

JICAから法整備支援に携わる弁護士として考える「連携と協調」

JICA国際協力専門員／弁護士

入江 克典

1 はじめに ～JICA国際協力専門員になった経緯

私は、2009年に弁護士登録し、5年半程度企業法務等を中心に弁護士実務を経験した後、2015年4月よりJICAの国際協力専門員となりました。この4月（2017年4月）で丸2年となります。

国際協力専門員となった直接のきっかけは、着任前年である2014年度のJICA能力強化研修¹を受講したことです。JICAが行う法整備支援事業については、その数年前から知っており関心を持っていましたが、上記の研修を受講した結果、より深く関わってみたくなりました。

もっとも、国際協力専門員が具体的にどのような業務に携わるのかについて、事前に明確になっていたわけではありません。長期専門家として現地に赴任することも考えましたが、国際協力専門員の方が開発や法整備支援をより深く勉強できると考えたこと、当時受任していた業務との関係、家族との関係、その他のタイミング等の事情から、国際協力専門員という（やや役割が不明確であった）ポストに飛び込むという選択をしました。なお、国際協力専門員であり弁護士である先達の存在が最も大きかったことは述べるまでもありません。

このたび、ICD NEWS「連携と協調のフォーラム」への寄稿の機会を頂戴することとなりました。国際協力専門員とはどのような仕事をするのか、と尋ねられたとすれば（実際良く尋ねられます。）、私は、「連携」や「協調」を促進する潤滑油である、と回答します。

2 国際協力専門員の業務

上記のように、国際協力専門員は、専門家、法務省法務総合研究所国際協力部（ICD）、日弁連、大学、その他各関係者・関係機関、加えてJICA職員が、円滑に法整備支援に関与し、成果を発現できるように、「連携」や「協調」を促進する潤滑油である、と考えています。

一般に、国際協力専門員は、JICAプロジェクトに精通していない個々の専門家に対して、技術移転の方法を教授し、活動から得られた成果をJICA内部の知見として蓄積していく役割を担っているようですが²、法整備支援プロジェクトに関しては、ICDから継続的に専門家が派遣される関係で、ICD自体に技術移転ノウハウが蓄積されており、その点での役割は大きくないと感じています（他方、弁護士専門家に対してはその役割を

¹ 能力強化研修（法整備支援）についてはJICAのホームページをご参照ください。

<https://www.jica.go.jp/recruit/kyokakenshu/top.html>

² ある（法整備支援分野ではない）国際協力専門員が機構内向けに執筆した論文によります。

積極的に担わなければならないと考えています。)

むしろ、法整備支援分野における国際協力専門員は、①現地専門家及び②JICA本部（JICA職員）には担うことの難しい業務のスキマの部分を担当することによって、プロジェクトを潤滑的に促進していると考えています。

より具体的には、国際協力専門員は

- ① 現地専門家ほど現地の法律等に精通してはいないものの、1) 足繁く現地に通い実際の活動を見聞し、法曹という共通項を利用して専門家の理解者となる、2) 専門家と異なりJICA本部に籍を置くことで、専門家と本部との連携・調整の一端を担う、3) 他のプロジェクト（他国の案件のみならず当該国の過去の案件を含む。）に関する知見を必要に応じて提供する、4) プロジェクトの形成・実施・評価の各フェーズにおいて開発、国際協力に関する多様な視点を提供する、という役割がある

と同時に

- ② JICA職員ほど幅広い分野にまたがる国際協力に関する知見を有してはいないものの、法律を専門とし、法律関係者との人脈があるため、1) プロジェクトにおける法律面での適正さを担保し、2) ICDや弁護士・弁護士会等との連携・調整の一端を担う、かつ、3) 職員と異なり、人事異動がなく継続して案件に関与し、かつ複数の案件に関与しているので、俯瞰的・長期的な視点でプロジェクト運営に寄与する役割がある

と考えています。

なお、以上のほか、国際協力専門員は、弁護士として日本弁護士連合会（日弁連）国際交流委員会の活動に関与したり（後述4）、外務省の政策文書（援助指針等）に関しコメントしたり、国際会議等で情報発信し関係支援機関と意見交換を行ったり、次世代の法整備支援の担い手を育成するため研修（前述した能力強化研修）を実施したり、司法修習生を受け入れJICA本部で業務の一端を見学してもらったり、大学やロースクールなどで法整備支援に関する講義をしたり（後述5）、といった活動も行っています。これらについても、JICA以外で法整備支援に関わる（関わりたい）人たちと「連携」「協調」の関係を築くためのもの、といえると思います。

3 ICDとの連携・協調

現在、ICDとJICAは、法整備支援連絡会、定期のネットワーク会合、相互に往来しての情報交換等、綿密な連携・協調体制を敷いています。ICDが東京・昭島市に移転した後においては、その連携・協調はより密なものになると予想されます。

他方で、ICDは、JICAプロジェクトと直接の関連性のない独自の支援を実施していますし、JICAも同様に、法務省所管法令ではない、競争法（独占禁止法）、消費者

保護法、知的財産法等の支援を実施しています³。そのような各々独自の支援において、JICAがICDに対し現地情報やネットワーク等を提供したり、ICDがJICAに組織的な法律分野の知見を提供したりすることで、より巨視的に（いわばオールジャパンとして）法整備支援を実施すれば、日本の法整備支援におけるプレゼンスはより大きなものになると考えます。

また、ICDは法曹を中心に構成されていますから、JICA内に法曹が存在することで、連携がより円滑にいくと考えており、そこに国際協力専門員の意義があると考えています。JICA職員に担うことの難しい法律のサブスタンス的な点について議論できる体制がJICA内部に備わっているということは、ICDにとってもJICAにとってもメリットがあると考えています。

4 日本弁護士連合会（日弁連）との連携・協調

日弁連は、国際交流委員会国際司法支援センター（ILCC）において、独自に法整備支援（国際司法支援）を実施しています⁴。

ILCCは、各弁護士が納める弁護士会費を基本原資とするため資金面の裏付けが乏しく、また、個々の弁護士がボランティアベースで支援活動に参加しているため継続的な支援人材の確保が難しい、という点で、活動の継続に困難を伴います。他方で、市民との窓口である弁護士会の機能が各国で強化されることは、リーガルアクセスの改善に寄与し、もって市民の権利保護に直接的に結びつくものであり、極めて重要です。ILCCは、これを実現するため、外部財団等の財源を利用し、また、研修等で新たな支援人材を発掘するなどしながら前述の困難を乗り越え、各国弁護士会と連携した積極的な活動を継続しています。

そして、ILCCの支援は、JICAで実施する法整備支援と同様に、途上国における法の支配の実現を目的として実施するものでありますから、ILCC及びJICAが相互に情報共有しながら連携して支援を実施することは、目的達成にとって効率的・効果的です。

そこで、JICAの国際協力専門員であり、かつ日弁連会員である弁護士が、双方の活動に関わる潤滑油として機能し、双方の活動にとってメリットがあるように、もって支援対象国にとって大きな利益が享受されるように後押しすることには、法の支配の実現に向け大きな意味があると考えています。

例えば、ILCCは、昨年（2016年）10月、ラオス弁護士会よりラオス国立司法研修所において弁護教官を務める弁護士を中心に5名を招へいし、研修を実施しました。ラオ

³ 例えば、ベトナムにおいて「消費者保護行政強化プロジェクト」、インドネシアにおいて「公正な競争のための事業競争監視委員会能力強化プロジェクト」、モンゴルにおいて「公正競争環境改善プロジェクト」を実施しています。

⁴ 日弁連の国際司法支援活動の詳細は、日弁連のホームページをご参照ください。

<http://www.nichibenren.or.jp/activity/international/shien.html>

ス側の関心事に合わせ、法曹教育における教授法、演習教材の作成方法を中心に講義を組み、実質5日間という短い期間ではありましたが濃密な研修を実現することができました。

一方、JICAによるラオス法整備支援プロジェクト（プロジェクト名：法律人材育成強化プロジェクトフェーズ2）では、ラオス弁護士会をカウンターパートとはしていないものの⁵、教育研修改善サブワーキンググループを設置し、同様に国立司法研修所における演習教材の開発、教授法改善を実施しており、ILCCの活動と目的が重なっているといえます。

そこで、国際協力専門員である私は、ILCCのラオスプロジェクト会議及びILCCの招へいプログラムに参加し、JICAのラオスプロジェクトとの相乗効果が出るように、JICA内で蓄積しているラオス関連情報・知見・経験を共有しました。こういった活動は、開発、国際協力の観点から、対象国の立場にたったフレキシブルな活動が想定されている国際協力専門員であるからこそできたものであり、一見地味ではありますが、効率的・効果的な支援を継続的に行っていくためには有効だったと考えています（なお、モンゴル弁護士会との間でも同様の活動を行っています。）。

法整備支援は、これまでの中心であった起草支援から、普及・運用支援（起草した法令を普及させ、それが運用されるようにするための支援）にその焦点が徐々に移行していくと予想されますが、それに伴い、市民と法律をつなぎ、市民が法律に円滑にアクセスできるための役割として、弁護士・弁護士会の存在はより重要になっていきます。それゆえ、私は、弁護士として、また国際協力専門員として、日弁連及びJICAの法整備支援（国際司法支援）活動の双方が、今後より一層、効果的・効率的に実施されていくことをサポートしていきたいと考えています。

5 大学等との連携・協調

大学等の研究機関は、名古屋大学を中心に、法整備支援が開始した当初より、特に起草支援において中心的な役割を担ってきましたが、法整備支援を支える人材の裾野を広げる、という重要な役割も担っています。

例えば、大学やロースクールにおいて、開発法学や法整備支援論といった科目が増え、多くの学生が関心を持つようになっていきます（私が学生であった当時は、現在のような広がりにはなかったと記憶しています。）。また、「アジアのための国際協力 in 法分野」など、学生が参加できる法整備支援をテーマとしたシンポジウムが実施されています⁶。さらに、法整備支援対象国より留学生を受け入れ、その留学生が国に帰った後に法律分野の政府職員として活躍する、ということも起きています⁷。

⁵ なお、JICAで実施する法学教育、法曹等育成制度の改善をテーマとした本邦研修においては、ラオス弁護士会からの参加者も存在します（2015年度、2016年度）。

⁶ 例えば、「アジアのための国際協力 in 法分野 2016」のうち、2016年6月に開催された「法整備支援へのいざない」についてはICD NEWS 第68号（同年9月号）をご参照ください。

⁷ なお、法律人材の育成の観点で重要な、名古屋大学法政国際協力研究センター（CALE）の取組みについては、ホームページをご参照ください。<http://cale.law.nagoya-u.ac.jp/>

国際協力専門員は、大学やロースクール等で法整備支援の講義を行ったり、シンポジウムの運営に関わる中で学生と交流を持ったりするなど、多くの学生に、幅広く法整備支援に関心を持ってもらうよう努めています。昨今では、弁護士のキャリアパスとして、早い段階より法整備支援を視野に入れている学生も多いように感じます。また、先日参加した法整備支援関連のシンポジウムでは、法務職ではない一般企業の方が参加していました(後述6参照)。

法整備支援に関わる(少なくとも、関心を有する)人材の裾野が広がることは、国民全体に対する法整備支援の理解の促進にも繋がります。よって、私は、国際協力専門員として、今後も、大学やロースクール等の連携・協調を、長期的・俯瞰的な視点で推し進めたいと考えています。

6 企業との連携・協調 ～企業の方との意見交換から得た気づきに基づいて

近時の国際協力では官民が連携して途上国を支援することが促進されています⁸。

法整備支援においても、ビジネス環境整備との文脈から、企業との連携の機会が模索されています。

先日参加したとある法整備支援関連のシンポジウムでは、新たな法整備支援の担い手は誰か、というテーマにおいて、企業からの参加者より次のような発言がありました。「一企業が法整備支援に関与するチャンネルは限られているから、もっと関与せよと言われても難しい。」。

企業が、伝統的な法整備支援に関わる場面といえ、現地商工会等を通じて、パブリックコンサルテーション等の機会に意見表明するケースがあります。例えば、企業法や投資法の手続が、条文上不明確であるから投資が制限されている、とか、あちらとこちらの条文が矛盾しているので統一してほしい、といった意見を具申することです。また、法整備支援活動の中で民間企業向けセミナーを企画・開催したり、企業が対象国向けのセミナーにオブザーバ参加したりしたケースもあります。

たしかに、以上のような場合のほか、一企業が法整備支援に積極的に関与するのは難しいとも思われます。

一方、別の場所で、あるグローバル企業が、東南アジアで児童労働を実施していたという話を聞きました。これが現地で常態化してしまえば、幼い子供でも労働力として活用すべき、という不文の社会規範が確立されてしまいます。

私は、企業は、当然ながら一国の立法機関でもないし法運用機関ではないけれども、その企業活動を通じて、その国の社会規範の形成の一端を担っている(言い換えれば、経済的組織として、いわゆる「良い統治」の実現を担っている。)という意識を持つ必要があり、適正な規範を形成することによって、より社会が豊かになるように寄与する重要な役割がある、と考えています。すなわち、一企業も、広い意味での法整備支援(社会規範の形成)

⁸ ODAに係る官民連携については外務省のホームページをご参照ください。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kanmin.html>

に必然的に関与するものであり、その責任が存在する、と思うのです⁹。

企業の法整備支援に対する関心を高め、対話と議論を通じて、幅広く理解を促進することは、企業に対し現地セミナー等への関与を推し進めるのみならず、対象国における企業活動を適正化するという意味でも、対象国の裨益へと繋がる重要な活動であると考えます。

前述のシンポジウムをはじめ、様々な場面で企業の方と意見交換ができたことは、私にとって、以上のような気づきを得る貴重な機会となりました。

7 さいごに ～連携・協調を促進する役割を担うために

JICAは、現在、法整備支援の20年の歴史を記した書籍を作成中であり、私も、法整備支援における偉大な先人達のインタビューに同席する貴重な機会を得ています。

当初、研究者等による起草支援が中心だった法整備支援は、支援対象国の拡大、ICDの設立、裁判所の支援参加、「法制度整備支援に関する基本方針」の策定等、様々な局面を経て、様々なマイナーチェンジを繰り返し替えしながら、現在に至るまで多くの成果をあげてきました。そして、現在、法整備支援に対する要請は、経済法分野に関する支援から、紛争影響国・脆弱国に対する支援まで、多岐にわたっています。

ODA実施機関であるJICAは、法整備支援が日本国及び国際社会における時流に沿って最も良く機能するように、連携・協調を図る役割を有しています。今後は、ICD、日弁連、裁判所といった旧来からの連携・協調をより一層深めていくとともに、特許庁や公正取引委員会、消費者庁等の他の国内機関との連携、また、平和構築支援等に焦点を当てている国際機関との連携・協調も不可欠となっていくでしょう。

そして、私は、国際協力専門員として、弁護士として、潤滑油のごとく連携・協調を促進する役割から、時流に即した実効的な法整備支援が展開できるようサポートしていきたいと思います。そのため、法整備支援に関する知見を深め¹⁰、経験を重ねていかなければならないことを日々感じています。

※本稿中の意見に係る部分については、あくまで私見であり、筆者の属する団体の公式見解ではないことを申し添えます。

⁹ この点は、「ビジネスと人権に関する国連指導原則」の文脈や、企業の社会的責任（CSR）等としてすでに多くの議論がなされていることではありますが、私見として、法整備支援というテーマに即して記述したものです。

¹⁰ 当然ながら、法整備支援の知見・経験だけでは足りず学ぶべきことは多いですが、ここでは割愛します。