

弁護士による法整備支援事業への関わり —私的な経験を踏まえた考察—

JICA国際協力専門員／弁護士

枝川 充志

第1 はじめに

私は2016年4月からJICA本部で国際協力専門員（以下、単に「専門員」と言います。）として法整備支援事業に従事しています。

それ以前は法科大学院を経て2008年12月に登録後、弁護士として民事・刑事事件を幅広く扱ってきました¹。また弁護士になる前は、大卒後JICA²に就職し職員として約8年間勤務してきました。

このように私は、JICA職員から法科大学院・弁護士を経て、再びJICAで法整備支援の専門員という立場で仕事をしています。弁護士の法整備支援への関わりという観点からすると、もともと開発援助の仕事をしていた点は少々変わった経歴かもしれません。

そこで本稿では、JICAの職員と専門員の両方を経験している者として、①それぞれでどのような業務をしていた、或いはしているのか、②どのような経緯で弁護士になり、再びJICAで仕事をするようになったのか、③その上で、職員と専門員の違い及びその意味は何か、④最後に、法整備支援に携わるにあたってどのようなことが必要と考えられるかについて述べてみたいと思います³。

第2 JICA職員から弁護士、専門員へ

1 職員当時の業務

(1) 概略

JICA職員になったのは1994年4月のことです。最初に配属されたのは青年海外協力隊（以下、「協力隊」と言います。）事務局でした。

その後、外務省に出向し本省勤務の後、在パプアニューギニア日本大使館で勤務しました。約4年の出向を経た後JICAに復職し、アフリカ中近東欧州部アフリカ課（当時）に配属され、その後、独立行政法人化に向けた準備業務をし、2002年8月末に退職しました。

(2) 協力隊事務局勤務

最初の配属先である協力隊事務局では協力隊員の選考業務に携わりました。具体的

¹ 民事で比較的多く扱っていた事件は借地借家法をはじめとする不動産分野です。東京地判平成27年2月5日判時2254号60頁等。

² 当時の名称は「特殊法人国際協力事業団（JICA）」でした。「独立行政法人国際協力機構（JICA）」になったのは2003年10月1日です。

³ 本稿の内容は私個人の意見・見解であり、私が所属する組織の意見・見解でないことを申し添えます。

には、試験問題や面接の準備等を含む選考試験業務全般の運営監理、受験者との連絡調整を行っていました。

(3) 外務省勤務

その後、外務省経済協力局政策課（当時）で勤務し、サブサハラアフリカの援助政策業務に従事しました。アフリカ駐在の在外公館からの外務公電に目を通したり、要人が来た際の対応（発言要領や会談記録の作成）、二国間援助政策協議の対処方針の作成、第2回アフリカ開発会議（T I C A D II）の準備、安保理非常任理事国選挙対応といったことを行っていました⁴。

(4) パプアニューギニア勤務

パプアニューギニアでは円借款と無償資金協力業務を主に担当しました。

ここでの勤務で資金協力や技術協力事業のあり方等さまざまなことを考えさせられました。当時のパプアニューギニアに対する援助規模はODA全体で見ればそれほど大きくなかったため、過去に実施した案件の帰趨を含め細かく案件を見る機会がありました。現時点での私の開発援助に対する視座はここでの経験で培われました。

(5) アフリカ課勤務

J I C Aに戻り再びアフリカ援助、主としてタンザニアと南部アフリカ諸国を担当しました。ここではJ I C Aの当該国に対する援助業務の企画立案・調整監理を行っていました。当時は「プロジェクト形成調査」という予算があり、案件発掘のための調査が大きな仕事だったように記憶しています⁵。

また、当時のJ I C Aは援助スキーム別（研修員受入れ、開発調査、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力）に部署がわかれ⁶、アフリカ課のような「地域」を見る部署は総括的業務を行う位置づけとなっていました⁷。

2 職員から弁護士へ、そして専門員へ

(1) このように8年あまりの短い経歴ではありますが、J I C Aでは開発援助につい

⁴ 当時、国際的には1994年4月に起こったルワンダ虐殺事件後の復興支援が叫ばれる時期にありました。そのため1996年11月、隣国のザイール共和国（当時、現コンゴ民主共和国）からルワンダへの帰還難民支援のために現地調査に行き支援内容の検討をしました。また1997年5月、内戦後のシエラレオネに援助再開のための政策協議で訪問したのですが、その後しばらくしてクーデターが起きドナーの支援が再びストップしたのが印象深い記憶としてあります。これらの経験から、今でいう「平和構築」のあり方について考えさせられました。

⁵ この調査は、「要請主義」の下、相手国からの要請を待っては何も動かないという教訓を踏まえ、日本側から積極的に案件を発掘にいくという趣旨で実施されていました。モザンビークで農業案件、タンザニアでUSAID（米国国際開発庁）と合同でHIV/AIDS対策案件調査を行いました。

⁶ 現在は、人間開発や地球環境問題等の課題別に部署が編成されています。法整備支援は「産業開発・公共政策部」の中にあるガバナンスグループの1つである「法・司法チーム」が主管しています。

⁷ 他方で、当時（1990年代後半から2000年代初頭）のアフリカにおける援助潮流は、世銀が主導した「貧困削減戦略書（PRSP）」の策定及びこれを支援するというものでした。構造調整政策への反省に基づいたもので、貧困削減により焦点を当てていました。この関連でドナーと当該政府が調整・協議をしながら保健医療、教育、農業等の各主要セクターでセクタープログラム（SP）を策定し、各ドナーがこれをもとに援助を行う方dおり、当時のアフリカ課の業務はこれへの対応が主たるものとなっていました。

て多様な経験をさせていただきました。

このような経験を得ながら法律家になりたいと思ったのは、業務を行う中での多様な専門家とのやりとりや、アフリカ援助の経験（ルワンダやシエラレオネなどの紛争経験国とのかかわり）が大きな影響を与えています。

つまり、ある国に開発援助を行っても政情不安等でそれらが簡単に潰れてしまう事態に、直接、専門性を持って国の制度づくりを支える仕事ができればと思ったことがきっかけです。当時は「法の支配」といった言葉は明確に認識していませんでしたが、振り返ればこのことが当時携わりたかったテーマだと考えています。

短絡的かもしれませんが、そのルートとして「法曹」という道を選択したことになります。欧米等では法曹資格を持った人がさまざま分野で活躍し、国連やNGO等の開発援助の分野でもそのような人たちがいることを知ったこともまたきっかけとなりました。

- (2) 以上のような経緯のため、JICA退職当時、法整備支援事業に携わりたいという強い動機があったわけではありません。職員当時、主にアフリカ諸国を担当していたこともあり、法整備支援は冷戦後の市場経済移行国を含むアジア諸国に対する新たな援助分野として始まりつつあった、というような認識でした。

そのため弁護士になった当初は、「在野法曹」というように、まずは身近な紛争問題等を解決できる法律実務を、という観点から民事刑事を念頭にさまざまな事件に取り組んでいました。したがって特に意識して国際的な業務などは行っていませんでした⁸。

このような中、3年ほどの実務経験を経た2012年にJICAが行う能力強化研修「法整備支援コース」⁹に参加しました。職員時代、法整備支援の内容をほとんど知らなかったため、同コースへの参加が今後を考える端緒となりました。そして実務家として身に着けた経験が活かせると考え、現地派遣専門家としての参加を考え始めました。また当時は、もともとの退職の理由であった紛争関係国への関わりについても模索し始めたところでした¹⁰。

- (3) しかしいったん弁護士業をはじめると、新たな事件を受ける、既存事件が解決する、という仕事の連鎖から抜け出せなくなるのが実際です。

勤務弁護士ではなかったため海外に出ようとする事件の受任を控えなければなりません。このことは収入の途が断たれることを意味していました。またJICAの法整備支援事業に限っていえば、弁護士専門家の場合、日本弁護士連合会の協力

⁸ 国際協力という文脈でいえば、難民認定申請者への行政手続き及び訴訟支援や、外国人が依頼者となる在留資格等の案件を扱っていました。

⁹ 「法整備支援コース」は毎年6月頃に公募がなされ、法律分野関係者を対象に毎年8月後半に行われる研修で、外部人材に対する当該分野の能力強化を目的として実施されています。<https://www.jica.go.jp/recruit/kyokakenshu/top.html> 「JICA 能力強化研修」で検索できます。

¹⁰ 2011年に広島平和構築人材育成センターが行う「平和構築人材育成事業」の基礎セミナーに参加しました。

を得て原則として公募により募集が行われます。しかしいつ募集がなされるかは外部の者には予め当然に開示されているわけではないので¹¹、受任事件や身の整理を踏まえた計画を立てにくい側面がありました。

もともと弁護士業は“自営業”で比較的融通がきくと思っていました。しかし浅はかと言えばそれまでですが、海外に出るには以上のように諸条件が整う必要があり、種々の制約があることを認識させられました。

このような時、職員としての経歴があったこともあり、JICA関係者から専門員の募集を紹介され応募しました¹²。JICA本部に勤務する立場であれば、法整備事業だけでなく、JICA事業全体の動向やもともと考えていた平和構築の分野の知見も得られると思ったからです。その結果、現在、法整備支援の専門員として業務を行うに至っています。

第3 専門員と職員の業務の違いとその意味

1 専門員の業務

専門員の日常の業務内容やその役割については、別稿の磯井美葉専門員¹³や入江克典専門員の論稿¹⁴に詳しく記載されていますので、こちらを参考にしていただければと思います。業務経験が本稿作成時点で1年に満たないので、佐藤直史元専門員及び両専門員に多くを学んでいます。

2 職員との違い

- (1) 他方で、専門員になって職員の時との業務の違いは何かと問われると、もちろん短い経験の中での私見ですが、①専門的知見からの援助案件への助言を行う、②当該案件への長期的なかかわりが可能である、③当該専門分野での人的なつながりを持っている、④予算管理や案件運営監理の細部に直接関与しない（間接的な関与にとどまる。）、これらが挙げられると思います。

これを裏返すと、職員の場合、①開発援助の観点から専門的助言を相対化できる、②人事の関係で当該案件へのかかわりは短期になるが、他の事業経験を活かせる、③さまざまな分野の専門人材とのつながりを有する、④当該案件の予算管理等の運営全体に直接関与する、ということが言えると考えます。

- (2) まず①についてみると、専門的知見は現場での問題等を「翻訳」できたり、一定の視点で妥当性判断ができるという点で活かします。しかし開発援助の実施機関である以上、援助の方法論については職員に一日の長があります。とはいえ専門員はJICA本部常駐の専門家ですから、実は①の点では職員と同じ立ち位置で案件を

¹¹ 日本弁護士連合会の国際交流委員会への参加や前掲注9への参加を通じ関係者間のネットワークができると、計画段階での情報提供等の機会があります。

¹² 国際協力専門員は毎年8月頃に募集をしています。年度によって募集分野が異なりますので、法整備分野が毎年募集されるわけではありません。「JICA 国際協力専門員」で検索できます。

¹³ 本ニュース 36 頁

¹⁴ 本ニュース 51 頁

みていく必要があります。

次に②についてみると、過去の経緯を含め当該案件へのかかわりを知る専門員の存在は大きいものがあります。職員は異動してしまうからです。しかし専門員は他分野の事業経験があるわけではありません。JICAの事業はどこかで似たような課題や問題を扱っていますので、どの事業も“応用編”的側面があると私は考えています。そのため②の点では職員と専門員の知見がうまく融合することの効果が期待できます。

③については、専門員がいることは当該分野での専門家の巻き込みが可能になる点で、事業全体にとっての利点は大きいと思います。

また、④については、私が専門員になって一番大きな違いを感じる点です。しかしこの点は職務上のデマケとしては当然のことだと思います。

3 専門員と職員の違いとその意味

- (1) JICAの法整備支援事業ということであれば、関係機関との連携や協調が不可欠であることは磯井専門員や入江専門員の論稿¹⁵からも伺えることです。

他方で上述2のとおり、JICA内でいえば、実は職員と専門員がうまく連携し事業を進めていくことが不可欠となっています。上述した互いの違いを補完し合っていくことで相乗効果が期待できるからです。

しかし私の職員時代は、携わっていた業務内容や、今と異なり当時の専門員の位置づけや規模によるのかもしれませんが、実はあまり専門員との付き合いはありませんでした。そのため上記のような関係を意識したことはありませんでした。他分野のことはよくわかりませんが、私が述べることは法整備支援事業固有の事情なのかもしれません。

- (2) いまや現地事務所や専門家とTV会議ができるなど、情報通信ツールの発達で関係者間のコミュニケーションがよりしやすくなったと思います。私の経験からすると、当時はTV会議などなく、JICA本部と現地側とのコミュニケーションは組織的課題の一つだと考えていました。今やこの点は比較的改善されたのではないかと思います。その分互いに忙しさが増した印象もあります。

このような中で職員とは異なる立ち位置にいる専門員は、お家事情みたいな話で恐縮ですが、JICA外のみならず、内部における「触媒」のような役割を果たしているように思えます。

第4 弁護士によるJICA法整備支援事業への関わり

最後に、職員・専門員という立場を離れて、「弁護士」という立場から見た法整備支援事業への関わりについて、弁護士ゆえのやりがい、事業自体の特性からくる難しさについて簡単に述べてみたいと思います。

¹⁵ 前掲注13, 14

1 弁護士ゆえのやりがい

- (1) やりがいとしては、具体的には、当該相手国の法司法制度の実情を知り、これをどう改善していくか等という問題意識に自らの知見を活かせるという点です。

とりわけ弁護士は、専門分野を持ちつつも実際は民事刑事を含めさまざまな案件に携わっている場合が多いです。ですから、相手国に生起する法司法事情や課題にそれなりに関与でき、ユーザーの立場等の一定の視点でその当否を検討できます¹⁶。

たとえばある国の登記制度について課題があるとします。日本ではいまやネットから第三者の登記情報にアクセスでき、その正確性に（あまり）疑いを持つことなく、第三者の資産状況や取引銀行を把握・推測し債権の回収可能性等を検討できます。

しかし法整備支援対象国においては、登記制度は存在するものの、そのような判断の基礎となる情報にアクセスできない、あるいは情報自体が不十分で存在しない、正確性に問題があるといった事態に直面することがあります。

- (2) このような場合、仮に登記制度の専門家でなくとも、実務上、ユーザーの視点からその意義を理解しつつ同じ土俵で議論し、実務家の観点から制度改善の研究・検討ができます。その際、その制度の背景経緯や比較法的視点も必要になります。

また、JICAの法整備支援は相手国の歴史や文化等の諸事情を考慮しながら、ともに考えていく支援アプローチをとっていますから、このプロセスに自らも考えながら関与できる立ち位置にあると言えます。

登記制度は一例にすぎませんが、本人の研鑽も必要とはいえ、以上のような点に弁護士としてのやりがいがあると言えます。

2 事業自体の特性からくる難しさ

- (1) 他方で、事業自体の特性から来る難しさとしては、やはり法整備支援事業はあくまで開発援助の一環としてなされるという点です。

JICAによる開発援助は一般にプロジェクト形式で進められます。プロジェクトは文字通りみれば「目的達成のための計画」ですから「終わり」があります。そのため「終わり」を見据えながらプロジェクトの建付けを行う必要があります。さもなければやり続けること自体が目的となりかねません。

法整備支援事業の「終わり」の絵姿は当然各国固有の事情やリソースの有無によって左右されます。そのような中でプロジェクトの組み立てに際し、法が整備された状態とはどんな状態か、人材が育成された状態とはどんな状態か、このようなことを考えながら目的や投入、期間等を設定し、事業を進めていかなければなりま

¹⁶ もちろん裁判官、検察官もその立場上の特性から同趣旨のことが指摘できます。ここでは弁護士という立場に絞っての論なので、その点誤解なきようお願いします。

せん¹⁷。

- (2) しかし一般に弁護士として実務をしている場合、このような開発援助的思考方法で仕事をしているわけではありません。

上述した登記制度の場合、問題点を把握し制度自体の研究・検討ができたとしても、誰を相手に、どのような課題について、どのような目的で、いつまで、どのような投入をするのか、その上で課題がどの程度改善され、目的がどの程度達成されたかをどう図りどう評価するか、これらを相手国とともに検討していかなければなりません。

しかしこのような思考方法は、少なくとも私の経験では弁護士実務において日常的なものではないと思います（事案によっては重なる場合もあると思います）。この点がまさに事業の特性から来る難しさであり、同時にこれは法整備支援に限らず、JICAの中のあらゆるプロジェクトにおいて試行錯誤を重ねている点だと思います。

そしてこの点は、法整備支援事業でいえば職員と法曹専門家との協働作業¹⁸が必要になる所以でもあります。その意味で多少上から目線になりますが、法曹専門家である弁護士は専門性を活かしかつ事業の難しさを、職員¹⁹は“援助屋”としてのプロ意識を、それぞれ自覚する必要があると考えます。

第5 最後に

- 1 私の経歴からはじまって、職員と専門員の違いやその意味、弁護士という立場からみでの法整備支援への関わり方・心構えのようなことを述べてきました。

法整備支援への関わりはまだまだこれからと言えるので認識不足の点はもちろんあると思います。その点をご容赦いただき、逆にご指導・ご鞭撻いただければと思います。

- 2 法整備支援事業はJICAの中では比較的歴史が浅い援助分野だと思います²⁰。そのため感じるのは、法整備支援はまだまだ試行錯誤の過程にある援助分野ではないかということです。

他方で、私が職員当時の2000年頃まではODA予算は右肩上がりの時代であったのに対し、いまは必ずしもそうではありません²¹。また日本を取り巻く内外の環境も急速に変化しています。このような傾向は今後も続いていくことが予想されます。

このような中、開発援助機関の職員及び法律実務家双方を経験してきた者として思

¹⁷ 但し、このような開発援助的思考がどの国にも常に妥当するわけではなく、相手国の発展段階や課題に応じたアプローチの検討が必要な場合もあると考えます。

¹⁸ ここでは、専門員だけでなく、法整備支援事業に携わる法曹関係者を念頭においています。

¹⁹ ここでいう職員は、本部及び現地事務所を含みます。

²⁰ 外務省によれば、日本は1954年にコロombo・プランに加盟しアジア諸国に対し技術協力を開始したとされ、2014年にODAは60周年を迎えたとされています。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ODA/about/oda/page23_000407.html

²¹ 外務省によれば、ODA予算（一般会計）は1997年度の1兆1,687億円をピークに漸次減少し、20年後である2017年度は5,527億円と半分になっています。<http://mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>

うのは、大規模開発や物的支援と異なる意味で、基盤的役割を果たす制度的“インフラ”としての法・司法制度に対する援助は、一朝一夕にいかない分野とはいえ、息の長い取り組みによって効果が発現する、費用対効果の高い援助分野ではないか、このような援助分野こそ今後は高い優先度が付けられるべきではないかということです。

こうした中で法整備支援事業が多数の関係者の協力、とりわけ日本の法曹三者や碩学の先生方の関与を得て成り立っているのは特筆すべきことと思います。浅学ながら自らの取組みがその一助になればと思う次第です。