

法整備支援の「木も見て森も見る」¹

国際協力部教官

鈴木 一子

1 寄稿しようと思ったきっかけ²

本稿は、主に法整備支援を取り巻く状況について記載したものです。

私は今年4月に法務総合研究所国際協力部（ICD）に異動（出向）して来ましたが、それまで裁判官をしていました（今は転官して検事です）。

もともと法整備支援に興味があったため、2014年から2015年にかけてワシントン大学ロースクール³に客員研究員として留学し、（おそらく）日本の裁判官としては初めて留学の研究テーマとして「法と開発」⁴と呼ばれる分野を選択しました。

2018年7月現在、ICD教官として約4か月過ごした実務経験を踏まえて、今まで断片的に得た知識を整理し、法整備支援について改めて考えたいと思い、本稿を執筆するに至りました。

2 法を整備するとは、どういうことか

(1) 法整備支援とは何か？と聞かれたとき、法整備支援についてご存知の方なら、「新興国⁵において、法律の制定のほか、法律の執行や法律家の人材育成等について支援をすること」といった回答をするでしょう（多少の差異はあっても、だいたいこんな感じになる）。

しかし、「法の整備を支援する」といっても、「法」という概念は多義的です。まず、「法」とは何かについて一定の整理を試みます。法を分類する視点は色々ありますが、以下は、いわば社会学的な分類だといえるでしょう。

(2) 「法」の分類⁶

Alvaro Santos によれば、「法」は、① institutional（制度化された法）、② substantive

¹ 本稿には「法曹」785号に掲載された拙稿から抜粋した上、加筆、修整した部分がある。

² お読みなれば分かるが、本稿は完全な私見であり、法務省ほか私と関係のある団体の公式見解ではない。本稿に記載されたことについて異見等ある方は私個人まで。

³ ワシントン大学ロースクールには Sustainable International Development LLM というコースがあり、このコースには私の留学当時、タイ、ベトナム、インド、中国、アフガニスタン、ケニア、ウガンダなどの多くの新興国から留学生が集まっていた。

⁴ Law and Development といわれる学問分野。厳密な定義は無いようであるが、私の理解では、開発経済学と呼ばれる分野（これも厳密な定義はない）に法的視点を大きく加味した分野である。要するに「貧困をなくすために法は何ができるか？」ということを考える学問である。

⁵ 先進国と比較して経済発展が遅れている国について、発展途上国、開発途上国、新興国、第三世界等の様々な呼称があるが、厳密な定義はされておらず、どの用語を使うかの基準は話者によってまちまちの状態である。本稿では全て「新興国」という。

⁶ Alvaro Santos, The World Bank's uses of the "Rule of Law" promise in economic development, in the New Law and Economic Development (2006) pp258-266 この論文は rule of law というときの "law" として分類しているが、「法」の分類と捉えて差支えないと思う。

(実質的な法), ③ instrumental (手段としての法), ④ intrinsic (本質的な法) の4つの観点から分類できます。

①制度化された法と②実質的な法との違いは、道徳や政策といった概念との差異の程度を検討することによって区別されます(基準1)。

①制度化された法という概念は、法形式に着目したもので、正式に制度化された法をいいます。この場合、良い法か悪い法か、法の中身を問いません。②実質的な法という概念は、それが特定の価値を持つ法という意味です。

③手段としての法と④本質的な法との違いは、国家の緊急事態や実質的正義の実現といった他の考慮要素と比較した場合の相対的価値の程度を検討することによって区別されます(基準2)。

③手段としての法は、特定の目標達成に役立つべき内容のものです。この概念は、法を目標達成の一手段と捉えるので、法は、国家の緊急事態や実質的正義の実現のような別の選択肢に劣後する場合があります。④本質的な法という概念は、正義、民主主義、自由といった最重要とされる価値を制度化したものを意味します。

上記の分類と主な論者について一覧表にすると、次のとおりです(いずれの論者も rule of law について語る文脈で law について説明しています。)

		<基準1> 別の概念(道徳や政策)との差異の程度	
		① Institutional (制度化された)	② Substantive (実質的な)
<基準2> 他の要素と比較した場合の相対的価値の程度	③ Instrumental (手段としての)	Max Weber	Friedrich Hayek
	④ Intrinsic (本質的な)	A.V. Dicey	Amartya Sen

①制度化された法としての法は、政府や個人の行動指針になるとされます。ドイツの経済学者であるマックス・ウェーバーをはじめとする古典的な論者は、①制度化された法の中で特に③手段としての法を重視しました。ウェーバーは、西欧諸国が産業化できたのは一般的・普遍的な法制度があったからだと分析しており、法制度を近代的な国家になる手段と捉えています。

イギリスの憲法学者であるアルバート・ヴェン・ダイシーは①制度化された・④本質的な法の概念について説きました。ダイシーは、イギリスの優れた特徴としてイギリスには独裁政権がなく「規律、支配権、法の優位」が確立していることを挙げ、イギリス憲法は、法の支配の表れ、すなわち適正手続や権威が法に服従すること、権利の回復策といった特定の内容を持った優れたものだとしました。また、ダイシーは法とは地位に関わらず全ての人に適用されるべきものだと主張しました。

②実質的・③手段としての法を主張したのは、オーストリアの経済学者、フリード

リヒ・ハイエクです。ハイエクは、法とは市民に対して政府の方針について予測可能性を与えるもので、法によって人々の経済活動を方向付けることができ、法の支配は自由市場経済を加速させるための手段だとしました。

インドの経済学者アマルティア・セン⁷は、②実質的・④本質的な法について主張しました。センは、法の発展は単なる経済的発展の手段ではなく、法制度、経済、政治、社会のそれぞれが国家発展の構成要素であり、法制度そのものも国家の発展の一要素として整備されるべきであると唱えました。センによれば、法の支配とは、制定法や司法制度が形式的に表現しているものではなく、人々の権利行使を可能にする実質的なものを意味します。

- (3) 以上の分類は1つの試みに過ぎませんが、この分類から分かる通り、「法」という言葉も様々な意味があります。

例えば the World Bank（世界銀行）の法の支配に関するプロジェクトにおいても、プロジェクト毎に異なる意味を持った「法」という言葉が使われているので、注意が必要です。

- (4) 結局、法整備支援とは何を意味するのか

法整備支援においては、新興国の政策や慣習づくりを手伝うわけではなく、法律の起草を支援しているのです。②実質的な法ではなく①制度化された法を扱っている、という整理になると考えられます。その内容については様々なので、③手段としての法を扱っている場合もあるし、④本質的な法を扱っている場合もあるでしょう。

ちなみに、「法整備支援」という言葉を使い、「法律整備支援」と言わないのは、支援の内容は法律の制定にとどまらず、法の適正な執行や人材育成等も含まれるので広い概念だ、という考えに基づくようです（そのような意味で、「法整備支援」の他に、「法制度整備支援」や「国際司法支援」という複数の呼び名がありますが、中身をみると実質的には同じことを指しているのであって、呼称の差異はあまり気にしなくてよいと思います。).

要するに、「法」自体は、空っぽのただの箱です。法整備支援をするということは、ある国家が、何を実現しようとして法律や制度を整備したいのか、その大きな方向性を支援する、という意味を持つのだと思います。

そうすると、法整備支援は支援国と被支援国の政策と深く関わっていることが分かります。

国家の政策と深く関わることから、法は、その内容や執行の方法によって一定の者の利益だけを実現できる諸刃の剣となる点に注意が必要です。

例えば、カンボジア与党は、2017年2月に政党法を改正し、党の代表者が有罪となった場合、その党は解党しなければならないという条項を追加しました。カンボジア最高裁は、その改正法に基づいて、2017年11月、最大野党であるCNRP

⁷ センは、1998年にアジア人として初めてノーベル経済学賞を受賞した。

の党首が国家転覆を企てたと認定してCNR Pに解散を命じる判決を下しました⁸。

また、エジプト議会は、今年7月、5000人以上のフォロワーがいるツイッターやフェイスブックなどのSNSについて、新聞やテレビと同様に規制当局の監督対象とする法律を可決しました。これによって、政権が不適切と判断するサイトを閉鎖し、罰金を科すことも可能になりました⁹。

3 開発と結びついた法律の世界

(1) なぜ、法整備支援をするのか

この問いに対して、今日、「新興国の発展（開発）を助けるため」という回答が、定説となっています¹⁰。法の整備は国家の発展にとって決定的に重要であるという命題が所与のものとしてされているのです。

(2) 法整備支援ワールドから開発ワールドへ

ア 日本の法整備支援は、ODA（政府開発援助）の枠組みで実施されることが多く、日本国として行う法整備支援も、世界の潮流と同じく、新興国への開発援助の1つに位置づけられています。

日本の法整備支援の方向性が記載されている「開発協力大綱」¹¹や「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」¹²においても、法の整備は被支援国の発展に資するという命題が前提とされています。

イ ここで注意したいのは、「法整備支援」という世界と「開発」という世界は、もともとは違うものだ、ということです。

繰り返しますが、法整備支援は、ある国が実現しようとしていることを法制度の整備という方法で手伝えることを意味するのであって、「開発」という一定の価値判断を持つものと次元が異なります。

つまり、法整備支援は、必ずしも「開発」を実現するためのものではないのです。

ウ ただし、ある新興国が「開発・発展」を目指している場合、そのために法制度は決定的に役立つ、という意味では、この2つの世界は重なってきます。

そして、今日、「法」と「開発」を同じ世界にドッキングさせ、「法整備支援という手法を開発援助のために使おう」という考え方が世界的に流行している状況にあるのです。

例えば、新興国で経済活動が活発にならない原因の1つとして、銀行等の金融機

⁸ 2017年11月16日付け日本経済新聞

⁹ 2018年7月23日付け日本経済新聞

¹⁰ 一段、下げた回答として「法の支配」「グッドガバナンス」「投資環境整備」の実現のため、などの回答を、聞いたことがある人もいるだろう。これらは、痒いところに手が届く回答になっていないと個人的に思う。グッドガバナンスや法の支配については、それ自体が一読して理解できない概念である上、これらを実現すること自体が果たして最終目的なんだろうか、とってしまう。

¹¹ 2015年2月に閣議決定された。

¹² 外務省、法務省等の関係省庁が協議した上、2013年5月に策定された。

関があまり融資をしないから、という点があり得ます。

そして、金融機関が融資を渋る理由は、相手のローン返済が滞ったとき、その国において債権を回収する手段が整備されていないからかもしれません。

例えば、1988年のインドでは、不動産競売事件のうち4割が8年以上かかっていたそうです¹³。また、現在でも鉄鋼大手エッサール・スチールの競売事件について、当初は今年4月末までに売却できる予定だったのに進まず、今年の末までかかると見通す者もいるような状況で、インドは何事も時間がかかる国との評価があるようです¹⁴。

金融機関がローンを渋る結果、新興国の貧困層は、高金利のインフォーマルな貸金業者から借金をしていることが多いです（インドのウダイプールでは、1日99セント以下で暮らす人々は、平均で57%の金利を払っているそうです¹⁵）。

つまり、貸し手からみれば、債権回収できないリスクが増えるほど、貸せる金額は減り、担保をとる代わりに金利を上げるということです。そして貧困層は高金利に苦しみ、借金返済の悪循環に陥るのです。

このような問題を解決するには、担保法制、裁判制度、金利の上限規制等の法整備をするのが有効だといえ、開発の世界で法整備支援が役立つ典型例だといえるでしょう。

エ もっとも、ある国が法整備支援によって実現したい価値は、「開発」ではなく、「人権保障」、「平等」、「民主主義」といった概念かもしれません。

人権、平等、民主主義や共産主義といったイデオロギーもまた、開発とは異なる切り口であり、異なる世界です（ただし、後記のとおり、開発の概念が広がっている今日、開発と他のイデオロギーとの境界は曖昧になってきています。なお、先進国は民主化を推進しているので、民主主義以外の政治政策は開発概念に含まれていないようです）。

4 開発の世界の起源¹⁶

(1) Development という概念

開発協力大綱の英訳は Cabinet decision on the Development Cooperation Charter とされており、新興国の「発展」や「開発」という概念が Development という単語で表現されています（Development を「発展」と訳すか「開発」と訳すかについて決まったルールはないようで、本稿では、文脈と語感によって適宜、訳しています）。

実は、国家の成長を意味する概念として Development を使うようになったのは、割と最近のことです。

¹³ Abhijit V Banerjee and Esther Duflo, Poor Economics: A radical thinking of the way to fight global poverty / 和訳「貧乏人の経済学 もう一度貧困問題を根っこから考える」219頁

¹⁴ 2018年7月13日付け日本経済新聞

¹⁵ バナジー&デュフロ212-213頁

¹⁶ James M. Cypher, The Process of Economic Development (Fourth Edition 2014) pp35-69, pp110-112

1949年、アメリカのトルーマン大統領の就任演説において、アメリカは今後、Underdeveloped countries（発展の途上にある国）における貧困や悲惨な状況を改善していくという方針が示されました¹⁷。この演説以前における先進国の関心は、二度の世界大戦により混乱した先進国の経済復興にあったのですが、この演説をきっかけに新興国の発展が世界の重要課題に上がることになった上、Development という概念が定着しました。

(2) 発展の度合いを図る指針

ア では、トルーマンが表現した Development とは具体的に何を意味するのでしょうか。言い換えれば、どのような方法で国の発展の度合いを測るのでしょうか？

イ 発展とは、経済的成長、つまり金銭的な規模を意味するというのが定説です。経済的成長を測る方法として一般的に用いられているのは、GNI（gross national income）、GDP（gross domestic product）及びPPP（purchasing power parity）の規模や成長率です。

ウ 1960年代に、国の発展の概念には経済的要素だけでなく他の要素も取り入れるべきだとして、International Labour Organization（ILO、国際労働機関）がGNI、GDP及びPPPに代わる指標として Basic needs approach や Physical Quality of Life Index（PQLI）等を提案しましたが、世界的に利用されずに終わりました。

エ もっとも、発展の定義に経済的要素以外を取り入れようとする試みは現在まで続いており、国連は人間の要素に着目した指標として1991年から Human Development Indicator（HDI）を導入しています。

HDIは、国家の財産は人間であるという認識に基づいており、要約すると①平均寿命、②平均通学期間等の教育に関するもの、③経済の規模の3種類を基準として発展の度合いを評価するものです。

HDIが高い国家は、健康的で長生きでき、適切な生活水準が確保され、政治的自由をはじめとする人権が保障されている状態といえます。United Nations Development Programme（UNDP、国連開発計画）は、毎年、Human Development Report を発行して国のランク付けを行っており¹⁸、これは各国政府に市民の選択の幅を広げるための投資を促す狙いがあります。

オ また、UNDPは、2010年、HDIを更に信頼できるものにするために、ジェンダーの要素を取り入れた Gender Inequality Index（GII）を導入しました。これは、要約すると、①妊産婦の死亡率、②女性が子供を産む人数、③国会における女性の議席数、④高等教育における男女の比率、⑤男女の労働参加率を基準とするものです。

さらに、HDIは数値を平均化しているため、収入、教育及び健康といった要素

¹⁷ 就任演説の中で対外政策として4点目に指摘された政策なので Point Four Aid と呼ばれる。

¹⁸ 2016年、日本の Human Development は188か国のうち17位となっている。

<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/JPN>

が国民に平等に行き渡っているかが評価されていないとの批判を受け、平等の要素を取り入れた Inequality-Adjusted Human Development Index (I-HDI) も提案されています。

(3) Sustainability (持続可能性)

ア 持続可能な発展

近年、国家の発展について語る時、単なる Development ではなく、Sustainability (持続可能性) という言葉を伴って Sustainable Development (持続可能な発展) と表現されることが多くなっています。

イ MDGs から SDGs へ

国連においては、2015年に Sustainable Development Goals (SDGs, 持続可能な開発目標) が採択されました。SDGs は、2000年に作成された Millennium Development Goals (MDGs, ミレニアム開発目標) を補完するものであると共に、MDGs の達成期限である2015年後の世界の在り方を検討するものです。

MDGs と SDGs の大きな違いは、MDGs は極度の貧困¹⁹撲滅といった新興国に焦点を当てた問題のみを扱っていたのに対し、SDGs は環境問題といった先進国の問題も幅広く扱っている点です²⁰。その結果、MDGs のゴールは8つのみ(21のターゲットに分けられる)であったのに対し、SDGs においては17ものゴール(169のターゲットに分けられる)が定められたのです(目標が幅広すぎると批判する人もいます。)

ウ 持続可能性とは何か

では、具体的に持続可能性とは何を意味するのでしょうか？

まず、「持続可能である」というとき、共通して考えられている要素は、物理的に、経済的に持続できる状態、という点です。これに環境的な視点を加えて論じられることが多いですが、環境的な要因をどこまで重視するかは論者によって大幅に異なります。また、世界銀行のように人口のコントロールを持続可能性に含める場合もあります。

SDGs の17のゴールを眺めると、世界中で流行している持続可能性の意味のヒントが得られます。ポイントは、幅広い概念だ、ということです。これに、SDGs の標語、“Leave no one behind” (誰も取り残さない) も併せてみると、例えば国家のGDP成長率が伸びて経済的発展を遂げたとしても、格差が生じて貧困状態の人がいれば、それは持続可能な発展とはいえない、と捉えていることが分かります。

¹⁹ MDGs 策定当時は、極度の貧困とは、1日1ドル以下で生活することと定義されていた(「貧困ライン」という。)。世界銀行は、その後、物価の変動を考慮して貧困ラインを1.25ドルに変更し、さらに現在は1.9ドルとされている。<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

²⁰ UNDPによれば、MDGsに取り組んだことによって、極度の貧困状態にあった人口は1990年に19億人だったが、2015年に8億3600万人まで減ったなどの成果があった。<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

す。

開発協力大綱にも「狭義の開発」「広義の開発」という概念が出てきます。日本政府も、開発（発展）とは経済的なものだけでなく、基本的人権が保障され、透明性のある統治機構が保たれている状態等も含むと捉えているようです。

エ 「持続可能な発展とは何か？」という問いは、実は、私達がどのような社会にしたいのか、どのような生活を選択するのか、という問いといえます。

持続可能性は、世界全体におけるレベル（どのような世界を目指すのか？）から、各国のレベル（どのような政策を採るのか？）、自分が住むコミュニティのレベル（どのような街にしたいのか？）まで、様々な段階で検討することができます。個人レベルで考えると「どのような生き方を選択するのか？」という問いにまで分割できるでしょう。

エネルギーの選択を例にとると、経済性や効率性を重視すれば原子力発電を選択することは持続可能な発展に資すると評価されるでしょうし、環境重視や災害対策という選択をすれば太陽光や風力発電が持続可能な発展のためのエネルギーということになるといえます。

5 開発ワールドが注目を浴びるようになった理由

(1) なぜ、今日、新興国の Development に注目が集まっているのでしょうか。なぜ、トゥルーマンは新興国の発展について言及せざるを得なかったのでしょうか。

これらの問いは、先進国と新興国に世界が二分された歴史と関係があります。

(2) 先進国と新興国の格差²¹

実は、国家間における経済格差（国民1人当たりのGDPの差）が広がったのは、約200年前に過ぎません。それ以前は、アメリカ・ヨーロッパとアジア・アフリカ各国の経済規模はほぼ同じで、世界中が極度の貧困状態にありました。ところが、約200年前、人類の6分の1だけが、高所得者になったのです。

経済格差が生まれた理由については様々な研究がなされていますが、ヨーロッパ諸国による植民地化政策及び産業革命が決定的な要因といわれています。

(3) 植民地化政策

先進国による植民地化政策は、1492年にコロンブスがアメリカ大陸を「発見」したところから始まり、1930年代まで続きました。

イギリス、オランダ、フランス、ベルギー、ドイツ、スペイン、ポルトガル及びイタリアは、まだ発展していない国々を教育して民主化し、キリスト教国化するという「使命」の下に、アジア、アフリカ及びラテンアメリカ諸国を支配していきました。その結果、アフリカ諸国の人々は奴隷として売買され、例えば1650年から1850年の間に、アフリカ諸国の世界に占める人口比率は18パーセントから8パーセン

²¹ Jeffery D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (2005) / 和訳「貧困の終焉 2025年までに世界を変える」79-115頁

トまで落ち込みました²²。

イギリスはインドで綿を栽培させ、関税なしでイギリスに輸入して綿製品を製造し、完成品をインドに輸出する一方、インドで製造された綿製品（完成品）には、イギリスに輸入する際、70パーセントから80パーセントの関税をかけ、インドの経済発展を阻止しました。

(4) 産業革命

世界に経済格差を生じさせたもう一つの要因は、1750年代にイギリスから始まった産業革命だとされています。なぜ、産業革命は他の国、他の時期ではなく、1750年代のイギリスから始まったのでしょうか？

その答えとして、ジェフリー・サックス（彼については後述。）は次の6つの要因を挙げています²³。

①イギリス社会は当時、インドのカースト制度等の他の国と比較すれば、格差は少なく自由な社会状態であり、個人が主導権を握っていた。

②イギリスでは政治的自由が認められていた上、安定した政治の状態であった。政治的自由に含まれる言論の自由は新しいアイデアを生み出すのに大きな貢献をした。

③これが最も重要であるが、イギリスは科学的思考の発達の中心であった。ヨーロッパは長くアジアから科学的思考を輸入していたが、ルネッサンス期にヨーロッパの科学は進歩した。物理学が発展したことに加え、イギリスの政治的自由が科学的思考の普及に貢献した。そして、科学の発展に大きく影響したのが1687年に出版されたニュートンによる万有引力の発見である。ニュートンは物理的な現象を法則として描くことに成功し、産業革命へと続く基礎を作った。

④地理的な優位性も重要である。イギリスは島国であるが他のヨーロッパと近く、貿易コストが抑えられていた。その上、川を使った貿易も発達し、肥沃な土と適度な降雨という気候によって農業が発展した。さらに北アメリカと近接していたため綿等の原料の輸入が容易だった。

⑤島国であるイギリスは他国より敵の侵入が少なかった。

⑥動力は人力、動物及び木材の燃焼による熱に頼る期間が長かったが、イギリスは石炭が豊富であり、蒸気機関の発明が加わることによって、生産力は人類史上で最も大きくなった。また、風力も海運の発達に貢献した。

(5) どうして、先進国が新興国を支援する必要があるのか？

ア このようにヨーロッパ諸国は植民地を「利用」して経済成長を遂げましたが、二度にわたる世界大戦による経済的混乱のため、先進国は新興国を支配利用する立場ではいられなくなりました。

さらに、新興国の多くは産油国であったため、1973年の石油価格高騰をきっかけに、新興国の発言力が増すようになりました。例えば、1974年、新興国で

²² Cypher p87

²³ サックス89-92頁

あるアルゼンチン、イラン、メキシコ、ベネズエラの主導によって、新興国が発展できるような New International Economic Order (N I E O, 新しい経済秩序) を確立すべきとの宣言がされました。

このように、先進国は経済的な要因で新興国を無視できなくなったのです。だから、開発の世界に光が当たるようになったのです。

イ なぜ、先進国がわざわざ他国である新興国を支援するのか？

なぜ日本が？なぜアメリカが？

この問いに対して、新興国からの視点としては、新興国が新興国である理由は先進国によって作られたものだから（前記の歴史的背景参照）、という道徳的意見が考えられます。

また、富める者が貧しい者のために行動するのは当然だ、というのも道徳的な回答だといえます。この回答は宗教的信念に基づく場合もあるでしょう。

しかし、現状、多くの先進国にとっての答えは、先進国の経済状況が新興国を無視してはられない状態にあるから、というものです。つまり、国家戦略として、先進国が更なる経済発展を遂げるために新興国支援をするという立場の国が多いと思われま

す。日本の内閣も、2015年、開発協力大綱において、新興国に対する開発協力を通じて日本の国益を確保するという方針を明確化しました。すなわち、開発協力大綱は、新興国の開発援助を「未来への投資」と位置づけ、日本の利益を凶ることを明記しているのです。

また、新興国の発言力が増す中、国際関係を良好に保つために新興国を支援するという点も支援の理由として考えられます。よくみられるのは、過去に植民地化政策を採っていた先進国が、かつての植民地との良好な関係を維持するために援助するという例です。

他の考慮要素としては、ある国家が、特定の地域における影響力を強めたい場合に援助政策を始める場合もあります。

さらに、新興国への経済的支援が先進国の安全保障と関わっているから、という考え方もあります²⁴。

これらも先進国の利益に光を当てた考え方といえるでしょう。

6 新興国支援の世界的潮流²⁵

- (1) さて、世界は支援する国と支援される国に二分され、開発援助が活発に行われるようになりましたが、新興国支援における世界全体の流れには紆余曲折があります。法整備支援は開発の世界と結びついているので、法整備支援を取り巻く状況として新興国支援の大きな枠組みをみてみます。

²⁴ 貧困がテロの要因になっているという考え方が通説のようである。

²⁵ Cypher pp645-684

(2) 新興国支援の中心的役割を果たしている機関に、the International Monetary Fund (IMF, 国際通貨基金) と世界銀行があります。

IMFは、財政難に陥った国家に対し、短期間の貸付けを行って問題解決までの橋渡しをする役割、世界銀行は長期の戦略を立てて新興国支援をする役割を果たしています。

(3) 世界銀行の政策

ア 現在まで世界銀行の総裁は、全てアメリカ人であり、世界銀行の政策にはアメリカの政策が強く影響していると言ってよいでしょう²⁶。そして、世界銀行の政策は、現在まで大きく変化してきました。

イ Basic human needs approach (基本的な人間の欲求アプローチ)

1968年から1981年の間、Robert McNamara 総裁の下、世界銀行は組織を拡張し、有力な経済学者を採用し、大きく変わりました。

McNamara は、1960年代にILOによって提案された Basic human needs approach を採用しました。これは、基本的な人間の欲求が満たされる状態になるように支援をする、というものです。しかし、何が基本的な人間の欲求かは各国家や時代によって異なるもので曖昧だとの批判もあり、このアプローチは世界的には広がらなかったようです。

ウ Structural adjustment (構造調整)

1979年、世界銀行は Structural adjustment を採用し、Structural adjustment lending (構造調整を条件とした貸付け) は2007年まで続きました。

これは、世界銀行が新興国に対して経済援助をする際に、様々な条件を課すというものです。これらの条件は Conditionality と呼ばれ、次のようなものがあります。

①財政の規律、②高い経済的利益が見込まれ、かつ、医療、教育、インフラ整備といった所得の再分配に役立つような支出への方向転換、③税制改革、④利息の自由化、⑤競争力のある為替レートの設定、⑥貿易の自由化、⑦外国による投資の自由化、⑧民営化、⑨規制緩和、⑩安定した所有権の整備。

1980年頃から、先進国は、経済発展のために不可欠なものは、自由貿易及び「小さな政府」だと考えていました。

当時の国連や世界銀行は、「賢い」先進国が「発展途上の」新興国に対して、山のような「すべきことリスト」を渡し、新興国の政策を根本的に変えさせることが正しいと信じていたのです。しかし、このような先進国による新興国の政策への口出しによってラテンアメリカ諸国の状況は向上するどころか経済状況は悪化し、先進国から押しつけられた多額の債務に苦しむようになりました。例えば、ブラジルやメキシコは世界銀行による政策の結果、現在も先進国にはなれずに貧困に苦しんでいます。

²⁶ 2012年～現在の総裁は、アジア系アメリカ人として初となる韓国系アメリカ人の Jim Yong Kim である。

今日、ワシントンDCに拠点を持った金融機関や組織（つまり国連や世界銀行）が新興国を苦しめているとして、Structural adjustment は強く批判されている上、世界銀行もその失敗を認めています。このような政策の失敗は Washington Consensus（ワシントン・コンセンサス）と呼ばれています²⁷。

なお, Neo liberalism（ネオ・リベラリズム）や Globalization（グローバリゼーション）という言葉がワシントン・コンセンサスと同義に使うこともあるようです。

エ Sustainable Development（持続可能な発展）と Comprehensive Development（包括的な発展）

Structural adjustment（構造調整）は機能していないとのデータが山積し、内外から批判が噴出したことから、1991年、Lewis Preston 総裁は、世界銀行の貸付について評価するレポートを作成させました。その結果、世界銀行が行った貸付のうち返済状況が「問題あり」のものは、1980年代初頭は11%だったところ、1991年には37.5%に増加しており、世界銀行の政策の行き詰まりが数値的に明らかになりました。

そこで、Preston 総裁は、Structural adjustment loan の貸付条件に Sustainability（持続可能性）に関するものを足すという政策を始めました。

この場合の持続可能性は、環境の要素だけでなく人口のコントロールという要素も含むものです。また、1999年、社会的、構造的、人間的、統制的、環境的、経済的、財政的という包括的な発展を目指す Comprehensive development の方針が採用され、このアプローチは現在まで採用されています（SDGs の目指すところと相当重なる概念に見えます。）。

オ Poverty Reduction Strategy（貧困削減戦略）

Structural adjustment に対する批判を受け、2000年、各新興国が自ら関与しながら、各国に応じた貧困削減のための戦略を作成し、それに対して貸付けをするという、政策に重点をおいた Poverty Reduction Strategy が採用されました（もっとも、この戦略の中でワシントン・コンセンサスとして批判された民営化などの構造調整が条件として含まれています。）。

このアプローチは、貿易及び投資が国家発展の動力となるもので、経済的発展が最重要のものだという考えに基づいています。この手法は現在、世界銀行やIMFだけでなく多くのNGOにも広がり、世界的な流行となっています。

(4) Corruption（汚職）と Development（発展）

ア 最近、脚光を浴びているのが、汚職（不正腐敗）防止の観点です。

汚職問題は、開発の分野において長い間注目されていませんでしたが、現在は、汚職を新興国の成長を妨げる要因の1つだと考えるのが主流です。

2005年から2007年の間、世界銀行総裁を務めた Paul Wolfowitz は、汚職

²⁷ 1990年に John Williamson が作った言葉である。

との戦いを世界銀行の使命だと位置づけました。

汚職の問題性は、一部の権力者だけが富を手にし、物やサービスが一般市民や弱者に行き届かなくなってしまう点にあります。汚職は政治の問題というだけでなく、経済の問題といえます²⁸。

イ 汚職は多くの新興国において深刻な問題となっています。

例えば、インドネシアのスハルト大統領が在任中の1966年から1998年の間に不正に取得した財産は、1961年の同国の国家収入の5.2倍の額だったといわれています²⁹。

また、ブラジルでは国営石油会社ペトロbrasを巡り大規模な汚職事件が発生し、ルラ元大統領は今年1月24日、マネーロンダリングの罪等と併せて禁錮12年1月の有罪判決を受けました³⁰。

天然資源が豊かな国であるメキシコやアルゼンチンが貧困から抜け出せないのは、伝統的に汚職が蔓延しているからだといわれています。

ウ もっとも、イタリア及び日本(!)は汚職が蔓延しているにもかかわらず繁栄している国であるという分析もあり³¹、汚職防止は、発展の前提条件と考えられているようです。

7 法整備支援と開発が結びついた結果、何がおきたのか

(1) 経済学の視点

ア 以上、法整備支援を取り巻く状況として、開発の世界を見てきました。

法整備支援が開発の世界と結びつくことによって、先進国の利益を強調する風潮が強くなったといえるため、この点について批判もあるでしょう。

もっとも、法律の世界と開発の世界が一体化したことには、利点もあると思います。一番の利点は、経済学の視点が法律の世界に入ってきたことです。私の理解では、経済学は物事を理解するための物差しの1つですが、この物差しを得ることによって、誤った分析を回避できる場合があります。

イ ここから、法の話から経済学の話へと飛びます。正しい物差しを使って世界を分析すべき分かりやすい例として、次のようなものがあります³²。

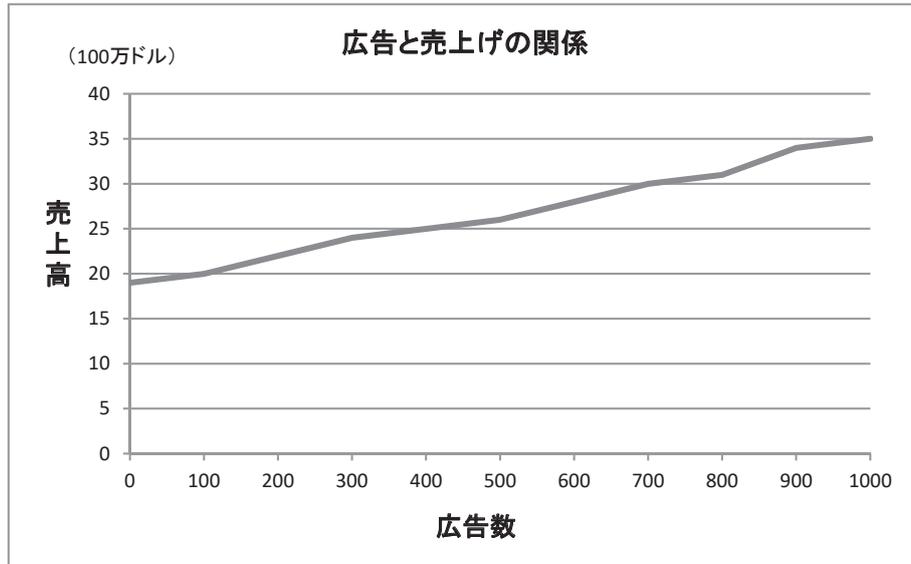
²⁸ Joseph E. Stiglitz, *The World Development Report: Development Theory and Policy* (2008)

²⁹ Cypher P247

³⁰ 2018年1月25日付け日本経済新聞等

³¹ Cypher P246

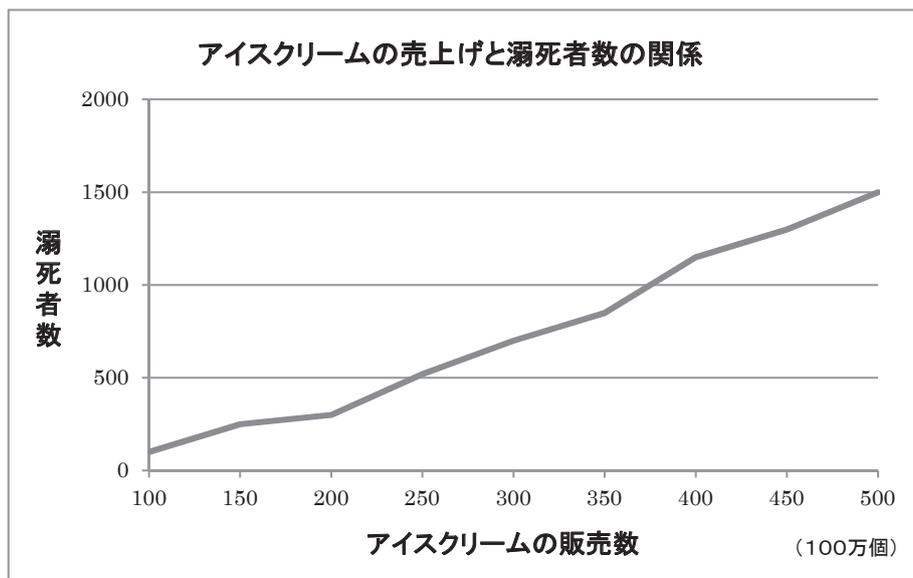
³² Uri Gneezy and John A List, *The Why Axis: hidden motives and the undiscovered economics of everyday life* / 和訳「その問題、経済学で解決できます。」8-13頁



あるアメリカの小売業者（A社）のマーケティング担当者は、上記のようなグラフを示しました。マーケティング担当者は「これを見ると、広告数を増やせば売上高も上がることが分かります。我が社は広告をもっと増やすべきです。」と言って、A社の広告が売上げ増加に効果を発揮していると自慢しました。

ウ しかし、次のグラフを見て下さい。

このグラフは、1999年から2005年に起きた溺死事故の数と、アメリカ最大手のアイスクリーム・メーカーが同じ時期に売ったアイスクリームの数という2つの異なる現象を表したものです。



このグラフによれば、アイスが沢山売れることと溺死することに因果関係があるように見えます。これを見て、子どもが外で遊んでいる時はアイスを食べさせない

ようにする親が増えるかもしれません。

しかし、もちろんアイスの販売数と溺死者数の間に因果関係は無く、これらを正しく分析するには、第3の要素の考慮が必要です。

つまり、夏になるとアイスを食べる人が増え、同時に泳ぐ人が増えます。泳ぐ人が増えれば溺れる人も増えます。夏になるとアイス消費する人が増えるけれど、アイスを食べるから人が溺れるわけではありません。泳ぐから溺れるのです。

エ さて、前記A社の広告数と売上高のグラフについて、考慮すべきだった第3の要素はなんでしょう？

実は、A社は、感謝祭やクリスマスといった休日が連続するシーズンに多くの広告を出していました。当然、この買い物シーズンにA社の売上げは大幅に増えます。つまり、製品の売上げが多くなるのは季節のおかげであって、広告のおかげではなかったのです。広告数と売上高の間にあったのは単なる相関関係であって、因果関係ではなかったのです。

オ 法整備支援に話を戻すと、現在、法整備支援の世界で研究に値するテーマの1つは「法整備支援における効果の計り方」だといえます。

例えばある法律を制定したことが、その社会にとってどのような良い効果を生み出したのか、その効果をどのように計るかは、難しい問題です。

経済学の視点がないと、上手くいった事例を集積して、たとえば「A法があるからBという効果があった」と単純に因果関係を肯定してしまいそうです。

しかし、前記のグラフの例のように、一見、因果関係がありそうであっても、実は単なる相関関係にとどまるのであって、因果関係があるわけではない、ということは、よくある現象です。事実Aと事実Bとの間の因果の流れを正確に掴むには、考慮されるべき事項を把握した上でそれを考慮に入れなければ、正しく分析できないのです。

開発の世界は、本来、数字が大好きな経済学者の世界です。法律の世界に開発の世界が入って来ることによって、経済学という物差しを使って、法律家の視点だけでは見落としてしまいそうなことも検証することが可能になります。これが法律と開発の世界が一体化した利点であると考えられます。

カ このような正しく因果関係を把握するための視点のほか、主に行動経済学で流行している Randomized Controlled Trial (RCT, ランダム化対照実験) も、法整備支援の効果を計る手法のヒントになりそうです。

RCTとは、もともと、医薬品の分野で新薬の効果を計るのに使われていた手法で、「社会実験」と表現すると分かりやすいかもしれません。これは、似たような条件下にある複数のコミュニティをランダムに選定し、そこで異なる政策を導入する、というものです。例えばランダムに農家を2つのグループに分けて、片方のグループだけに化学肥料を配布し、その生産性や所得への影響を計測する、というようなものです。

ただし、RCTには、①ある特定の場所で特定の時期に行われたRCTの結果は、違う場所の違う時期にも妥当するのか、②RCTは自然科学の実験に似ているが、本当にそんな厳密な比較を行っているのか、③RCTでは、どのようにして重要なトピックを選んでいるのか、④RCTの適用外で大切な開発政策を見逃すことはないのか、といった疑問が呈されており、RCTは万能薬ではなく、1つの有用な研究手法にとどまると考えるべきであるとの意見もあります³³。

(2) 「ODA増やそう」派 VS 「ODAは無駄だ」派

ア 開発の世界で、両極端な2説として知られているのが、ジェフリー・サックス³⁴とウィリアム・イースタリー³⁵です。彼らは開発の世界の2大巨頭なので、知っておくに値するでしょう（分かり易くこの2人の構図を説明するとすれば、有力なA説を主張する学者と、これまた有力なB説を主張する学者の争い、といったところでしょうか。私はこの2人の対立を見ると、なぜか刑法の行為無価値論者と結果無価値論者の対立を思い出します。）。

イ サックスの説は、ビッグプッシュ論と呼ばれ、「新興国は貧困の罠に陥っていて、自力では発展の梯子の1段目に手をかけられない。まず大きな援助（Big Push）をして、発展の梯子に手を届かせてあげさえすれば、あとは新興国が自ら発展を加速していく」と考えます。

現状、世界から貧困がなくなっていないのは、支援の金額が足りないからだ、とサックスは考えます。サックスは、先進国がGNI（国民総所得）の0.7パーセントの額のODAを拠出すれば貧困は撲滅できる、と説きます。

2017年におけるODAのGNI比は、Development Assistance Committee（DAC、OECD開発援助委員会）加盟国の平均で0.32パーセント、日本は0.2パーセントです³⁶。

サックスに言わせれば、先進国はたった0.7パーセントの支出をすれば足りるのですが、現状、世界のODAは遥かに足りません。

ウ ジェフリー・サックスを名指しで徹底的に批判しているのが、ウィリアム・イースタリー³⁵です（イースタリーは、サックスを応援しているU2のボノも批判しています。）。

イースタリーは、先進国による援助は、先進国の政治家や官僚が考えた非現実的なユートピア論であって、「先進国の白人である我々は、選ばれし人間であって、南の貧民を助ける責務がある」という西欧諸国の人々の自己満足に過ぎないものだ、と説きます。

³³ 大塚啓二郎「なぜ貧しい国はなくなるのか 正しい開発戦略を考える」109-112頁

³⁴ コロンビア大学教授。タイム誌の「最も影響力ある100人の指導者」に2回、選ばれた。国連においてMDGsとSDGsに関するアドバイザーを務めるなどした。

³⁵ ニューヨーク大学教授。世界銀行に2001年までいたが、世銀にいた間に世銀を批判したことで有名。

³⁶ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release>

イースタリーによれば、先進国は、過去50年間に2.3兆ドル（約250兆円）もの援助をしてきたにもかかわらず、マラリアの感染リスクを減らすのに役立つ、たった4ドルの蚊帳がアフリカの家庭に届いていないし、子ども1人の命を救う母親1人当たり3ドルのお金も届いていません。つまり、ODAのような現状の援助の仕組みでは、腐敗した政府に金が入るだけで、本当に必要な人に援助が届かない、というのです（実際、チャドの政府が農村の診療所に対して予算をつけたとき、その予算のうち実際に農村の診療所に届いた額を調べると、1パーセントにも満たなかったという調査結果もあるようです³⁷）。

イースタリーは、新興国は、自助努力で市場の力によって開発が進むだろうと主張します（ただ、援助が不要だと言っているわけではないようです。今の仕組みを変えるべし、ということです）。

エ サックスとイースタリーについて、Poor Economics を翻訳した山形浩生氏が、同書の訳者解説で興味深い例を示しています（むしろサックスとイースタリーの著作を読むより分かりやすいのではないかと？）³⁸。

山形氏は開発援助コンサルタントだそうですが、要約すると次のような例を紹介しています。

- ・ A国で公営企業の組織能力改善プロジェクトをしていた。日本の開発コンサルの提言は、「組織としての目標をきちんと決め、毎週、目標と実績を表にして配布し、組織としての目的意識を共有し、改善策を話し合いました」という単純なものだった。

- ・ A国職員も納得し、ワークショップでは改善案も積極的に出していた。

- ・ 開発コンサルは、これなら大丈夫だと思ってA国を離れ、半年後に戻って来ると・・・週ごとの成果確認も話し合いも、何も継続できていなかった。

- ・ こちらが怒ると、A国職員は申し訳なさそうな顔をしつつ、「いや、でも配るためのコピー用紙を買う予算がないんだよ」と言った。

「さて、こう言われて、あなたは思うだろうか？」

- ・ 1つの考え方は、コピー用紙を調達するくらいのハードルすら克服できないってどういうこと？援助なんてしても無駄だ、A国の人自分からやる気を出して、少なくともこの程度の問題は自力で解決できないと意味ないのだ、という立場→ウィリアム・イースタリーの考え方。

- ・ もう1つの考え方は、一応やる気があるのに見捨てるなんて勿体無いという立場。コピー用紙というのは、紙そのものというより、むしろ多数の細かい障害の代表例でしかない。紙があってもコピー機がしょっちゅう壊れたりする。それをいちいち解決するのは組織として手間なのも分かる。もっと援助として方策実施に必要な機

³⁷ William Easterly, The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good / 和訳「傲慢な援助」448頁

³⁸ 同書359-361頁

材くらいドーンと一式あげて、まずは仕組みをスムーズに機能させてあげるべきだ。コピー機や紙くらい、この機関がきちんと機能する利益に比べたら、はした金だ、それくらいケチってどうする。そこまで面倒みるべきだ。→ジェフリー・サックスの考え方。

オ 開発の世界では、上記開発コンサルの例のように、サックス的考え方とイースタリー的考え方が常に付きまといまいます。ただし、サックスもイースタリーもある意味、極端な論であって、彼らの考え方に二分できるものでもないと思います。

例えば、法整備支援は、まずは支援国の資金（ODAが多い）を使って被支援国の法制度を整えるので、サックスの考え方に近いと思います。

しかし、日本の法整備支援は、日本が全てお膳立てしてあげるのではなく、被支援国のニーズに合わせて被支援国の力で法律を起草、執行できるように手伝う、というスタイルを伝統的にとってきました。これは、単なるビッグプッシュだけではなく、新興国の必要なところに支援が行くように仕組みを作る、イースタリー的な側面であるといえます。

8 まとめ

法整備支援の現場で実際に行うことは、例えば新興国の法律家に対して、日本の法律の説明をして新興国の法律の問題点に気付いてもらうとか、日本の司法制度を紹介して新興国の制度づくりの参考にってもらうとか、法律家としての働きです（同時に、このような勉強会を企画し調整するといった行政的な働きも必要です）。

メールし、調べ物をし、文書を作成する・・・といった目の前の業務に没頭することは、もちろん、大事です（木を見るところのこと）。

しかし、今までみてきたとおり、法整備支援を取り巻く状況は、法の世界にとどまらず、政治的、経済的、歴史的といった、とても学際的なことになっています。

最後にまとめるとすれば、日頃の業務を俯瞰して見て、法整備支援とは深い森であると感じることも大事であり、法にとどまらず、色々と知っておくべきことがあるんだな、ということです（知っておいた方が、より良い支援ができるに違いない³⁹）。

9 参考文献

James M. Cypher, *The Process of Economic Development* (Fourth Edition 2014)

Alvaro Santos, *The World Bank's uses of the "Rule of Law" promise in economic development*, in *The New Law and Economic Development* (2006) pp253-300

Jeffery D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* / 和訳「貧困の終焉 2025年までに世界を変える」(2014) 早川書房

William Easterly, *The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so*

³⁹ 裁判所にいるときも、三権分立があり、司法の独立があり、裁判官の独立がある、ということを意識していた。だから、私個人ではなく裁判官として判断できた。

much ill and so little good / 和訳「傲慢な援助」(2009) 東洋経済新報社

ジェトロ・アジア経済研究所 / 黒岩郁雄, 高橋和志, 山形辰史編「テキストブック開発
経済学(第3版)」(2015) 有斐閣ブックス

Uri Gneezy and John A List, *The Why Axis: hidden motives and the undiscovered economics of
everyday life* / 和訳「その問題, 経済学で解決できます。」(2014) 東洋経済新報社

Abhijit V Banerjee and Esther Duflo, *Poor Economics: A radical thinking of the way to fight
global poverty* / 和訳「貧乏人の経済学 もう一度貧困問題を根っこから考える」(2012)
みすず書房

大塚啓二郎「なぜ貧しい国はなくなるのか 正しい開発戦略を考える」(2014)
日本経済新聞出版社