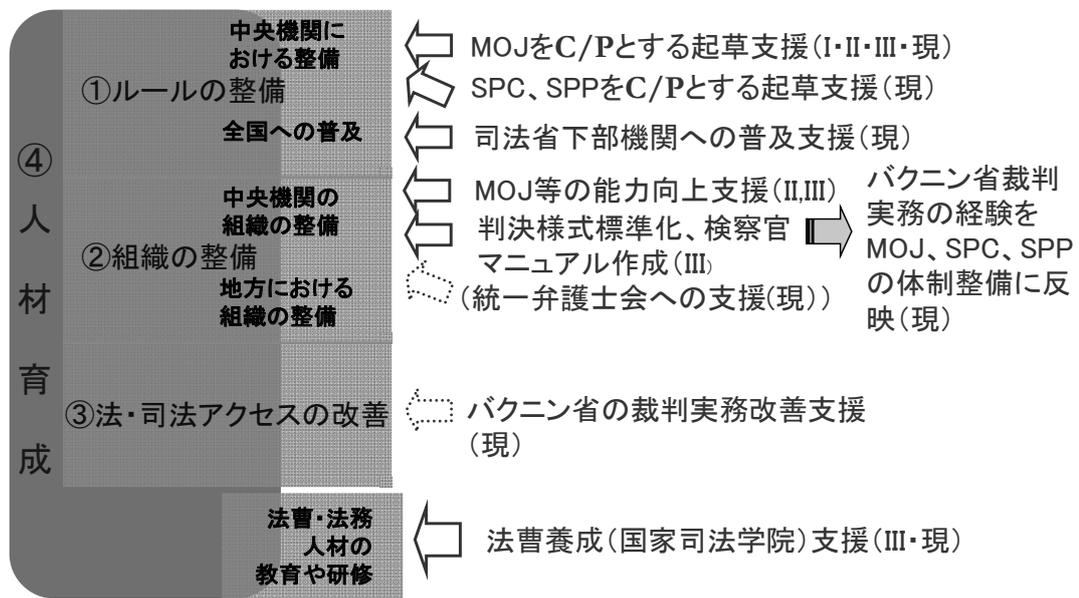
- ・多角的な視点(ルールの整備、組織の整備、それらに関わる人材の育成)から、包括性・相互関連性に留意して法整備支援を検討。
- ・実務上の問題を、ルールの整備や人材の育成にフィードバックすることを意識。
- ・ベトナムの政策課題の更なる明確化(共産党政治局決議第48号及び第49号(2005年))

支援プロジェクトの事例(ベトナム) (3)

③法司法制度改革支援プロジェクト: 現行フェーズ(2007.4. -2011.3.)

- ・フェーズ3までの多角的な視点からの包括性・相互関連性を考慮した支援に加え、中央レベルのみならず地方レベルの課題の解決への取組みも検討。
- ・パイロット地区を設置し、同地区における裁判実務から得られた教訓と考え方を、中央機関にフィードバックし、ルール・組織の整備及び法曹人材育成に反映することにより、実務改善への取組みを検討。法・司法アクセスの確保と改善への寄与も期待。
- ・法整備関係機関(司法省(MOJ)、最高人民裁判所(SPC)、最高人民検察院(SPP)及び統一弁護士会(予定))間での、ベトナムにおける法整備上の課題の認識共有と解決に向けた共同の取組みの模索。

支援プロジェクト事例(ベトナム)の展開



JICAのプロジェクト型支援の特徴

- * プロジェクト型協力: 対象の支援領域、達成したい成果目標、カウンターパート(C/P)機関、一定の協力期間を設定して行う援助
- * プロジェクトの選択は「選択と集中」による (海外経済協力会議の「法整備重点国」、当該国の国家開発計画、日本(JICA)の国別援助計画との整合性、日本から学びつつ支援を受け入れたいとの意思、日本の比較優位性)
- * 中長期的、包括的な視野から、相手国の自立発展の促進を図るため、特定のルール整備や組織整備、人材育成への支援を通じ、基本的なノウハウやメカニズムの確立、自立的な法整備の担い手の育成に目標をおく。

JICAのプロジェクト型支援の設計と実施

- ・ 当該国の法整備上の課題のなかから、目標を設定
- ・ 設定目標達成に必要な全体プロセスおよび全プロセスの実施に必要な期間や活動範囲を検討して、プロジェクト枠組みを設定(スコーピング)
- ・ 相手国側との協働プロジェクトとして設計、合意形成し、実施(C/P機関の組織・人材能力開発状況を考慮に入れつつ、設定期間内の技術移転目標の達成を目指す)

プロジェクト型支援の有用性と教訓(1)

<有用性>

- * 段階ごとに、達成すべき目標、実施する活動を具体化・共有化することにより、段階ごとに目指す到達点と、到達までに取り組むべきプロセスが明確化され、協働活動の円滑的实施につながる。
- * 発展段階に応じ変化する活動内容に対し、プロジェクトごとに適切な相手国機関・関係者を選び、協働体制を組むことが可能となる。
- * プロジェクトのモニタリング・評価により、対応領域における段階ごとの成果の達成状況の確認や軌道修正、協力の終了の判断が容易になる。

プロジェクト型支援の有用性と教訓(2)

<教訓>

- * 法整備支援においては、当該国の既存の制度、社会文化の基礎調査、相手国との信頼醸成のプロセスを、プロジェクト・フェーズに組み込む必要があること。
 - * 基礎調査や信頼や対話に基づく情報提供が十分行われなければ、適切な目標設定や協力内容の設定が困難であること。
 - * 関連法令間の調整メカニズムの不足している国における調整コスト、最終的な立法プロセスが内政に属するためスケジュール管理しえない点を配慮した柔軟なプロジェクト運営が必要であること。
 - * 長期的展開を念頭においた国内支援体制の検討が必要であること。
-



3 今後の日本の法整備支援に向けて

今後の日本の法整備支援に向けて

■ JICAの法整備支援からの学び

- * 相手国との対話を通じた法整備上の課題・ニーズの特定と絞りこみの重要性
- * 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
- * 国内外の関係機関との「連携」と「役割分担」

■ 課題

- * 支援プロジェクトの協力目標や成果の達成度の判断基準の設定、関係者間の認識の共有化
- * 日本で法整備に携わる人材の確保・育成
- * 開発援助というツールも含め、日本全体として法整備支援にどう取り組むか。
- * 他ドナーとのコーディネーションへの取り組み

ご清聴ありがとうございました。

法整備支援活動年表 (法務総合研究所が把握しているものを中心に)

平成21年1月16日現在

年度 (明～翌年3月)	ベトナム関係	カンボジア関係	ラオス関係	インドネシア関係	ウズベキスタン関係	その他の国・地域	その他	
1992	ベトナム司法大臣が日本法務大臣に 来賓来朝							
1993	東京府立大学 古川大教授(当時)が文 化交流プロジェクトで訪朝し、日本 法政を紹介							
1994	海峽でベトナム司法省に本邦研修 開始(年1回)	日本海が「カンボジア司法制度の現状と 課題」セミナーを開催				海峽でベトナム司法省に本邦研修 開始(年1回)		
1995	上記本邦研修継続 ・1995.8～2001.3「市場経済化支援 プロジェクト」実施	法務省・最高検・日弁連合同で本邦研修 開始(年1回)						
1996	上記本邦研修継続 ・法整備支援フェーズ1開始(19 96年12月～1999年11月) ・実務専門家1名(弁護士)派遣	上記本邦研修継続					財団法人国際民間司法セミナー ・ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・ICJCLCが加東民間司法セミナ ーを2回開催 ・法務省で多国籍国(マルチ)研修を 開始(モンゴル、ミャンマー、ベ トナム)	
1997	法整備支援フェーズ1継続 [現地セミナー開始(年4回)]	上記本邦研修継続					ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・国際民間司法セミナ(例産法 制)開催 (ICJCLC、アジ ア太平洋比較法研究会) ・法務省で多国籍国(カンボジア、中国、 ベトナム、モンゴル、ミャンマー、 インドネシア)	
1998	前年と同様	上記本邦研修継続 ・JICAカンボジア事務所へ調査のため 司法、民法、民事訴訟法改正案を合意					ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・国際民間司法セミナ(企業例 産)開催 ・マルチ研修継続(参加国は前年と同 様)	
1999	前年と同様 ＜ハノイにて日越民間司法セミナー 開催(その他諸国参加)＞ ・法整備支援フェーズ2開始(19 99年12月～2002年11月) [法令編纂作成] ・外務省に最高人民裁判所、最高 人民検察院が加わる ・実務専門家1名(裁判官)派遣	上記本邦研修継続 ・JICAカンボジア事務所へ調査のため 司法、民法、民事訴訟法改正案を合意					ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・ICJCLCがハノイにて、日越民間司 法セミナー開催 ・マルチ研修継続(参加国は前年と同 様)	
2000	法整備支援フェーズ2継続 [現地セミナー(年8回)] ・実務専門家9名(検事、裁判官、 弁護士各1名)派遣 ・民法改正共同研究会開始	JICAフェーズ1継続 する関係でも作業部会との協働を中心と して法整備支援の内容で実施 ・日本海が司法大臣を派遣、日弁連が カンボジア王國弁護士会(3名)友好協定締 結 ・日弁連がカンボジア王國弁護士会を対 象にセミナーを開催						ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・法整備支援連絡会開催(第1回、第 2回) ・法務省で日越民間司法セミナー開 催 ・マルチ研修継続(参加国は前年と同 様)
2001	法整備支援フェーズ2継続 ・実務専門家2名(検事、弁護士各 1名)派遣 ・法整備支援フェーズ3を2003 年3月まで延長	JICAフェーズ2継続 ・日本海がカンボジア王國弁護士会 に「司法制度の現状と課題」を テーマとしたセミナーを開催 ・日弁連がカンボジア王國弁護士会 (第1回～第4回)を開催(なお、これ は、カンボジア王國(3回開催)、リョ ウアン王國(1回開催)の共同プロシ ェクトであり、計8回開催)					法務省が国際協力新設、同部が ADB 会議(ワシントン)出席 ・法整備支援連絡会開催(第3回) ・ICJCLCが日中民間司法セミナー開 催 ・世界銀行主催の第2回法整備支援 ・加東民間司法セミナ(ADR) 開催 ・マルチ研修継続(参加国は前年と同 様)	

平成21年1月16日現在

法整備支援連絡会の特集記事が掲載された I C D NEWS (法務省法務総合研究所国際協力部報) の目次抜粋

(以下の記事はホームページに掲載されております。 <http://www.moj.go.jp/HOUSO/houkoku/conference.html>)

I C D NEWS 創刊号

特集 第3回法整備支援連絡会 (2002. 9. 13) 記録	11
同連絡会席上配布資料	80

I C D NEWS 第9号

特集 第4回法整備支援連絡会 (2003. 1. 15) 結果の概要	
国際協力部教官 黒川裕正	4
講演 ヴィエトナム社会主義共和国グエン・ディン・ロック前司法大臣	20
基調講演「カンボディア民事訴訟法起草支援の経験と法整備支援の今後の課題」	
駿河台大学学長, 一橋大学名誉教授 竹下守夫	25
基調講演「ヴィエトナムにおける法整備支援」	
地球環境戦略研究機関理事長, 名古屋大学名誉教授 森嶋昭夫	33
クエスチョネアに基づく問題分析の報告及び問題提起	
前国際協力部教官 (現東京地方検察庁検事) 田中嘉寿子	42
パネルディスカッション 第一部	
「アジア諸国に対する法整備支援活動の実情と課題-法整備支援の現場から」	47
パネルディスカッション 第二部	
「法整備支援の新たな展開-その理想像と戦略」	69
同連絡会資料	99

I C D NEWS 第14号

特集 第5回法整備支援連絡会 (2004. 1. 23開催)	
国際協力部教官 山下輝年	13
基調講演「カンボディアにおけるドナー間協力の課題」	
駿河台大学学長 竹下守夫	24
報告「アジア諸国における ADB の法整備支援活動とその連携について」	
アジア開発銀行 (ADB) 法務局長アーサー M. ミッチェル他	30
講演「ラオスの司法改革と日本の支援」	
ラオス最高人民裁判所副長官ダヴォン・ワーンヴィテット	34
法整備支援現場レポート	
弁護士 平石 努	37
基調講演「ドナー間における支援の相克と日本の支援の調整」	
地球環境戦略研究機関理事長 森嶋昭夫	40
報告「法律情報の発信・自動翻訳に向けた取組」	
名古屋大学教授 松浦好治	45
報告「APEC 諸国・地域における債権回収手続の実情に関する研究会報告」	
関西大学教授 北川俊光	48
報告「中国支援に向けた調査研究の現状」	
一橋大学大学教授 布井千博	51
資料	68

ICD NEWS第20号

特集2	第6回法整備支援連絡会(2005.1.14開催)	
	国際協力部教官 廣上克洋	21
講演	「ベトナム民事訴訟法の制定と施行におけるベトナム最高人民裁判所の役割」	
	ベトナム最高人民裁判所副長官 ダン・クァン・フォン	32
基調講演	「ベトナム民事訴訟法の成立と法整備支援の評価」	
	九州大学名誉教授・弁護士 吉村徳重, 関西大学法科大学院特別任用教授・弁護士 井関正裕	39
報告	「カンボジアにおける法曹養成支援」	
	日本弁護士連合会国際室長・弁護士 矢吹公敏, 国際協力部教官 三澤あずみ	62
資料		77

ICD NEWS第27号

特集	第7回法整備支援連絡会(2006.3.17開催)	
	国際協力部教官 関根澄子	1
基調講演	「ベトナム2005年民法典制定過程におけるベトナムと日本の協力について」	
	ベトナム司法省次官 ホアン・テェ・リエン	11
基調講演	「ベトナム民法典の改正と日本の法整備支援」	
	財団法人地球環境戦略研究機関理事長 名古屋大学名誉教授 森島昭夫	16
講演	「ベトナム民法典の主要な改正点」	
	学習院大学法学部教授 野村豊弘	21
報告	「名古屋大学における法整備支援活動の概要」	
	名古屋大学法政国際教育協力研究センター長 杉浦一孝	31
報告	「法整備支援における民法整備支援の意義と課題」	
	慶應義塾大学大学院法務研究科教授 松尾 弘	36
資料		51

ICD NEWS第31号

特集1	第8回法整備支援連絡会(2007.1.19開催)	
	国際協力部教官 田中嘉寿子	3
基調講演	「カンボジア民事訴訟法の制定と日本の法整備支援について」	
	カンボジア王国司法大臣 アン・ヴォンワッタナ	9
基調講演	「カンボジア民事訴訟法の制定と日本の法整備支援について」	
	駿河台大学総長 竹下守夫	14
基調講演	「我が国の法整備支援の在り方について」	
	財団法人国際民商事法センター理事長 原田明夫	26
報告	「JICAの法整備支援分野における技術協力の在り方・基本方針について」	
	独立行政法人国際協力機構(JICA)社会開発部第一グループ長 桑島京子	31
報告	「日弁連の国際司法支援活動に関する取組,基本方針について」	
	日本弁護士連合会国際交流委員会副委員長 矢吹公敏	37
報告	「法務省の法整備支援に関する取組,基本方針について」	
	法務総合研究所国際協力部長 稲葉一生	41
報告	「中国の経済法・企業法整備プロジェクトについて」	
	一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授 布井千博	45
報告	「アジア経済研究所の法整備支援に関する取組について(調査・研究)」	
	アジア経済研究所開発研究センター法・制度研究グループ長 小林昌之	50
報告	「各機関の法整備支援活動の現状等に関するアンケート結果報告」	
	国際協力部教官 田中嘉寿子	54
資料		82

ICD NEWS 第35号

特集1	第9回法整備支援連絡会(2008.1.18開催)	
	神戸地方検察庁検事(前国際協力部教官)	田中嘉寿子……4
講演	「法整備支援活動の成果物の普及活動の基本方針と課題」	
	国際協力部長	稲葉一生……105
講演	「JICAの法整備支援分野における成果物の普及に対する考え方」	
	JICA国際協力専門員・弁護士	佐藤直史……112
特別講演	「アジアを中心とした制度インフラ整備について」	
	経済産業省貿易経済協力局通商金融・経済協力課経済協力専門官	三浦朱美……126
報告	「ラオス法制度整備プロジェクトの成果物の普及活動の現状と課題」	
	JICAラオス事務所所員	松元秀亮……131
報告	「ウズベキスタン共和国倒産法注釈書プロジェクト」	
	弁護士	松嶋希会……135
報告	「ベトナム法制度整備プロジェクトの成果物の普及活動と今後の課題」	
	国際協力部教官(前東京地方検察庁検事)	森永太郎……152
報告	「カンボジア民事訴訟法の普及活動の現状と課題」	
	一橋大学大学院法学研究科教授	上原敏夫……160
報告	「RSJP民事教育改善プロジェクトと成果物の普及活動」	
	国際協力部教官	宮崎朋紀……164
報告	「法整備支援活動の戦略的ビジョンと日弁連の活動」	
	日本弁護士連合会国際交流委員会副委員長	矢吹公敏……170
資料	……	178

法整備支援連絡会 会場の反応紹介 「意欲高き大学生からの一通の手紙」

国際協力部教官

渡 部 洋 子

本号特集で紹介させていただきましたとおり、第10回法整備支援連絡会は、平成21年1月16日、東京及び大阪の各会場において、合計122名の方々の御出席をいただき、盛況のうちに無事終了いたしました。各講演者の方々の充実した内容の御講演を拝聴できましたこと、そして、御出席の皆様方による予定時間ぎりぎりまでの熱心な質疑に触れられましたことは、開催準備に携わりました私ども国際協力部の各スタッフにとりまして、大きな喜びでございました。

特に、今回の法整備支援連絡会におきまして、大学生、大学院生及び司法修習生といった若い世代の方々に合計14名参加していただけたことは、法整備支援に対する日本国内外からの期待がますます高まる中で、次の世代の法整備支援の担い手を育て、活動を引き継いでいくことを重要な使命の一つと位置付けている私どもにとりまして、大変心強く、うれしいことではございました。

そうした若い世代の参加者の方々のうちの1人である大学生の方が、当部亀卦川健一教官（当時）にあて、今回の法整備支援連絡会の感想及び法整備支援活動参加への意欲等を記した手紙を送っていただきました。ここでは、御本人の了解を得た上で、その全文を掲載、紹介させていただきます。

私どもは今後とも、法整備支援連絡会を始めとした当部の諸活動の場におきまして、現在法整備支援活動を担ってくださっている皆様方の御協力をいただきながら、次の世代の法整備支援活動の担い手となっていただくことが大いに期待される若い世代の方々に、法整備支援活動のやりがいの大きさを積極的にお伝えしていきたいと考えております。

その一環といたしまして

今年8月28日には、法整備支援活動の実情と魅力を、大学生、大学院生、司法修習生を始めとした若い世代の方々に向け紹介する初めてのシンポジウム「私たちの法整備支援～とも考えよう！法の世界の国際協力」を、政策研究大学院大学想海樓ホール（東京都港区六本木7-22-1）において開催する予定でございます。

プログラムの内容及び参加を希望される皆様の応募方法の詳細につきましては、近日中に当部ホームページ（<http://www.moj.go.jp/HOUSO/ICD.html>）でお知らせいたします。若い世代の方々の多数の御参加をお待ちいたしております。

拝啓

麗春の候、ますます御健勝のこととお喜び申し上げます。

さて、先日の法整備支援連絡会に参加させていただき、ありがとうございました。お陰様で、大変勉強になりました。

振り返ると私が高校生の時、法務省のホームページで法務総合研究所国際協力部が法整備支援を行っていることを知り、大学で松尾先生を通じて亀卦川先生を始め諸先生方に出会い、ついに「法整備支援連絡会」に参加することができました。心より感謝申し上げます。

また、日本の法整備支援の先駆者、桜木和代先生に御紹介いただき、先生も交えてアジアでの法整備支援のお話を伺えたことも大変貴重な機会でした。ありがとうございました。

連絡会につきましても、その内容は大変充実していて、これまでの文字上の勉強に加えて、より立体的に法整備支援をとらえることができました。また、改めて、他国とは違った日本の法整備支援の素晴らしさに感動いたしました。

恐縮ながら、御高名な先生方の参加されている会議にて、私の質問を取り上げていただいたことは忘れられない思い出です。

進路につきましては、今回、「様々な利害関係を調整する実務に通じた法曹」、「語学と、支援に必要とされる勉強を継続的に積んだ実務家」の活躍が求められると痛感しました。今回の連絡会の参加をもって勉強は一区切りをつけ、法科大学院の入試に専念し、資格を取って早くお役に立てるよう励んでまいります。

末筆ながら、先生方の御健勝と御活躍をお祈りして、御礼の言葉とさせていただきます。

本当にありがとうございました。

敬具

平成21年 1月16日

慶應義塾大学法学部法律学科 3年松尾弘研究会所属

稲垣優季

亀卦川 健一 先生

～ 国際研修 ～

2008年度 カンボジア法整備支援本邦研修

第1 はじめに

本稿は、2009年2月9日から同月20日までの間実施されたカンボジア法整備支援本邦研修の概略を紹介するものである。

第2 研修実施の背景

カンボジアは、内戦の終結後、我が国を含む諸外国や国際機関の支援の下、民主化と経済復興を図ってきており、2004年にはWTO加盟を果たすなど、着実に国際社会の一員として歩み始めてきている。特に、同年7月フン・セン首相は「四辺形戦略」と銘打った国家開発戦略を発表し「グッド・ガバナンス」の確立を最優先課題として掲げている。

我が国は、従前から上記カンボジア政府の「グッド・ガバナンス」を目指す動きを支援してきたところであり、1999年から開始された独立行政法人国際協力機構（JICA）による「法制度整備プロジェクト（フェーズ1）」を通じて民法・民事訴訟法草案の起草支援を行い、2003年3月に両草案をカンボジア司法省に引き渡し、ついで、民法・民事訴訟法法案の立法化及び付随法令の起草を主眼として2004年4月から「法制度整備プロジェクト（フェーズ2）」を開始し、2006年7月に民事訴訟法の成立、2007年12月に民法が成立する成果を収めて、2008年4月に同プロジェクトは終了した。

しかしながら、民法、民事訴訟法がカンボジア国内において適切に運用されるためには、不動産登記、供託など関連法令・制度の整備、法制度を運用する人材の育成などキャンペーンビルディングが不可欠である。

そこで、2008年4月より付随法令の起草の軸足をカンボジア側に移し、カンボジア司法省（以下「司法省」という。）が民法・民事訴訟法が適切に運用されるために必要な施策をとれるようにすることを主眼とした同プロジェクト（フェーズ3）が開始された。

本研修は、同プロジェクト（フェーズ3）の一環として、カンボジア側関係者を日本へ招へいして実施したものである。

ところで、上記関連法令の一つである不動産登記制度は、不動産の取引など経済活動、民事訴訟における保全・執行手続きのために不可欠な法的社会基盤であるところ、カンボジアにおいては、現在、国土管理都市計画建設省（以下「国土省」という。）が所管する土地法に基づいて土地の境界画定や不動産登記が行われている。しかし、同法は、登記の効

力など多くの点で我が国が支援した民法と矛盾抵触する内容を含んでいる。民法適用後は土地法の矛盾抵触する規定は失効することとされる予定であり、民法に則して既存の土地法を改廃し登記制度を整備する必要がある、カンボジア側においても、そのために必要な作業や解決すべき問題点の洗い出しなどを行う司法省と国土省による合同委員会が設置されている。本研修においては、上記合同委員会の主要メンバーに対し、民法の起草に関わった日本側民法部会委員による講義や質疑応答、民事局による日本の不動産登記制度の説明や東京法務局見学により、民法の土地法に与える影響や民法を反映した不動産登記制度の在り方などについて理解を深めることを目的として実施された。

また、カンボジアにおいては、一般的に立法する際、人材の不足などから、十分な立法の基礎となる社会調査や条文の検討、官庁間の調整が図られることなく、外国の支援機関主導による立法が行われているのが現状であり、カンボジアの自立発展性を高めるというキャパシティビルディングの観点から、本研修では、日本における法律の作り方や注意点につき、民事局、参議院法制局などの担当者からの講義も行われた。

第3 研修内容等

1 研修員

カンボジア司法省・国土管理都市計画建設省関係者合計14名であった（別添研修員名簿参照）。

2 研修総括

本研修カリキュラムは、別添日程表のとおりである。

今回の研修では、研修の前半において、民法部会委員からカンボジア民法講義において立法趣旨を踏まえた丁寧な説明と今後の制度整備に向けての助言が行われた。そして、同部会委員を交えての協議も実施され、カンボジア民法の土地法に与える影響等について活発に意見を交換することにより、疑問点が解消され、問題点を洗い出すことができた上、司法省と国土省の各実務レベル者間において、長年未解決であった土地法に基づき設定された物権の民法適用期日以降の取り扱いについて民法適用法で定めることが合意され、研修員からは大きな成果を得ることができたとの評価を得た。また、日本の不動産登記、法律の作り方、日本の法整備の経緯の講義については、今後どのようにカンボジアで法律の起草作業を行っていくかを考えるに当たって示唆に富んだ内容であり、高度な知識を得ることができたとの高い評価を得た。

また、講義と併行して東京法務局不動産登記部門の見学を実施し、登記簿の変遷や登記実務を実際に見聞させることにより、知識の立体的な伝達を図った。

その他、研修員からは、福利厚生面では全く問題なく充実した研修生活を送ることができたことに対し感謝の意が述べられた。

以上、本研修は、研修目的を十分に達成する有意義なものになったと思われる。

第4 終わりに

最後に、御多忙の中、長時間にわたり極めて密度の濃い内容の御講義をいただいた松本教授、南裁判官、浦川教授、野村教授、松尾教授、千葉補佐官、伊庭参事、武蔵参事、富田局付（日程上の講義順）、本研修の全日程に同行され、適宜有効なアドバイスをくださった坂野専門家、JICA公共政策部、東京国際センター、研修監理員の皆様及び財団法人国際民商事法センターの皆様方に厚く御礼申し上げたい。

※ 本研修を担当した亀卦川教官は、2009年4月の定期異動により、東京地方検察庁に転出しました。

平成20年度カンボジア王国法整備支援研修 研修員

1		チャン・ソティアヴィ Ms. CHAN Sotheavy 司法省次官	
2		リム・ヴォン Mr. LIM Voan 国土管理都市計画建設省地籍地理総局長	参加期間 2/9-2/13
3		ブン・ホン Mr. BUN Honn 司法省次官補	
4		イエン・シナ Mr. YEAN Sina 司法省次官補	
5		キウ・ソッカー Ms. KHIEV Sokha 司法省技術総局次長	
6		シアック・ヴァナ Mr. SIEK Vanna 国土管理都市計画建設省土地登記局長	
7		ホイ・パップ Mr. HUY Phap 国土管理都市計画建設省土地管理局長	
8		ティット・ルツティ Mr. TITH Rithy 司法省付判事	
9		トーイ・タルット Mr. TOUCH Tharith 司法省民事局長	
10		ニル・フィリップ Ms. NIL Philippe 司法省法教育局長	
11		カエウ・セッター Mr. KEO Setha 司法省民事局次長	
12		チー・リアン Mr. CHHY Leang 国土管理都市計画建設省土地登記局次長	
13		パン・チャンリー Ms. PHAN Chan Ly 司法省総務局次長	
14		テーン・チアン Mr. THENG Cheang 司法省内部監査局総務課長	

【研修担当/Officials in charge】

教官 / Attorney 亀卦川 健一 (KIKEGAWA Kenichi)

主任国際協力専門官 / Administrative Staff 土屋 佳代 (TSUCHIYA Kayo), 国際協力専門官 / Administrative Staff 福岡 美由紀 (FUKUOKA Miyuki)

2008年度 カンボジア法整備支援研修日程表

〔主任教官：亀卦川教官 事務担当：土屋専門官、福岡専門官〕

研修実施場所：法務総合研究所，JICA東京国際センター

月 日	曜日	10:00 12:30	14:00 17:00	備考
2 / 月 9		来日		
2 / 火 10		JICAオリエンテーション TIC	ICDオリエンテーション TIC	
2 / 水 11		「カンボジア民法講義①」 松本恒雄教授(一橋大学大学院法学研究科) 南敏文 部総括判事(東京高等裁判所) TIC	「カンボジア民法講義②」 松本恒雄教授(一橋大学大学院法学研究科) 南敏文 部総括判事(東京高等裁判所) TIC	プロジェクト進行協議 (17:20～18:50)
2 / 木 12		「カンボジア民法講義③」 浦川道太郎教授(早稲田大学大学院法務研究科) 野村豊弘教授(学習院大学法科大学院) TIC	「カンボジア民法講義④」 浦川道太郎教授(早稲田大学大学院法務研究科) 野村豊弘教授(学習院大学法科大学院) TIC	
2 / 金 13		「カンボジア民法講義⑤」 野村豊弘教授(学習院大学法科大学院教授) TIC	「日本における民法と不動産登記法の発展」 松尾弘教授(慶応義塾大学大学院法務研究科) TIC	
2 / 土 14		休演		
2 / 日 15		休演		
2 / 月 16		「日本不動産登記(登記法)制度概説1(講義⑦)」 千葉和信民事局民事第二課補佐官 赤れんが棟共用会議室	「日本不動産登記(登記法)制度概説2(講義⑧)」 千葉和信民事局民事第二課補佐官 赤れんが棟共用会議室	
2 / 火 17		「法律の作り方・総論」 国際協力部教官 赤れんが棟共用会議室	13:00～ 法律の作り方・各論①「法律案の立案について」・国会見学等 参議院法制局 第1部第1課 伊庭みのり参事, 武蔵 誠憲参事 参議院法制局	
2 / 水 18		「法律の作り方・各論②」 富田寛民事局付 赤れんが棟共用会議室	「法律の作り方・各論③ 日本の明治期における近代法整備の経緯」 松尾弘教授(慶応義塾大学大学院法務研究科) 赤れんが棟共用会議室	
2 / 木 19		法務省組織説明 国際協力部教官 赤れんが棟共用会議室	民事局長表敬11:00～11:30 東京法務局見学	
2 / 金 20		総括質疑 TIC	評価会・閉講式 TIC	
2 / 土 21		帰国		

～ 国際研究 ～

第6回国際民商事法シンポジウム アジア株主代表訴訟シンポジウム

～アジアにおける株主代表訴訟制度の実情と株主保護～
(2009年3月9日開催)

国際協力部教官

杉山典子

1 はじめに

国際協力部では、財団法人国際民商事法センター（ICCLC）及び独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）との共催により、2009年3月9日、第6回国際民商事法シンポジウムとして、「アジア株主代表訴訟シンポジウム～アジアにおける株主代表訴訟制度の実情と株主保護～」(以下「本シンポジウム」という。)を開催した。

2 開催の背景及び趣旨

当部及び財団法人国際民商事法センターは、1996年度から、民商事法分野における専門家の御協力をいただき、アジア太平洋地域における民商事法分野における法制比較のための研究会を開催している。

過去の研究テーマは、倒産法制（1996・1997年度）、企業倒産と担保法（1998・1999年度）、ADR（2000・2001年度）、知的財産権（2002・2003年度）及び国際会社法（2004・2005年度）であった。

そして、これらの研究活動の発表の場として、「国際民商事法シンポジウム」を過去5回大阪で開催し、アジア太平洋地域から専門家を招へいし、日本の専門家を交えた上で、各国の法制の現状、実務上の問題点及び今後の方向について意見を交わしてきたところである。^{*1}

ところで、現在、日本企業が国際競争力を維持・強化していくために、グローバル・スタンダードに対応したコーポレートガバナンスの実現が求められている。このコーポレー

*1 研究成果物は、「アジア・太平洋諸国における倒産法制 アジア・太平洋比較法制シリーズ1」（商事法務）、「アジア・太平洋諸国における企業倒産と担保法 アジア・太平洋比較法制シリーズ2」（商事法務）、「アジア・太平洋諸国におけるADR アジア・太平洋比較法制シリーズ3」（別冊NBL No. 75）、「アジア諸国における知的財産権の行使（エンフォースメント） アジア・太平洋比較法制シリーズ4」（別冊NBL No. 109）、「アジア諸国における国際的M&Aの展望 アジア・太平洋比較法制シリーズ5」（別冊NBL No. 117）として発刊

トガバナンスの重要な一翼を占める「株主代表訴訟」については、経営陣の独善に対するブレーキ役を果たしているという評価がある一方、権利濫用的な株主代表訴訟も多く見られ、企業経営を萎縮させているということから、株主代表訴訟の提訴を制限すべきという評価もあるところであり、株主代表訴訟の在り方をめぐる議論がコーポレートガバナンスに関する関心を高める役割を果たしたといえることができる。

コーポレートガバナンスの在り方については、1990年代に、OECDが、先進国のみならず途上国を含めたコーポレートガバナンスの在り方を議論し始めたこと等により、アジア地域においても議論されるようになってきているが、これまでのところ、アジア地域における株主代表訴訟制度やその実態についての比較研究というものは余り行われていない。

しかし、日本企業の主な進出先と考えられるアジア地域についての株主代表訴訟の内容を把握することについては、例えば、株主の立場としてどのような権利が与えられているかという観点からも、経営者の立場としてどのようなリスクを有することになるかという観点からも、その必要性は高いものと考えられる。

このような状況を踏まえ、2006年度からは、関西の法学者・法律実務家を中心とした「アジア株主代表訴訟研究会」（以下「本研究会」という。）を発足させた。

本研究会の構成は、次のとおりである。^{*2}（敬称略。順不同）

近藤光男（座長・神戸大学大学院法学研究科教授）

川口恭弘（同志社大学大学院司法研究科教授）

伊勢田道仁（関西学院大学法学部教授・弁護士）

中東正文（名古屋大学大学院法学研究科教授）

池田裕彦（弁護士法人大江橋法律事務所弁護士）

森川茂（住友商事株式会社関西ブロック総括部法務チーム長）

本研究会は、アジア地域における株主代表訴訟について比較法的に調査研究し、株主代表訴訟の制度的仕組み、特徴、運用状況、問題点等を明らかにすることにより、株主代表訴訟の研究を通じたアジア地域におけるコーポレートガバナンス研究の推進に貢献することを目的としている。

本研究会では、中国、韓国、シンガポール及び台湾を研究対象地域として選択した上で、各研究対象地域における株主代表訴訟制度の運用状況等に主眼を置いて研究を進め、2007年度に各研究対象地域における株主代表訴訟に精通した専門家を招へいして「アジア株主代表訴訟セミナー」を開催し^{*3}、さらに、2008年度には各研究対象地域で現地調査を実施したところである。

そこで、これまでの研究活動を踏まえ、アジア地域における株主代表訴訟制度の実情と展望等について、日本を含めた複数の研究対象地域の法律専門家が一堂に会し、更に幅広い観点から議論するために、これらの研究対象地域の専門家を招へいした上で、本シンポジウムを開催することとした。

*2 国際協力部長及び国際協力部担当教官も委員として参加している。また、各種資料の翻訳等につき、弁護士法人大江橋法律事務所パラリーガル渡邊彰子氏に御助力をいただいているほか、本研究会の議事録作成作業について、古川朋雄氏、宮崎裕介氏（神戸大学大学院）、藤林大地氏（同志社大学大学院）、出口哲也氏、谷口友一氏（関西学院大学大学院）の御協力をいただいている。

*3 セミナーの開催結果については、本誌第36号5ページ以下参照

3 本シンポジウムの概要

本シンポジウムは、次のプログラムで行われた。

主催者あいさつ

小貫芳信 法務省法務総合研究所長

原田明夫 財団法人国際民商事法センター理事長

土屋敬三 独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）大阪本部長

第1部 アジア株主代表訴訟研究の意義

近藤光男 神戸大学大学院法学研究科教授

第2部 個別パネルディスカッション

「中国における株主代表訴訟制度の実践と制度の改善」

シュアン ウェイファ

宣 偉 華 国浩律師集団事務所律師（弁護士）

パネルディスカッション

（進行）川口恭弘教授

（パネリスト）宣偉華弁護士，近藤光男教授，伊勢田道仁教授

「韓国における株主代表訴訟の現状と展望」

クォン ジョンホ

権 鐘 浩 建国大学校法科大学教授

パネルディスカッション

（進行）伊勢田道仁教授

（パネリスト）権鐘浩教授，川口恭弘教授，森川茂チーム長

「シンガポールにおける株主代表訴訟」

ユーイン-チャウ マイケル

EWING-CHOW Michael シンガポール国立大学法学部准教授

パネルディスカッション

（進行）森川茂チーム長

（パネリスト）EWING-CHOW Michael准教授，中東正文教授，池田裕彦弁護士

「台湾における株主代表訴訟制度の実情と展望」

リャウ ターイン

廖 大 穎 中興大学財經法律学系教授

パネルディスカッション

（進行）中東正文教授

（パネリスト）廖大穎教授，伊勢田道仁教授，川口恭弘教授

第3部 会場との質疑応答

（進行）池田裕彦弁護士

第4部 総括

I 全体パネルディスカッション

「株主代表訴訟制度の展望～株主保護はいかにあるべきか～」

（進行）池田裕彦弁護士

II 総括

近藤光男教授

4 本シンポジウムの開催結果

本シンポジウムは、中国、韓国、シンガポール及び台湾から4名の専門家を招へいし、その他、企業法制の研究者、弁護士等の法律実務家、企業法務担当者、大学院生等、約65名の参加をいただいた。

海外招へい者の皆様には、短い時間の中で盛りだくさんの内容を報告いただくこととなってしまうが、詳細な資料を御用意いただいたことで、今後の参考ともなる。

個別パネルディスカッションも短い時間であったが、進行・パネリストを務めていただいた日本側の本研究会委員の皆様は、日本法と比較した各国・地域の特徴、疑問点等を指摘いただいた上で議論されたことで、参加者の理解も深まったと思われる。

会場との質疑応答では、参加者から多くの、そして専門の見地からの御質問をいただき、各国・地域の株主代表訴訟制度について、更に理解を深めることができた。

最後の総括では、原告適格、濫訴防止策、株主へのインセンティブ、株主代表訴訟に代わる制度等、様々な観点から議論をいただいた後、近藤座長から各研究対象地域の制度の特徴を再確認いただくとともに、正解は一つではなく、それぞれの地域で、よりよいコーポレートガバナンスに向けて、それぞれの努力が不可欠であるなど、まとめをいただいた。

なお、本シンポジウムの内容を含め、本研究会の研究成果については、後日、発刊予定であるので、御期待いただきたい。

5 おわりに

なお、当部では、引き続き、アジア太平洋地域における民商事法分野における法制比較のための新たな研究会を発足させる予定である。

また、2008年2月のセミナー及び本シンポジウムに出席いただいた海外招へい者の皆様、3年間、大変御熱心に研究活動に取り組んでいただいた本研究会委員の皆様、研究活動に御協力くださった渡邊彰子様、法律専門家としての観点から本シンポジウムにおける通訳の補足をいただいた弁護士法人大江橋法律事務所の朱順徳弁護士、本研究会議事録作成に御協力くださった大学院生の皆様、本シンポジウムの実施に御協力いただいた財団法人国際民商事法センターの皆様、独立行政法人日本貿易振興機構の皆様、積極的に質疑を盛り上げてくださった本シンポジウム参加者の皆様に、深く御礼申し上げたい。



会場の様子



E~MAIL

To : icdmoj@moj.go.jp

From : Asia

「コー」「こー」「こー」「こー」

「コー、コー、コー、コー」 クメール語の勉強を始めた多くの日本人が最初にぶつかる壁である。英語のアルファベット、日本語の「あいうえお」に相当するもので、クメール語のアルファベットの最初の4文字が「こー (ᦺ)」 「こー (ᦶ)」 「こー (ᦸ)」 「こー (ᦷ)」 なのである。もちろん、カンボジア人はきちんと聞き分けられるし、言い分けることもできる。しかし、日本人の耳にはほとんど同じ音に聞こえてしまう。これら四つの音の違いについては、口から空気を出すか、出さないか、明るく発音するか、暗く発音するか、のどを緩めるか、絞るかなど、いろいろな説明がある。いずれにしても、日本人の私にとって、実際に聞き分けたり、言い分けたりするのは、至難の業である。クメール語の条文では、「1号」、「2号」、「3号」…を表すのにこのアルファベットを用いている。例えば、民事訴訟法435条2項1号は435条2項コー (ᦺ) に、同条項2号は435条2項コー (ᦶ) になる。セミナーの中で条文に触れるときなど、カンボジア人同士でも混同してしまうようで、しばしば「今、『コー』と言ったの？それとも『こー』と言ったの？」、「『コー』の方だよ。」などと確認しあったりしている。いつもクメール語の先生に「発音が違います!!」と指摘されている私は、みんなのやり取りを横で聞きながら、「そんなに紛らわしいのだったら、もっと分かりやすいものを使えばいいのに」と独りごちている。

(JICAカンボジア長期派遣専門家 建元 亮太)

～ 国際協力の現場から ～

インドネシアにおける法整備支援

独立行政法人国際協力機構（JICA）公共政策部
ガバナンスグループ 法・司法課 調査役

星 光 孝

1 はじめに

私は2007年10月にJICAの社会開発部（当時。現公共政策部）に配属となって以降インドネシア及び中国における法整備支援を担当しております。

私が初めて法整備支援に携わったのは、JICAで最初に配属となった八王子国際研修センターでの勤務時代にさかのぼります。研修コース担当として、主に感染症対策や職業訓練分野など、機械・器具を使用し実習を行いながら技術を習得するタイプの研修に携わっていましたが、1999年ごろ、担当替えとなりベトナムの法整備支援の国別研修を2回ほど担当することとなりました。ガバナンス分野の協力は当時まだ新しく、法律専攻ではない私にとって、法整備支援は学ぶことばかりでした。

今回、インドネシア、中国のプロジェクト担当として、再び法整備支援に携わることになりましたが、やはり学ぶことが多い毎日で、関係者の皆様にはお世話になり通しです。

まだまだ若輩者ですが、せっかく頂いた機会ですので、担当国のうち、インドネシアの課題や状況、個人的所感を述べさせていただきます。

2 インドネシアにおける法整備支援

インドネシアは、最高裁判所に16,000件もの未済事件が積み上がっているといわれる状況であり、未済事件の削減が急務です。2003年に出されたインドネシア最高裁判所改革の大綱「ブループリント」では、「（最高裁における）未済事件の減少」がプログラムとして位置付けられており、そのための活動として「裁判外紛争解決手続（ADR）の推進」が挙げられています。

このような背景の下、インドネシアにおける法整備支援は、2002年度の国別研修「司法制度比較研究セミナー」（2002年度～2006年度）から始まりました。同研修では、インドネシアとの比較の観点から、日本の司法制度を紹介してきましたが、特に、日本の和解・調停制度や裁判官の和解・調停技術等についてはインドネシア研修員からの評価が高く、最終年度の2006年度には、同研修の成果物として、裁判官を中心とするインドネシア研修員により和解・調停制度の改正のための政策提言（案）が作成されました。

インドネシアの未済事件減少のためには、効果的・効率的な事件処理が必要不可欠であり、裁判手続に付随する和解・調停制度の強化は有効な解決方法の一つですが、2003年に規定された裁判所における和解・調停手続に関する最高裁判所規則（PerMA 2003年2号）には改善すべき点が多く残されていました。上記の政策提言を基に、インドネシア政府より、国別研修で紹介のあった日本の和解・調停制度を参考に、インドネシアの和解・調停制度の強化を行いたいとして、日本に対する協力要請が出され、2007年4月から2年間の予定で「和解・調停制度強化支援プロジェクト」が始まりました。

このように、インドネシア側は、国別研修を通じて日・イ国間の司法制度比較を行い両国の制度の特徴と相違点を踏まえながら、自国の制度上の課題と、課題に取り組む上で有用な日本の制度についての理解を深めました。国別研修で得た成果をベースに、徐々に日本に要請したい支援の内容を具体化させていったところに、本プロジェクトの特徴があったと思います。新たに法整備支援を始める国の場合、国別研修を通じた相互理解から始め、協力分野を絞り込んでいくことは、一つの効果的アプローチではないかと感じます。

本プロジェクトは、①和解・調停制度に関する最高裁判所規則の改正、②調停人養成の仕組みの改善、③和解調停制度に関する広報の三つを主な活動コンポーネントとして開始されました。

協力を通じて、2008年8月には、改正最高裁判所規則2008年1号が発布され、新たに即決和解や、控訴審・上告審での和解も可能になりました。規則改正後の裁判所における和解・調停活動状況をモニタリングするため、ジャカルタ近郊に4箇所のパイロットコートが設けられ、少しずつですが、既に改正規則にのっとった和解の成立事例が出ています。また、プロジェクトでは、調停人養成のための研修講師人材を育成するため、各パイロットコートの裁判官（5名）・書記官（3名）を対象に、調停人養成のためのトレーナー育成研修（TOT研修）を3回実施しました。加えて、TOT研修の教材としてDVDを作成したほか、改正最高裁規則についての注釈書、Q&A集、説明用パンフレットを作成し、規則改正後の和解・調停制度に関する広報セミナーも地方での実施を含め2回開催しました。

2年の短期間のうちに、これだけの成果を着実に残すことができたのは、現地の専門家の御尽力に加え、法務総合研究所国際協力部（ICD）、アドバイザリーグループの先生方を始め国内関係者の多大な御支援・御協力によることはいまでもありません。それに加えて、最高裁を中心とするインドネシア側ワーキンググループ（WG）の並々ならぬ意欲と働きがあった点が大きかったと思います。先に触れたとおり、インドネシア側はプロジェクトの形成段階から主体的に関わってきましたが、最高裁副長官（マリアナ氏、後に現在の長官のトゥンパ氏）を始めとする高い職務レベルのC/PがWGの活動に積極的に携わったことも、活動推進につながりました。多くの業務を抱え、ふだんはまとまった時間を確保することが困難なWGメンバーにとって、本邦研修は、業務を離れプロジェクトの活動に専念できる絶好の機会であり、ワークショップ形式中心の研修期間中、疲れも見せず、明るく冗談も交えながら、精力的に研修に参加していた姿が印象的でした。

「和解・調停制度強化支援プロジェクト」は、当初の協力期間どおり2009年3月末を持

って終了しましたが、2009年4月からは、インドネシア側が独自にWGを立ち上げ、司法研修所において裁判官・書記官向けにTOT研修、調停人養成研修を実施すべく準備を進めています。インドネシア最高裁は、パイロットコートを10箇所を増やしたほか、改正規則に基づく和解・調停事例に関する全国の裁判所を対象にした調査も実施予定であり、プロジェクト終了後も、活動は着実に引き継がれています。

とはいえ、インドネシアについて言えば、改正規則が施行されてからまだ1年を経っておらず、改正により新たに導入された即決和解や控訴審・上告審での和解の成立事例もまだまだ少なく、規則改正後の和解・調停制度に関して専門的・技術的知見を有し、実例も交えて教えることができる人材はまだ十分育っていない等、課題は多く残されています。自主性を尊重しつつも、不足する専門知識・経験を補完するため、2009年度においてはICD、アドバイザーグループの御協力を得て、必要な技術的支援を国別研修の中で行う予定です。

法整備はその国にとっては絶え間ない国家の営みであり、どの国もいずれは自立的に法整備を行えるようになることが必要です。日本と比較すれば、独り立ちするにはまだ不十分な状況かもしれませんが、当面の間は彼らが自主的に行う活動を見守り、必要最小限な支援にとどめていくことも重要ではないかと考えます。

3 最後に

JICA公共政策部で法整備支援を担当して1年半以上が経過しました。法整備支援は、大変やりがいを感じる分野ですが、同時に、発展段階が異なるそれぞれの国の状況に合わせて支援を進めていくことの難しさを感じています。

相手国の関係者の方々が自国の法整備に取り組む真摯な姿勢に励まされ、また、ICDの皆様・専門家の皆様を始め、日本国内で様々な形で御協力をいただいている方々に支えられ、御指導いただきながら、日々業務をしております。

この場をお借りして改めて深く御礼を申し上げ、結びとさせていただきたいと思えます。



E~MAIL

To : icdmoj@moj. go. jp

From : Asia

お坊さんと司法省

東南アジア大陸部でフォトジェニックな存在といえば、つぶらな瞳の子供たちと、黄色をひらめかせて歩く僧侶である。司法省の前の王宮沿いを歩く僧侶たちは観光客の絶好の撮影対象になっている。

上座仏教の僧侶は227条の戒律を守り、俗世ではない、サンガに属する（但し、国家によるサンガの管理を定めたサンガ法が制定されている）。僧侶に許される持ち物は、僧衣と托鉢用の鉢とわずかな身の回りの物のみであり、金銭に直接触れることも禁じられている。

当プロジェクトでは、法学部の学生に、無料で民法・民訴法等を配布している。そのため、プロジェクトオフィスには、学長のはんこをもらった申請書を持参した級長さんたちがやって来るのだが、その中に黄衣の僧侶もいる。お坊さんたちも「法学部」の学生だと言う。司法省の裏手、宗教省横に仏教大学があり、俗世の大学と同等の卒業資格が与えられている。

さて、配布申請に対し、「お坊さんたちが学習している法はダルマで、うちは俗世の法を扱っているのでは？」と尋ねると、仏教大学の法学部でも、俗世の民法も教えているとのことである。

現世の風は僧侶たちにもしっかりと到達しており、有名僧侶には多額の金銭や車などが寄進されている。また、戒により、俗世の政には携わることが許されなかったお坊さんたちにも、大量票田をねらう与党の力が及び、近年、選挙権の行使が認められた。前回の総選挙では、投票所で投票するお坊さんたちの姿が見られた。また僧侶によるレイプ事件なども報じられている（逮捕前に強制還俗させられた）。

現在、司法省は、適用が開始した民訴・刑訴法、今後適用予定の民法・刑法の普及活動を行っている。清浄なるサンガに住む僧侶も民法や刑法を学ぶ時代、これも「発展」の一つかなと感慨深い。しかし、市民のよろず駆け込み寺に住まう僧侶たちが、お経や呪術以外の問題解決方法として、民法を学ぶことは大切なかもしれないとも思いながら、お坊さんの学生さんたちに民法・民訴法を寄進している。

(カンボジア法制度整備支援プロジェクト業務調整員 寺内こずえ)

～ 活動報告 ～

1 国内における活動（本邦研修・セミナー等：2009. 4. 1～6. 30）

韓国

6. 15～6. 25 第11回日韓パートナーシップ研修（日本セッション 研修員10名，東京）

2 海外における活動（現地セミナー・海外派遣等：2009. 4. 1～6. 30）

中国

5. 4～5. 7 中国現地セミナー（北京市）

ベトナム

5. 16～5. 27 ベトナム中間評価調査（ハノイ市）

ラオス

5. 24～6. 4 ラオス現地調査（ビエンチャン市）

カンボジア

6. 21～6. 28 カンボジア現地セミナー（プノンペン市）

－ 編集後記 －

先日、剣道の防具を新調しました。

ろくに稽古もしないくせに、分不相応な良いものを買ってしまいました。職人が一針一針手差しで作ったというその防具は、見ていて飽きないもので、とにかく美しい。きっちり作り込まれたそれは、正に職人技。私自身の仕事が物を作り出すものではありませんが、職人のごとく自分の与えられた職務をきっちり全うしたいと思う今日この頃です。

早いもので、私が当部に着任してから1年と数か月が経ちました。

その間、様々な立場から法整備支援に携わる多くの方と出会うことができました。

また、法整備支援に興味を持つたくさんの学生にも出会えました。

当部では、昨年度、初の試みとして、インターンシップの受入れを行い、全国から5名の大学院生が参加されています。参加された学生の皆さんの真剣な眼差しがとても印象的でした。

先日は、ある学生から、当機関紙ICD NEWSを個人配布してほしいといった問い合わせがありました。また、外国人に対する本邦研修を見学させてもらえないかといった学生もおられました。

とにかく、意欲ある学生がたくさんおられることに、驚いています。

思えば、私自身の大学時代を振り返るに、決して真面目な学生ではありませんでした。自分の腹よりバイクにガソリンを満たすことの方が大事で、アルバイトをしてお金を貯めてはバイクで放浪するといった、まったく勉学とは程遠い毎日でした。卒業後12年経った今、意欲ある学生たちを目の当たりにして、当時の自分を思い出し、今更ながら心が痛みます。

さて、今回号の特集として掲載いたしました「第10回法整備支援連絡会」はいかがでしたでしょうか。

ここでも、大阪本会場及び東京会場において、多くの学生の方々が参加され、活発に質問をされていました。

特集の最後には、同連絡会に東京会場から参加された学生の方から寄せられた手紙を紹介しております。是非、御一読ください。

私自身、いずれ検察の現場に戻るわけですが、将来、折に触れ、今いる国際協力部に在籍した日々を思い出すこともあろうかと思えます。その際、法整備支援の世界に関わっていたことを懐かしく、良き思い出として思い起こせたらなと思えます。そのためには、日々の仕事、仕事を通して知り合った人々、そして、今一緒に仕事をしている仲間を大切に、充実した毎日を送りたいと思えます。

最後になりましたが、お忙しい中、御寄稿いただきました皆様には深くお礼を申し上げます。

主任国際協力専門官 稲元能生