

法整備支援と国際協力部の周辺で ～「今は昔」のICD物語～

元国際協力部長
公証人 山下輝年

序

2021年4月1日、国際協力部は創設から20周年を迎えました。現代の日本人になぞらえれば成年に達したことになります。喜ばしい限りで、大いに祝杯をあげたいところですが、ふと考えると、現在、国際協力部で法整備支援に従事している人にとって、20年前のことは何も知らないに等しいのでしょうか。二十歳の成人と仮定すると、10年前ですら小学校中学年のことになり、その記憶の正確性は怪しいのと同じです。ましてや自分以外の社会の出来事など書物や資料の上での文字情報に過ぎません。もともと、歴史でいえば「正史」の類いとしては役立つでしょう。しかし、実際には、その裏側や周辺で起きたことのほうが興味を引くでしょうし、私の個人的な思い出と思い出として書き残しておきます。

法総研は後発組

法務省は1994年のベトナム司法高官一行を招聘したことをもって、今の法整備支援の始まりと広報します。一方でJICA¹によるベトナム支援開始(武藤司郎弁護士派遣)が1996年末と紹介されます。その後、カンボジア支援が本格化するのが1999年末です。これでは法務省が早くから関与していたと誤解されるかもしれません。しかし、1994年は法務省官房秘書課による招聘であり、国内外の研修を所管する法務総合研究所(法総研)ではなく、民商事法を所管する民事局でもないのです。誰も食指が動かないので官房秘書課が自ら動いた、これが実際のところでした。

既に1992年頃から森嶋昭夫名古屋大学名誉教授(以下「森嶋教授」)が個人的にベトナム民法改正支援に携わり、名古屋大学はアジアからの留学生を積極的に受け入れ、日本弁護士連合会もカンボジア司法支援として力を注いでいました。森嶋教授曰く、ベトナムのロック司法長官²は日本側協力を期待していたが(以前に外交辞令とはいえ期待させる言動があったので)、音沙汰がないと不満を述べたとのこと。森嶋教授から日本国の責任を問われ、法務省も重い腰を動かしたのです。それは次の出来事で分かります。

1995年4月、私は国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI) 検察教官として赴任し初めて国際協力業務に携わりますが、その年の7月、UNAFEI初の2国間研修

¹ 独立行政法人国際協力機構(当時の名称:国際協力事業団) Japan International Cooperation Agency

² これまで「司法大臣」としていましたが、国王がいるわけでもないので「長官」と表記することにしました。

(中国刑事司法4機関の高官対象)で主任教官となりました。この中国刑事司法研修は、アジア刑政財団(ACPF)³独自の財源でUNAFEIと共催し、招聘手続から研修内容まで全てJICAの関与なしで実施したものです。そこに法総研の専門官(前田幸保氏・民事局出身)がUNAFEI方式を学ぶということで、研修、関係機関視察、そして時間外の接遇まで、まさに密着取材のように全期間帯同しました。新米教官の何が参考になるのか、内心疑問でしたが。

そして、翌1996年3月から4月にかけて、財団法人国際民商事法センター(ICCLC)⁴が設立されたのです。ヒラ教官の私から見て「点」であったものが、法務省と法総研の一部では「線」となっていたわけです。JICA枠組みのUNAFEI研修を支援するACPFの関係も情報収集し、ICCLCはこの形に倣って設立されたのでしょう。設立を働きかけたのは法務省関係者ですが⁵、実際には住友商事の理解と協力がなくては始まり、やはり民間の力頼みであったのです。

当時の法総研は、ICCLCと民商事法分野の国際協力業務に力を入れていましたが、ACPFに対してはそうでもなかったため、ACPF敷田稔理事長(当時)は憤慨したと後に漏れ聞きました。そのため、関係者間では、法整備支援やICCLCが刑事法分野に関わることは機微に触れるものだったのです。ICCLCの名称に「民商事法」が入っていることは、これと無関係ではないでしょう。ところで、ICCLCの設立趣意書や定款には「法整備支援」という言葉・用語が存在しないことに気付いているのでしょうか。これは、ICCLC誕生が、いわば法整備支援の前史でもあることを表しており、経緯(歴史)を読み解く鍵は、こんなところに転がっているという典型です。

法総研の立ち位置

ICCLC設立後も、法総研には民商事法の国際協力を所管する部署はなく、国際協力部ができるまで、総務企画部に部付教官1名(多いときで3名)を配置し、企画課員数名が事務を兼務する態勢で切り盛りしていました。検察出身が主体であり陣容も小さく、教材作りを着々と進めるほか、研修の企画運営を行うことになるのです。ベトナム支援は、森嶋名誉教授を始めとする民法研究者、判事と弁護士、1999年から始まるカンボジア支援は、竹下守夫名誉教授を始めとする民事訴訟法研究者、判事、弁護士、法務省民事局付の協力を得て進めていました。それぞれの国内支援委員会は、民法関係はICCLCの事務所で行われていましたが、民訴関係は時間外(土日でも)に法務省の一室で行われていたのには驚きました。その開け閉めには職員が出てこなければならず、法務省秘書課の理解と協力がなければできないことだからです。

法総研は一步引いて企画・運営というか、いわば裏方的な役回りでした。確かに、研修運営という意味では組織的対応ができますが、その点を上手く利用したのが森嶋教授であ

³ 英語名は“Asia Crime Prevention Foundation”中国刑事司法研修はUNAFEI・法総研にとって国別研修の嚆矢といえる。

⁴ 英語名は“International Civil and Commercial Law Center”

⁵ 法務省法務総合研究所国際協力部報(ICD NEWS)第7号巻頭インタビュー「伊藤正会長に聞く」13頁。

り、JICAのほかに法務省を巻き込むことで組織としての継続性を確保し、「研修で訪日」という旨味を支援受入国に提供できるという目算であったに違いありません。その役回りは法総研の法整備支援担当者としても十分に理解していたのは、いうまでもありません。

ところが法務省内部も思惑のズレが生じたこともありました。時期を同じくして、大阪中之島合同庁舎の新築計画が進んでおり、この敷地には、法務省の国連関連機関（つまりUNAFEI）が分室を設けると説明して獲得した経緯にあったのです。JICAの汚職防止研修の要請もなされ、刑事分野のためUNAFEI所管のはずでしたが、先の機微に触れる問題など知ってか知らずか拒否され、法総研の小さな陣容で担当することになったのです。折しも省庁再編の時期であり、新部創設には、既存の部との区別が要求される世界です。省庁再編直前の2000年になり、ようやくUNAFEI（当時は北田幹直所長）の所管となったのです。

法整備支援連絡会の主催争い？

第1回法整備支援連絡会が開催されたのが2000年1月12日、法務省地下の大会議室です。主催者は法務省ですが、実質的には法総研総務企画部です。今や違和感なく受け止める人がいるかも知れませんが、JICAの立場でみると、ベトナム支援はODA予算で実施しており、法務省・法総研は、そのプロジェクトの一部である「研修委託先」にすぎません。JICA主催ならともかく、研修委託先が「法整備支援連絡会」と銘打って主催するのは釈然としない感情を抱いたに違いありません。法務省・法総研にしてみれば、これから本腰を入れるのだから遠慮する必要はないという感覚であり、関連機関の情報交換を行うのは不可欠でもあり、国際協力部創設への実績づくりにもなるわけです。

さて、第2回法整備支援連絡会は、2000年10月11日、JICAの国際協力総合研修所（市ヶ谷）で行われました。主催者はJICAで、法務省側は共催者という立場です。同じ2000年に2回開催されていることに疑問を感じる方は鋭いといえるでしょう。理由は、JICA担当者（当時）の「法整備支援はJICAプロジェクトである」というプライドゆえというのが当たらずとも遠からずです。実際、全てJICA担当者が取り仕切り、我々はその段取りに載るだけで良かったのです。そのプライドを強く感じたものです。その意識と気概は貴重かつ重要であり、関係者一同、快く協力したわけです。同じ年に2回開催と述べましたが、日本式で言えば、年度が違うため、表向きは矛盾なく説明できる点も一役買ったというわけです。

そして、第3回は2001年9月13日、国際協力部創設後の初回ということで、法務省・法総研（国際協力部）が主催し、JICA共催です。場所は、法務省浦安総合センターです。新部ができたとはいえ大阪に移転するのは11月であったからでした。

第4回から、法務省主催・JICA共催で、年明けに開催されるようになりましたが、JICA担当者も代替わりとなったからか、あるいはJICAとしても研修委託先であって主催してくれるならそれも良いと考えるようになったのかは定かではありません。しか

し、現在の国際協力部職員が「法整備支援連絡会の主催者は法務省」と当然のように思うとしたら、それは違い、一方で、内心忸怩たる思いをしている人もいるかも知れませんし、皆の協力の上で可能となっているという意識を持つことも必要であるといいたいのです。

国際協力部誕生の裏側で

国際協力部が誕生したのは、省庁再編の時期です。多すぎる省庁を整理し効率よくしようというのが原点ですから、関係者の努力は大変なものでした。法総研総務企画部の担当部門は陣容が小さいのに、実績づくりが必要であり、要請があれば何でも引き受け、むしろ積極的に業務を拡大していったのです。

使えるものは可能な限り利用しました。その典型例が、2001年6月に出される「司法制度改革審議会意見書」です。日本型ロースクール制度や裁判員裁判制度を始め、様々な改革が述べられていますが、それだけではありません。法整備支援のことが取り上げられています。これは、その前年から、法整備支援について是非とも盛り込んでもらいたいということで、法総研幹部が法務省関係者とともに、その意義と重要性を説いて回った活動があったからこそでもあります。

ところで、省庁再編では、新部を作るなら自助努力（スクラップ・アンド・ビルド）を求められ、何かを潰さなければなりません。その対象になったのが、法総研の研究第二部です。今は「研究部」が存在するだけですが、かつては研究一部と研究二部があり、研究二部長は、歴代矯正出身のポストでした。国際協力部長は、検察出身であることは当然視されており、教官も検察出身が中心で民事局（法務局関係）が一人でした。専門官も他部の定員や配置を削減して集めることになります。法務省全体のバックアップを受けて国際協力部が創設されたといえはそのとおりですが、削減対象の立場から眺めると、検察出身が増殖する一方で、他の部が迷惑を受けているわけです。そうであるからこそ、国際協力部が意義ある働きをしなければ、削減された部と職員に対して申し開きができない状態でした。

相手の立場を考える

「相手の立場」というと、法整備支援では、支援対象国のことを思い浮かべるかも知れません。しかし、ここでは国内の協力者間における「相手」であり、極論すれば自分以外の人のことを指します。

どの分野でもそうですが、新しいことを始めるときは、周囲を含めて皆の気運が盛り上がり、陰に陽に支えてくれます。しかし、一旦、所管部署ができると、周辺に関心は潮が引くように失せていきます。それまでは二つ返事で受けてくれたものが、「それはお宅の部の仕事ですよ。うちが関与する必要性をペーパーにしてください。検討はそれからです」となるからです。人事異動もあり、担当者が変わると、ますますその傾向が強くなっていくものです。当然といえば当然ですが、人間の感情としては、「難色を示された」「協力的ではない」と感じることになり、溜息をつくことになります。

法整備支援は、法務省の政務三役（大臣・副大臣・政務官）や法務省幹部から関心を持ってみられますし、与野党を問わず様々な代議士から時に注目を浴びます。そうすると、他部局の担当者は過去の経緯など知らないため、所管部署つまり法総研国際協力部に情報を求めてくることになります。このようなことが数年周期で起き、関心を持ってくれるのはありがたいものの、また別な意味で溜息が出ることになるわけです。

これらのことを経験すると、他から依頼されたときは、四の五の言わずに前向きに返事しようという姿勢で臨むことになります。卑近な例でいえば、現地専門家から報告や要望が来た場合、日本国内で業務に追われていると、つい専門家への対応を放置しがちです。現地専門家から見れば、既に報告や要望を伝えているのに、国内の反応が鈍いと感じることになります。国内は国内で種々の業務があるのですが、現地専門家はその業務に専念しているので、日時が経過するほど苛立つことになり、それが微妙なしこりとなって残っていきます。すぐにメールで返信する、感想を述べるというだけでも安心します。無反応だと不安になります。可能な限り、国内の業務よりも優先して対応するという心がけが必要になるのです。もちろん、この場合は、逆も真であり、互いに相手の立場を思いやる必要があります。

ある現地専門家からは、民商事法の支援であるから検事出身は役に立たず、裁判官を長期専門家にすべきだと言われたこともありました。最高裁判所は法務省の要請がなければ法整備支援に人材を派遣しない仕組みなのですが、そのようなことを知らずに発言するのも、自分の立場からしか物事を見ないことによるものです。もちろん、そのように見られていることもまた理解できますので、そのようなことを言われないように自己研鑽に励むことになったと思っています。

その後、裁判所から派遣される現地専門家や国際協力部教官が増えていったのは、それを交渉した法務省関係者と最高裁判所の理解と協力があればこそその成果です。

プレゼンスを示すには

後発組の法総研・国際協力部としては、発信によりプレゼンスを示す必要がありました。試みたことは三つです。

一つは、ICD NEWSの定期刊行です。しかも2か月に1回で年6回発行する。当時の陣容（現在の半分以下）にとっては大変な作業です。しかし、この頻度で発行することにより、受け取る側では「また来た」という感覚になりますので、そう思ってもらうためにこそ、このペースを守り続けました。単なる研修実施報告ではなく中身のあるものを目指しました。

二つ目は、関係団体から講義やセミナー参加の案内があれば、必ず出席するし、何か協力要請があれば、積極的に引き受ける。こうすることによって、公的機関のイメージとして定着している消極的姿勢を拭い去ることに努めるのです。

三つ目は、そのようなセミナー等に参加したら、参加した教官は必ず1回はコメントや質問をして発言するようにしていました。国際会議におけるジョークに「如何にしてイン

ド人の発言を少なくするか」「如何にして日本人に発言させるか」という二大課題があると言われます。日本人の傾向としては、出席だけして発言しないことがよくあります。しかし、国際舞台では発言して初めて「ああ、あの人が出席している」と認知されます。外国の参加者で発言している人が立派な質問をしているかというところでもないのです。英語での発言はハードルが高いのですが、国内のセミナーなら日本語ですから、「国際協力部の〇〇です」と言ってから質問やコメントをすることが、一番の認知度・プレゼンスの向上に繋がります。

試練を乗り越えて

私自身は、国際協力部の初代教官であり、2010年8月には国際協力部長として大阪中之島合同庁舎に赴任しました。翌2011年4月は創部10周年になるため、その記念になるような行事を企画していたところでした。ところが、2011年3月11日、東日本大震災が起き、当然のことながら行事は中止となりました。その際には、ベトナムを始めとする支援対象国から、お見舞いメッセージが寄せられ、募金までなされ、感謝しきりでした。このような体験をしているからこそ、ネパール大地震のときなど、有志で募金を集めたものです。

それでも2016年のことです。国連加盟60周年であり、ICCLC設立から20周年であることから、私は退官後でしたが、国際協力部15周年として有志に声をかけて、参加者の負担で2016年11月12日「集い」を実施しました。これは良い思い出となっております。

そして、この度の20周年は、新型コロナ感染拡大に見舞われており、なかなか試練が続くという感じになります。

今や、法務大臣は「司法外交」という呼称で、国際協力に積極的であり、法務省にも官房国際課ができています。一方で、法整備支援の司令塔云々という言い方も一定周期で話題になります。法務省・法総研・国際協力部の活動が期待されているのでしょう。法整備支援は、関係者の協力で成り立っていることから、他への配慮を常に意識していくことで、支援対象国はもちろん、国内関係者とともに歩んでいけるものと思います。

いつものとおり、私家版の国際協力5原則「汗出せ、知恵出せ、お金出せ、笑顔を出して心出せ」を記して、郷愁に近い「今は昔」の話を終えますが、最後に、これからの法整備支援関係者にとっても支えになるであろう国会答弁がありますので、ここに記しておきます。それは2013年4月3日衆議院法務委員会での谷垣法務大臣（当時）の答弁です（かなり最後のほう〔番号093〕にあります）。<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=118305206X00620130403¤t=8>

○谷垣国務大臣 法整備支援について、法務省では、東アジアを中心とする諸国に対して、これは法務省だけでやっているわけじゃなしに、当然、外務省、最高裁あるいは日弁連、それからJICA、こういったところと協力しながら、対象国の実情やニーズなんかも

踏まえながら、特に基本法令の起草と、それから、法令を起草したというだけじゃやはりなかなかうまく機能しませんで、運用方法、さらに言えば人材養成、そういうところまで見込んだ法制度支援が必要だ、そういう基本的スタンスでやっているわけでございます。それで、先ほどちょっと触れましたが、ベトナム、カンボジア等では既にその成果も出てきている。

ちょっと話が脱線しますが、今の麻生副総理は外務大臣もおやりになって、俺はいろいろなことをやってきたけれども、感謝されるのはおまえのところがやったあれだけ、法整備支援だけと、ちょっと議事録に残るとこういう言葉遣いはいいかどうかわかりませんが、だから、おまえ、勲一等やるならああいうやつらにやれよと、ちょっとここは脱線し過ぎたことで、そういうことをおっしゃっていただきますが、それだけの成果は上がっていると思います。

法の支配をそれぞれの国に浸透させながら、そして、必ずしも日本法を押しつけるというわけじゃありません。向こうのニーズを聞き取りながらつくっていく。そして、結果的に、それが日本の法制度と親和性があるものであれば、日本の関係者にとっても、このアウトバウンドのいろいろな投資をしていく上でも、非常に、先の見通しもできるし、やりやすいということがあると思います。

ですから、今後とも、こういう仕組みをつくって、こういう仕組みをさらに推し進めていきたいと思っているところでございます。

(以上)