

日本の法整備支援に対する期待

日本弁護士連合会
国際交流委員会前委員長
矢 吹 公 敏

1 はじめに—カンボジア王国

私は、1995年から20年間法整備支援活動に参加してきたが、ICD NEWSに巻頭言を書かせていただくこととなり、感謝申し上げたい。本稿では、私のこれまでの法整備支援活動について振り返るとともに、日本の法整備支援の課題と期待について述べたいと思う。

私が法整備支援活動を始めたのは、外務省の要請を受けて、日本弁護士連合会が国際交流委員会の活動として1996年から5年間にわたり実施したカンボジア王国の法曹関係者の本邦研修に参加したことがきっかけである。日弁連では、その活動を「国際司法支援」と呼んでいるのでその呼称を使用する。第一期の研修生には、その後司法大臣となったアンボン・ワタナ氏（当時は弁護士会からの参加）、後に司法省次官となったイー・ダン氏、後のプノンペン法科大学長となったユック・ゴイ氏などがいた。その後も、ヒー・ソピア氏（現在の司法省次官）、ユー・ブンレイ氏（現在の高等裁判所長官）、モン・モニチャリア氏（当時最高裁裁判官）など現在カンボジア司法を担う人材が参加した。毎回の研修は数週間に及び、研修旅行もあり、この研修で得た繋がりがその後の日弁連の活動を支える源泉となった。

その間、1997年の武力衝突の経験から（その日、私はバンコクの空港でプノンペン行きの飛行機を待っていたが、武力衝突勃発のため入国できなかった。もっとも入国していたら、その後2ヶ月間は出国できなかったに違いない。）、翌年日本政府が参加した国際選挙監視団に参加し、同国の国政選挙を監視した。武力衝突直後の選挙であったため、事前研修も地雷や武装解除の研修など緊張感があり、実際の監視活動も自衛隊員の参加を得て、常に身の安全を図りながらの監視活動であった（その後、私は2008年の選挙の際にも日本政府が派遣した選挙監視団の副団長として参加したが、緊張感の程度は比較にならない。）。

さらに、JICAが、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を開始し、カンボジアの民法及び民事訴訟法の起草協力を開始したが、私も同プロジェクトの国内支援委員会及び事務局に参加し、起草活動の最初から参加することになった。民法起草活動と民事訴訟起草活動の違いをつぶさに拝見し、とてもよい経験を得ることとなった。その活動の中で、民法案と世界銀行が支援した土地法との相克が生じ、日本側が急遽ワシントンDCに赴き調整活動を行ったことなど懐かしい。

他方、日弁連でも、独自のNGOプロジェクトを企画し、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、2001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及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及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及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へい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、有意義な会議となった¹。

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「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²、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（2007年まで）を合わせた毎年40名～70名のカンボジア弁護士を養成してきた。このプロジェクトでは、日弁連は、カリキュラム・テキスト作りについて既に助言し、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、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。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及びジェンダー・トレーニングも実施した³。

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実施する方法に変わり（2010年6月まで）、弁護士に対する民事訴訟法セミナー（継続教育）及び弁護士養成校におけるセミナーを短期専門家派遣により実施するとともに、同プロジェクト専属の長期専門家一名と密に連携して支援を行なった。

私は、これらのカンボジアプロジェクトに、プロジェクトマネジャーとして参加し、多くのカンボジア法律家と協働して、同国の弁護士制度改革と弁護士養成に参画した⁴。私の

¹ 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り、現在金額も増額されて継続している。

² カンボジア司法省は、2001年8月に弁護士養成校の設立を認めるサブデグリーを発し、同校が再開される法的根拠が整備された。同校は当初1995年に設立され3期生まで輩出し、その後1997年の武力衝突で停止していたのである。

³ カンボジア弁護士養成校は現在も続き、2016年に第14期生が卒業する。同校の卒業生は723人（2016年現在）となり、同国の弁護士1134人中過半数となっている。同校のカリキュラムは、現在も基本的には日弁連が支援した当時のカリキュラムを踏襲している。

⁴ 日弁連とカンボジア王国弁護士会との間では2000年に友好協定を締結している。

基本的なフィールドはカンボジアであり、同国への思いは強い。他方で、近年の同国の経済的な発展と十分とはいえない法制度のアンバランスに強い懸念も持っている。

2 日弁連の活動と日本の法整備支援

(1) 基本方針

日弁連の活動で特徴的なことは「日本弁護士連合会による国際司法支援活動の基本方針」を2009年3月18日の理事会決議で採択していることである。日弁連の活動の基本理念は、基本的人権の保障と恒久平和主義並びに法の支配である。以下、基本方針から抜粋する。

「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⁵、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。

そこで、日弁連では、その司法改革実行宣言⁶において「法の支配」が社会のすみずみまで及ばされ、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

⁵ 1998年9月18日第41回人権大会宣言。

⁶ 第57回定期総会・司法改革実行宣言（2006年）

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⁷。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。」

この基本理念をもとに基本方針として以下の5点を挙げる。

「(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。

① 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。

② カウンターパート（共同実施者）との協働

上記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。

③ 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ーアップ評価を行うことに努めるべきである。

④ 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

⁷ 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。

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⁸。

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はない。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涉）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べきである⁹。」

日弁連では、以上の国際司法支援活動の基本方針に基づいて、カンボジア以外にも様々な活動を展開してきた。その一部を紹介する。

(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に参加して以降、同国の司法支援活動に参加してきた。特に、2009 年にベトナム弁護士連合会が設立されたことを受けて、日弁連では、同年、同弁護士会理事者らに対する研修を受入れ、弁護士会運営、弁護士自治、弁護士の継続教育等に関する研修を行ってきた。

(3) ラオス

日弁連では、2000 年 5 月にラオスに関する司法調査を初めて実施し、2011 年 8 月には、同国弁護士会との間で弁護士の役割等に関する会議を共同実施している。JICA の同国に対する国際司法支援プロジェクトにも協力してきた。同国に司法研修所が設立された

⁸ 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）参照。

⁹ 日弁連では、1996 年から独立行政法人国際協力機構（JICA）が主宰するインドネシア、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。

後、2016年からは同研修所の弁護士研修を担当している弁護士の養成に協力している。

(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、その後、モンゴルの弁護士会の調停センターの支援、モンゴル弁護士会の自主研修などに支援を実施している。

(5) アジア司法アクセス会議

日弁連では、2008年10月には、マレーシア弁護士会との共催で、マレーシアクアラルンプールで、アジア途上国から弁護士を招へいして、「司法アクセスと弁護士会の役割」に関する国際会議を開催し、開催後は日弁連英文ホームページに、各国の司法アクセスに関する資料を掲載した。同会議は、その後約2年毎に東京、ブリスベン、プノンペンで開催されてきた。

3 日本の法整備支援の課題

私は、以上のような国際司法支援の経験を踏まえて、我が国（特に日弁連）の法整備支援の課題と期待を述べる。

第一に、我が国もより戦略的な取組みが必要だと考える。日弁連もアジアの弁護士会の一つとしてアジア諸国における法の支配の確立に協力することが求められている。

その場合には、様々な経験（特に現場体験）と知見、戦略論、組織体制を有する体制で検討することが望ましい。また、これは、単に国内の司令塔だけではなく、国連、世界銀行などと強いパイプをもつ組織にすべきである。

さらに、国際的標準を念頭においた国際的協調・協力による国際司法支援を推進すべきである。国際司法支援もドナー間競争の一面があり、そのような場に適切に対応できる国際的な知見を学ぶべきである。

また、国際司法支援のシンクタンク機能をはたす機関を設置するべきである。これまで、現場での活動に従事する機関は多くあったが、我が国の国際司法支援について調査・研究・分析するシンクタンク機能を備えた機関はなかったように思われるからである。

最後に、官と民間とが連携した組織による柔軟な組織体制が臨まれる。NGOの活用は世界政治では重要な論点となっており、我が国においても世界の潮流の考え方を導入すべきである。さらに、民間による国際司法支援を充実するためにも民間ファンドの育成が急務である。米国では、アジア財団、フォード財団、ソロス財団などの民間ファンドの果たす役割が大きいのである。

国際司法支援の成功の鍵はいくつかある。対象となる相手国の需要（ニーズ）に即した支援であること、適切なカウンターパートを選択し他の政府機関および支援組織と調整すること、他の支援団体との調整をすること、適切な計画を立案すること、現地カウンターパートと協働すること、プロジェクト評価を適切にすること、などである。いずれも、継続した経験とそれを踏まえたプログラム化を図ることで実現できると考えている。

第二に、我が国の国際協力活動が認知されることが必要である。日弁連の人権NGOと

しての活動は日弁連の活動として重要である。国際協力活動もそうした人権 NGO の活動の一つだが、国際社会・国内でこうした活動が認知されることが、よりよい活動につながる。そのためには、適切な広報活動が大切である。また、国際機関や海外の弁護士会との連携も重要である。国際法曹協会（IBA）、ローエイシア（LAWASIA）などの国際的な法曹団体との協力、米国法曹協会（ABA）などの他の弁護士会との共同プロジェクトの推進が望まれるところである。加えて、UNDP、UNHCR などの国連機関、アジア開発銀行（ADB）などの地域的国際機関のプロジェクトに参加することを検討したい¹⁰。

第三に、活動の幅の拡大である。特に、今後はアジア地域での平和構築活動への参加を検討することが望まれる。紛争直後の国では裁判制度をはじめ法の支配の基本インフラが崩壊している。こうした国々における法の支配構築に、日弁連が当初から携わることができるよう研究、国際機関の活動への参加、パイロットプロジェクトの推進などを開始していきたいと考えている¹¹。

第四に、こうした活動を支える人的インフラの充実である。我が国の国際司法支援の標語は「人材」（内なる人材と相手国の人材）である。各分野に精通した法律実務家、特に国際舞台で活躍してきた実務家、の供給が必要である¹²。国際司法支援の現場で活躍してきた実務家がさらに活躍する場を設け、安定した人材供給源を育成し、人材の養成を含めて委託することが望ましい。

国際司法支援の分野でも、弁護士の活動の多くはプロボノ活動（営利を求めない公益活動）に支えられている。こうした活動に参加することを誇りに思う弁護士が数多く輩出されることを願ってやまない。現在、国際司法支援活動弁護士登録制度には約 150 人の弁護士が登録し、活動に参加しているが、この登録をさらに増加させていきたいと考えている。

第五に、財務的な支援体制である。日弁連の活動の多くは JICA の資金で実施している。また、専門家の派遣も同機構のプロジェクトに参加する形で行われている。ABA など他の弁護士会のプロジェクトに参加する場合には、旅費などの費用はそうしたプロジェクトで賄われている。今後、日弁連のプロジェクトでは、他の財団などのファンドから資金を得て、国際機関からのプロジェクトを受任するなど、多様な資金の給源を求める努力が必要だと考えている。

¹⁰ 日弁連では、International Legal Assistance Consortium および IBA と協力して、イラクの法曹のトレーニングプロジェクトを実施した。また、ABA と協力して、UNDP から依頼のある国際司法支援プロジェクトに回答してきた。

¹¹ 前注のイラクプロジェクトがその好例である。

¹² 法整備支援活動に従事する弁護士は、先進国での契約交渉などとは異なり、発展途上国や移行経済国およびそこに生活している人々に対する深い愛情と、その国の司法制度の改革ひいては人権擁護の確立という活動に情熱を傾注できることが不可欠の条件となる。そのためには、支援対象国の政治、経済、社会および法文化を受容し、十分理解しようとする謙虚さが要求される。また、自分だけの判断に偏らず、広く対象国の専門家の意見を聴取し、関連文献を精査するなどの地道な調査研究をする能力が求められる。また、各種の法整備支援活動の理解と相互協力、法律の専門性とリーガルマインド、スケジュールの調整力、語学力という様々な能力が必要である。