

襷をつなぐ

—僕が考え、やってきたことと、これから—

弁護士

酒井邦彦

僕はこれまで法整備支援に関わってきましたが、それはとても幸せな経験で、今振り返っても楽しい思い出しか残っていません。でも支援の真ただ中においては、悩み考え進むといったことの繰り返しでした。法整備支援は、「法の支配」の実現という、果てしなく遠いゴールを目指す駅伝のようで、それをみんなで襷をつないで進んでいくようなものだと思います。襷を掛けて走っている間に、僕が考え、やってきたことについては、あまり知られていないこともあるかもしれないので、少しでも参考になればと思い、襷をつなぐために、筆をとることにしました。

ベトナム

僕が法整備支援に関わるようになったのは、JICAの初めての法整備支援プロジェクトが始まった1996年からで、法務大臣官房秘書課企画室長のときのことです。その時は、森嶋昭夫先生が拓いた、ベトナムが市場経済に移行するのをお手伝いするための民法を中心とする支援でした。僕も、手の空いたときには、研修が行われている教室に顔を出して、議論を聞いていましたが、とにかく驚くことばかり、率直に言ってこれは大変なことだなと思いました。ベトナムは社会主義国家ですので、所有権は全人民に帰属するというので、我が国や欧米諸国の「所有権」とは全く概念が異なり、どういふものか僕には良く理解できず、こんなことで、本当に意思疎通ができるのだろうか？と頭がくらくらとしてきました。

そうであるとする、「言葉」というものがたいそう大切であり、したがって、通訳は、法整備支援に決定的に重要な役割を果たすということも分かりました。当時は、ベトナムから帰化された素晴らしい通訳の方がおられました。毎日朝から晩まで一人でずっと通訳をされていて、もし彼女が過労で倒れたらプロジェクトもおしまいだと危機感を持ちました。そのように綱渡りのようにして、法整備支援は始まったのです。それでは、ベトナム人の法律家に日本の法律を日本語で学んでもらおうということで、JICAの長期専門家のような形で我が法務省に来て駐在していただきました。しかし、来日後まもなくホームシックにかかってしまい、僕もベトナムレストランにお連れするなどして慰めたのですが、結局帰国されてしまいました。お気の毒なことをしたという思いがまだ残っています。通訳の重要性は、今でも全く同じで、良質の支援をしようと思ったら、まず、最優秀の通訳を確保し、さらに育てることです。現地に駐在するJICAの長期専門家は、できるだけ現地語で法律を語れるようになるべきだと思います。また、日本語・現地語の通訳より、

英語・現地語の通訳の方が質量ともに勝っていることがあるので、ときには英語を使うことも考えたらいいと思います。法整備支援＝アジア＝英語不要という式は成立しないのです。後でお話するように、ミャンマーの支援の開始に当たっては、法務長官府長官とのさしでのやり取りは、すべて長官の堪能な英語で行いました。

また、この時の経験を通じて、法律というのは政治制度であり、いやもっと深く、文化そのものであり、法整備支援は文化交流で、日本が貢献できるということは、誇るべき日本の文化を理解してもらい、その国に取り入れてもらえることなんだということを肌で感じました。そう考えると、法整備支援は、単なる「技術」協力ではないことがお分かりいただけると思います。そして、もう一つ感動したのは、研修で来られている人たちの真剣なまなざしです。日本でいえば建国の志に燃えた維新のころの、いわばベトナムの穂積陳重たちの国を背負って学ぶ姿を見て、背筋を正しました。そのように、日本とベトナムが手探りで始めた協力と信頼関係が、時代を下って国の最高法規である憲法の改正に対する協力要請につながっていくのです。

カンボジア

カンボジアとの関りは、1998年に派遣されたJICA事前調査団の一員として参加してからで、このプロジェクトの先鞭をつけられたのも森嶋先生でした。このプロジェクトは、民法、民事訴訟法の起草を支援するというものですが、実は、民事訴訟法については、旧宗主国のフランスが準備草案を用意していました。しかし、その準備草案は、カンボジア国内の実情を踏まえたものと言えず、いわば「上から目線」で作成されたものであったので、草案は司法省の事務次官が机の引き出しに放り込んだまま眠っていて、あらためて日本に支援を求めてきたものです。

そこで日本では、起草支援のため、民法、民事訴訟法の作業部会を設置したのですが、そのメンバーは、民法、民事訴訟法で我が国を代表する人たちばかりで、そんな多忙な先生方が、200回も会合を重ねて起草作業を進めてくださりました。民事訴訟法作業部会の部会長を一橋大学名誉教授の故竹下守夫先生にお願いしたのですが、実は同じ時期に、法務省が設置し、今の法テラスに繋がる改革の礎となった、「法律扶助研究会」の座長もお願いし、法務省と日弁連が鋭く対立する中での調整役を務めていただくなど大変なご苦労をお掛けしていたものですから、竹下先生と顔を合わせるといつも、「人使いの荒い酒井さん」と笑顔で言われていました。しかし、このベトナム、カンボジアの法整備支援を通じて、①相手国のオーナーシップを大切に、②その国のニーズと実情に応じたテーラーメイドの支援を、③法律起草だけでなく、実施制度の整備と人づくりまで、④オールジャパンで最高の人材を投入して行うという我が国の法整備支援の不滅の原則がすでに出来上がったのです。

ところで、カンボジアにおける法整備支援については、最近カンボジアでは、最大野党が非合法化されて幹部が逮捕され、2018年の総選挙では与党が全議席を取るという一党独裁の状態になるなど、民主主義が後退していますが、それをとらえて、日本の法整備

支援が意味をなしていないので援助を停止すべきではないかという批判を耳にすることがあります。しかし、僕はこの考えには反対です。僕たちの法整備支援の究極の目標は、「法の支配」があまねく行き渡ることだと思っています。そして、この「法の支配」とは、法の優位、法の前への平等などをその中核的な価値とするもので、必ずしも民主主義を内包するものではありません。もともと「法の支配」の考え方は、絶対王政下のイギリスで発展したものですし、法整備が民主化も目指すものだとすると、そもそも社会主義国である中国やベトナムに対する支援などは成立しないことになってしまいます。民主化支援というのは政治参加のプロセスなどに焦点を当てた、より即物的な支援で、例えばカンボジアに対する民主化支援ということであれば、我が国は、2015年に選挙改革のための技術協力を行っています。他方、僕たちが行う法整備支援というのは、もっと深く、個人の尊厳などを礎とし、法の下での平等や法による権利の実現を通じて、より豊かな社会の実現を目指すもので、数十年かけていわばその国の文化を変えていく作業です。それが長い目でみれば民主主義の発展につながることに疑いはありませんが、比較的短期間に変容する政治状況を反映する選挙結果という視点で一喜一憂するものではないと思います。より深いのは、「法の支配」であって、そのことは、最近、民主主義と言われている国においても、ポピュリズムが跋扈していることをみれば分かると思います。

ラオス

僕のラオスとの出会いは、1996年に司法大臣が来日され、我が国に支援の要請をされたときで、これまでベトナム、カンボジアとやってきましたので、隣国ラオスも当然支援の対象とすることとなり、1998年からJICAの本邦研修等が始まりました。その後、私は、法務省の他の部局に異動しましたので、傍らから眺めているといった感じでしたが、ラオスへの支援は、法律の起草に力を置いたベトナム、カンボジアとはまた一味違って、人づくりに重点を置いたユニークな取り組みだなと感じていました。法律家を育てて、その人たちが今度は国民に法を広めていくというのは、「法の支配」を目指す究極の姿だと思います。ただし、人材の育成、法の国民への浸透というのは、気の遠くなるような時間がかかるものです（例えば、今回の我が国の日本の民法改正を国民の方はどれほど内容をご存知でしょうか）。

他方、JICAは、税金を使って事業を行っていることから、その事業の効果等について、国民に対する説明責任があるため、多かれ少なかれ目に見える形での成果物が求められるところであり、それはそれでやむを得ないところがあると思います。しかしながら、人づくりというのは、法律家のリーガルマインドを育てるということですが、身体を切り開いて心を見ることはできませんので、一見すると何も実りがないようにも見えなくありません。日本においても、一人前の法律家になるには、大学教育を入れれば優に10年以上かかります。ですから、JICAのプロジェクトの業績評価を行うに当たっては、目に見える形での成果物で評価するのではなく、何をやってきたのかのプロセスに対する評価を行う必要性が高いと思います。

僕が、ラオスの支援に戻ってきたのは、法務総合研究所の所長となった2012年のことで、当時実施していたラオス「法律人材育成強化プロジェクト」は2014年に終了予定とされていました。たしかに同プロジェクトは、一見するとこれといった成果を上げていないように見え、僕でさえもどかしく思ったほどです。でも実は、ラオスの司法省など4つの機関とJICA長期専門家との間で、気の遠くなるような忍耐をもって議論を尽くしながら民事・刑事手続きのフローチャートづくりを行っていて、参加メンバーのリーガルマインドは飛躍的に向上していたのです。それに加えて、2012年からは、いよいよ民法起草を始めることとなり、日本に支援を求めてきていました。そんな中での支援打ち切りはあってはならないということで、僕も現地に行き、駐ラオス日本大使にプロジェクトの継続を強くお願いしました。

幸いにして、プロジェクトはフェーズ2ということで、継続されることになりましたが、ラオスでは、法律家の養成だけでなく、国立司法研修所を中心に、国民に対する法律の普及活動にも力をいれるようになりました。民法の起草も、カンボジアのそれとは趣を異にし、日本からの専門家は起草から適度な距離を置いた分、ラオスの人々の手づくり感のより強いものになっていると思います。その民法が、6年をかけて、2018年12月6日に成立しました。出来上がった民法を見ると、例えば第1条に、この法律は社会の平等、正義などを保障し、個人の権利を守り、社会経済を発展させるものであることを高らかに謳っているなど、民法に込める心意気が溢れていて、どこの国の民法とも違うまさにラオスの人々の民法だなと感動しました。そして記念セレモニーでは、なんと「ラオス民法典の完成おめでとう」という歌を披露してくれました。これは、民法を国民に広めるためのもので、歌詞は、この法律はラオスを発展させ、繁栄させると高らかに宣言するとともに、例えば第5編には契約内債務が書かれていますよなどと法律の内容を紹介するもので、私は、これを聞いて、またまた感動してしまい、「法の支配」に関しては、むしろ日本はラオスから学んだ方がいいのではないかと思います。

ODAについて

これまでお話した、ベトナム、カンボジア、ラオスに対する法整備支援は、いってみれば先方から頼まれたものであって、支援の内容はともかくとして、案件を形成する上ではさしたる苦労はないのですが、これからお話しするミャンマーとインドネシアに対する支援は、こちらから戦略的に取りにいったもので、また別の苦労がありました。

ところで、2010年代半ばころから、法整備支援の目的に、日本企業の海外進出の推進が加えられるようになり、これが一部の方から、このような見返りを期待するのは「不純」であり、法整備支援は「無私的愛」で行うべきであるとの批判があります。しかし、このような批判は間違っています。日本のODAはこれまでも、これからも、常に「国益」を念頭に行われるもので、それは、国民の税金を使って行う以上、むしろ当然のことなのです。最初のベトナムに対する支援も市場経済への移行を支援するものでしたが、これも、背景には、日本企業による投資促進がありました。それは、すでに2003年に日・ベト

ナム経済連携協定を締結していることから明らかです。そもそも開発援助というものは、援助者、被援助者がウィンウィンの関係にあるというのが基本ですし、経済だけでなく、もっと生臭いとも言える「安全保障」的な考えは、ODAに深く根ざしています。「平和で安定し繁栄する国際社会の構築は我が国の国益と分かちがたく結びついている」（平成27年11月2日、開発協力大綱）のです。

また、日本の法整備支援は、民法、民事訴訟法などの基本法を対象に行うべきであるという批判も聞きますが、これも間違いです。どのような分野において協力を行うかについては、まずなによりも相手国のニーズが優先します。それに加え、その国における各種制度の整備状況、その国の優先度、他のドナーとの関係などいろいろな要素を考えながら支援分野を決めていきます。例えば、ミャンマー、インドネシアでは、知的財産分野を対象としていますが、この分野は、WIPO（世界知的所有権機関）を中心としてグローバル化が著しく、知的財産権保護の推進は、国際社会の健全な発展にとって不可欠であり、両国からも強い要望が寄せられたのです。

それでは、今後、いろいろなプロジェクトを立ち上げるときの参考として、ミャンマー、インドネシアへの支援につき、僕がどんなことを考え、どのように進めたのかをお話します。

ミャンマー

まず、ミャンマーです。ミャンマーを支援の対象国に決めたことについては、ICD NEWS第52号の巻頭言にも書きましたので参考にしてください。まず、ミャンマーは「最後のフロンティア」と言われているように、労働力、市場、資源などいずれをとっても経済的に魅力的な国で、さらに、中国とインドという大国の間に位置するという地政学的にも極めて重要な国です。そして、長い間の軍政支配と欧米の経済制裁を経て、2011年について民政化に移行し、テインセインが大統領に就きました。もちろん、国会議員の議席の25%は国軍が指名できる憲法が存在するなど、国軍の影響は色濃く残るものの、テインセイン大統領は就任演説で、「良い統治と汚職のない政府を創る」ことを明言し、「法の支配」の重要性にも言及し、改革への思いが真剣であることが分かりました。また、中国の影響も気になりましたが、もともとこの国は、イギリスの植民地支配を受けたこともあり、大国嫌いで、独立自尊の気風が高く、軍事政権が中国企業に開発の許可を与え建設中のミッソングダムを「世論が反対している」という理由で中止を発表したことにも注目しました。そして、日本と同じ仏教国で、国連等の場では常に日本の立場を支持してくれていた親日国です。法体系も、イギリスの植民地ではあったものの、コモンローそのものとは異なるなど、日本との親和性も高いことも分かりました。個人的なことを申し上げますと、私は、1990年代から、当時ビルマと呼ばれたこの国に惹かれていて、この国の少数民族カチン族の独立軍に従軍した日本人ノンフィクションライターの書いた「森の回廊」（吉田敏浩）をむさぼるように読みながら、いつかこの国と一緒に仕事ができることを夢見ていました。

これだけ魅力に富んだ国ですので、欧米諸国が放っておくはずはありません。法務総合研究所の国際協力部 I C D もしっかりと調査団を派遣し、協力の可能性を探っていました。私は、民政化移管の翌 2 0 1 2 年に法務総合研究所の所長になり、できるだけ早く協力関係を確立すべきだと考えて J I C A と相談しましたが、J I C A は法整備支援についてはすでに当時アジアで展開していた国々で予算・人員が手一杯であり、すぐに新たな本格的な技術協力プロジェクトを立ち上げることは難しいとのことでした。しかし、このタイミングを逃すと、欧米諸国の後塵を拝することは明らかでしたので、総理官邸や外務省局長のところに行って、ミャンマーとの司法協力の重要性を説明して理解を得て、所長になって間を置かずミャンマーを訪れて、ウー・トゥン・トゥン・ウー最高裁長官及びウー・トゥン・シー法務長官とお会いして、日本との協力関係の樹立について話し合い、すぐその年に最高裁長官をお招きして我が国の司法の実情を視察していただき、翌年には法務長官にも来日していただいて、具体的な協力の在り方につき協議しました。

協力の在り方を模索する中で、気を付けたことの一つは、これからの支援は、経済社会のグローバル化に対応した法整備も必要になるところ、新しい分野はいろいろな省庁が管轄を持っているために、カウンターパートの省庁との間で縄張り争いが起きないように、あるいはプロジェクトがカウンターパートの既得権益化してきて、他省庁の関与に拒絶反応を示すことがないように、フレキシブルな枠組みを築く必要があるということでした。幸運なことに、法務長官府は、検察などの本来の所管のほかに、日本の内閣法制局のように全省庁の法令審査を所管していました。したがって、法案に関しては、全省庁の法律を扱えるわけです。プロジェクトにおいて全省庁の所管案件に関与できることをより明確にしておくために、トゥン・シー法務長官にお願いして全省庁を指揮下に治めるテインセイン大統領の直接の了解を取り付けていただきました。これには大統領の法務長官に対する信認が厚かったことも幸いしました。

もう一つ気を使ったのは、ドー・アウンサンスーチー国家顧問のことです。同氏は、2 0 1 2 年 4 月に行われた連邦議会の補欠選挙に当選し、国会議員になりました。そして、同氏は英国オックスフォード大学に留学し、英国人と結婚するなどの背景もあり、むしろ法整備は旧宗主国である英国の支援を受けるべきであると考えているようでした。しかし、2 0 1 5 年に行われる予定の総選挙では、同氏の率いる国民民主連盟 (N L D) の圧勝が予測されていたので、同氏の納得を得られないままでのプロジェクトでは成功は覚束ないと思いました。そこで、2 0 1 3 年 4 月に 2 7 年ぶりに来日されたので、超多忙なスケジュールを縫って、法務省にお招きし、谷垣法務大臣から我が国の行う法制度整備支援の意義について説明していただき、その了解を得ることができました。また、同氏は人権問題にも関心が高いことから、同氏の「国家転覆防御法」違反の裁判が行われたヤンゴン市内のインセイン刑務所内を含む刑務所改革支援を行うことも検討し、こちらの方は、国連 UNODC のプロジェクトとして実施しました。このような経緯を経て、世界に先駆けて、2 0 1 3 年 8 月に我が国との間で法整備支援プロジェクトの合意がなされたのです。

インドネシア

インドネシアは、国民、国土、資源などあらゆる面で、ひと際大きな存在です。この国に対しては、我が国の国連アジア極東犯罪防止研修所（アジア研）が、50年にわたって、裁判官、検察官、警察官などの研修を行ってきました。この国から司法改革支援の要請がなされたので、私は、2002年に当地を訪れ、バギルマナン最高裁長官から改革の意欲などをうかがいましたが、このときは、プロジェクト化にはいたりませんでした。その後、2007年から、「インドネシア和解・調停プロジェクト」が開始されましたが、これは2009年に終了し、以後はプロジェクト不在の状況でした。

しかし、インドネシアは、ある経済予測では、2050年には日本を抜いて世界第4位の経済大国に成長するとされ、民主的な憲法改正、数度にわたる大統領選挙を経て、民主化も定着するなど、経済的にも政治的にもアセアンのリーダーで盟主といえる存在です。日本にとっても最重要のパートナーで、長らくODAの支出額は一番でした。私は、そのようなインドネシアとともに手を携えて「法の支配」という価値を共有する意義は、インドネシアにとっても我が国にとっても、さらにアセアン全体にとっても、安全保障上の見地からも経済発展からも、この上なく重要なものであると信じていました。また、我が国との協力で得た経験を、より発展途上にある国への、いわゆる南・南協力にも生かしてもらえればと思っていました。

そこで、何としても法制度整備支援プロジェクトを復活したいと思いましたが、インドネシア最高裁判所では、すでに司法改革のブループリント（2015-2035）を作っており、また、各国、各機関の多くのドナーが様々な分野で改革のプロジェクトを進めていました。しかし、何とかそこに入り込む余地はないかを探るため、私は、ICDやアジア研の教官に何度もインドネシアに行ってもらい、ニーズ調査を行いました。そして、私自身も2013年にインドネシアに行き、世界銀行等のドナーも訪問し、ドナーのコーディネーションをし、また、法務人権省、最高裁判所、汚職撲滅委員会（KPK）などを回って、いわば御用聞きのようなことをしました。そのとき、こちらから用意してオファーしたのは、①知的財産権に関する裁判官の養成、②アクセス・トゥ・ジャスティス（法律援助）、③汚職防止、④法律、規則、条例などの整合性向上などで、このうち、法律援助は、2014年の大統領選挙における有力候補者であったウィドド現大統領が、貧富の差の拡大に伴うセーフティネットの整備の必要性を提唱していたので、それを踏まえたものです。その他は、いずれもインドネシアの投資環境整備のために両国にとって重要な課題で、結局数度の協議を経て、このうち、①と④が採られ、2015年にプロジェクトの合意がなされました。将来的には、②、③についても取り上げていただきたいと思っています。

新しいフォーラムの設立へ

僕は、2017年に検事を退官して弁護士になり、政府の側から法整備支援に関わることはなくなりましたが、今度は、日頃から企業との接点の多い弁護士という立場から、貢献を続けたいと願っています。法整備支援については、これだけ長きにわたる関係者の努

力により、これだけ大きな成果を挙げながら、その存在はあまり知られておらず、特にその恩恵を受けているはずの企業の皆様の理解は乏しいものと言わざるを得ません。また、政府にとっては、グローバル化の進展に伴い、市場環境や法制度、企業活動が目まぐるしく変わる中、相手の国における法整備の真のニーズを把握することは、ますます困難となってきました。そこで、私が理事を務めている公益財団法人国際民商事法センター（ICCLC）などのご協力を得て、政府、企業、法律家らが集い、法整備支援やビジネスローから人権まで、広くアジアの法と実務についての知識を共有し、語り合う「広場」として「アジアビジネスローフォーラム」（ABLF）を設立いたしました。誰でもご参加いただける非常にゆるいフォーラムとしていますので、参加にご関心のある方は、ICCLC（<http://www.icclc.or.jp>）にお問い合わせください。

不易流行

これは、「ふえきりゅうこう」と読みます。松尾芭蕉が唱えた俳句の理念で、いつまでも変化しない本質的なものを忘れない中にも、新しく変化を重ねているものをも取り入れていくことを意味します。この考えは、いろいろな場面で当てはまりますが、特に法整備支援では常に心すべきだと思います。先にお話ししたベトナム、カンボジア等に対する支援は、開始からすでに20年以上経過しています。オーナーシップの尊重などは、まさに「不易」です。しかし、この間、世界は大きく変わり、現在はさらに加速度がついて、凄まじい速さで経済社会がどんどん進んでいます。私たちがやっている法整備は、この経済社会を良くするためにやっているのですから、そのスピードに遅れないよう、不断の見直しが必要になります。それが「流行」です。私は、現在のプロジェクトを詳しく知らないのですが、具体的なコメントをできる立場にありませんが、カウンターパートの見直しを含むプロジェクトの枠組み、支援の対象分野、支援の方法等について、今のままでよいということは考えにくいと思います。私たちは、いつまでも過去の成功体験にしがみついているのはだめなのです。もちろん改革には痛みや抵抗を伴いますが、様々な障害を乗り越えて進まなければ新たな地平は開けないのです。それは、最近始めたミャンマー等も同じで、構わないのでどんどん改革してください。「新しい酒は新しい革袋に盛れ」（新約聖書マタイ伝9章）です。

法整備支援は、軍隊を持たない日本が、「専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しよう」と努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占める」（憲法前文）ための偉大な試みです。それに携わる僕たちも夢と勇気を持って、どんどん進みましょう。