

法制度整備支援に関する基礎研究

報告書

平成10年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
98-21

序 文

近年、途上国の民主化促進や旧社会主義諸国の市場経済体制への移行を支援する上で、法制度づくりが重要な要素であるとの認識が高まっています。国民の政治参加、効率的な行政、投資環境の整備等を促進する上で、法制度整備は経済社会開発のためのインフラストラクチャーであるともいえます。国際協力事業団（JICA）がこれまで行ってきた、「『参加型開発とよい統治』分野別援助研究」（平成8年7月）や「内戦終結国におけるグッド・ガバナンス」（平成8年7月）等の調査研究においても、グッド・ガバナンスを実現する上での法制度整備の重要性が指摘されています。

このような認識のもと、法制度整備支援が開発援助の一分野として積極的に取り組まれるようになってきました。多くの海外援助機関が知的支援の一環として様々な法制度整備支援を実施しており、我が国もヴェトナムとカンボディアにおいて、法整備分野の重要政策中枢支援事業を実施しています。

国際協力総合研修所は、法制度整備支援にかかる他の援助機関の援助動向及び手法を調査・分析し、同分野での我が国の今後の協力のあり方等を検討することを目的として本調査研究を企画し、当該分野において幅広い実務経験と研究実績を持つ佐藤安信弁護士（元欧州復興開発銀行法務部）に調査を委託しました。本報告書は、同弁護士が行った調査の結果をとりまとめたものです。

この場をお借りして、本調査研究の実施に当たり貴重な情報及びご意見をいただいた各援助機関の皆様のご協力に深く感謝申し上げます。

なお、本報告書に示されている様々の見解・提案などは、当事業団の意見を代表するものではないことをお断りします。

平成10年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 五十嵐 禎三

目 次

序文

第 1 章 調査研究の概要	1
1-1 背景	1
1-2 目的	2
1-3 範囲と内容	2
1-4 実施体制	3
1-5 情報源と調査方法	3
1-6 実施期間とプロセス	3
第 2 章 国際機関および二国間援助機関による法制度整備支援	5
2-1 国際金融機関	5
2-1-1 世界銀行（World Bank：IBRD/IDA）	5
2-1-2 国際通貨基金（IMF）	14
2-1-3 欧州復興開発銀行（EBRD）	19
2-1-4 アジア開発銀行（ADB）	28
2-2 その他の国際機関	36
2-2-1 国連開発計画（UNDP）	36
2-2-2 国連商事法統一委員会（UNCITRAL）	42
2-2-3 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）	47
2-2-4 経済協力開発機構（OECD）	52
2-2-5 欧州評議会（Council of Europe）	52
2-2-6 欧州連合（EU）	58
2-2-7 国際開発法研修所（IDLI）	62
2-3 二国間援助機関	66
2-3-1 英国：DFID、UK-KNOW HOW FUND、British Council	66
2-3-2 米国：USAID	78
2-3-3 カナダ：CIDA	85
2-3-4 ドイツ：GTZ	92

第3章 事例研究	100
3-1 EBRDによるキルギスにおける商事法の実施：国際商事仲裁法および 破産法プロジェクト	100
3-1-1 背景.....	100
3-1-2 目的.....	101
3-1-3 援助方法・対象.....	102
3-1-4 実施に伴う困難とそれへの対応.....	104
3-1-5 評価と今後の課題.....	106
3-1-6 我が国による支援の可能性.....	107
3-2 EBRD-IDLIによる中欧イニシアティブ（CEI）：商事法研修 プロジェクト	107
3-2-1 背景.....	107
3-2-2 目的.....	108
3-2-3 援助方法・対象.....	109
3-2-4 実施に伴う困難とそれへの対応.....	111
3-2-5 評価と今後の課題.....	112
3-2-6 我が国による支援の可能性.....	112
3-3 USAID、世銀およびUNDPによるラテン・アメリカおよびカリブ諸国 における司法改革支援から得られた教訓の総括	113
3-3-1 背景.....	113
3-3-2 目的.....	114
3-3-3 援助方法・対象.....	114
3-3-4 実施に伴う困難と今後の課題.....	116
3-4 ADBによるヴェトナムにおける法務職員の再教育プロジェクト...	117
3-4-1 背景.....	117
3-4-2 目的.....	117
3-4-3 援助方法・対象.....	118
3-4-4 実施方法.....	118
3-4-5 評価と今後の課題.....	118
第4章 法制度整備支援の現状	119
4-1 目的.....	123
4-2 内容・方法.....	125

4-3	課題.....	126
4-3-1	法律の有効性.....	126
4-3-2	法制の矛盾.....	126
4-4	今後の方向	127
4-4-1	法律実施面の支援の強化.....	127
4-4-2	援助機関同士の調整と協力による相互補完の制度化.....	127
第5章	法制度整備支援に係る我が国の協力のあり方の検討	128
5-1	我が国の法制整備支援の現状と課題.....	128
5-2	知的支援の1つとしての理念と目的.....	129
5-3	我が国の比較優位性と今後の重点分野.....	130
5-3-1	複数の法体系を受容した経験.....	131
5-3-2	グローバリゼーションの橋渡しの役割：特にアジアにおける 比較優位.....	131
5-3-3	我が国が貢献すべき重点分野および具体的役割.....	133
5-4	支援における実施機関の基本的留意事項	134
5-4-1	情報収集及び現状・問題点の把握.....	134
5-4-2	援助受入国側の主体性と当事者意識の醸成.....	135
5-4-3	カウンターパートの選定と関係者の支持の獲得.....	136
5-4-4	段階的アプローチ.....	137
5-4-5	国際機関、欧米の機関などとの情報交換、調整、協働、 連携.....	137
5-4-6	法制度整備支援に関する国際会議の開催.....	137
5-4-7	一般案件における法制度整備の視点.....	138
5-4-8	長期的継続的支援の実施.....	138
5-5	支援実施における専門家の基本的留意事項	138
5-5-1	法制度確立と機能確保のための基本的アプローチ.....	139
5-5-2	現地の法文化の尊重.....	139
5-5-3	エリート主義の排斥：民衆のための法整備.....	140
5-5-4	カウンターパートおよび他国専門家との協力・連携.....	140
5-5-5	政治的要素.....	141
5-6	今後の我が国の実施体制についての検討	141
5-6-1	国内関係機関の相互調整・連携.....	141

5-6-2	(財)国際民商事法センター（法務省所管）	142
5-6-3	国連アジア極東犯罪防止研修所（法務省管轄）	144
5-6-4	弁護士会による国際協力プロ・ボノ制度（職業的無償奉仕制度） および司法研修期間の活用	144
5-6-5	大学・研究機関	145
5-6-6	(財)法律扶助協会	145
5-6-7	ロー・エイシアなどの法律家の NGO および開発援助関係の NGO	146
5-7	今後の JICA の役割についての検討	146
5-7-1	法制度整備支援における技術移転手法の確立	146
5-7-2	情報の入手・確保および整備	147
5-7-3	人材の育成	148
5-7-4	プロジェクト実施体制の整備	149
5-7-5	JICA 内部での法制度整備支援への理解	149

参考資料

参考文献

第1章 調査研究の概要

1 - 1 背景

近年、旧社会主義諸国の市場経済体制への移行、また開発途上国のグッド・ガバナンス¹の確立を支援することを主な目的とする法制度整備支援が、国際機関および二国間援助機関によって盛んに行われてきている。我が国においても、JICAの重要政策中枢支援協力の一環として、1996年度より、「ヴィエトナム重要政策中枢支援：法整備」事業が実施されるなど、各方面で法制度整備支援の重要性が指摘され、いわゆる知的支援に対する関心が高まっている。

我が国は、明治以降の近代化の過程で大陸法を中心に欧州の近代法を受容し、戦後は民主化の過程で米国の影響を受けて、独自の法制度を確立、発展させ、今日の社会的、経済的発展の基盤を築いた。このような我が国の経験は、自由主義体制への転換を急ぎ、かつ経済発展のため法制の近代化をめざす諸国の参考になるべきものとして、特に文化的親和性を有するアジア諸国を中心に、我が国の経験に根差した法制度整備支援への国際的な期待が高まりつつある。

しかし、我が国によって実施された法制度整備に関わる協力の例は多くはなく²、したがって、この分野での援助受入国のニーズへの適切な対応を考える上で有用となる基礎的情報が求められている。今後予想される途上国からの要請に応え、有効かつ効率的な法制度整備支援を実施するために、同支援について既に相当の経験を有する主要国際機関および二国間援助機関の実施内容、動向を包括的に把握・整理するとともに、その協力手法やノウハウを比較検討・分析することにより、我が国の今後の協力を生かしていくことが必要とされる。

¹ ODA大綱に見られるように、「良い統治」と訳される場合もあるが、Governanceは本来、運営能力や経営能力も含むより広範な概念であり、日本語に適切な訳が見当たらないので、片仮名表記にした。

² 従来の支援は、JICAの研修員受入として国連アジア極東犯罪防止研修所（東京府中市）で実施されているアジアの刑事裁判官、検察官、警察官などの刑事司法研修などに限られていた。これについては、第5章で再度触れる。

1 - 2 目的

本調査研究は、JICA が実施する法制度整備支援関連事業の効果的な実施と、我が国 ODA スキームによる知的支援・協力の強化に資するため、他ドナーによって実施されている法制度整備支援について整理・分析し、さらに我が国の今後の協力の在り方について検討を行うことを目的としている。

1 - 3 範囲と内容

本調査研究の対象とした法制度整備支援または法制支援とは、法制度改革の政策、法律・規則等法的規範の制定、関連制度の整備、その実施のための組織制度づくり、人材育成・養成を目的とした研修等への資金提供、情報提供、調査協力、助言、専門家派遣、研修受入および関連施設、物資の供与を含む支援・協力を含むものである。

本報告書の構成および、各章の概要は以下のとおりである。

第 2 章においては、国際機関および二国間援助機関が実施している法制度整備支援についての調査結果を取りまとめた。調査対象機関は、国際機関としては世界銀行、IMF、EBRD、ADB、UNDP、UNCITRAL、UNHCR、OECD、欧州評議会、EU、国際開発法研修所(IDLI)を、二国間援助機関としては英国：DFID、UK-KNOW HOW FUND、British Council、米国：USAID、カナダ：CIDA、ドイツ：GTZ を取り上げた³。

第 3 章においては、事例研究として EBRD によるキルギスにおける商事法の実施：国際商事仲裁法および破産法プロジェクト、EBRD - IDLI による中欧イニシアティブ(CEI)：商事法研修プロジェクト、USAID、IDB、世銀および UNDP によるラテン・アメリカおよびカリブ諸国における司法改革支援から得られた教訓の総括および ADB のヴィエトナムにおける法務職員の再教育プロジェクトを取り上げ、詳細に分析した。

³ 今回の調査対象には含まれていないが、国連人権センターなどの各国連専門機関、スウェーデン開発援助庁(SIDA)、オーストラリア、フランスの各援助機関などの二国間援助機関が、それぞれ独自の法制度整備支援を行っていると思われる。また、特に米国においては、ABA(米国法曹協会) などの NGO、またはフォード財団、ソロス財団などの民間による支援が活発であるが、今回の調査対象とはなっていない。

第4章においては、各ドナーの支援状況の概要と事例の分析結果を踏まえ、海外援助機関が実施する法制度整備支援の動向について、その目的、内容・方法、課題、今後の方向という観点から整理した。

以上に加えて第5章においては、法制度整備支援に係る我が国の協力のあり方の検討を行い、支援における我が国の比較優位性、実施機関および専門家の留意事項、実施体制、今後のJICAの役割等について考察した。

1 - 4 実施体制

本調査研究の事務局は国際協力総合研修所調査研究課に置き、調査および報告書原稿の作成を下記現地（英国）コンサルタントへ委託して実施した。

コンサルタント： 佐藤 安信 弁護士、元欧州復興開発銀行法務部弁護士

1 - 5 情報源と調査方法

本調査研究の作成において主要な情報源となったのは、巻末に付した参考資料および参考文献、並びに、各援助機関に対する聞き取り調査および質問票の回答から得られたデータや見解である。加えて、コンサルタントが関連の実務経験から習得した知見も本報告書に反映されている。なお、コンサルタントが訪問して聞き取り調査を実施した機関は、UNDP、世銀、IMF、米国国際開発庁（USAID）英国国際開発省（DFID）およびそれらの関連機関である。

1 - 6 実施期間とプロセス

本調査研究の実施期間は、1997年12月から翌年9月までであった。

コンサルタントは、JICA 英国事務所（コンサルタント契約発注者）からの業務指示に基づき調査および報告書の作成をすすめ、1998年3月、同事務所を通じ、

本調査研究担当の事務局（国際協力総合研修所調査研究課）に報告書原稿を提出した。さらに同事務局において、同年４月から９月まで報告書の最終的な取りまとめを行った。

第2章 国際機関および二国間援助機関による法制度整備支援

2 - 1 国際開発金融機関

2 - 1 - 1 世界銀行 (World Bank: IBRD/IDA) 1

(1) 背景

1980年代半ばから、開発における法の役割が認識されるようになると、世銀加盟国の法制度整備に対する世銀への支援要請が増え始めた。特に、1980年末から1990年代初めの旧社会主義政権の崩壊による市場経済への移行をめざす、いわゆる移行経済国の出現により、市場経済を実現する政策とこれを制度化する法制への支援が増加し、過去数年に亘って世銀の法制度整備支援は大幅に増加している。これには、近年、開発におけるガバナンスに対する課題がより強調されていることとも関係している。

1997年『世界開発報告書』は開発における国家の役割を再考する目的で国家の基本的任務を列挙している。同報告書では第1の任務として「法的基礎の確立」を挙げており、また、「司法の独立など、法の支配を執行するメカニズムは、持続的開発に不可欠な基盤である」と記している²。したがって、世銀の活動において、今後ますます法制度整備支援が強調されることが予想される。1995年1月に世銀はその法制支援から得た最初の教訓を要約した、政策調査ワーキング・ペーパー、『世銀と法制支援』(1414 ペーパー)を出版した。1997年3月には、世銀は、これを更新する『世銀と法制支援 - 現在の課題』という報告書を作成してい

¹ 通常の理解にしたがい、IBRD(国際復興開発銀行)/IDA(国際開発協会、通称第二世銀)のみを対象としたが、姉妹機関のIFC(国際金融公社)は、民間セクターの発展をめざす任務の一環として必要な助言を行っており、関連法整備のための支援も相当行っているようである。同様にMIGA(多国間投資保証機関)も、途上国の直接投資の奨励を目的として主に政治リスクなどの非商業リスクから投資を守る保証を提供するとともに、途上国政府に対し投資促進のための助言を行っており、関連する法制度整備支援を行っているものと考えられる。

² 『世界開発報告書』(日本語版)7頁および43頁各参照。25頁では、有効な法制度をその構成要素とする「よい政府(グッド・ガバナンス)は贅沢品ではなく、開発に不可欠である」としている。61頁第3章の冒頭では、持続的で、成果が共有され、貧困削減を伴う開発は、5つの重要な構成要素を持つとされ、その第1に「法の整備」を挙げており、155頁以下の第6章は、汚職抑制手段として、第1に司法の独立とその有効性を挙げている。

る（参考資料 1）。世銀はこのような法制度整備支援の経験をまとめた報告書だけでなく、法制度を含む経済状況を各国ごとに調査した報告書も公開している。第 3 章の事例研究で取り上げる、『ラテンアメリカおよびカリブ諸国における司法セクター改革の要素：世銀テクニカル・ペーパーNo.319』（参考資料 2）などがそれである。

（ 2 ） 目的

世銀は、主に発展途上国の経済発展・開発を促すことを目的³とする国際開発金融機関である。同行は、このために技術協力、能力向上プロジェクトを含む特定の投資案件に、融資または保証の方法により資金提供をすることを主要任務としている。法制度整備支援は、この技術協力、能力向上プロジェクトの 1 つのセクターとして、現在、世銀の主要任務の 1 つに数えられつつある⁴。

したがって、法制度整備支援の主要な目的は、つぎの 2 つである。

経済改革を行っている国々、特に移行経済国において顕著なように、民間セクターの発展に資すること、すなわち、投資環境を整備すること

ガバナンスを向上させて、効率的かつ透明な行政を確保し、汚職の機会を減少させること

法制度整備支援に特に関係する原則は、世銀は政治問題に関わらないこと、および あらゆる決定は経済合理性に基づいてなされる、ということである。

（ 3 ） 対象

1) 対象国

³ さらに近時は東欧・旧ソ連のいわゆる移行経済国の市場経済化の促進も行っている。

⁴ 世銀 Assistant General Counsel は、「法制度整備支援は付帯事業ではない」と述べる。また後述するように、同行は、法制支援部門を 1 つの課として独立させ、専従弁護士を倍増する予定である。

180 の世銀加盟国の全てが対象となる。特にあらかじめ定まった優先地域はないが、従来は中南米およびサブ・サハラ・アフリカにおける活動が比較的活発であった。また、イエメン、レバノン、ガザなどの中近東、近時は、東アジアの経済危機にあつて、インドネシア、チモール、タイ、韓国などが対象になってきている。

2) 対象となる法

民間セクターの発展に資する法律として、民商事法、特に財産権の明確化、契約上の予測可能性、商事紛争の解決制度などがある。加えて、グッド・ガバナンスの観点から、行政の責任の明確化、透明化による汚職抑制のための行政関連法規および司法の強化と裁判紛争解決手法の発展なども対象となっている。

3) 受益者

受益者は、対象となる法制により、政府、投資家、NGO および民衆一般となる。直接的には、政府が受益者となる場合が多いだろう。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

世銀の扱う法制度支援のタイプは多種多様であり、無償（技術協力のための信託基金）、有償（技術協力および制度・能力づくり融資）の資金提供、法制に関する助言、調査、専門家派遣、研修を含む。また、法制度改革を条件（コンディショナリティー）とする構造調整融資⁵、および投資としての融資の構成要素として関連法制度支援に対する一定の資金を割り振る取り決めを通じて、間接的に支

⁵国際協力事業団企画部企画課、業務参考資料、『世界銀行の構造調整 理論と実際』（平成5年6月）参照。

援することもある。さらに、他の援助機関からの支援、資金協力を引き出す調整役も担う。

その内容も、法律の起草、法案への意見表明、法制策への助言、法律を施行するのに必要な制度の整備、法律研修、法律および法律に関する情報の頒布、法律扶助、司法改革 - 裁判所施設建物の建設などハード面も含む - に至るまで広範である。

手法としては、次のものを含む。

法制度、経済活動に影響をもたらすための、法制度の診断およびより良い法制度への助言業務

一定の法制度の成立を世銀の融資を条件として承認する、いわゆるコンディショナリティーの手法

世銀の融資案件を効果的に行うための法制度支援案件、または世銀案件に関連しない独立の法律インフラ整備案件への無償、有償の資金提供

B. 予算規模

法制度および司法整備に毎年新規で総額 5 千万～1 億ドル規模の無償および融資による支援（無償のみでは 1 千～5 千万ドル程度）が行われる。これは、世銀の全投融資プロジェクトの 1%未満である。プロジェクト一件あたりの平均予算規模は、500 万ドル以上である。

C. 資金

資金源は、つぎのとおり。

一般予算

無償資金（Institutional Development Fund(IDF)、Consultant Trust Fund(CTF) Program、および Policy and Human Resources Development (PHRD) Fund（Box1 参照）などの任意の信託基金で、1997 年会計度において我が国は加盟国中最高

の2億1千万ドルを拠出している⁶⁾)

融資資金

Box1

PHRD 基金は、1990年にそれまでの Japan Grant Facility を基に我が国の拠出金で作られた信託基金であり、開発途上国の技術協力のためのアンタイドの無償資金として、案件形成のための調査、構造調整融資のためのセクター研究、環境評価、研修およびスタディ・ツアーのために利用されており、無償の法制度整備支援の多くは、PHRD 基金に依っている。たとえば、ボリビア、ジャマイカ、モロッコ、ニカラグア、スリランカおよびヴェトナムにおける民営化、民間企業、銀行セクターの発展への支援にこの資金が使われている。

D. 人的資源

法務部が所管し、その中でも 1993 年設立の Legal Reform and Private Sector Development Unit の 8 名の弁護士の中の 3 名が 法制度整備支援の専属となっている。専属弁護士が扱うのは特に重要な案件であり、通常は各国別に一般投融資案件を担当する弁護士が関連の法制度支援プロジェクトも担当しており、特に助言が必要な時に専属弁護士に相談する。

1998 年 9 月を目途に法制度整備支援のための独立の部署を設置し、専属弁護士の数も倍増する予定である。

コンサルタント

コンサルタント・ガイドラインに従い、外部コンサルタントにも委託する。その選定にあたっては、現地の法律家を参加させること、援助受入国の法制度改革の方向性に合致していること、および利益相反となりうる点に留意することが重要である。世銀の調達ルールに従って、国際競争入札を原則とする。

世銀は、法制支援のためのコンサルタントの候補となりうべき法律事務所、研究機関など、**約 900 のデータ・ベースをもつが、我が国の法律事務所、研究**

⁶⁾ 過去 5 年間の拠出額の累計は、1,016 億円相当となっている。

機関の登録は皆無である。

世銀は、研修委託のため、民間研修機関に資金援助もしている。たとえば、金融、経営、法律の民間研修機関である International Law Institute (ILI)⁷は、近時世銀などの資金援助を受けて、ウガンダのカンパラに研修センターを設立するとともに、金融、国際取引、商事関連法の研修を行っている（参考資料3）。

E. 案件の成立実施プロセス

通常の投融資案件と同じく、その概要はつぎのとおり。

援助受入国の要請	案件形成調査	内部審査	資金の確保	実施
----------	--------	------	-------	----

通常、要請から実施まで12～18ヶ月かかるが、Learn and Innovation Loanといわれる実験的プロジェクトにおいては、3ヶ月以内に実施することも可能であり、現に、司法改革支援の例がある。

F. カウンターパート

政府が主要なカウンターパートとなる。対象となる法制により、財務省、法務省、教育省などがカウンターパートとなることが多い。ロシアの総合的法制度改革のようにいくつかの部門に別れる場合、部門ごとにカウンターパートを選定することもある。特に、実施内容が錯綜する場合には、政府に省庁間委員会を設置することを求める。また、要請者は総理大臣または財務大臣などの政府の要人であることを要求する。カウンターパートの選定には、援助受入国の省庁間のコーディネーション不足等実施体制に起因する課題が多い。

⁷ ILIは、1955年からジョージタウン大学の一機関として、ワシントンベースに途上国の法律、経済、金融上の課題の実践的解決方法を見出すための研修および技術協力を行っており、1983年に非利益団体として独立して活動している。世銀、USAIDなどの支援を受けた研修または法整備支援事業を行っており、また民間、外国政府のためのプログラムも実施している。

G. 調整

援助機関同士の調整には、臨時または常設の調整機関を設置し、または定期的な情報交換を行う。ロシア、カザフスタンの支援では、非公式な援助機関調整機関を設けた。また、グアテマラなどで行ったように援助機関同士の年次調整プログラムを策定する場合もある。未だ流動的であり、確立したわけではなく、より良い調整の方法を模索中である。

また、世銀は、1997年5月19日から21日にかけてワシントンにおいて法制度整備支援をテーマとしたセミナーを開催し、援助機関同士の調整を含めた同支援の改善のための議論を行っている（参考資料4）。

5) 評価

A. 成果

立法だけでなく、法の施行、執行およびそのための制度づくり、教育を含む総合的法制度整備支援プログラムを、ガイアナ、ラオス、ブルガリア、中央アジア諸国および世銀で行った。最近では、この形態でより大規模なものを中国（7,800万ドルの融資）およびロシア（1996年6月、5,800万ドルの融資）で行い、カザフスタン（1,500万ドルの融資）、シエラレオネ、スリランカ（2件合計2,500万ドルの融資）、バングラデシュ（4,500万ドルの融資）およびウエストバンク、ガザで行うため準備中である。ベネズエラ、ボリビアおよびエクアドルにおいて行ったように、ラテン・アメリカにおける大規模な司法改革支援も行っている。ドミニカ、グアテマラおよびペルーにおいても司法改革プロジェクトが提案されている。1997年3月現在の全プロジェクトは、参考資料1を参照。

B. プロジェクト評価

支援開始前の法制度の評価は、つぎの点に留意する。

司法の分野においては、滞留事件数、手続にかかる時間および裁判官一人あたりの事件数が、裁判所の効率性の指標を提供するであろう。

法律家、ビジネス界、NGO、その他の法制度の利用者が法的材料を容易に利用できるかは、法律、規則および裁判所の決定をいかに多く、十分な形で、時宜に応じて入手できるかにかかっている。

法律、司法制度の信頼性および公正さに対する一般市民の考えを世論調査および利用者調査によって知ることができよう。

同支援の結果は、裁判官、法律家などの研修、制度および法律情報システムの創造から把握することができる。しかし、法制度の改善が、経済活動にどのような影響を与えたのかを知ることは容易でない。現在、そのための指標を作成する研究が進められており、1998年9月を目途に草稿を発表する予定である。法制度整備支援の完全な有効性評価を行うのは、未だ時期尚早というべきであろう。

C. 課題と対応策

これまでの経験からの教訓

これまでの経験から得た主要な教訓は以下のとおりである。

政府による法制度改革の方向性の選択とその主体性 : 援助受入国の文化伝統に根差したもので、かつ当該国の改革への強い当事者意識、意志がなければ断行できない。

優先順位 : 法律を有効に実施するためには、資源を重点的に優先分野に配分することが必要である。特に、早急な移行をめざす国では重要である。

法律関係者の直接的参加 : プロジェクトの準備段階から、ワークショップを開くなどして多くの法律関係者の参加を得ることによって、そのコンセンサスと協力を得ることが重要である。

法制度改革の持続可能性 : 法制度支援に長期的に影響を与える重要な面は、援助受入国および関係するグループの当事者意識、長期的目標の設定、法律の実施段階の支援の重要性であり、かつ研修が新法の認識および改革の

持続性に不可欠である。

世銀の役割の拡大：経済開発が、とりわけ民間セクターの活動に必要な法制度が機能することに依存していること、また汚職を抑制して政府の機能を強化し、責任ある透明な政府をつくることが開発に不可欠であるとの認識から、従来の「政治問題への不干渉原則」を縮小解釈し、選挙、刑事または刑罰に関する法制度改革をも行う。法制度改革が本質的に長期に亙る事業であることから、広範な法制、司法改革プログラムは、その実施に数年はかかることがわかってきた。資金の手当てとして、無償ベースだけでなく、ベネズエラの裁判所、ポーランドの登記所制度設立支援のように、融資として行う例も増えてきており、法制度整備は、国家による重要な投資と考えられるようになってきている。

政府内部および援助機関同士の調整、連携の必要性：政府内部においては、法制度改革の方向性、優先順位の選択、資金および実施の確保をする構造を確立または選択することが重要である。立法、行政、司法の三者の関与が必要であるだけでなく、法律に直接関与しない政府の各部署からの支援も必要となる。政治経済の改革を進める政府にとって政府部内の調整は特に困難なことであり、援助側は柔軟に対応することも必要である。援助機関同士の調整も、支援を矛盾と重複なく効果的に行うために必要であり、近時改善がみられる。

司法改革：裁判所と他の法制度関係機関との相関関係から、法律情報の頒布、法律の起草および法律教育との連携に留意することが重要である。

成果を把握するためには、特に長時間を要する：構造調整融資のコンディショナリティーとして法制度整備を求めた場合、政府の実施努力を確保する上で有効であるとしても、反面、その法制度が整備、実施されるためには長時間要することに留意しなければ不十分かつ中途半端なものに終わる。

今後の課題

今後の課題としては、つぎのことが挙げられる。

法制度整備・改革を総合的に行うこと：法制支援の有効性が、法制度の内閣相互依存関係の改革に依拠していることから、大規模な融資による本格的な支援が望ましい。一例として、ロシアに対する5,800万ドルの融資を行った法制改革プロジェクトは、つぎの四点の内閣相互依存関係にある分野に焦点

を当てている。すなわち、法律の起草、法律に関する情報システム、一般的教育キャンペーンを含む法律教育、および紛争解決および司法改革である。

プロジェクト評価： 現在経済への影響評価指標を開発中である。

カウンターパートの選定

6) 我が国の支援への期待

世銀は、資金面、専門家派遣、研修受け入れなど、各面での我が国の協力を望んでいる。特に、世銀のコンサルタントのデータ・ベースに我が国の人材が登録されることを希望している。同行によれば、我が国の支援との調整は、協議グループまたはよりインフォーマルな形で行うことが可能であるという。具体的に、つぎの2点で期待を表明した。

援助機関同士の調整 において指導的役割を担うこと

東アジア経済危機に対して、類似の文化、社会基盤を共有するものとして、資金面、人材面における法制度整備支援での一層の協力

2 - 1 - 2 国際通貨基金 (IMF)

(1) 背景

IMF は 1945 年の設立当初から法制度整備支援を、特別のプログラムとして、または一般的な形で行ってきている。IMF の主要任務は、加盟国が外貨交換に関する義務を果たしていることを確保するために、その経済政策を監視し、必要かつ適当な場合には国際収支の改善のための資金援助を行うことである。法制度整備支援は、IMF 設立条約第 V 条 2(b)項の「基金の目的に適合する」技術支援の 1 つとして「提供することができる」ことになっている。したがって、IMF の法制度整備支援は、この主要任務を補完する業務と位置づけられており、多くの場合は、開発援助、また場合によっては市場経済への移行を手助けすることになって

いる。また、同条約 4 条に基づくマクロ経済改革の助言の一環として、法制度改革を促すこともある。

IMF の法制度整備支援は、同条約 8 条の外貨交換制限撤廃義務遵守のための外国為替法制改正などの伝統的、典型的な支援を超えて、近時、特に経済発展を阻害する汚職撲滅の観点から公共セクターの透明性と説明責任の向上に重点をおいた経済効率性、成長のためのグッド・ガバナンスへの取り組みを宣言しており、そのための政府との対話だけでなく、技術協力としての必要な法制度整備支援を志向している（参考資料 5）。

IMF 法務部は、世界の主要国における外貨交換、税務および中央銀行の分野における法制度の調査を行ってきたが、その調査結果は内部資料扱いであり公開はしていない。

（ 2 ） 目的

法制度整備支援の目的は、上記 IMF の任務遂行のため、投資環境を整え、経済的グッド・ガバナンスを向上させ、法の支配を確立することである。

限られた資源を有効に使うため、つぎの諸点から優先される案件から実現する。

IMF の主要任務に最も近い分野であること

IMF 法務部が当該分野に専門的能力を有していること

IMF の支援する経済、金融政策プログラムに当該国が参加すること、またはしていること（ IMF の支援するプログラムに加入する前に、加入の前提条件、またはプログラムに既に加入している場合、法制に関するベンチマークの形式をとって、IMF 融資の一種のコンディショナリティーとして、法制度整備が義務づけられ、その実施のために行われている）

当該国が、その支援から利益を得る蓋然性のあること

（ 3 ） 対象

1) 対象国

世界各国で実施可能である。近時、特に旧ソ連、中・東欧諸国、中東、アジア太平洋、アフリカおよび中南米で活発である。優先地域は特にあらかじめ定められておらず、政治経済状況によって適宜決められる。数年前の移行経済国の支援から現在に至るまで、東アジアの金融、経済危機への対応が緊急課題であり、インドネシア、マレーシア、タイ、韓国などが優先される国として挙げられる。

2) 対象となる法

中心は、外国為替関連法（反マネー・ロンダリング法を含む）、銀行関連法（中央銀行、商業銀行）、税制関連法、財政関連法制であり、それ以外にも、破産法（銀行破産を含む）、汚職取り締まりに関する法制、さらに担保関連法およびその他金融関係法制を対象にする。

3) 受益者

政府である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

法制支援の内容、形態は、法制に関する政策、法案または実施細則に対する助言を与えること、また、そのために専門家を当該国に派遣することである。多くの場合、IMF 法務部の担当官または、その監督の下に短期ミッションが送られ、政府側と議論し、または共同で草案を作成する。研修については、特に IMF 加盟国や本部、職員向けの税制等の一般的な課題の研修および教材の提供以外、個別の研修等はあまり行っていない。

B. 予算規模

法制度整備支援のための年間総予算は、100～500万ドル程度であり、一件あたりの平均は、1～5万ドル規模である。総額は、法務部の予算の25～50%である。IMFの技術協力予算全体では、1～5%程度であろうと思われる。IMFの融資案件を含む全プロジェクトの1%未満である。

C. 資金

資金は、IMFの経常予算からだけでなく、日本政府から特別の技術協力のための基金（アンタイド）から得ている⁸。

D. 人的資源

法制度整備支援は、法務部の25名の弁護士が所管し、特に技術支援ユニットの5～6名弁護士が専属で行っている。法務部の他の弁護士も通常業務として法制度支援案件を付带的に担当しており、特に重要な場合などに専属弁護士に相談または移管する。

法制度整備プロジェクトの実施を外部コンサルタントに委託することもある。この場合コンサルタントは、不断の情報に基づき、関係領域における個人の専門性における資格、経歴で評価して任意に選ばれ、特に国際競争入札などの調達手続はない。ごく非公式かつ臨機応変に選ばれているようである。

E. 案件の成立実施プロセス

⁸日本理事室によれば、1996～1997年度は、技術協力のための支出全体の約40%にあたる20億円相当を拠出している（技術協力のための外部資金に占める割合は約70%となっている。他に、UNDPが約20%、フランス、スイスが残りの計約10%拠出している）

案件の成立のための承認、資金確保は、要請を受けて迅速に行われ、必要な場合には数日で行われる。実施には、案件の性質に応じて数週間から1年程度かかる。案件終了後、直ちに案件の評価が行われる。

F. カウンターパート

政府の中の関連部局がカウンターパートとされるが、その選定は各案件の性質により様々であり、定まった手続はない。

G. 調整

随時または常設の援助機関調整のための機関が設置されるが、定まった方式はない。たとえば、税制の助言に関してはOECDと密接に調整を行っている。

5) 評価

A. 成果

毎年、IMF法務部で起草された法制の多くが法律になっている。ウガンダ、マセドニア、ブルガリア、ウクライナ、ロシア、フィリピン、ルーマニア、バルト三国、ベネズエラ、コロンビア、エクアドルが主要国である。またこれから実施が見込まれる国として、マレーシア、インドネシア、韓国などが挙げられよう。

B. プロジェクト評価

プロジェクトは、ケース・バイ・ケースで行われる評価ミッションによる詳細な出張報告書のなかで評価される。

C. 課題と対応策

法制度改革の実施、すなわち、行政、司法制度の制度づくりへの配慮があまりされてこなかったことである。この点については、内部的研究を終え次第、制度づくりへの業務を開始する意向である。

また、援助機関同士の情報交換、支援事業の相互補完的な調整が必要であると考えている。

6) 我が国の支援への期待

IMF は、資金、専門家派遣、研修員受入の各面での支援を期待している。JICA との情報交換、調整機関の設置、連携案件の模索、法制支援のための人的交流なども望まれる。

具体的には、**緊急案件として、インドネシアの破産法制定支援に対する JICA の協力が望まれる**。破産法制定は、現在、金融経済危機に陥っている IMF 融資のコンディショナリティーとなっており、IMF としては、世銀とともにその制定と実施を支援する意向である。日本も IMF および世銀と協調し、特に破産法制定後の商事裁判所の設立などを視野に入れた法制度実施のための組織制度づくり、人材養成等の支援を行うことを期待する。IMF は日本が、インドネシアのみでなく、経済危機にある東アジア諸国を救済する法制度整備支援を積極的に展開することを望んでいる。

2 - 1 - 3 欧州復興開発銀行 (EBRD)

(1) 背景

1) 設立とほぼ同時に法制度整備支援を開始

EBRD は、東欧、旧ソ連諸国⁹の市場経済・民主化移行を支援するために 1991 年 4 月に設立された最も新しい国際開発金融機関である。市場経済への移行のためには、民間部門の育成が急務であることから、同行は他の国際開発金融機関と異なり、民間部門に対する投融資および技術協力支援などの業務を中心に行うこととされている。民間に対する投融資とは、政府保証もない民間企業への貸付、出資を典型とする。従って債務不履行の場合には、EBRD も民間投資銀行と同じく、法に基づき債権および担保権を行使するにとどまる。ところが、旧社会主義諸国にとっては、債権債務関係、および排他的支配権としての近代的所有権概念すら新しく、有限責任をその基礎とする会社制度、契約法の原則である私的自治もやっと理解されてきたばかりか、債権保全の常道としての担保権の概念も未熟であるといわざるを得なかった。従って、同行はその設立当初から、民間投資家が健全な投融資を行えるよう、案件成立のために必要不可欠な法制について、要請に応じて随時管轄国政府に助言をするなどの技術支援業務を行っていたわけである。このように、EBRD は 1991 年の設立直後から法制度整備支援事業を開始している。

2) 我が国の資金協力による法制移行チームの設立

同行は当初、要請に応じて臨時的にその投資に関する法制の支援を行っていたに過ぎないが、1995 年夏に行った、管轄国すべてを対象とした投資関連法制の調査結果（参考資料 6）¹⁰から、民間投資を促し、市場経済への移行を加速するには、大がかりな法制度整備支援の必要性があることが明らかになった。この結果を踏まえ、同法は法制度整備支援を戦略的かつ、より効果的に行うために、日本欧州協力基金（JECF）¹¹の資金提供を得て、1995 年 8 月に法制移行プログラムを設け、その運営に特化する法制移行チームを同行法務部内に設立した¹²。

⁹ 現在 26ヶ国

¹⁰ 調査結果を点数評価し、管轄国すべてを投資関連法の整備状況について格付している。その後、毎年調査を更新し、1996年、1997年版『トランジション報告書』で発表している。ある政府は、その格付が国債の発行における格付に反映しかねないとして反発したこともあり、本調査結果は、投資家の投資リスク分析の一助になるばかりでなく、各国政府には法制度整備への圧力として働くことが期待される。

¹¹ 拠出金とは別に、同行の技術協力のために設けられた大蔵省所管の無償の基金。

¹² これより先、1992年のブタベストにおける同行の第 1 回年次総会后、同行は、JECFの資金提供を得て、EBRD 担保法プロジェクトを発足させた。同プロジェクトによって、1994年4月のセント・ペテルスブルグにおける同行の第3 回年次総会において模範担保法の最終稿が採択され、同行は、同模範法を基に管轄国の担保法改正を支援してきた。同プロジェクトは、法制移行プログラムに吸収された。

3) 法制整備支援の位置づけ

同行の法制整備支援は、同行の主要業務である民間投融資を通じ、市場経済への移行の促進するとの任務を可能にする目的で案件準備のための技術協力として始められ、かつその限りで正当化される。したがって、同行の個別投資案件に直接関連するか、または潜在的投資に関連する法制を整備する範囲でのみ行われるという補完性を有し、かつ、他機関によって支援される可能性がない場合に行われるという謙抑性を有する。

(2) 目的

EBRDの管轄国における民間商事・金融取引を支援し、民主的で公開された市場経済を育成することに資する法的環境を発展させることを目的とする。

このような法的環境を整えることにより、具体的につぎのことをめざす。

法律上の障害を取り除き、法的リスクを最小化することで、同行および他の投資家にとっての投資環境をより良いものとする。

同行および他の投資家が投融資できる取引案件の数と規模を増大させる。

商事・金融取引における法の適用と解釈において、「法の支配」¹³の尊重をうながす。

市場経済への移行過程を加速化する。

欧州連合(EU)に加盟申請している国において、その加盟要件の充足を促す。

(3) 対象

¹³「法の支配」とは、権力者といえども法を超越することは許されず、法に従わなければならない、とする原則。権力分立、司法の独立を基礎として権力の恣意的行使を防止し、公開された法に従ってさえいれば自由であるとする近代自由主義・人権思想から導かれる。民主主義とともに、資本主義発展の基礎とされる基本原理といえる。

1) 対象国

EBRD の管轄する中・東欧、旧ソ連のいわゆる移行経済国合計 26 ヶ国である。

2) 対象となる法

商事、金融、投資関連法で、特につぎの領域の法制を優先する。

担保関連法制

破産関連法制

民活のためのコンセッションおよび BOT 関連法規制¹⁴

会社法（少数株主保護 - コーポレート・ガバナンス）

証券市場関連法

規制テレコム（電気通信）関連法規制

3) 受益者

法制改革に着手している関係政府機関である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

¹⁴ コンセッションとは、いわゆる民活、すなわち、民間の投資家が道路、ガス水道電力供給施設などの経済インフラの建設に投資することによって公共事業を行う手法において、政府または地方公共団体から民間事業者が投資のための事業用地を一定期間借り受けることを指す。民間事業者は、民間投資家から資金を集め、政府、公共団体は原則として民間事業者の債務を保証しないため、投下資金の回収は、投資して完成した道路や公共サービスの使用料金のみ依存することとなるため、民間事業者と政府、公共団体の結ぶコンセッション契約において資金回収や施設の使用権などが合意される。BOTとは、コンセッション契約で合意される典型的な資金回収方法で、事業者が、施設を建設（Built）し、資金回収のため一定期間操業（Operate）後、政府、公共団体に引き渡す（Transfer）もの。

無償資金を用いて、援助受入国政府に対して、法制移行チームの弁護士が直接、法政策および法律草案に関する助言を行うか、コンサルタントとして当該法律専門家を委嘱（当該政府または同行が委託者として契約）し、法政策、法律規則の草案および関連制度策定に関する助言を求め、また（現地または隣接地において）必要な研修を行う。助言のための基準は、国際的に認められた基準 - 担保法においては EBRD 模範担保法、国際商事仲裁法では、本報告書第 3 章の事例研究でみるとおり、UNCITRAL のモデル法 - が使われている。

無償資金による支援が原則ではあるが、援助受入国政府が当該法制定または改正過程に責任を持つことを確認するため、1998 年度から、当該政府が同行の法制移行チームが当該支援のために負担する費用の全部または一部を支払うことに合意することを原則とすることになった。例外的に、金銭以外の現物によるプロジェクトへの貢献でも認められる（たとえば、法律専門家の参加、担保法登録制度におけるコンピューターなど）。

B. 予算規模

各法制度支援関連プロジェクトの平均的予算規模は、10～50 万ドル程度で、年間の平均予算規模は、100～500 万ドル程度であり、これは EBRD のプロジェクト総予算の 1% 未満である。

C. 資金

EBRD に対する無償資金協力としての各加盟国の任意の技術協力基金から、プロジェクトごとに選定し、当該基金の承認を得る。これまでのところ、主要なドナーは、英国、日本（JECF）、イタリア（中欧イニシアティブ）、ドイツであり、JECF は、EBRD 模範法の作成、法制移行プログラムの立ち上げを支援しており、特にその貢献は大きい¹⁵。近時は、EU - PHARE、オーストラリア、カナダ、

¹⁵ JECF 全体の過去 5 年間の拠出額の累積は、88 億円相当になっている。

フランス、オランダおよび台湾も資金提供をしているが、我が国がなお最大の拠出国である。JECF 以外は完全または部分的タイドである。

D. 人的資源

法制移行プログラムに基づいて、法務部内の法制移行チームが法制度整備支援に特化している。現在、専属弁護士 4 名、パートタイムの弁護士 2 名である。

コンサルタント

外部コンサルタントとして法律専門家に委嘱することが多い。選定は、国際競争入札を原則とする EBRD の調達に関する方針と規則に従う。5 万 ECU (約 6 万ドル相当) 未満の案件では、任意契約、25 万 ECU (約 30 万ドル相当) 未満の案件ではショートリストによる選定という例外があり、法制度整備支援のプロジェクトは 5 万 ECU 未満の場合が多く、任意契約が利用される。

E. 案件の成立実施プロセス

以下のフローチャートのとおり。

案件の特定	業務委員会の審査	資金獲得	プロジェクトの開始	完了
プロジェクト評価を含む完了報告				

F. カウンターパート

カウンターパートは、援助受入国政府の執行権能ある機関（たとえば大統領府、総理大臣または関連省庁の担当部局）である。法制移行チームは通常政府の関連機関と面会の上、当該分野の法制・規制に権限・責任のある機関を選び、それら機関の代表者から成る作業部会を設立することを要請する。

G. 調整

前述の謙抑性の原則から、支援プロジェクトを特定する段階において他の援助機関の支援と衝突、重複しないことを確認する。EBRD は、援助機関同士の情報交換、各支援の調整のため、毎年、年次総会において法制支援に関するワークショップを開く。1997年4月12日には、ロンドンにおいて世銀、IMF、ADB、EU、欧州評議会などをスピーカーとした「投資環境整備のための法制移行」と題するワークショップを開催し、各機関の協力の必要性が確認された¹⁶。

5) 評価

A. 成果

1995年8月から1997年12月末日まで、法制移行チームは計約340万ECU(約410万ドル)を費消した。内270万ECU(約330万ドル)は外部コンサルタントおよび約70万ECU(約85万ドル)は法制移行チームのスタッフと内部コンサルタントの費用と報酬に費消した。その間、17ヶ国において計45件(1991年のEBRD設立後通算で24ヶ国72件となる)の法制度整備支援プロジェクトを行った。内訳は参考資料7のリスト参照。

B. プロジェクト評価

法制移行チームは、プロジェクトの終了直後にコンサルタントの意見および関係する融資部の見解を考慮して、プロジェクトの影響を評価する終了報告書を作成する。終了したプロジェクトに関する評価および今後の課題を要約したリストは参考資料8の通りである。

法制移行チームは、Law in Transition というニュース・レター(参考資料9)を

¹⁶ 我が国からは、OECDロンドン事務所の代表および長島安治弁護士が参加している。

年3回発行し、管轄国における法整備状況を報告する中で、プロジェクトの顕著な例を報告、紹介している。また、管轄国の法制度そのものの投資の観点からする評価は、前述のとおり調査を毎年更新し、EBRDの『トランジション報告書』で公表されている。この調査とその結果の公表によって法制度整備支援の効果について直接フィードバックはないとしても、間接的に法制度整備の必要性についての意識が高まるものと期待されている。

法制移行チームは、現在、プロジェクト評価部とチーフ・エコノミスト室とともに、同チームの業務を独立の立場で評価するための法制度整備支援の評価基準を作成中である。評価基準作成における留意点としては、担当政府機関において支援が反映したとしても、法律として成立するためには国会審議を経なければならず、最終的な立法に反映されるかは必ずしも予断を許さないこと、また、立法されてもこれが実際に実施、運用、適用されるかは、そのための制度整備、関係行政官、司法官、弁護士の理解を必要とし、支援の目的が達成されるまでには相当の時間がかかるなどが挙げられよう。

C. 課題と対応策

EBRDの法制度整備支援は、同行および投資家が民間投資を行う際の、またはそれを行い得る環境を整えるという補完的、付属的な事業であることから、支援する対象となる法制もきわめて限定的にならざるを得ず、また、銀行としての立場上、研修などの事業を含めた包括的支援は本質的に困難である。また、要請を受けてから、同行内部のコンセンサスを取り、特に同行の投融資案件成立の観点から優先度を評価し、内部的審査を経て、必要な資金を選定し、その資金提供者の承認するとともに、実施のための外部コンサルタントを選定するという手続には相当の時間を要するため、緊急の要請には答えられない状況であった。

このため、以下の対応策が取られることになった。

内部的助言体制の確立：法制移行チーム内で直接、時宜に応じて助言できる体制を確立する。

内部手続の合理化：法制移行チームは、新件の選定のために、同行法務部投融資案件担当弁護士、融資部、チーフ・エコノミスト室、資金提供者および管

轄国の関係機関と一層緊密な連絡と議論を重ね、特に、同チームは、各国の投資環境評価および各国における同行の戦略の策定においてより積極的な役割を担うことで、よりの確なニーズを迅速に把握する。また、案件成立のために要する審査を 1998 年度から一件ごとの個別審査から予想される案件を一定額まで一括して承認するシステムに改めることになった。

法律実施に必要な**制度づくり**への支援：改正法を実効化するために、必要な制度 - たとえば、担保法に対する担保登録制度、テレコム規制法や証券取引関連法に対する各規制機関 - の整備により積極的に支援をする。

他機関との調整：他の機関（世銀、IMF、欧州評議会、アジア開銀、EU および他の国際機関、二国間援助機関による）の法制度整備の活動との調整を推進し、より緊密な協力関係を樹立することによって上記限界を補完する。

プロジェクト評価：前述のとおり、法制移行チームの業務を独立に評価するための制度および評価基準を作成しつつある。

6) 我が国の支援への期待

EBRD は、資金面および専門家派遣での我が国の貢献を期待している。特に、JICA との**情報交換の仕組み**を作ること望んでいる。例えば、JICA と法制度整備に関するワークショップ、円卓会議などを共催し、ひいては EBRD の法制支援案件と JICA の研修プロジェクトとの連携を挙げている。

以上の EBRD の見解に基づけば、具体的には、**キルギスにおける EBRD の国際商事仲裁や、破産法および担保法の各プロジェクト**に関して、JICA ベースの各法制に関する**法律研修と連携**することが考えられよう。さらに、第 3 章の事例研究で述べる、イタリア政府の資金提供による中欧イニシアティブ商事法研修プロジェクトのように、我が国の**中央アジア地域法律研修プロジェクト**による EBRD 法制支援チームとの**地域的連携の枠組み**を模索することも可能であろう。

2-1-4 アジア開発銀行（ADB）

（1）背景

ADBは、1966年の設立以来、融資案件に関する法的問題点を扱ってきており、1980年代後半からは投融資に絡む適正な社会、経済、法律枠組みの発展を支援することが増えてきた。その手法としては、プログラム融資、セクター融資方式、およびプロジェクト融資の3つがある。プログラム融資は、特定のセクターにおける政策変更を支援するために、融資の条件としてその政策、法規制の改革を条件とするものである。セクター融資方式は、融資期間中に特定の基準を満たすサブプロジェクトが選択されるもので、セクター政策と課題を援助受入国政府と話し合うことによって、当該セクターにおける政策変更を促すものである。プロジェクト融資は、各プロジェクトの融資契約書にプロジェクトの効果的実施のための約束だけでなく、より広く、政策、法規制上の課題に関する約束条項を入れるものである。さらに、直接、技術支援案件として、法制度整備の支援を行うこともできる。

移行経済国の出現により、そうでない国々においても開発の過程のなかで経済自由化のための法制度整備の重要性が注目されてきた。1995年10月3日、ADBは、理事会報告書『ガヴァナンス：健全な開発運営』¹⁷を採択し、経済活動における政策、制度的環境により一層配慮することを示した。当該報告書において、ガヴァナンスの要素として「予測可能性」を挙げ、つぎの2つの分野において活動することを示した。すなわち、

法と開発

民間セクター発展のための法的枠組み

同行は、その1995～1998年中期戦略¹⁸において、「法と開発」プログラムによって、経済成長、および環境保全ととりわけ女性の地位向上と参加による貧困緩

¹⁷ Governance: Sound Development Management (R151-95)

¹⁸ つぎの5つの目標を掲げる。(i)経済成長；(ii)貧困緩和；(iii)女性の地位の向上；(iv)人間開発；および(v)環境保全

和の社会的目標の両者を支える政策、法規制を創造する法制度改革を促進することを表明した（参考資料 10）。このように、ADB の法制度整備支援は、ADB の主要任務である開発金融のための付帯的事業であるが、ガバナンスの強調とともにその重要性を増し、たとえば後記のパキスタン法制・司法制度改革のための融資プロジェクトも行われつつある。

世銀同様、ADB の設立条約第 36 条によれば、同行は政治的活動は行えないことになっており、法制度支援の活動も、政治性を持つものであってはならず、経済合理性によって正当化されなければならない。

ADB は、経済開発における法律の役割を理解する第一歩として、アジアの経済開発における法と法制度に関する調査を行っている¹⁹。

（ 2 ） 目的

第 1 の目的は、グッド・ガバナンスの強化であり、近時は、民間セクターの発展のための投資環境整備の目的も挙げられる。ガバナンスの観点から、法の支配、社会正義も目的とされている。

（ 3 ） 対象

1) 対象国

ADB が管轄するアジア地域の国すべてである。現在のところ、22 ヶ国に及ぶ。これまでのところ、特に、中国、モンゴル、ヴィエトナム、カンボディア、ラオスの移行経済国に焦点が当てられてきた。

2) 対象となる法

¹⁹TA No. 5665-REG: The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development, 1960-1995

特に制限はないが、以下の分野の法制度が対象となっている。

民間セクター発展のための法制改革（全体の36%）

- 民・商事法
- 民営化、規制緩和
- 金融法
- 民活インフラ事業の発展

法制度における能力づくり、制度面の改善（全体の13%）

- 司法研修

環境保全（14%）

- 環境法制整備、法律家、政府職員の研修

社会開発面の強化のための法的枠組み（8%）

- 女性の地位向上、参加のための法制、研修
- 開発プロジェクトへの受益者の参加促進のための法的枠組みの作成

公共セクター改革および行政の強化（29%）

- 公共事業のための調達規則、手続の作成と研修

3) 受益者

上記対象分野に応じて様々である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

融資案件におけるコンディショナリティー、政策対話、約束条項により政府に法制度改革を促す間接的な手法だけでなく、「法と開発」プログラムに基づいて、

直接、法制度支援プロジェクトによって支援する。すなわち、無償、有償の資金提供から、法制策、法案への助言、専門家派遣による助言、研修、法の適用・執行のための制度づくりなど、広範な内容で多彩な方法を用いている。

B. 予算規模

「法と開発」プログラムのための特別の会計はない。推定で年間総予算は 100 ~ 500 万ドル程度であると思われる。これは、ADB の投融資プロジェクト全額の 1%未満である。

C. 資金

「法と開発」プログラムのための特別な予算はなく、各国ごとのプログラム予算から他の案件と同じようにして資金を得る。主に、我が国の拠出によるアジア開発基金（ADF）の配分金からなる「技術援助特別基金」²⁰から他の技術協力案件同様アンタイド資金を得ている。他に、UNDP、ノルウェー、デンマーク、スウェーデン、オランダ、オーストラリア、フランス、フィンランド、スイスおよび合衆国の各政府は、技術協力を資金提供をしており、これらからも資金を得ているものと思われる。

D. 人的資源

従来は、融資案件の要素としての政策対話などによる支援では、法務部は、法律専門家として参加するに過ぎなかった。また技術協力案件の多くも融資部が行い、法務部が管理することは少なかったが、近時、法務部が融資部などと共同管理したり、また法制度支援案件の増加によって、法務部がこれらを単独で管理することも増えている。ガバナンス関連の活動は、戦略政策室と法務部が共同管理するが、法律に関するガバナンスには法務部が主たる責任を負う。法整備支

²⁰ 過去5年間の拠出額の累積は、508 億円相当となる。

援のための特別なチームはなく、1人の弁護士がハーフ・タイムでその調整をし、個々の弁護士が各担当案件の合間に法整備支援も行っている。

コンサルタント

外部コンサルタントに委託することもある。ADBの調達規則に則って、原則として競争入札によって選定する（世銀、EBRDと同様）。法制度支援事業に法律事務所が関与するための登録制度がある。

E. 案件の成立実施プロセス

各援助受入国にプログラム形成ミッションを派遣し、援助受入国側との話し合いの結果、法制度整備支援の内容を特定する。つぎに事実調査ミッションを派遣し、案件をスタッフ・レビュー会議に提案する。その承認の後、100万ドル未満の案件は総裁裁決、それ以上の場合には、理事会決議を経て成立する。

F. カウンターパート

カウンターパートの選定に特別の決まりはない。事実調査ミッションおよびスタッフ・レビュー会議で検討される重要事項である。

G. 調整

様々の援助機関の調整を念頭に、ADBは、1995年初頭から年2回の割合で、Law and Development Bulletinを発行し、ADB管轄地域におけるあらゆる機関のあらゆる法制度整備支援のプロジェクトの概要を網羅している。また、この成果を電子メールによっても頒布している。また、年に一度法制度整備支援に関する国際シンポジウムをマニラで行っている。

5) 評価

A. 成果

参考資料 11 の Law and development Bulletin Vol. III No.2 (November 1997) 参照。1997 年 4 月現在、22 ヶ国で、計 90 の法整備関連プロジェクトを行っている。主要なものとしては、カンボディアの新土地法の起草、中国の環境保全法制、ラオスのリース法制、モンゴルおよびヴィエトナムの法律家の再教育、およびヴィエトナムにおける電算化された近代的担保権登記制度の導入などがある。

国別では、中国における成都水道供給プロジェクトに関する BOT 方式の民活のための法整備、および調達における競争入札制度の導入、破産法整備を行っており、今後は破産法に関する研修を計画している。

モンゴルでは、総合的な法制支援を行っている。50 万ドルを投じて、会社法、契約法、担保法、破産法、外国投資法などの産業セクターの法律の見直しを行った。総額 200 万ドルの技術支援のなかで、証券法規制の成立および施行を援助し、また債務超過の銀行の整理をする手続の策定を支援している。また、世銀と GTZ が支援している担保法の草案の提出と破産法の制定を第 2 次融資の条件として側面支援もしている。さらに、100 万ドルをかけて毎年 200 名の法律家を再教育しており（ヴィエトナムでも同様の法律家再教育プロジェクトを開始している。第 3 章事例研究参照）、また、法務省の改革、能力向上の支援をしている。

キルギスでは、破産法改革および農村金融制度導入のための規制、研修を準備中である。

B. プロジェクト評価

技術協力プロジェクトに特別な評価手続、基準はない。

C. 課題と対応策

これまでの経験から、以下の教訓を得ている。

ガバナンスの他の分野と同じく、法制度改革プロジェクトが援助受入国のプロジェクトであるとの強い**当事者意識**が必要である。

法制度整備支援は需要に応じて、援助受入国の**実情に適ったもの**でなければならない。

開発のための法制の改革は、他のガバナンスの問題と同じく、その利害関係者、司法、法律実務家、学者および市民社会のその他人々の**参加**のプロセスを経ることでもっとも成功する。

法制度整備支援がうまく実行されるためには、**強力なカウンターパート**を見出すことが必要であり、主要な支援の実施のために潜在的なカウンターパートの能力向上を図ることも考えられる。

法制度改革を成功させるには、**法律の適用と執行のための全体的制度的枠組みを考慮したシステムティックなアプローチが必要**である。したがって、特定の実体法を改正することに加えて、法制度および法律教育、研修により大きな注意を払う必要がある。

法制改革の手續は、まずこれを行う**能力を生み出す**ことによってはじめて制度化される。

法制度整備支援プログラムは、経済成長に直接影響を与える利益を直ちに測ることのできないものである。このため、援助受入国は、法制度整備支援のために借入れをすることを躊躇してきた。しかし、経済成長への法制度の重要性は次第に評価され、場合によって、そのために融資を受ける国も増えてきている。

ADBの法制度整備支援の戦略

経済の自由化、市場経済を進める法制度整備支援を優先する。特に、中央アジアのような移行経済国以外では、経済自由化を進めているインド、パキスタン、スリランカに焦点が当てられる。また、自由化の初期段階であるバングラデシュも考慮されるべきであるとされている。市場経済の発展のため、特につぎの分野における法制度改革を通じて民間セクターの発展を測る。すなわち、**国有企業の民営化、民活インフラ事業の発展、特に、重要なインフラストラクチャー・セクター規制とその強化、ビジネスおよび商事関連法、特に銀行、担保、**

証券市場関係法、および 競争法および市場経済の新たな枠組みの創造

システマティックなアプローチをとるために、司法、行政、規制当局の制度能力 - その職員の教育・研修・裁判所などへの資源配分および、その有効活用 - に重点を移す。そのため、つぎの点に焦点が当てられる。

能力育成、制度強化：新法を実効化するための法律家の養成、司法改革支援、および法制度改革を行う議会、法務省などの機能強化のための研修

副次的制度の強化：ロー・スクール、法学部などの法学一般教育、弁護士会などの強化、法律調査、法律関係文献の出版の促進

法の支配の制度的枠組みづくり：有効な行政法、汚職防止法制、その機能の強化のための行政官研修

以上のことを実施するために、法務部の機能を強化するだけでなく、同行の他の部局との協力関係の強化、さらに、地域的な協力も必要となる。ガバナンス・プログラムとしての法制度整備支援プログラムはまだ始まったばかりであるので、その実施を十分モニターし、見直していくことが必要である。

最近東京に設立された ADB 研究所の任務については今現在準備中である。法制度整備支援関係の業務を行えるかはまだわからない。

6) 我が国の支援への期待

アジア諸国は、日本が明治以降果たした近代法の受容とその経済発展につき強い関心を示している。ADB は、特にその点を踏まえて、我が国の一層の貢献を期待し、さらに資金面、人材面において協力を深めていくことを望んでいる。具体的には、パキスタンの司法支援（参考資料 12）を JICA が ADB と協力、連携して行うことができるか検討することを希望している。また、本件調査結果を共有するなど、情報交換も積極的に行うことを期待している。

2 - 2 その他の国際機関

2 - 2 - 1 国連開発計画 (UNDP)

(1) 背景

UNDP は、国連による途上国の開発援助を統括調整する機関であり、開発援助の必要に応じて法制度整備支援に関ってきている。特にグッド・ガバナンスが援助理念として 1990 年代から法制度整備が注目され、1995 年の社会開発サミットから、グッド・ガバナンスに不可欠の構成要素として、法制度の確立のための支援が顕著となり本格化してきた。すなわち、UNDP のグッド・ガバナンスのための支援は、つぎの五分野を優先分野としており (参考資料 13)、特に統治制度の分野は、法制度整備を不可欠としている。

統治制度：立法、司法および選挙制度

公的および民間セクター管理

分権および地方統治

市民社会組織

特殊な状況下の統治

現在、UNDP の行う協力の約 40% はガバナンスに関連する分野におけるものであり、今後 3 年間は同分野における協力は強化される傾向にある。法制度は、ガバナンスの重要な要素であり、今後ますます重要な課題となっていくと考えられている²¹。

(2) 目的

²¹ UNDP Senior Advisor への聴聞から得られた回答に負う。

UNDP の法制度整備支援の第 1 の目的は、国連の開発援助調整機関として、持続可能な人間開発のためのガバナンスの向上である。その観点から、人権の伸長のための法の支配の確立を目標の 1 つとしている。

援助受入国の主権侵害とならないように配慮すること以外、特に指針は定めていない。

案件発掘、形成のための個別調査以外、法制に関する一般調査は行っていない。

(3) 対象

1) 対象国

国連加盟 175ヶ国および地域の世界各地において法制度整備支援を行っている。優先地域としてアフリカおよび中米、重点国としてルワンダ、カンボディアなど危機的状況または移行期にある国々である。

2) 対象となる法

あらゆる法律制度が支援の対象となっており、特に優先順位を決めていないが、グッド・ガバナンスの観点から、議会による立法、行政、司法の三権の確立とその運営、特に、貧困解消を可能とする条件づくりとしての健全な法制と司法を確立する分野、参加を確保する選挙制度の分野、行政の効率性、透明性の分野、人権伸長、社会公正、環境保全の分野、民法等の市民社会に関する分野、および地方自治の促進に関する分野が優先される。

3) 受益者

対象となる法律により様々であるが、最終的受益者は一般民衆である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

援助のタイプとしては、法整備に関する助言、専門家派遣、研修および裁判所施設の修復などへの資金提供を行っている（UNDP は実施機関ではないので、実施は、UNICEF、ILO、UNHCR などの国連実施機関、NGO などに委託される）。内容としては、法律の起草、法案への意見表明、法制度改革の政策への助言、法律を実施するための制度づくり、法律家の養成、研修、一般の法学教育、法的情報の頒布、法律扶助など多様である。

B. 予算規模

法制度整備のプログラムの年間総予算は、5 千万～1 億ドル規模であり、一件あたりのプロジェクト規模は、50～100 万ドル程度である。これは、UNDP のプロジェクト予算総額の約 1～5% を占める。

C. 資金

基本的に国別および地域別に割り当てられる援助資金（コア・ファンド）から手当てされるが、各援助国がこれとは別に拠出する資金（コスト・シェアリング - 用途を指定して UNDP にそのコア・ファンドと共同で資金提供する資金）を利用する場合もある。これらは無償資金であり、タイドなどの条件はない。また、各国が UNDP へ特定の目的のために信託基金として拠出し、各国が管理しているものもある。たとえば、ベルギーは議会の強化のため、オランダ、デンマークは、汚職防止、行政の透明性向上のため、スウェーデンは公的、民間の経営能力向上のためにそれぞれ基金を設立している。

D. 人的資源

法制支援のための特別な部局はない。世界 137 個所の各国常駐事務所が原則としてすべての案件を策定するが、本部の地域局がそれを行うこともある。同支援については、同地域局のガバナンス担当官が、本部開発政策局のガバナンス課と調整しながら、プロジェクトを企画、立案、実施する。

UNDP は資金提供機関であるので、その実施は、UNICEF、UNHCR などの国連の各専門実施機関、世銀、IMF などの国際機関、または外部コンサルタントに委託する。コンサルタントの選定にあたっては、UNDP の財務規定上、契約金額が 3 万ドル以上の場合、国際競争入札を必要とする。そうでない場合には任意に契約できる。国連の実施機関に実施を委託する場合には、ロスター登録されているコンサルタントの中から選定される。UNDP が直接そのコンサルタントを選定する場合には、国連プロジェクト・サービス事務所（OPS）に登録されたコンサルタントの中から選定される。その際、何名かの履歴を比較検討し、受入国政府とも協議される。

E. 案件の成立実施プロセス

法制度整備支援案件の成立も他の案件成立と同じプロセスをとる。すなわち、被援助国と UNDP 常駐事務所の協力により作成され、執行理事会の承認を得た当該国の援助実施指針（Country Cooperation Framework - CCF といわれ、3 年ごとに更新される）に基づいて各案件が策定され、常駐事務所に設けられた案件検討委員会によって技術面を検討の上、承認される。資金が、国別に割り当てられたコア・ファンドでない場合で、その管理権が本部にある場合には本部の検討委員会の承認も要する。

実施については、上述のとおり、実施機関またはコンサルタントに委託し、通常実施の中間と最後に評価ミッションを送る。

F. カウンターパート

様々の支援を行っているので支援案件に応じて様々なカウンターパートがあ

る。全体的には政府を相手にする場合が最も多いと思われ、その場合、法務省、最高裁判所、警察などである。法律教育に関しては、大学法学部や研修所、弁護士会など、また法制度改革を専門とする NGO などである。カウンターパート選定は、政府との協議を通じて技術的資格のあるものを選択する。

G. 調整

UNDP は、開発援助の調整機関として位置づけられており、まず、各国常駐事務所は、国連各機関の調整を行う任務があり、通常そのための月例会が行われ、必要な場合には、世銀グループおよび二国間援助機関との会合ももつ。本部レベルでは、6 週間に一度の割合で調整のための会合が開かれている。

5) 評価

A. 成果

法制度整備支援は、1994 年夏に本格的に開始された新しい分野であり、全体としてのインパクト評価はまだ行われていない。プロジェクトのリストなどは作成していないが、代表的なものとして、つぎのものが挙げられる。

タジキスタン：憲法制定に対する助言

モザンビーク：最高裁等の組織評価

ブータン：貿易、投資、労働、税務にかかる法制度整備

レソト：法律についてのワークショップ開催

ルワンダ：司法改革（280 万ドルによる刑務所施設建設に加え、1997 年 3 月に 460 万ドルによる 3 年間の刑事司法の再建プログラムが開始され、判事などの研修および給与の補助がなされている）

ハイチ：議会強化（USAID のコスト・シェアリングを得て、クーデター終了後の新憲法下の議会運営能力の強化を支援している）

ヴェトナム：弁護士会強化（現在準備中）

B. プロジェクト評価

プロジェクト評価については、UNDP の一般的なガイドラインがある。通常個別プロジェクトについては、プロジェクト実施の中間と終了時に評価ミッションを派遣して行う（5 年以上のプロジェクトの場合には、中間評価ミッションを送る）。プロジェクトによっては、UNDP、援助受入国政府、実施機関の三者による合同評価を行う。受益者からのフィードバックは、インタビューやワークショップの中で聞き取り調査を行っている。

評価基準については、一般的なものはなく、個別に目標、目的にあわせて達成度を指標化して検討している。1999 年をめどに、現在、法制度整備支援の評価基準、ベンチマーク、インディケータの開発を進めている。

C. 課題と対応策

法制度整備支援に限らず、援助受入国政府の実施能力や管理能力が課題である。具体的には、記録管理、機材の購入、車両の手当てなど日常業務が妥当に行われていないなどである。UNDP は、カウンターパートの給料を補助したりはできないため、カウンターパートのインセンティブを高める方法に苦慮している。彼らの労働環境を良くすることで配慮したり、あるいは外部からプロジェクトアシスタントを雇用するなど対処している。

アメリカ法曹協会（ABA）が、後述の USAID のプロジェクトと同じく、UNDP のプロジェクトに弁護士を無償で派遣する（経費は UNDP の資金などから償還する）プログラムを作ることを提案しており、これを検討することになる。

1997 年の UNDP への要請の 47%はガバナンス関係 であり、援助受入国政府はこの分野の要請を増やしつつある。法制度整備支援は、この流れの中で、今後ますます増加するものと考えられ、UNDP 職員のこの分野における能力の向上および研究を積むことが必要とされている。プロジェクトから得た経験をまとめ、今後の計画づくりに生かしていくことが必要であるとされる。

プロジェクト評価手法・基準の策定を、上記のとおり準備している。

6) 我が国の支援への期待

我が国に対し、法制度整備支援に資金協力、専門家、人材の派遣、研修員受入など様々な面から積極的な貢献を期待している。

現在、開発政策局では、上述のとおり、スウェーデン、オランダ、デンマーク、ベルギーから各信託基金とともに法制度支援における専門家を UNDP 本部に受け入れている。UNDP は、日本政府が司法支援のための信託基金を UNDP に設け、それを我が国から派遣された専門家が管理するという可能性も示唆している。

2 - 2 - 2 国連商事法統一委員会 (UNCITRAL)

(1) 背景

国連商事法統一委員会 (United Nations Commission on International Trade Law 以下、「UNCITRAL」という) は、1966 年の国連総会決議 (1966 年 12 月 17 日 22058XXI 号) によって設立された。その趣旨は、取引に準拠すべき商事法 (国内法) が国によって異なる内容のために、国際取引の発展が阻害されているとの認識から、国連が UNCITRAL によって、国際取引に係る商事法の統一を図ることによって、その阻害要因を取り除こうというものである (参考資料 14)²²。したがって、その任務遂行のため、1967 年の設立当初から法制度整備支援を行ってきたが、1987 年の第 20 回 UNCITRAL 会合において、研修および技術協力活動は UNCITRAL の活動の中で優先度の高いものと決議されたことより、その後特に重要な主要任務の 1 つとなっている。このことは、1997 年第 30 回会合において、再確認されている (参考資料 15)。

²² UNCITRAL は 1997 年 9 月現在、総会で選出された 36 ヶ国から構成され、我が国も 2001 年まで任期がある。

(2) 目的

国際商事取引に係る国内民商事法を統一することによって、国際取引の増進を図るため、つぎのことを行うものとされる。

国際商事関連条約、モデル法その他の法律文書を広く知らしめる広報活動
加盟国の商事法改革への努力および UNCITRAL が採択した法律文書を採用する努力の支援

(3) 対象

1) 対象国

国連加盟国すべてであるが、発展途上国、移行経済国が優先される。

2) 対象となる法

民・商事法であり、その関連する法適用、法執行関係制度が対象となり、特に国際取引関連法が優先される。特に、UNCITRAL によって準備された以下の事項の法制にかかる条約、モデル法の批准、採択のための支援、そのための新たに制定された法の実施、適用、執行のための研修などを行っている。

国際動産売買

国際商事仲裁

財貨、建設、役務の調達

国際金融、決済

海上輸送など国際取引における輸送に関する責任

国際破産

近時は、民活インフラ事業に関する立法案内、債権譲渡に関する統一法の検討、作成を進めている。

3) 受益者

受益者は、政府、投資家、法律家（裁判官、仲裁人を含む）NGO、一般民衆。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

UNCITRAL 事務局は、法制度整備を行っている援助受入国政府に法律専門家を送り、法律の起草を助け、法律家の研修を行う。また、望ましい法制度について、商事法の国際基準の観点から政府に助言し、また UNCITRAL 事務局自ら法律案に対して意見を述べるなどである。援助内容は、法律に関する情報の提供を主とし、法律の起草や法律案への意見表明、法制度改革のための政策助言を行うことである。

B. 予算規模

法制度整備支援のための年間の予算は、10～50万ドル程度であり、各案件の平均は、1万ドル未満のものが多く、つぎに1～5万ドル程度である。同支援の予算は、UNCITRAL の全プロジェクト予算の1～5%程度である。

C. 資金

UNCITRAL 信託基金への寄付金によって、援助受入国への交通費、宿泊費が賄

われる。UNCITRAL 事務局スタッフは、年間 5 ヶ月間の勤務時間を法制度整備支援に充てられることになっており、この分は UNCITRAL 通常予算（スタッフの給料・経費）から支出されていることになる。

D. 人的資源

UNCITRAL 事務局には 6～7 名の法律家が常勤し、各支援も担当している。外部専門家に委託する場合もあるが、UNCITRAL の仕事に関った専門家からその専門性に応じて任意で契約する。

E. 案件の成立実施プロセス

案件の成立実施のプロセスの概要は以下のとおり。

政府の要請 資金および人材面の可能性の検討 実施 評価 - フォローアップ

F. カウンターパート

カウンターパートとしては、第 1 に政府（法務省、経済または商務省、または外務省）、第 2 に教育機関、第 3 に商工会議所や国際法律家協会（IBA）、国際商工会議所（ICC）など NGO がある。その選択は、各機関の任務、関心、専門性に基いてなされる。

G. 調整

UNCITRAL は、法制度整備支援における援助機関同士の協力と調整が重要であるとの認識から、UNCITRAL の会議に関係機関を招き、定期的に各機関の業務を

発表してもらうことで情報交換を促進している。特に、法制度支援のための国際協力においては、UNCITRAL の諸条約を含む国際的に認められた基準が無視されないようにすることが重要であることから、国際的な情報交換、調整、協力は不可欠の要素であると考えている。

5) 評価

A. 成果

1998年1月14日現在の「UNCITRAL の諸条約の状況」（参考資料16）に詳述されているとおり、13の条約およびモデル法が多くの国々において、批准または国内法として採択されており、UNCITRAL は引き続きそれらの普遍化を進め、また現実に国内法として機能するための支援をしていく。

UNCITRAL はまた、様々なセミナー、ブリーフィング・ミッションによって、その活動を紹介し、関係の情報を頒布している。その概要一覧は、参考資料15の3~6頁参照。

B. プロジェクト評価

UNCITRAL 緒条約、モデル法の批准、採択とその国内法への反映をもって評価するのみで、特に制度的な評価は行っていない。

C. 課題と対応策

国連の財政危機により、資金が限られ、また、新たなコンサルタントに委託することなども停止され、人材面の不足も近時顕著になっている。UNCITRAL の活動、関連情報を頒布するためのセミナーなどをアフリカ、アジア、ラテンアメリカ、東欧で行うことを計画している。そのための費用は、通常予算にはないので、これが実現するかは UNCITRAL 信託基金への寄付金額次第である。また、研修

プログラムを他の国際機関などと共催していくことも考えている。

6) 我が国の支援への期待

我が国に対しては、引き続き資金面の支援に加え、専門家の派遣を期待している。具体的協力内容として、技術支援のためのトラスト基金への寄付、UNCITRAL セミナーにおける講義、または法案の起草やその助言を行う専門家の派遣、国際取引法に関する UNCITRAL セミナーの組織、および UNCITRAL 作成の法文に基づく法制改革への資金援助などが示唆された。

2 - 2 - 3 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

(1) 背景

UNHCR は、「人権および基本的自由の効果的伸長および擁護は、難民流出の原因を除き、国家が帰還民を再定着させることに資する」との 1995 年 12 月の国連総会での決議に基づき、「国家の法律および司法の能力向上」を支援している。これによって、人権侵害の防止や武力紛争の抑止をも念頭に入れ、難民、帰還民その他が有効な国家の保護を受けられるような制度（法の支配）の確立と整備を目指している。そのために、政府間、非政府間および国連各機関と協働して、政府、その他 NGO の能力向上を支援する。UNHCR は、難民保護を求める庇護国への伝統的な支援から、難民流出国のガヴァナンスの促進による強制移動の防止とともに、難民発生の原因の除去のための支援に、近時、その任務を拡張している（参考資料 17）。例えば、国連総会決議（49/173）に基づき、他の国際機関等と協力して「難民および移民に関する CIS (the Commonwealth of Independent States) 会議」を開催するなど、難民流出の防止に係る適切かつ効果的な戦略を模索している。

(2) 目的

各国が国際条約を遵守し、法の支配を強化し、かつ人権を尊重するための能力（ガバナンス）向上を目的としている。

(3) 対象

1) 対象国

難民を受け入れる国だけでなく、難民を流出する国も含む。特に、タジキスタン難民への対処として、中央アジアが対象となっている。また、虐殺事件と大量避難民を出したルワンダをはじめ、アンゴラ、モザンビーク、グアテマラなども挙げられる。

2) 対象となる法

難民保護関連の法制が支援対象となる。特に、UNHCR の任務である難民および無国籍者保護に直接関係する難民法、外国人法、国籍法、さらに関連する人権法、憲法、刑法などであり、これらが実効的であるための法執行、特に司法の独立など司法制度整備が対象となる。

3) 受益者

難民、避難民、無国籍者などが最終受益者であるが、政府、NGO も受益者である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

難民条約や人権関連条約の批准・加盟、法律起草への助言、司法の独立のための物資の提供、調達、研修実施、法律および法律に関する情報の頒布制度に係る整備、法律扶助、およびこれらのための資金援助、専門家派遣などを行っている。

B. 予算規模

未詳。

C. 資金

通常予算だけでなく、加盟国の任意拠出金である信託基金から賄われることが多いものと思われる。

D. 人的資源

本部レベルでは、国際保護部が支援を所管している。各国および地域事務所の法務官、保護官が担当している。

E. 案件の成立実施プロセス

要請を受けて案件を形成することになっている。

F. カウンターパート

政府がカウンターパートになることが多い。

G. 調整

臨時または常設の調整機関を通じて UNDP、国連人権センターなど他の国連機関および NGO と現場レベルで調整しているようである。特に、UNHCR は伝統的に様々な NGO とともに協働しており、法制支援の分野においても、たとえば、難民法裁判官の国際的協会などと協力して、裁判官の能力向上、研修を行っている。また、欧州安全協力機構と中央アジアで協働して法律および法律の情報についての頒布の支援をしている。

5) 評価

A. 成果

主要な成果は、以下のとおり。

中央アジア：タジキスタンにおける司法支援：紛争終結後の平和創造のため司法の独立、弁護士会の強化のための物資支援し、人権、難民関係法の起草を手助けした。1995 年に関連の政府職員研修を行い、裁判官研修制度を作る支援をした。また、最近の法律を出版して裁判官、検察官、弁護士その他に配布するとともに、法律の教科書などを法学部、図書館に提供した。

中欧：難民、人権関連法、その実施規則などの起草を支援した。

南部アフリカ：2 年間で 1,000 人の警察官、軍人、外務省職員、NGO 職員などに、難民法および保護に関する研修を行った。

ルワンダ：法務省への物資調達、裁判制度整備の資金・管理上の援助、財産権・相続権に関する女性への研修、予防拘禁・逮捕手続に関する地域共同体の研修の実施およびその資金援助、裁判所などへの事務用品の供給を行った。

アンゴラ、モザンビーク、グアテマラなど：政府、非政府制度形成のための基本的インフラの修繕、物資の提供、資金援助を実施した。

中米：難民法の制定、研修実施を支援し、かつ早期警戒システムとなる NGO、

政府、その他の保護ネットワークの設立を手助けした。

国連人権高等弁務官、国際赤十字などの国際機関、NGO との協力関係の発展を進めた。

B. プロジェクト評価

未詳。

C. 課題と対応策

難民発生の根本原因を除去するため、あるいは難民発生を予防するための法制度整備支援の方法が、現段階で十分に熟成しているとは言い難い。既に流出した難民や避難民の保護だけでは人権問題への有効な対処として必ずしも十分ではなく、また、難民や庇護国の緊急援助への依存がかえって自助努力の妨げとなる恐れもあろう。したがって、法制支援等を通じ、持続可能な発展を如何に確保するかについて、UNHCR が難民問題という観点から今後とも主導権を発揮していくことが期待される。

6) 我が国の支援への期待

UNHCR は、資金面、人材面の支援、研修受入などでの一層の貢献を我が国に期待している。連携のケースとしては、移行経済国、たとえば、UNHCR が近時事務所を開いたモルドバ、およびウクライナなどにおける法律、司法能力向上支援が提起された。

UNHCR の知的支援は主に難民や強制移動を強いられた者を対象としている点で特殊であるが、その経験から得られた手法は他の開発援助機関にとっても大いに参考となる。上の UNHCR の提案を実現する前提として、今後、法の支配の強化を目的とする支援について、我が国援助実施機関との情報・知識およびノウハウ等に係る意見・情報交換が望まれる。

2 - 2 - 4 経済協力開発機構 (OECD)

OECD は、先進国の協力のための協議体であり、実施機関ではないため、技術協力はできないことになっている。したがって、政策対話の観点から、金融制度改革を中心に政策への助言を行うため、一ヶ月に一度程度の政策担当者を対象にした会議を開き、その中でコメントを求められた法律について、臨時に専門家の意見を求める程度を行うに過ぎない。たとえば、移行経済国の金融制度改革に関して、破産法、保険法、担保法などについて助言を行ったことはある。中央アジアでは、証券市場整備、移行経済国では中小企業金融のための政策に関する助言を行っている。

イスタンブールに OECD の移行経済支援センターを TICA (トルコ国際協力事業団) および GTZ とともに設立した。その民間セクター支援センターの中で、若干の(マネー・ロンダリング防止などの) 法律関係の会議、セミナーなども行われ、同様にブタペスト、モスクワなどの税制研修センターも税法関係のセミナーなども行っている。しかし、OECD は技術協力をできないため、政策対話の範囲にとどまる。

2 - 2 - 5 欧州評議会 (Council of Europe)

(1) 背景

欧州評議会は、1949年の設立以来、欧州統合の基本理念である、人権、民主主義、法の支配の3つを強化するために活動してきており、そのために必要な法制度整備のための協力を行ってきた²³。

欧州評議会は、1989年以来、欧州共同体への参加をめざす中・東欧諸国の改革において、多数党民主主義、法の支配および人権保障の原則に則った法制度を成立させることをめざした協力プログラムを進めている(参考資料18)。1998年2

²³ 欧州評議会は、欧州統合をめざす8ヶ国によって設立された加盟国の政治的機関であり、EU(欧州連合)への参加には同評議会への加盟が前提条件となる。

月現在 16 の中・東欧の国々²⁴が欧州評議会の加盟国となり、4 ヶ国²⁵が加盟の準備を進めている。

中・東欧に対する法制度整備支援は、1989 年に開始された民主法プログラム(参考資料 19)と、1993 年に開始したテミスプログラム(参考資料 20)がある。前者は、法制度の制定の支援であり、後者は、新法を機能させるための法律家の研修のためのプログラムである。

(2) 目的

欧州評議会の法制度整備支援の目的は、人権保障、民主化、法の支配を通じて欧州連合への加入を促すことである。

(3) 対象

1) 対象国

欧州評議会の法整備支援の対象国は、欧州評議会に加盟またはその加盟を申請している中・東欧諸国、およびキルギスのように将来の加盟は考えられていないが、民主的安定を促進するために同評議会が協力をする多くの国々も含む。優先地域として、ボスニア・ヘルツェゴビナが指定している。

2) 対象となる法

人権、民主化、法の支配(司法の独立)に関するあらゆる法制度が対象となる。民主法プログラムは、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法のような基本法だけ

²⁴ アルバニア、ブルガリア、クロアチア、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、モルドバ、ポーランド、ルーマニア、ロシア、スロバキア、スロベニア、旧ユーゴスラビア・マセドニアおよびウクライナの諸国。

²⁵ アルメニア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツェゴビナおよびグルジアの各国。

でなく、裁判所法、反マナー・ロンダリング法または個人情報保護法などをも扱っている。また、伝統的に刑務所制度の改善なども行っている。

これら、新法制度を実効化するために、テミス・プロジェクトにおいて、以下の 8 つの対象に対する研修プロジェクトが行われている。

市場経済への移行期における警察

法治国家の検察官の地位と役割

民主国家における裁判官の役割

刑務所制度の新たな構想

法治国家における法務省の機能

法治国家における法案の起草

法治国家における法曹を規律する規制の民主社会における適合性

民主社会における法的安定性を支える公証人制度

3) 受益者

受益者は、対象国政府および各法制に関係する者である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

法律情報の提供および研修などを行う。主要な協力はつぎのとおりである。

多国間セミナー：共通の関心事項である法律についての援助受入国を含む多国間セミナーであり、日本の国際協力基金の協力を得て、1994年に「破産法と司法的清算」、1995年に「商事に関する司法」(参考資料 21)、1996年に「会社法」および97年に「民事事件における裁判所の決定の執行」(参考資料 22)の各セミナーを行っている。

二国間セミナー：特定の国に関するセミナー

研修訪問：情報交換と勤務手法の比較のために法曹が他国の同僚を訪問

法律起草における専門家の助言：法律制定にあたり、欧州基準の観点から各法案に意見を述べ、助言する。

研修のための専門家派遣

B. 予算規模

未詳。

C. 資金

法制度整備のための協力プログラムは、評議会の経常予算以外にも特定の、または臨時プログラムのために EU の資金、または加盟国の任意の資金提供で補完される。

D. 人的資源

法的側面については、評議会の法務部が管轄し、人権、民主化に関する場合は、法務部は、その実施にあたって人権部、環境とガバナンス部と協働する。

評議会は、広範な人的資源（学者、政府高官、法曹など）のネットワーク、名簿を有しており、そこからコンサルタントを選定して委託する。

E. 案件の成立実施プロセス

未詳。

F. カウンターパート

基本的に援助受入国政府の関係機関であると思われる。

G. 調整

評議会加盟の政治的条件である法の支配を確立し、実効化するために必要とされる協力において、特に EU と共同かつ共同出資でプログラムを作成することもある。たとえば、1996年現在、アルバニア、バルチック三国、ロシアおよびウクライナのために評議会と EU は共同プログラムを行い、ベラルーシおよびモルドバのためにも同様のプログラムを準備している。

法による民主主義のための欧州委員会（ベニス委員会）は、特別な予算で、欧州評議会が部分的に関与するものであり、評議会の加盟国、準加盟国が参加し、憲法の分野の専門家から成る委員会である。中・東欧における憲法改正、選挙法、市民法、憲法裁判所の改革などを支援している。

加盟国間の協力、調整を促すため、中・東欧の法務大臣の会合、最高裁長官会議がもたれ、裁判官、検察官の研修の責任者によるネットワークが作成され、また「欧州法週間」という様々な法を扱うコースを中・東欧諸国で行い、学生を含む広い聴衆を集めている。このように、欧州評議会の行う調整は、欧州域内を中心としている。

5) 評価

A. 成果

参考資料 18 は、1996年現在の成果を以下のとおり分析している。

情報の頒布：法の支配の原則の一般的認識のための情報頒布から、より技術的な法文、たとえば欧州人権条約に関する個々の質問にも答える。

見解を交換する場の提供：各援助受入国はそれぞれの経験に基づく各別の困難にあることを発表できるようになっている。状況によっては、国際的専門家の受入れ自体の善し悪しが、当該国で公然と議論されている。

研修：研修は、トップダウンばかりでなく、ボトムアップでも行い、あらゆるレベルの法律家に一般的なことから専門に互ることまで幅広く行う。

法制度改革の準備の支援：欧州評議会の法律文書に規定されている基準に合致しているかとの観点から専門家がその経験を伝え、問題解決の提案を行ってきている。評議会は、ある立法について緊急に意見が求められる場合にも対応してきた。

法曹のネットワークの設立：西側専門家と中・東欧の専門家の情報交換の場をつくることができた。

定量で現せないインプット：専門家の存在がその国の政策決定にどれだけの影響を与えたかは分かりづらい。ただし、定量化できないインプットを見逃すことはできない。

B. プロジェクト評価

援助の内容が、セミナーなどを中心とした意見交換が主であることから、あまり厳格なプロジェクト評価は行っていないようである。

C. 課題と対応策

同様にセミナーなどを中心とした対話によるコンセンサスの醸成が主要な目的であって、細かな技術的支援とは違うため、特に大きな課題は指摘されていない。

6) 我が国の支援への期待

上述したとおり、多国間セミナーにおいては、我が国の国際交流基金も資金援助しており、今後もこのような協力を希望している。

2 - 2 - 6 欧州連合 (EU)²⁶

(1) 背景

EU の法制度整備支援も、東欧、旧ソ連の市場経済化への体制移行支援を機に本格的に始まっている。欧州評議会の意向を受けて、欧州統合の基本理念である、人権、民主主義、法の支配の3つを強化の観点から行われている。以下、移行経済国への包括的援助プログラムである PHARE、TACIS の両プログラムにつき、検討する。PHARE プログラムは、1990 年にポーランドおよびハンガリーの急進的改革を支援するために開始され、その後将来の EU 加盟を志向する中欧・東欧の移行経済国に支援の範囲を広げている。他方、TACIS は、同様に 1991 年にソ連の体制移行を支援するために設立され、その後ソ連崩壊後の NIS 諸国およびモンゴルを支援している (参考資料 23)。

(2) 目的

PHARE、TACIS とともに、欧州統合の基本理念である、人権、民主主義、法の支配を援助受入国で発展させるための法制支援を含むノウ・ハウの移転を目的にしている。

(3) 対象

1) 対象国

²⁶ EUについては十分な協力を得られず、情報が不足しているため、概観をごく簡単にまとめるにとどめる。

PHARE は、その加盟国である中・東欧諸国。

TACIS は、その加盟国である NIS 諸国およびモンゴル。

2) 対象となる法

人権、民主主義、法の支配に関係する法制度すべてが対象になるが、その中核となる分野は以下のとおりである。

PHARE

産業および農業における国営企業の民営化
中小企業を中心とした民間セクターおよび民間投資の促進
金融政策から金融サービスまで金融システムの近代化
雇用政策、貧困対策を含む社会保障の発展

TACIS

国営企業の民営化
民間セクターへの金融サービス
社会サービス、教育、行政改革のための人材育成
交通、エネルギー、電信インフラストラクチャー
核管理
農業

3) 受益者

支援対象により、様々である。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

基本的に、専門家をコンサルタントとして派遣して、法制度改革の政策助言、法律の起草における助言、研修などをするための資金提供をすることが主要な活動であろう。また、立法に携わる者の研修旅行への資金援助、研修なども行っている。

B. 予算規模

1995年度のPHAREプログラム全体の予算は、11億6,100万ECU(約14億ドル相当)、同年度のTACISプログラム全体の予算は、5億1,000万ECU(約6億ドル相当)である。法制度整備のための一般的法律助言のための資金は1991年からの通算で約5千万ECU(約6千万ドル相当)(無償)である。

C. 資金

EU加盟国の拠出金によるEU予算。

D. 人的資源

未詳。

E. 案件の成立実施プロセス

事前に援助受入国との間で、支援対象の優先順位を決め、援助受入国側の参加

が協調されているようであるが、詳細は不明である。

F. カウンターパート

対象となる法制により様々であろうが、その選択に関する事項は未詳。

G. 調整

1996年に、欧州委員会（European Commission）の中に、そのスタッフから成る技術協力情報交換事務所を設置し、援助受入国側の法制度整備に関する問い合わせに一度で答えられる体制を整えた。そのため1996～1997年の2年間に1,850万ECUを使っている。またEUは資料センターももっている。翻訳システムをつくるために、600万ECUを費やしている。法制支援プロジェクト実施自体においては、他の援助機関と調整する制度はなかったようである。

5) 評価

A. 成果

未詳。

B. プロジェクト評価

未詳。

C. 課題と対応策

PHARE、TACIS の全案件の管理をブリュッセルで行ってきたが、そのための人的資源の確保が間に合わず、現在各地域事務所に権限を分散している。EU 自体巨大な官僚機構であるため、手続上の遅れなどがはなはだしく、非効率となっている。よりわかりやすい手続の手引きなどを作成している。

2 - 2 - 7 国際開発法研修所 (IDLI)

(1) 背景

国際開発法研修所 (IDLI) は、1983 年に NGO としてローマで設立され、1991 年から国際機関となり、発展途上国および移行経済国の法律家の研修を行うことで、グッド・ガバナンスおよび法の支配を発展させる活動をしている²⁷。主な研修プロジェクトは、IDLI は、法律研修実施機関として、1992 年から USAID 商事法プロジェクト、1995 年から EBRD 中欧イニシアティブ商事法プロジェクト、1997 年からアジア開発銀行のプロジェクトを各実施している。このように、法制度整備支援は IDLI の主要な活動であり、その任務は、第 1 に開発、第 2 に移行経済の支援、そして第 3 に人権の伸長が挙げられる (参考資料 24)。

IDLI は、法制度整備支援案件として、アフリカ、アジアおよび中・東欧諸国における商事法についての調査を行っている。

(2) 目的

目的は、人権、民主化、法の支配 (司法の独立) であり、その目的の範囲内で、研修実施機関として、援助受入国政府および資金提供者の要請に答えた研修プログラムを企画、立案、実施する。

²⁷1997年末日までの加盟国は、オーストリア、ベルギー、中国、エジプト、フランス、イタリア、オランダ、フィリピン、セネガル、スーダン、チュニジアおよび米国で、我が国は資金提供をしている。

(3) 対象

1) 対象国

途上国および移行経済国である。

2) 対象となる法

第1に、法律の適用、執行に關与する法曹の研修、第2にビジネスのための商事關連法、第3に民事、民事訴訟關連法、そして第4に、行政關連法となっている。特に、商事および金融關連法を積極的に行っている。

3) 受益者

受益者は、第1に法律家、第2に政府、第3に投資家、第4にNGOである。

4) 方法および実施体制

A. 援助手法

IDLIは、各援助機関の法制度整備案件の研修事業を受託して実施する。研修施設を有し、そこに研修員を招き、また専門家を派遣して研修を行うこともある。援助の内容は、法律家の研修だけでなく、法律の実施に関する制度づくり、法整備に関する政府への助言、および法律に関する情報の提供、配布である。

B. 予算規模

予算規模は、年間 100～500 万ドル相当である。各プロジェクトの一件あたりの平均予算は、5～10 万ドル程度となっている。法制度整備支援プロジェクトの予算は、IDLI の扱う総プロジェクト予算の 25～50% を占める。法制度支援以外のプロジェクトは、IDLI の日常業務としての研修であり、これは参加費、受講料から賄われている。

C. 資金

法制度整備支援予算は通常、外部の資金提供者から各案件ごとに得られる。資金提供者は、EBRD、USAID、アジア開発銀行、世銀、UNDP となっている。

D. 人的資源

研修部のスタッフが支援プロジェクトを実施し、財務行政部が各資金提供機関と折衝する。専門家に委託する場合もあるが、短期の場合は専門家のデータ・バンク登録者²⁸から選択する。また、長期の場合のみ国際入札により選定する。

E. 案件の成立実施プロセス

概要は以下のとおり。

案件特定	資金獲得	案件作成のための調査	交渉、契約	実施
プロジェクト評価				

F. カウンターパート

²⁸ 研修の教官を選択する際に用いられる IDLI 独自のデータ・ベースであり、主に弁護士、法学部教授、コンサルタントが登録している。現在 1,400 名の専門家が登録している。公開はしていないが、関係機関からの特別な要請があれば開示することもできる。

政府においては通常法務省であるが、NGO、教育機関もカウンターパートとなる。

G. 調整

他機関との調整は、案件の可能性がある場合に他の機関と特別の会合をもつ。

5) 評価

A. 成果

過去 13 年間で、153 ヶ国から 5,500 名以上の法律家が、ローマにおける IDLI セミナーおよびコース、またはアフリカ、アジア、中・東欧、ラテンアメリカおよびカリブ諸国における特設研修ワークショップに参加した（参考資料 25）。近時の法制度整備プロジェクトの主要なものとしては、つぎのものが挙げられる。

EBRD：13 ヶ国に拡張した中欧イニシアティブ管轄諸国の多くにおいて、EBRD の管理監督の下、法律家研修を行う。

USAID：8 ヶ国における商事法に関する法律家の研修、特に近時、ポーランドにおける担保登録を実施するための裁判官研修を行う。

アジア開発銀行：モンゴルにおける裁判官研修の重点についての参考書を作成する。

B. プロジェクト評価

IDLI は、独自の対内的、対外的評価システムを開発している。これにより、研修参加者は、参加したコースの研修を組織および管理面の質から評価、当該コースの教官、管理者および内容を直ちに把握する。コース卒業生同窓会の協力、各援助受入国のカウンターパートおよび代表の協力で、各国における異なる評価基

準が作成された。また、各資金提供者が独自の評価をしている。

C. 課題と対応策

多くの場合、支援プロジェクトの資金は恒常的でないため、継続的支援が困難である。ポーランドの担保登録に関する裁判官研修は数年に亘るもので、顕著な例外である。IDLI は、その理事会において、今後法制度整備支援の一環としての研修プロジェクトをより増やしていくことを諮る。また、法制支援プロジェクト評価基準、システムを作成することに尽力していく。

6) 我が国の支援への期待

我が国には、資金面、専門家派遣、研修受入の各方面でより大きい役割を期待している。特に、奨学金、各国における研修および国際的観点からの技術協力への資金援助を求めている。とりわけ、近時、IDLI のアジア地域事務所をマニラに設立しており、我が国における公共、民間各セクターと定期的に会合をもっている²⁹。また、東京の法律事務所に専門家派遣やパートナー円卓会議に参加をもとめるパートナーシップ・プログラムへの参加を促している（参考資料 26）。

2 - 3 二国間援助機関

2 - 3 - 1 英国 :DFID、UK-KNOW HOW FUND、British Council

(1) 背景

英国の法制度整備支援は、その植民地経営に淵源を有していた。反植民地主義の潮流により、法制度整備支援が内政干渉を招くとの懸念から、1970年代頃まで、

²⁹ 外務省国際機構課、JICA 研修事業部、日本財団、豊田財団などと会合をもっている。

この分野の支援はあまり行われてこなかった。1980 年台から 1990 年台に至って、グッド・ガバナンスが援助理念として承認されてくるようになると、その重要な要素としての法制度整備支援の正当性が承認され、近年案件は増加傾向にある。特に、いわゆるサッチャリズムの民営化・自由化・市場経済化路線の下で、経済の再活性化に成功した自信と経験から、市場経済への移行をめざす東欧諸国に対する法政策支援が活発化した。1997 年春に労働党政権になってからも、貧困解消、女性など弱者の権利保護をめざすグッド・ガバナンスの観点から法制度整備支援は再定義され、英国政府開発援助の中で普遍化しつつあるといえる。

現在の英国の法制度整備支援の主なものは、国際開発省 (Department for International Development - 以下「DFID」という)³⁰ のグッド・ガバナンス・プロジェクトの中で行われているもの、DFID の他の一般プロジェクトの一構成要素として行われているもの、また従来 UK ノウ・ハウ基金 (UK-KNOW HOW FUND - KHF) として中・東欧、中央アジアの移行経済を支援していたプログラムが、現在 DFID の所管とされて行われているもの、および政府から独立した外務省所管のブリティッシュ・カウンシル (British Council)³¹ によって行われているものがある³²。

法制度整備は、政府開発援助の 1 つのセクターとしてだけでなく、援助の基本理念であるグッド・ガバナンスおよびより広い開発アジェンダを構成する重要な要素と位置づけられており、健全かつ執行可能な法的枠組みは、それ自身望ましい目的であるばかりか、経済、社会開発が達成されうる枠組みを提供するものであるとされる (参考資料 27)³³。すなわち、法制度整備支援は、英国のあらゆる援助案件に関連する重要な要素と考えられており、したがって、案件を企画する地域デスクレベルで適宜策定実施されていて、各案件の構成要素とされていることも多いので、法制度整備支援案件のみを独立して捉えることは適当ではない。

³⁰ 外務所の所管であった ODA - Overseas Development Administration が、1997 年春労働党政権になって独立の省に格上げされ、従来別々であった発展途上国向け援助プログラムと中・東欧、中央アジアへの支援プログラムを一括統合して扱っている。

³¹ ブリティッシュ・カウンシルは、英国の外交使節と緊密な関係をもって海外での英国の宣伝活動 - 教育・研修、書籍・雑誌、英語、芸術、科学技術の分野における英国の発想、能力および経験を利用可能にする - を行っている。活動内容、目的は DFID と外務省に諮問して決められる。独立採算の面を有しているが、援助援助受入国における活動を支えるため DFID から無償資金を得ている。また、DFID から資金を得てその技術協力を管理することもする。この技術協力には英国その他の国における奨学生の研修、教育その他の管理、運営、書籍その他の提供などを含む。

³² なおコモノウエルズ事務局が行うものもあるが、二国間援助ではないので省略する。

³³ Government and Institutions Department, Overseas Development Administration, Law, Good Government and Development - A Guidance Paper (January 1996) para.1

(2) 目的

移行経済支援からグッド・ガバナンスへ

1997年春に労働党政権になってから、国際開発における貧困解消の重要性がより強調されることになり、法制度整備支援においても、従来 KHF で行っていた中・東欧旧ソ連の移行経済支援のための商事法に関する支援から、開発途上国の開発の必要条件³⁴としてのグッド・ガバナンス向上にその目的の重点が移っている。政府国際開発白書³⁵パネル 11『グッド・ガバナンス：汚職および法の支配』によれば、ガバナンスの向上は、貧困解消の中心的課題であるとする。「貧困な人々の司法的救済への道を開くことは、彼らの権利を保護することによって貧しい人、特に貧困な女性の直面する困難を緩和することになる」とする。パネル 11 は、この観点から貧困者の人権を実現するための対策としてつぎのものを含んでいるとする。

刑事司法の充実。

政府の役割および市民行政サービスの円滑な運営のためのメカニズム造りの支援。

財産権に関する法および権利を迅速かつ公正に執行、実効するための法制度の強化。

政府を監視し、貧困層の意見を反映できる民主的構造の奨励。

国際取引における外国公務員への贈賄を犯罪とする OECD の動きを支持して汚職と戦うとともに、IMF、世銀の汚職追放への政治、経済、制度上の改革支援を支持する。

移行経済の支援

DFID は従来の KHF の業務を引継ぎ、移行経済のための法制度整備支援を行うが、特に、**公正かつ持続可能な**（市場経済への）移行の支援を強調する。すなわち、個人およびグループが権利を確保することで強化されるように、市民に利

³⁴ 世銀の1997年世界開発報告書の見解とされる。

³⁵ The Secretary of State for International Development, *Eliminating World Poverty: A Challenges for 21 Century White Paper on International Development*(November 1997)

用できる有効な法執行システムを発展させること、特に貧困層の利益に焦点を合わせた環境への配慮を経済計画に盛り込むことなどがあげられている。

ブリティッシュ・カウンシル

ブリティッシュ・カウンシルの法制度整備支援の目的は、(1)あらゆる者への法律扶助、(2)人権保障、および(3)法の発展のあらゆる分野にジェンダーの課題を盛り込むこと、である。特に関心のある分野は、つぎのとおりである。

英国の法律資源(法制および法律家)の利用を促進すること。

国際法律取引の媒体として英語の使用を増やすこと。

法律教育、研修、コンサルタントの市場における英国のシェア拡大。

法の支配と人権尊重を増進すること。

英国の援助および英国の文化関係プログラムにおける法律の優先性。

DFID、外務省などのスポンサーや世銀を含む国際機関との連絡および政策実践上の傾向を知ること。

(3) 対象

1) 対象国

法制度整備支援の対象国は、基本的に英国の援助対象国である限り制限はないが³⁶、一般的な開発援助の目的が貧困解消とされることから、対象とされる国として、より貧しい国が優先されているものと思われる。その中でも、英国の植民地時代に英国の法制度を基に近代法を受容したコモンウェルス諸国が、その法律の親和性から法制度整備支援の恩恵に浴するにつき、より優位であるものと思われる。まだ独立していない13の従属地域はより直接恩恵を被っているものと思われる。

2) 対象となる法

³⁶ ナイジェリア、シエラレオネなど非民主的政治状況から援助を見合わせている国はある。

対象となる法律は、上記目的にあわせて多岐に亙るが、貧困解消を中心とする社会開発、グッド・ガバナンス、人権保障に関する法制度が優先されるものと思われる。すなわち、憲法、人権法（国際人権規約）、行政法、（弱者保護）社会福祉関連法、司法制度、法律扶助制度整備などがある。この他にも、民主化のための選挙関連法制度、市場経済を促進するための民営化、民活関連法、競争法、民商事、金融関連法、さらに生活労働条件を向上させるための借地を含む土地関連法、環境法、労働関連法および都市計画関連法などが挙げらる。

ブリテッシュ・カウンシルも、以下の分野を含む広範な法制度を対象とする。

司法行政

弁護士研修

仲裁、裁判外紛争解決手法

銀行法、商法（会社法を含む）

民事および刑事訴訟法および司法研修

コンピューター、データ保護、情報技術に関する法

憲法、行政法

刑法

民主化、市民社会関係

エネルギーおよび環境法

ジェンダーと法

人権

知的財産法

国際法

海事法

警察と拘置所、刑務所関係

簡易裁判所裁判官研修

法的能力向上、専門家研修

一般の法律啓発監修

3) 受益者

受益者は、上記の対象となる法律により広範であるが、基本的には、一般市民、とりわけ貧困層や弱者に焦点が当てられていると良いであろう。

(4) 方法および実施体制

1) 援助手法

従来の援助手法としては、法制度の日常的機能化およびそのための能力向上を支援するため、つぎの方法が典型的であった。

法律関係職員の研修

司法関係などの各国駐在職員に英国弁護士を派遣し、その英国弁護士および援助受入国の現地関係職員の俸給を支払うことなどで不足を補う。

法制の起草を支援する。ところが、従来の方法では援助受入国の依存性を高め、また法が体系性を欠くために不安定で矛盾を孕み、かつ法律を一般民衆から離れたエリート的な存在にしてしまう恐れがあった。そこで、政府開発援助の戦略のための基礎として政策および制度問題を診断するセクター的手法をより用いることで、援助が受益者の能力、制度を向上強化することが求められた。そこで、前記 1996 年ガイダンス・ペーパー（参考資料 27）では以下の手法が呈示され、詳細は、その Annexes II、III に課題ごとに述べられている。

総合的アプローチ：要請ごと個別臨時に対応するのではなく、各制度間の協働性を考慮して、そのニーズを全体的見通しの上で評価し、各制度を同時に支援し、かつ人権に関する国際基準および法の支配への好影響を与える活動を選択する。

優先順位：グッド・ガバナンスの法的基準から、いくつかの優先事項 - 国際人権規約の憲法以下国内法制への反映、民衆の法意識の向上、基本的国際基準を満たし、かつ迅速な刑事司法、司法の独立、効率性、公正さを確保すること

により、法による社会経済活動を確保するための環境の整備 - が考えられる。さらに、ガイダンス・ペーパーでは、考えうる法制度整備支援として法律案の起草、法の適用と解釈、法律扶助、法の啓蒙活動などにおける各手法の要点をまとめている。

実施方法

以上のガイダンスに基づいて、専門家、研究機関に予算をつけてその案件実施を委託する。また研究機関の独自の企画への参加費を補助し、援助受入国法制度関係現地職員の俸給の一時的補助をすることによって実施する。加えて、EBRDの法制度整備プロジェクトに対して、KNFが資金提供しているように、国際機関の法制度整備支援に資金協力している（参考資料 28）³⁷。

ブリティッシュ・カウンシルは、人権の伸長に関する活動として、法の支配の促進、強化を挙げ、そのため、独自につぎのことを実施する。

法律家の独立性を支援する。

司法による効果的な法の執行を強化する。

警察、刑務所関連職員の研修、監督、権力濫用に対する市民の申し立ての独立した調査におけるオンブズマン制度の導入。

迅速かつ経済的観点から非公式または伝統的な紛争解決システムの見直し。

交渉その他の裁判外紛争解決手法の強化。

2) 予算規模

法制度整備支援は、DFIDの各国、地域事務所でも所管される案件の中に組み込まれていることも多く、同支援を独立した項目として特に統計をとっていないので不明であるが、年間1,000万ポンド程度(約1,700万ドル相当)であり、その割合は全体のプロジェクト予算(1996~97年約24億ポンド/40億ドル相当)の1%

³⁷ 本件は、シエラレオネの1997年5月の軍事クーデターによって、実施が中止されている。民政移管により、早期再開予定である。

にも満たないであろう³⁸。

1997年 DFID 統計資料によると、1996～1997年におけるグッド・ガバナンス関連援助額は、全体の10%程度を占めており、ここ数年顕著な増加傾向であることがわかる（参考資料29）。

なお、ブリティッシュ・カウンシルの法整備支援関連予算については不明。

3) 資金

政府予算（ブリティッシュ・カウンシルについては、政府予算から補助を受けるが、独自の活動収益金および寄付金などが大きな資金源になっている）。

4) 人的資源

DFID の Government and Institution Department のスタッフには法律専門家はおらず、その役割は案件を企画立案実施する各地域デスクへ助言ガイダンスを与えるのみであり、ガイダンス・ペーパー作成のような重要な作業は、法律家（外部コンサルタント）に委託される。ただし、近時太平洋の島嶼国に弁護士を DFID の専門家として派遣し、法律扶助制度作成を支援するプロジェクトが進行中である。

ブリティッシュ・カウンシルには、弁護士のスタッフがあり、法制度整備案件の統括を担当している。

委託される専門家および研究機関

案件実施のためのコンサルタントおよび研修実施を行える機関の例をガイダンス・ペーパー Annex IV に列挙している。その主要なものはつぎのとおりである。

民間実務家： British Institute of International and Comparative Law およびロンドン大学の Institute of Advanced Legal Studies³⁹ が仲介機関として挙げられている。

³⁸ DFID Senior Government and Institutions Adviser, Dr.Garth Glentworthによる。

³⁹ 委託研修の例については参考資料 30を参照。

各機関では、政府からの委託を受け、または上記のとおり、独自に研修コースを設け、参加者は英国政府の奨学金または補助を受けることもある。

弁護士会など：各弁護士会など法律家の職業団体、特にその中の英国・ロシア弁護士協会など、個別のボランティア援助機関が活用される。資金は DFID が提供する場合とそうしない場合があり、ケース・バイ・ケースである。

公的機関：政府の法律家には途上国支援の経験およびそのような任務があることが少なく、技術的に実務上の助言をおこなうことがある。たとえば、法務省、議会などは多くの要請を受けるが、毎年支援対象国を限定して、一度に一または二ヶ国程度に対する支援を行う。これ以外に各機関は、退官した法律家のプールを通常用意している。

大学関係研究所など：上記ロンドン大学など。

NGO およびチャリティ団体：多くの場合、人権問題などに特化しているが、特定の国、地域の法制度、文化に専門性を有する団体もある。援助資金によって案件を実施する場合もあるが、多くは情報の収集配布に限られる。

コモンウェルス：コモンウェルス内の法律関連協会などが、研修などで活用される。

研修機関：コンサルタントを依頼される機関は通常研修を実施することも可能だが、研修教材の貸し出しや遠距離研修（通信教育など）などをできる機関は限られている。援助受入国にある研修所の活用の可能性にも留意する。

5) 案件の成立実施プロセス

概観は、つぎに示すとおりである。

DFID の戦略に合わせて案件発掘、企画 支援の内容条件を作成 内部の承認 コンサルタントの入札選定 資金の確保 プロジェクトの実施 プロジェクト の評価

注：多くの場合、各国地域事務所が企画立案から実施まで権限を有しているようである。

6) カウンターパート

カウンターパートは、援助受入国政府の執行権能ある機関（たとえば大統領府、総理大臣または関連省庁の担当部局）である。その選定は、各国地域事務所によって、ケース・バイ・ケースである。

7) 調整

特に他の援助機関との調整のための制度、手続はなく、現場レベルでの調整に任されている。

(5) 評価

1) 成果

参考資料 31 にある DFID のグッド・ガヴァメント・プロジェクトの統計（最低 10 万ポンドの案件のみしか挙げられていない）においてマークしてある legal service が法律に関する支援案件であるが、その内容は様々であり、また独立の案件としてではなく、たとえば human rights の案件中に法制度整備が含まれていることもある。また、本プロジェクト以外のプロジェクト案件にも同様に法制度整備支援が、その案件の構成要素として含まれていることも多いので、統計としてすべてを抽出することは不可能である。すなわち、**法制度整備支援は、援助の当然の構成要素として認識されており、その意味で現場の担当官レベルでも身近なものとしての位置付けで実施されている**。

2) プロジェクト評価手法

DFID にはプロジェクト評価部があり、他への事業から独立して評価が行われているが、同部には法律家がないので、複雑な案件の評価は外部コンサルタントに委託している。基本的には、各国地域事務所による自己評価に大きく依存しており、その場合決まった評価手法があるわけではなく、各事務所のやり方に任されているようである。ただし、ガイダンス・ペーパー（参考資料 27）の Annexes II および III に挙げられている法制度評価の具体例が、法制度整備支援プロジェクトの効果を評価する場合にも参考にされているものと思われるので、そこで示されている法制度評価の枠組みにおける視点をつぎのとおり要約する。

法制度評価の枠組み

ガイダンス・ペーパー Annexes II および III において、法制度整備支援で直面する共通の問題点を以下のとおり挙げてそれぞれにこれを示すインディケータ―およびこれに対する可能な対応策を呈示している。

法制度（Annex II）

法の制定、起草

稚拙な起草

過剰または過少な法制定

市民の権利を侵す法制

法の適用、解釈

裁判の遅延

公正な裁判の欠如

法律扶助

法律家の能力不足

法律の利用可能性の欠如

法の啓発

法律が一般市民の多くから縁遠いものであること

法と開発（Annex II）

法と民主化

選挙法制の不備

違憲審査の必要性

法と経済自由化

民間企業のための法的枠組みの不備

法と生活および労働環境

農村、都市および産業における慣行が公正さ、または持続可能性を欠いていること

法と弱者

女性、民族、少数グループの権利保護の不備

この他に、人権に関する法制においては、国際人権規約（市民的、政治的権利に関する国際規約および経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約）などに体现された国際的人権基準の採用状況が、評価基準となる。同ガイダンス・ペーパー18頁のBox 1に掲げるEU基準も参考とされる。

3) 課題と対応策

資金的、人的資源不足が課題として挙げられる。まず、DFIDには資格のある法律家がスタッフとしておらず、法制度整備支援について必ずしも的確な助言を行える体制ではないようである。この点、近時、太平洋の島嶼国に弁護士を派遣して貧困層など弱者のための法律扶助制度を確立するプロジェクトが進行中であるが、より多くの法律家の国際協力事業への参加が期待されているとのことであつた。法制度整備支援のための専門家として委託される人材が少ないことに関連して、一般的な手続上の課題としては、**外部コンサルタントを選定する際の競争入札手続が十分とはいえず、広く入札の情報を公示すること**などが検討されている。また、プロジェクト評価手法も、法律家がDFIDにいないこともあつて十分開発されていないようであり、今後の課題と思われる。

アジア経済危機への対応

財務省は、1998年2月17日、近時のアジアの金融経済危機に対して財務省お

よび DFID が世銀に対して、危機による貧困層への影響を評価し、金融セクター改革のための技術協力のための特別の基金を世銀内に設立する考えを示したとの発表がなされた。**金融改革のための技術協力のパッケージには、コーポレート・ガバナンス、会社法、破産法の改革を含んでいる**。

(6) 我が国の支援への期待

従来通りのハードインフラの法制度面への応用（裁判所、刑務所などの法適用、執行機関への支援を人権伸長の観点から行うこと）が考えられる一方、明治以降大陸法（ヨーロッパ大陸の法典法）を受容し、戦後英米法を取り入れて成功した経験から、特にアジア地域を中心にそのノウ・ハウを移転していくことを日本に期待する。

2 - 3 - 2 米国：USAID

(1) 背景

1980年代から、ラテン・アメリカの政治経済の不安定およびハイチのクーデターなどに対応するため、法制度整備支援が開始され、湾岸戦争を機に、民主主義とガバナンス部が設立され、法制度整備支援もそのなかで安全保障のための世界戦略の重要な要素として位置づけられてきた。さらに、旧社会主義国家政府の崩壊とその民主化、市場経済への移行を支援するため、1992年1月からこれらの国々に対する法制度整備支援が始まった。但し、法制度整備支援は未だ USAID の主要任務の付帯的事業として位置づけられているようである。

USAID が資金援助する中・東欧、旧ソ連地域を対象とした法制度整備支援のプログラムにはつぎのものがある。

ABA⁴⁰（米国法曹協会） - CEELI（Central and Eastern Europe Law Initiative）プ

⁴⁰ 37万人の会員を擁する米国法曹の任意団体。CEELIはその活動の一部として法曹がプロ・ボノ（職業無償奉仕）で中・東欧、旧ソ連の法律整備を支援するため1990年に設立。

プログラム：1992年1月の総額600万ドルの協力協定により、ABAと協力して中・東欧、旧ソ連における法制度改革を支援する（参考資料32）。

IRIS⁴¹（Institutional Reform and the Informal Sector）プログラムのNIS - ME（新独立国家市場経済環境）プロジェクト：1994年に2,700万ドルのコンサルタント契約で発足、旧ソ連地域をカバーする（参考資料33）。

ARD（Associate Rural Development） - Chichi プログラム（ロシア：1,200万ドル、ウクライナ、モルドバ、ベラルーシ：1,500万ドル、およびコーカサスおよびCIS：1,300万ドルの3つのプログラム）：1994年にコンサルタント契約で発足する。

Chemonics プログラム：1994年に1,400万ドルのコンサルタント契約で発足、中央アジアをカバーする。

この他に、裁判外紛争解決手法（ADR: Alternative Dispute Resolution）に関するプロジェクトが、スロバキア、ブルガリア、ハンガリーおよびポーランドにおける、民主化のためのパートナーシップというプログラムの中で行われている。

USAIDは案件形成および戦略策定のため、各国の法制調査をしている。一例として、Nations In Transit 1997（参考資料34）において移行経済国の法制度整備状況が指標化されてまとめられている。

（2） 目的

目的は、アメリカの外交戦略の一環としての法の支配の確立である。

基本原則としては、援助受入国政府の要請に応じて、持続可能な開発を支援することであり、以下の戦略目標に合致していることを要する。

経済成長

民主主義とグッド・ガバナンス

⁴¹ IRISは、メリーランド大学(University of Maryland at College Park)経済学部に関連機関として、1990年8月USAIDとの協力協定により設立され、USAIDの活動する国々において組織制度改革を専門に活動し、またそのための課題、問題点を研究している。

環境保全

民衆の利益

人道 / 人権

(3) 対象

1) 対象国

多くの国々が対象だが、特にサブ・サハラ・アフリカは優先されている地域である。

2) 対象となる法

あらゆる法制度が対象となる。ロースクールの教育も含む。特に、司法の独立に焦点が当てられている。

3) 受益者

対象となる法制によって、政府、投資家、NGO および一般市民となる。

(4) 方法および実施体制

1) 援助手法

援助のタイプとしては、専門家派遣、研修員受け入れのための資金提供を行うものであり、直接技術援助を実施するものではない。資金提供先は、コンサルタント会社(上記 ARD - Checchi および Chemonics など)、大学研究機関(上記 IRIS

および International Law Institute (ILI)など)、NGO (ABA など) および国際機関 (UNDP⁴²など) などである。内容は、法規則の起草、法案への意見表明、法律家の研修、法学教育、法律扶助の増進などである。

2) 予算規模

法制度整備支援の各プロジェクト予算の総額は1億4千万ドルで、USAID 全プロジェクト総額の約10%に当るものと推定される。

3) 資金

政府予算。

4) 人的資源

「民主主義とガバナンス」部40名のうち、4名が法制度整備支援の専属であり、そのうち、2名が弁護士である。

コンサルタント

委託する外部コンサルタントは、法人であることを要し、個人には委託しない。法制度整備支援においては、開発援助の観点から法律事務所は除外されている(上記 IRIS / NIS - ME、ARD - Checchi、Chemonics の各プログラムは、それぞれコンサルタント契約)。その選定は、連邦調達規則に則って競争入札で行われる。

NGO との協力：パートナーとしての NGO

ABA / CEELI プロジェクトのように、弁護士がプロ・ボノ(職業的無償奉仕)で行う協力である場合、USAID は、協力協定により、スポンサーの1つとしてボランティア弁護士の経費を補助するにすぎず(EBRD やソロス基金、その他 NGO も資金援助している)、ABA が主体的にプロジェクトを立案、運用している。当該プログラムでボランティアをする弁護士は、住居手当、交通費、医療保険、

⁴² USAIDは、UNDPのハイチの民主化に関する法制度整備支援にコスト・シェアリングとして資金提供している。

職務上の経費、外国語研修費、ABA 会費を含む経費の償還を受けることができる反面、現地で報酬を得るような業務をしてはならず、また帰国後1年間はその関係の仕事をしてはならないなど詳細な利益相反ガイドラインが定められている。ABA / CEELI プログラムの概要は、Box2 参照。

Box2

ABA / CEELI プログラムは、移行経済国の法制度改革を支援し、援助受入国が司法の独立による法の支配を確立することを目的として、つぎのプログラムを行っている。

現地調整員および専門家：援助受入国に短期、長期に駐在して、同国におけるニーズの把握、連絡調整、情報収集のための調整員の派遣、および現地で長期に法律起草、裁判所運営、外国投資などに関する支援をする専門家の派遣。

法技術支援ワークショップ：欧米の弁護士、裁判官の参加する1週間ほどのワークショップを援助受入国で行い、参加者と各国の法的伝統、ケース・スタディ、法的文書の起草などについて話し合う。

法律起草支援：米国内外において、独禁法、税法、外資法、刑法、土地法、憲法などの重要法律案への意見表明を行い、問題点を指摘したり、法案起草前に法案の方向性などについて意見を述べる。

法律教育改革および姉妹校：援助受入国の法学部と米国のロー・スクール間の長期的協力関係を築き、姉妹関係をつくる。研究者、学生の交換、共同研究、図書館の充実、カリキュラムなどにおける支援などが主要な活動である。

研修：援助受入国および米国において、国際動産売買契約、JV 契約、司法研修など商事法、非商事法にわたる広範な研修を弁護士、裁判官、法学部などに対して行う。

商事法センター：ブルガリア、ポーランド、リトアニアにはCEELI の商事法センターがあり、商事法実務家に対して相談、長期研修などを行っている。

環境保全推進センター：CEELI は、NGO とともに環境保全推進センターをつくり、環境問題、環境に関する権利を擁護し、救済を得るための争訟に関する裁判官、弁護士、法学生のための研修、情報提供を行っている。

5) 案件の成立実施プロセス

各国の事務所が要請を基に案件を作成し、本部の民主主義とガバナンス部は、業務指示書を作成、その他助言を行うに過ぎず、案件決定権限およびその実施は、基本的に各国の事務所に任されている。

6) カウンターパート

対象となる法制によって政府または NGO が選定される。各国の事務所が適宜選定をしており、一定の決まりはない。

7) 調整

援助機関同士の調整は、ロシア、ウクライナにおけるように、臨時または常設の調整機関を設立することにより行われることもあるが、通常はごく非公式に電話などで適宜関係機関と情報交換し、比較優位性などを勘案して行われる。

(5) 評価

1) 成果

すべての成果を網羅することはできないが、ABA/CEELI プログラム および IRIS/NIS - ME プロジェクトの成果で、公表しているものは、参考資料 32 および 33 にそれぞれリストアップされている。特に、CEELI は、つぎのプロジェクトを行っている。

司法改革

環境法制

刑事法制

法曹 / 弁護士会の発展

法学教育

立法支援

商事法制

国際刑事裁判（旧ユーゴ、ルワンダなどにおける試み）のための連携

IRIS / NIS - ME は、つぎのプロジェクトを行っている。

ロシア：独占禁止法政策、規制

ウクライナ：商事法制改革

アルメニア：コーカサス IRIS センターの設立

キルギス：商事法制改革

カザフスタン：商事法制改革

2) プロジェクト評価

一般のプロジェクトと同様に、実施機関からの評価報告を検討するだけでなく、必要に応じて評価ミッションによるプロジェクト評価を行う。参考資料 34 の調査により、指標評価もしているが、現在さらにより良い評価基準と指標を開発中である（参考資料 35）。

3) 課題と対応策

法制度支援実施の段階で、政府内部の改革への抵抗が起こる場合が多い。未だ実験段階の支援であり、学んだ教訓を生かすことが必要であるとする。特に、法制度およびその運用は、目に見えて客観的に判断評価できるものではなく、かなり主観的な評価になりやすく、プロジェクトおよび法制度整備状況をいかに評価していくかは大きな課題といえる。今後は、特に法制の実施、運用、適用、執行段階の支援を強化する方向である。

(6) 我が国の支援への期待

USAID としては、日本に対して資金面と専門家派遣においての一層の貢献を期待している。日本との協力については、国際援助機関調整室と連絡をとることを希望する。

2 - 3 - 3 カナダ： CIDA

(1) 背景

CIDA は、ガヴァナンスの課題の取り組みの1つとして法律および司法の発展のための支援を行ってきている。法制度整備支援の特別なプログラムがあるわけではなく、一般の公共セクター支援プログラムおよび/または人権、民主化およびグッド・ガヴァナンスの各プロジェクトの枠組みの中で行っている。他の国際機関と同じく、CIDA においても、開発における参加と人権伸長を確保する制度づくりが注目され（法と開発の密接な関係への着目からの発展）、かつベルリンの壁崩壊後の移行経済国出現によって、特に 1990 年代になってから、法制度整備支援に対する関心が高まってきた。すなわち、CIDA の法制度および司法支援は、貧困緩和とより安定した公正な繁栄をもたらす持続可能な発展をめざす CIDA の任務において、特に人権、民主化およびガヴァナンスの発展に関する分野として、その優先度は高いが、なお付帯的な事業との位置づけにとどまっている（参考資料 36 および 37）。

(2) 目的

CIDA の法制度整備支援の主要な目的は、人権、民主化、グッド・ガヴァナンスの発展と開発そのものであるが、各個別案件に応じた特定の目的がある。

法制度支援について特別な原則はないが、他の国際的援助機関の支援との一貫

性に配慮すること、主権侵害にならないようにすることなどの一般的原則に従うことになる。

(3) 対象

1) 対象国

アフリカ、中南米、アジアおよび中・東欧などである。

2) 対象となる法

過去5年間で様々な領域の法律、司法制度を扱っている。特に優先される法制度は定められていないが、支援の目的から、人権、民主化、ガバナンスに関する法制が優先されるようである。

3) 受益者

受益者も法制に応じて様々である。

(4) 方法および実施体制

1) 援助手法

無償資金によって、アドバイザー、専門家に委託したり、研修または施設建設および資材購入をしたりもする。

2) 予算規模

CIDA の大半の案件は、5 万カナダドル未満であり、10～50 万カナダドルの案件も多少ある。法制度整備支援は、全体のプロジェクトの約 1～5%程度と思われる。CIDA の全プロジェクト予算が約 15 億カナダドル（約 10 億米ドル相当）程度であるから、法制度整備支援の年間予算規模は 1,500～7,500 万カナダドル（1 千～5 千万米ドル相当）程度と推定される。

3) 資金

特別な資金手当ではなく、通常の地域プログラム案件の一部として通常の予算から賄われている。

4) 人的資源

CIDA の中には、法制度整備支援のための部署はなく、各プログラム担当のスタッフが行っている。法律の専門家もいない。

コンサルタント

特に専門性が必要な場合には専門家の外部コンサルタントに委託する。その選定は、カナダ政府の通常の調達手続に従う。これによると、CIDA はカナダ政府の公報を通じて、必要とされる技術、能力を有するコンサルタントを公募し、原則として競争ベースで選定される。契約額が大きくない場合、経費節減のため、あらかじめ資格を有する者を競争ベースでプールしておき、その中から特定の案件ごとに選定する方式も採っているようである。

パートナー

法制度支援において、CIDA が協力を求める主要なパートナーは、つぎのとおりである。

政府機関：連邦法務省、警察、国際開発調査センター、連邦司法局、ケベック証券委員会

職業団体：カナダ弁護士会、ケベック公証人協会

大学法学部

NGO：刑事法改革国際センター、カナダ Co - op 協会、CARE カナダ、OXFAM
カナダ、CECI

5) 案件の成立実施プロセス

通常の場合と同様である。すなわち、プログラムの援助受入国にプログラム・オフィサーがおり、援助受入国政府と話し合い、交渉しながら案件を成立させ、実施する。案件の成立、実施は、基本的に各援助受入国の CIDA 事務所の権限となっているようである。

6) カウンターパート

カウンターパートは、各案件に応じて様々であり、その選定には特に定まった手続があるわけではなく、各国における CIDA 事務所の権限事項である。多くの場合、法務省、警察、議会、職業団体、および人権、正義と平和、法律研修、および環境を支援する NGO などである。

7) 調整

特に制度化された調整は行っていないが、CIDA のスタッフはプロジェクトの調整を義務づけられている。通常は、現場レベルでの調整およびプロジェクトを形成していく段階での調整が行われる。

(5) 評価

1) 成果

法制度・司法制度整備支援に関する CIDA の主要な活動は、以下のとおりである。なお、1996 年 4 月 19 日現在の個々のプロジェクトのリストについては参考資料 38 を参照。

裁判官、弁護士および司法関係者の研修、教官の研修、および警察の研修、改革

法律研修プログラムの開発およびパラ・リーガル研修実験プロジェクト

教材の開発

法律扶助相談所の開設

セミナーの開催

法律の起草および改正のためにカナダの専門家派遣

司法制度のコンピューター化

会議への援助受入国代表者参加の資金援助

法務省、弁護士会および議会の制度づくりへの支援

カナダへの研修旅行

弁護士会の支援

法律文書センターの設立および法律文書の寄贈

研究調査費のための基金の設立

人権、女性の権利の伸長および環境法を強化するための NGO の支援、および法律の枠組みの形成を支援することで NGO の制度的能力向上

法律、憲法の起草

弱者の支援とその代弁

裁判所施設の再築、修繕

扱った法制度の分野としては、知的財産権、刑事法、職業倫理法、商事仲裁、海洋法、組織犯罪防止、法律文書の作成、環境、および法律における方法論などである。

2) プロジェクト評価

通常のプロジェクト評価を行う。通常すべての案件は実施の際モニターされ、大きなプロジェクトの場合にはプロジェクトの終了時に結果と教訓が要約される。100万カナダドルを超えるプロジェクトは通常正式な評価を受ける。実際法制度整備支援プロジェクトの効果は短期で表れるものではなく、的確な評価手法の確立は、いまだ経験も浅いことから困難である。

3) 課題と対応策

法制度整備支援は、始まってまだ日が浅く、計画段階か、実施の早い段階にあって、未だ評価を下すのは時期尚早であり、評価基準、手法を見出すことですら困難である。評価そのものの意味および可能性に懐疑的な意見もある。しかし、より効果的な法制、司法制度支援には、以下の点が決定的要素であるといえる（参考資料 36 および 39）。

支援活動が、援助受入国のニーズと対象となるグループの優先順位における広範な支持に合致していること。

CIDA およびカナダの法律関係者が、カナダ国内の利害関係者と十分な調整をとる。

カナダ側は、助言者に徹し、受益者側に中心的役割を担ってもらうこと。**最も信頼できる現地パートナーを見出すこと。**

援助受入国の政治、社会、経済、文化的環境に特別に留意する。**特に、文化の相対性に配慮して、民衆の支持を得られる草の根の法制度に根差した法制度整備支援であるべきである⁴³。カナダの価値観（しかも国際的に支持されている価値観）と相容れない文化的価値に妥協するべきではなく⁴⁴、非人道的慣行は批判し、これを除去するために最も効果的な方法**

⁴³たとえば、権利概念よりも社会的義務概念の方が普遍的価値として受け入れられやすい社会も多く、むしろ人類共通の「道徳的一般価値」(moral commonality)のように一般化した表現の方が良いかもしれない。

⁴⁴たとえば、国連でも非難されている残虐な刑罰または女性の割礼など。

を注意深く模索すべきである。カナダの制度、法律の押し付け、それらの移植であってもならない。当該環境の十分な認識の上に、司法制度の問題点を探るための詳細な影響評価、調査研究が行われなければならない。

受益者側の問題の認識とその克服のための方法を見出す能力向上を支援するものでなければならない。司法研修は特に重要であるが、過去の例では、カナダ人専門家の短期派遣によるカナダの法律や法制の紹介に終わり、現地の専門家を利用していない。援助受入国の現地専門家、教育施設を使い、教官を育てることに貢献すべきである。

他の援助機関との調整が大変重要である。

この種の支援には長期的献身が必要である。

女性は、紛争解決および民主化において重要な役割を演じるので、その能力向上を支援するものでなければならない。

今後の方向

法制度整備支援における他の機関の活動を知る必要がある。また、研究所同士のネットワークまたは専門家の登録簿の作成によって、基礎的情報の交換を行うことになる。つぎの三段階の行動計画が立てられる。

カナダの支援においてふさわしい分野の特定

実施のための案内となる（目的、方法についての）明確な指針の作成

適切なパートナーを見出す人的資源特定のための積極的プログラムの作成

また、複製可能で広範に利用可能な、司法の独立に関するビデオなどの教材開発の必要性も強調される。さらに、世銀など国際機関を介して協力していく方向性も示されている。

（6）我が国の支援への期待

法制度・司法制度の支援には大変に大きなニーズがあり、また広範囲におよぶので、日本の支援は如何なる方法においても歓迎されると CIDA は考えている。特に、この分野は国際比較によって多様な選択肢を示すことが有効であると思わ

れるので、この観点から日本は優位であると指摘している。同支援に関する我が国の援助との調整については、現場レベルおよび毎年の高官レベルの本部間の協議という従来のチャンネルを通じて行っていくことを希望する。

2 - 3 - 4 ドイツ：GTZ

(1) 背景

GTZ は、1992 年から法制度整備支援を行っているが、そのための特別なプログラムはない。現在までのところこの分野の案件は 25 件以上になる。開発援助、移行経済支援、人権と民主化、紛争予防などの広い観点から行われている。ただし、GTZ の主要任務は、途上国の自助努力の促進、政治的社会的枠組み、条件の向上、自立的発展に必要な経済社会の多様性の発展、世界経済への勃興する経済の統合と地域協力の推進、貧困緩和、環境保護および教育、研修における貢献であり、これらを補完する付随的活動と位置づけられている。

GTZ の活動は、経済・社会開発に関するあらゆるセクターにおよび、人材養成、総合的開発プログラムおよび組織制度づくりを中心としている。法制度整備支援は、組織制度づくりの 1 つとして位置づけられている（参考資料 40）。

法制度整備支援のための法制に関する調査は特に行っていない。

(2) 目的

目的は、移行経済国においては 市場経済移行のための組織制度づくりの一環としての投資環境整備であり、アフリカにおいてはグッド・ガバナンスの向上、移行経済国、アフリカおよびラテン・アメリカでは法の支配の確立、およびアフリカと移行経済国においては社会正義への貢献である。GTZ の活動は、法制度整備支援を含めて、ドイツ連邦経済協力開発省（BMZ）の開発政策に基づいて行われている。これによると、BMZ はつぎの分野を優先して、援助受入国の自助努力を支援する。

貧困緩和
環境保全
教育と研修
開発と女性

(3) 対象

1) 対象国

あらゆる地域、国が対象となる。

2) 対象となる法

地域的に対象となる法制度の主要な分野は以下のとおりである。

ラテン・アメリカ：人権保障、刑法、刑事訴訟法改革、およびその実施

移行経済国：経済関連法、民・商事法、法の執行に関連する分野、行政関連法、雇用関連法および社会福祉関連法などであり、具体的には、土地登記法、破産法、商法、会社法、競争法、労働法、社会保険法などである。

アフリカ：民主化、人権保障関係法制

以上の法制度を実効化するための、組織制度づくり、人材養成として独立した法曹の養成、法的知識保護を可能とするための司法改革などの法的インフラ整備に力点が置かれている。

3) 受益者

上記の対象となる法律との関係から各地域での受益者は以下のとおりとなる。

ラテン・アメリカ：政府、援助受入国の市民

移行経済国：政府、投資家、援助受入国の市民

アフリカ：政府、NGO

(4) 方法および実施体制

1) 援助手法

援助手法としては、助言、専門家派遣および研修受入を行っている。内容は、移行経済国においては、法制度改革政策への助言、法律起草の支援、草案への意見表明、法律を実施するための制度づくりへの助言、および法制改革に関連する機関間の調整、さらに関連援助機関間の調整である。ラテン・アメリカでは、それだけではなく、法制度改革の政策助言、法律施行のための制度づくり、法律研修、法律情報の頒布および法律扶助など広範に及んでいる。

2) 予算規模

法制度整備支援の年間予算規模は、全プロジェクト予算の1~5%程度。1996年のGTZの全プロジェクト予算が約15億マルク(約8億ドル相当)であるから、法制度整備支援は、1,500~7,500万マルク程度(800~4,000万ドル相当)と推定される。一件あたりの規模は、40~300万マルク(20~150万ドル相当)である。

3) 資金

政府予算(BMZ)

4) 人的資源

法制度制度支援を行う主要な部署は、計画開発局の「マクロ経済、マネージメント、法および行政」課であり、現在6名の法律家が各プロジェクトのための長期アドバイザーとして働いている。彼らはそのプロジェクト限りの契約による職員である。その内訳は、経済法の専門家3名、雇用および社会福祉法の専門家1名、および憲法、行政法の専門家1名および開発法の専門家1名である。長期アドバイザーの主な職務はつぎのとおりである。

法案に対する助言

法律の実施能力の強化のための法律職員の研修の実施

短期専門家派遣の業務指示書の作成

プロジェクト活動の監督と評価

プロジェクトにおけるドイツ側の業務の管理

長期専門家は、GTZ内部専門家員からか、もしくは法律雑誌の募集広告に応募した者の中から、その専門性について審査の上、選定される。

通常短期契約でプロジェクト関わっている経済法専門の法律家もいるが、通常は外部コンサルタント契約による。短期専門家は、弁護士、裁判官、裁判所管理者、大学関係の法律アドバイザーなどから選ばれる。また、地域部局の各法務部でも扱っている場合がある。

コンサルタント

大学、研究所、行政庁、司法関係、コンサルタント会社、職業団体組織と継続的關係をもち、専門家をプールし、プロジェクトごとに様々な選考がされる。

5) 案件の成立実施プロセス

案件の成立実施プロセスは、以下のとおりである（参考資料41も参照）。

援助受入国からの要請

地域およびセクター専門家による予備調査
コンサルタントの現地プロジェクト形成調査
その報告書に基づく MBZ の資金提供およびプロジェクト実施の決定
プロジェクトの実施
プロジェクト管理と評価
プロジェクト進行報告書の作成
独立のコンサルタントによるプロジェクト進行の見直し
プロジェクトの修正、次段階への発展)プロジェクトの終了
詳細は、参考資料 41 および 42 参照。

6) カウンターパート

上記対象となる法律との関係で、移行経済およびラテン・アメリカでは、政府、特に法務省、アフリカでは NGO がカウンターパートとして選定される。

定まった選定方法は特にはないが、Concept for Legal Counselling in Transformation States (参考資料 43) 28 頁では、原則として 1 つの省 - 多くの場合法務省 - をカウンターパートとし、権限を得て同省内部に改革委員会を設け、その中に外国の専門家を入れることを推奨している。また、その委員会には、判事、検事、公証人を含む法曹および学者などを含む多様な構成員を置くことが望ましいとされている。

7) 調整

他の援助機関との調整は、プロジェクト準備の段階で必要性がある場合および他の援助機関との協力でプロジェクトを計画する場合に行われる。

(5) 評価

1) 成果

主な成果は以下のとおりである。なお、一部のプロジェクトの要約は、参考資料 40 のリストを参照。

ボスニア・ヘルツェゴビナの経済法制整備

ブルガリアの運輸セクター法制度改革

クロアチアの法制度改革

クロアチアの税制整備

ジョージアの経済改革法制における助言

モルドバの外資誘致法

モルドバの経済法制

スロバニアの工業所有権の研修および強化

ウズベキスタンの経済法制支援

ウズベキスタンの税制に関する助言

ブルンジの人権センター研修

地域間セクター実験プロジェクトとして、法律、社会政策と性差

ナミビアの法制度整備

南アフリカの法制度改革

ベネズエラの競争法

パナマの刑事法改革

パラグアイの刑事法改革

ボリビアの刑事法改革

チリの法制度改革

ペルーの刑事法関係法律家の教育

アルバニア経済法、民営化に関する助言

アルメニアの経済法改革に関する助言

アゼルバイジャンの経済法改革に関する助言

中央アジア地域の私法改革

中国の雇用省に対する助言

中国の経済法に関する助言

モンゴルにおける法律に関する助言

ヴェトナムの法制度改革支援

2) プロジェクト評価

特に法制度整備支援プロジェクトの評価手法、基準はなく、一般の評価手続による。上記プロジェクト・サイクルで述べたとおり、プロジェクトの実施とともにその管理および評価が同時に行われていく。プロジェクト進行報告書の作成、その後のプロジェクト進行見直しの手続の中で、プロジェクトの有効性が評価され、それに基づきプロジェクトは修正され、またはつぎの段階へ進んでいく。BMZの一般評価基準に基づく、枠組み条件、目標、目的、計画、実施の分析、評価が行われる(参考資料 41 および 42)。

3) 課題と対応策

法律を制定しても十分機能しない現状がある。したがって、その原因を探り、法執行者だけでなく一般民衆の法律への信頼を得るための制度づくりと研修活動に焦点が重要になっている。また、援助機関同士の協力と調整が不可欠である。法律に関する助言においては、制度づくりの強化とともに、法制度整備の優先順位として、民法、土地法、企業活動に関する法を重視し、また法律が一般に利用可能となるような、法律扶助の強化、法律家の能力向上、また仲裁制度による私法制度の補完も挙げられる。移行経済国においては、今後消費者保護、競争法導入の支援が必要となろう。法制度支援には相当の時間、および各援助機関を含む十分な調整が必要である。法の実施、実効性を確保することが重要であり、その

ためには、外部からの押し付けではなくて、援助受入国内部からの改革の気運が必要であり、その意味で、法制度づくりを外部からの融資では行うべきではないであろう。外国の法律専門家は援助受入国の言語能力だけでなく、法理論の知識と経験がより重要となる。そのノウ・ハウを法学教育、研修によって移転すべきである。

法制度支援全般を見直すための会議を開催して、援助受入国、援助国、機関の意見交換をすることが望まれる（参考資料 43）。

（ 6 ） 我が国への支援への期待

GTZ は、移行経済国への支援の強化を我が国に望んでいる。

GTZ としては、我が国が GTZ を含む他の援助機関とプロジェクトの計画および実施上の協力を強化することを希望する。また、今回の調査研究を通じて行われたような情報交換をもっと積極的に行って欲しいとのことであった。

第3章 事例研究

前章では、国際機関および二国間援助機関が実施している法制度整備支援の現況を紹介し、その概要を整理した。さらに本章では、いくつかの開発援助機関によって実際に取りすすめられた事業に焦点を当て、この支援の内容を具体的に説明するとともに、より詳細に分析する。

3 - 1 EBRD によるキルギスにおける商事法の実施：国際商事仲裁法および破産法プロジェクト

3 - 1 - 1 背景

キルギスは、市場経済への速やかな移行のため、1991年のソビエト連邦からの独立時からその経済政策の一環として法制度改革・整備を進めていた。特に、世銀の構造調整融資として、金融制度調整融資および農業セクター調整融資のコンディショナリティーとして、それぞれに広範な法制度改革を含む調整プログラムが作成されていた。世銀は、このプログラムに沿った法制度改革を支援するため、1995年6月から1年間長期専門家を同国大統領府に法制度改革アドバイザーとして派遣していた。

破産法は、国有企業の民営化の過程で、債務超過でかつ再建の見込みのない企業を清算する上でも不可欠であることから、世銀の支援によって独立早々成立しており、その施行規則はEBRDの支援で1994年に成立していた。ところが、破産法はほとんど機能せず、投資家保護の点で様々の欠陥を指摘された。一方、1996年6月に民法第一部が制定されたため、これに合わせ、かつEBRDが別途支援する担保法の立法と符合させてこれらの法律を実効化するため、破産法が改正されることになった。EBRDは、この破産法改正における破産法施行規則の改正の支援をキルギス政府（大統領府）から要請されていた。

破産法に限らず、新たに立法される法律の多くは、実際に機能していないとの批判も多い。投資を保護する法律も、実際の紛争の際に機能しなければ意味はなく、このような法律の適用とその執行に対する投資家の信頼がなければ、投資を

誘致し、民間セクターの発展による市場経済を促進することはできない。EBRDの貸付契約書の紛争解決条項には、当該契約上の紛争は、ロンドンにある国際仲裁裁判所に付託され、その裁定によって解決されることになっている。EBRDに限らず、外国投資家が国際契約を結ぶ際、このような国際仲裁条項が挿入される場合は多い¹。したがって、国際仲裁法整備も、投資家が安心して投資できる環境の整備の最重要事項の1つとして、世銀の法整備改革の青写真の中でも指摘されていた。EBRDの法制支援チームは、キルギスの法制に関する現状分析を踏まえて、キルギス大統領府における世銀のアドバイザーを通じて交渉し、国際仲裁法制整備の支援要請を受けた。

3 - 1 - 2 目的

以上の背景から、本プロジェクトは、国際商事仲裁法および破産法規則の2つの法制に関する支援を含む。第一部の国際商事仲裁法整備支援には、つぎの3つの目的があった。

キルギス政府のニューヨーク条約加盟手続を支援する。

キルギスの国際商事仲裁法を起草する（ただし、世銀が既に第一稿の作成を支援していたため、これを参考にする）。国際基準として確立しているUNCITRALの国際商事仲裁法モデルに基づき、これに近時成立したロシア法を参考とする。

国際商事仲裁法が機能するために、裁判官、弁護士、仲裁人その他関連職員の5日間の短期導入研修を行う。

第二部の破産法規則の改正支援は、民間セクターが金融を得られるための法的環境整備の一環として、破産法施行規則の改正を支援することで、破産法改正を完了することをめざすものであった。

¹なぜなら、外国投資家にとって、投資国の法制および司法制度は不明な点も多く、かといって投資家の居住国の司法に委ねることは投資国側が難色を示し、仮に投資家の居住国の裁判所が判決しても、これを投資国の司法機関が承認し判決を執行をするのかも、やはり不明であるからである。したがって、投資家および投資国の相手方が契約上の紛争を国際的な仲裁機関に付託することを事前に合意することが増え、これを実効化するため、1958年に外国判決の承認および執行に関する条約（通称「ニューヨーク条約」）が国連において採択され、1998年1月14日現在114ヶ国が加盟している。

3 - 1 - 3 援助方法・対象

(1) 国際商事仲裁法支援

の国際商事仲裁法を UNCITRAL の 1985年成立国際商事仲裁法モデルを基に起草するため、外部コンサルタントとして UNCITRAL の同法専門家に助言を求める。UNCITRAL は、同モデルの使用を推奨するための任務があるため、無償で協力することに合意し、予算は、約 3 万 ECU (JECF からの資金提供) にとどまった。

コンサルタントの業務の主なものは、以下のとおり指示され、これを EBRD 法制度支援チーム担当官が監督して行う。

本件プロジェクトを実施するために、法務省、経済裁判所、普通裁判所、商工会議所、UNCITRAL の代表を含むキルギスの当局および専門家の代表から成る作業グループの設立を助ける。

同作業グループおよび EBRD の代表を含めて、本件の目的を再確認する。

政府がニューヨーク条約を批准する手続を行うことを支援する。

UNCITRAL モデル法に基づき、現行の国際商事法草案を検討し、ニューヨーク条約を施行するのにふさわしい法律とするための修正、改正点を指摘する報告書を作成する。

当該報告書で指摘した事項につき、同作業グループおよび EBRD の代表と討議する。

上の討議と EBRD の了解のもと、国際商事仲裁法の最終草案を作成する。

政府および議会において、同最終草案について説明する。

EBRD の監督のもと、同法、同条約について裁判官、弁護士、仲裁人、その他関係者に 5 日間の短期導入研修を行う。

その後も政府関係者、作業グループおよび EBRD と協議し、助言を与える。

案件実施にあたり、つぎの点に留意・配慮することが求められた。

現在の裁判所、法執行システムおよび商事紛争解決の法実務、さらに近時の民法改正および将来の民事訴訟法改正

商事紛争解決およびその執行における文化・伝統

国際商事仲裁法とその実務におけるロシア法およびカザフスタン、ウズベキスタンなど近隣国の法制度

EBRD の任務と投資要件

実施スケジュールは、以下のとおり定められた。

現行の草案の検討後第一回のキルギス出張（EBRD 担当官の同行）

同出張後一ヶ月以内に上記検討報告書の提出

同報告書を政府に提出後一ヶ月以内に第二回出張により、政府側作業グループとの話し合い

その後一ヶ月以内に最終草案および研修プログラム案を含む最終報告書の提出

その後一ヶ月以内に（最終草案の国会提出を前提に）導入的研修の実施

（２）破産法規則改正支援

EBRD が 1993 年に破産法施行規則の作成を支援した際に委託したコンサルタント（英国人弁護士）が、世銀のコンサルタントとして現地で破産法改正作業をしているため、その者に事実上の監督を依頼して、その者の推薦する弁護士（ベルギー人弁護士で、EU - TACIS のコンサルタントとしてキルギスの破産法整備支援の経験者）をコンサルタントとして委嘱することにした。予算は、20 日間の業務として JECF からの 1 万 7 千 ECU であった。

コンサルタントの主要な業務はつぎのとおりに指示された。

EBRD が破産法施行規則の作成を支援した際に委託した現地のコンサルタントの監督のもと、同施行規則の改正草案を作成する。

コンサルタントは、EBRD の監督のもと、破産法改正作業グループの構成員となって、破産法の改正作業と調整しながら作業を行う。

留意点はつぎのとおり。

民法、担保法、銀行法を含む投資、商事関連法の現在および将来の法制度。

外国投資家の担保権保全、破産手続開始を含む権利における内国民待遇のための十分な制度であること。

実施スケジュールでは、20 日間の滞在後一ヶ月以内に、同規則改正草案を含む報告書案を提出、EBRD の内諾を得て、半月以内に最終報告書を提出することになっていた。

3 - 1 - 4 実施に伴う困難とそれへの対応

(1) 国際商事仲裁法支援

目的 のニューヨーク条約の加盟については、キルギス国会の上下両院がすでに 1995 年春に同条約の批准を行っていたにもかかわらず、同条約の加盟発効のための必要文書の提出が国連本部になされていないことが判明した。キルギス外務省に文書提出手続を助言するが、多忙を理由に半年間行われず、結局、当該文書が国連本部に到達するのに、その後半年あまりを要した（1997 年 12 月 17 日）。

目的 については、第二回の出張において政府側作業グループのメンバー（大統領府法律顧問、内閣法制局代表、最高裁判所判事、商工会議所仲裁委員、法務省代表など）に EBRD 作成の法律草案の説明をするが、政府側は、当該法律の適用範囲をキルギス国内における仲裁判断のみとし、外国仲裁判断については別個の法律を用意するとの見解を示した。このため、UNCITRAL モデル法に従い外国仲裁判断も含むべきであるとする EBRD 側と対立した。政府側が呈示した別個の法律とは、1950 年代のソビエト時代の外国判決執行に関する法律をモデルに、これに仲裁判断を付加したものに過ぎず、ニューヨーク条約の趣旨である、原則と

して裁判所の再審理を経ずに外国仲裁判断を承認、執行することと矛盾するおそれがあった。EBRD は、この点を指摘し、外国判決と外国仲裁判断の混同を避けるため UNCITRAL 方式で仲裁については外国仲裁も含むべきであると助言したが、政府側は、議会对策上ソビエト式の法律の体裁を主張し平行線となった。ロシアなど最近の移行経済国で採択された法制などをひきながら、いくつかの代案を示した書簡を大統領府の法務部担当者に送り、再考することを促したが、返答はなく、案件は中止されるに至った。

その後、政府側の主張する外国仲裁判断の執行を外国判決の執行と同じ旧ソビエト法をモデルに作成する方法は、EU - TACIS が法律執行に関する法制度整備として、キルギス政府に助言していたものであることが判明した。EBRD は、EU 側と話し合い、その理解と協力を得て、EU 側からも EBRD の助言を支持してもらった。その結果、政府側は、EBRD の方法論に基本的に同意し、EBRD 提出の草案の外国仲裁判断については、条約を遵守するとの一項を加えることに同意した。しかし、その後、政府側が本法成立を優先事項と考えなくなったのか、法案の議会提出が遅れ、現在第 目的の研修の実現までには至っていない（参考資料 45）。

また、仲裁そのものの概念が援助受入国に十分理解されておらず、また司法制度の運用について混乱が生じている。キルギス憲法裁判所は、近時、仲裁により裁判所の判断を回避して法的紛争を解決すること自体違憲ではないかとの疑義を表明しているとのことであり、また、経済裁判所と普通裁判所の間管轄をめぐる見解の相違から、事件を受理されない例も報告されている。さらに、高等裁判所への控訴自体制度的に違憲であるとの憲法裁判所の見解をめぐり紛糾しているとの情報もある。このような課題は EBRD の案件成立段階では予想もされなかったことである。ロンドン本部は現地の現状を理解しておらず、その助言内容には限界があるように思われる。

（２）破産法規則改正支援

破産法の改正が当初の予定より遅れたため、同法施行規則改正も遅れた。そのため、EBRD のコンサルタントが起草した改正案も古くなってしまったため、多少修正せざるを得なかった。いずれにせよ、新破産法が 1997 年秋に成立し、同時に、留保されていた民法の破産に関する規定も施行された。これによって、施

行規則の改正も順調に行われるとみられる。ただし、破産法が実際に機能するためには、さらに裁判官、弁護士等の研修などの支援が必要であり、USAIDがこの点積極的に支援していたが、新たに、ADBが破産法の支援プロジェクトを行うとのことである。

3 - 1 - 5 評価と今後の課題

(1) 国際商事仲裁法支援

当初の目的の、は達成され、段階的に一定の成果は挙げた点評価できる。しかし、他の援助機関との調整、援助受入国の政治的状況の把握が今後の課題といえよう。EBRDは、謙抑性の原則から、政府側の要請書に、当該案件に関し、他の援助機関に同種案件の要請を行わないとの一文を入れてもらっている。また、案件形成の段階においても、他機関との援助の重複を避けるため、関係機関に聞き取り調査を行っている。本件も政府の要請書にはそのような誓約があり、かつ案件形成段階においてEU-TACISの現地事務所から、重複はないとの聞き取りを得ていたにもかかわらず、EU-TACISの支援と重なり、しかも相矛盾する助言によって、結果的に政府側も混乱するという結果を招いている。国際商事仲裁法プロジェクトと、法律執行法制プロジェクトが重複した支援となるかは、その内容を注意深く検討しないとわからない。その意味で、他の援助機関との調整においては、相手の案件の内容にまで立ち入った調査が必要であると思われる。そのためには、案件形成の段階から調整するために、相互の信頼と協力関係を樹立する努力が必要であろう。

他方、政府を説得できても、法案は議会を通過しなければならず、そのためには政治的な要素を勘案して案件を作成し、かつ柔軟に実施していくことが必要になる。特に、援助受入国の当事者性の尊重と援助機関の目標達成のバランスをとることが重要であろう。援助受入国の実情を踏まえながら、段階的に目標を立てて実施していくことが望ましい。

また、国際仲裁法の支援において、国際法、民事訴訟法など直接関係する法制度だけでなく、憲法上の問題点など法体系上のあらゆる観点の精査が必要である

ことも教訓となる。

(2) 破産法規則改正支援

現地に長期滞在して破産法の制定に始めから関わっている者に監督をしてもらうことによって、破産法改正そのものが遅延しても、その施行規則の改正案が無駄にならず、それが生かされたことは評価される成果である。すなわち、法律制度整備は、法律を作成する作業のなかの議論を通じて、援助受入国の環境に合わせて徐々にその技術移転がなされていくべきものであり、その過程では、法律は成立しても機能せず、新たな問題点が提起され、度々改正されることもまれではない。試行錯誤があつてこそ、真の成果が得られるべきものであろう。したがって、長期的視点から、忍耐強く支援に関する必要がある。

今後は、法律の有効性・実効性のための研修などへの貢献が必要とされよう。

3 - 1 - 6 我が国による支援の可能性

本件は、JECF からの資金提供を受けていることもあり、キルギスの国際商事仲裁法および破産法の各実施に関する司法研修プロジェクトを我が国が引き続き発展的、長期的に実施することも可能ではなかろうか。

3 - 2 EBRD - IDLI による中欧イニシアティブ (CEI) : 商事法研修プロジェクト

3 - 2 - 1 背景

1994年5月、EBRDは、イタリア政府中欧イニシアティブ基金が資金提供する、ボスニア・ヘルツェゴビナ、チェコ、クロアチア、ハンガリー、旧ユーゴスラビ

ア・マセドニア、ポーランド、スロバキアおよびスロバニアの8ヶ国の中欧イニシアティブ（CEI）²加盟国の法律家を対象とする2年間の商事法の研修プロジェクト（約250万ドル相当）を承認した。同プロジェクトの主要な成果は、17の各国内商事法ワークショップと長期研修のための17の奨学金の供与である。ワークショップのトピックは、証券市場、コーポレート・ガバナンス、プロジェクト・ファイナンスなど、EBRDが移行経済国で経験する法的課題に対処できるための実務的法律研修を行ってきた。同プロジェクトのコンサルタントは、第2章でその活動を概観したローマに本部を置く法律研修を行う国際機関であるIDLIであった。

EBRD法務部は、1996年8月、余剰予算の範囲内で同年12月末日まで同プロジェクトを延長した。CEI事務局による資金提供および援助受入国の支持を受けて、同年11月1日、EBRD法務部法制移行チームは、同行の業務委員会に同プロジェクトの2年間の延長を諮った。しかし、同委員会は、研修活動への関与を制限するのが現在の同行の方針であるとして判断保留となった。

このため、同チームは、新プロジェクトの内容をEBRDの優先事項にかなり絞り込むことによって、同プロジェクト延長（約74万ECU）の再提案をし、同年12月13日同委員会の承認を得た。これを受けて同チームはIDLIと契約交渉にはいり、とりあえず、1997年7月まで余剰予算の範囲内で延長契約を結び、同年8月、同委員会の承認を得た新規予算による1999年7月までの2年間の契約を締結した。

3 - 2 - 2 目的

EBRDの投融資案件に直接関係しない研修は行わない原則の例外として、法制の移行に大きな影響を与える核心的商事法について厳選された法律家を研修する。特に、裁判官、規制当局者、行政官、弁護士能力を向上することにより、法律の実施、適用、執行面の有効性強化を図る。法制移行チームの法制支援プロジェクトとEBRDの投資に係る研修に絞ることによって、法制支援の商事法の有

²現在、アルバニア、ベラルーシ、ブルガリア、ルーマニア、モルドバおよびウクライナの6ヶ国を加えた14ヶ国およびオーストリア、イタリアを加盟国とする地域協力プログラムである（参考資料46）。

効性強化を補強する。

3 - 2 - 3 援助方法・対象

IDLI が EBRD の受託者として、EBRD 法制移行チームの指示にしたがって研修プログラムを作成し、同チームの承認を得て、同チームが必要とする研修の実施を行い、EBRD はこれを監督する。その内容は、つぎのとおり。

1 延長前のプログラムでは、商事法に関する 17 のワークショップが援助受入国内で行われた。各ワークショップの期間は 5 日間であり、現地法律事務所、金融機関、会社、政府機関から現地の法律家 20~25 名が参加している。教官は、そのトピックに関する専門性に応じて、国際法律事務所、銀行その他の弁護士が招請された。ワークショップは、参加者と教官相互の積極的な意見交換を特徴としている。

延長後の援助受入国内における 12 のワークショップも基本的には同じであるが、法制移行チームの支援により改革された商事法制に直接関連するテーマであることが要件とされた。

5 つの地域的ワークショップ。

延長後ボスニア・ヘルツェゴビナの安定のため、その地方における特別研修 2 つが加わった。

ローマ・ベース長期研修への奨学金の提供。

IDLI は、ワークショップで使用する教材を CEI 加盟国すべてと EBRD に送付する。ワークショップの設定、参加者の選定は、CEI プログラムの関係機関が指定し、EBRD が同意するカウンターパートが、つぎの要件を備える者から選定する。

EBRD の投資において、EBRD またはその融資先の投資家に対して助言を行うことが期待される民間の弁護士

EBRD の法制支援プロジェクトが関係する法制の整備、または EBRD の活動に直接関係する法制の整備を支援する機関が関与する法制度整備を担当する政府の職員

法制改革のためにその支援を必要とする議会関係者または政府職員
 制定された法律を実施する政府職員
 制定された法律を適用、執行する裁判官
 その他、EBRD の事前の承認を得た法律家

本研修プログラムを開始した 1994 年 12月から現在までのワークショップを表 3-1 として示す。

表 3-1

開催国	内容	カウンターパート
ポーランド 1994 年 12 月	投資に関する助言	ポーランド弁護士会
ハンガリー 1995 年 2 月	資本市場での調達手段	エトバスロナンド大学
スロバニア 1995 年 3 月	EU と WTO の競争規制	AGENCIJA
マセドニア 1995 年 5 月	コーポレートガバナンス	マセドニア商事弁護士会
スロバキア 1995 年 5 月	会社の評価手法	スロバキア弁護士会
イタリア 1995 年 6 月	投資と貿易における法律	N / A
チェコ 1995 年 9 月	プロジェクトファイナンス	法律教育情報研究所
オーストリア 1995 年 10 月	仲裁と調停	PROBOS
スロベニア 1995 年 11 月	EU との取引上の法律問題	AGENCIJA
クロアチア 1995 年 11 月	知的財産権	クロアチア弁護士会
ポーランド 1995 年 12 月	会社役員の方行の刑事責任	ポーランド弁護士会
オーストリア 1996 年 4 月	民営化と外国投資	PROBOS
ハンガリー 1996 年 4 月	EU と WTO の工業所有権	エトバスロナンド大学
スロバニア 1996 年 5 月	M & A 民営化後の買収	AGENCIJA
スロバキア 1996 年 5 月	JV とフランチャイズ契約	スロバキア弁護士会
イタリア 1996 年 6 月	中欧における商事仲裁	N / A

マセドニア	1996年9月	交渉技術	マセドニア弁護士会
イタリア	1996年9月	プロジェクト形成手法	N/A
クロアチア	1996年10月	証券と投資ファンド	クロアチア弁護士会
ポーランド	1996年10月	知的財産権の実施と調和	ポーランド弁護士会
チェコ	1996年11月	貿易と銀行活動のEU規制	法律教育情報研究所
マセドニア	1997年4月	エネルギーコンセッション	マセドニア商事弁護士会
ボスニアヘルツゴビナ	1997年5月	テレコム法の改正と実施	PROEOS
スロベニア	1997年6月	コーポレートガバナンス	AGENCIJA
クロアチア	1997年6月	破産法の法と実務	クロアチア弁護士会
スロバキア	1997年9月	担保法：銀行と破産と担保	スロバキア弁護士会
ブルガリア	1997年12月	コンセッション法	民主主義研究センター
ハンガリー	1998年4月	資本市場	エトバスロナンド大学
チェコ	1998年5月	資本市場と証券委員会	法律教育情報研究所
クロアチア	1998年6月	担保取引法	クロアチア弁護士会

*イタリア、オーストリアでのワークショップは地域的ワークショップである。

なお、1995年10月にオーストリアで行われた「仲裁と調停」に関するワークショップの情報は参考資料47を参照。

3 - 2 - 4 実施に伴う困難とそれへの対応

(1) EBRDの制約要因

EBRDは、国際機関でありながら、民間投資銀行と同様、健全な銀行原則によって利潤を追求する団体としての面も合わせ持つ。同プロジェクトが最初に承認

された 1994 年 5 月当時は、まだ開発銀行としての公共政策的な面をもっていたが、その後投資銀行的色彩を強め、バランス・シートに乗らない案件は切り捨てられる傾向にある。研修は、成果がすぐに数字に反映されるものではなく、EBRD は例外としてしか行えないため、長期的観点にたった研修は困難である。これを補完するには、世銀、ADB、UNDP など研修プロジェクトも比較的自由に行える国際機関または JICA のような、二国間援助機関で研修事業に経験のある機関と連携していくことが考えられる。

(2) IDLI の制約要因

援助受入国のニーズを把握しても、EBRD の優先事項との関係で、臨機に応じた効果的対応ができないこともあるようである。現在、経験の蓄積の上にプロジェクト評価基準を開発しており、より効果的かつ説得的なアプローチを模索中である。

3 - 2 - 5 評価と今後の課題

現在までのところ、援助受入国からの評価は高く、そのため今回の延長が可能となったものである。研修実施者としての IDLI の評価も高い。研修の評価手法は、参加者の直後評価と、一年後の実務上に生かされたに関する評価を行っている（参考資料 47）。

今後、上述したように長期ベースのまたは継続的研修を可能にするため如何に他の機関と協力、連携して行くことができるかを制度的に研究、実験してみることが課題であろう。また、研修の効果の評価についても研究を深めていき、プロジェクト形成、実施にフィードバックしていくことが課題となる。

3 - 2 - 6 我が国による支援の可能性

CEI の地域を離れ、EBRD の他の地域においても、研修のニーズは高い。特に、

中央アジアは、多くの法制が成立しているがほとんど機能していないのが実情である。したがって、イタリア政府出資による CEI 商事法地域研修プロジェクトの中央アジア地域版として、**日本政府出資による CAI(Central Asian Initiative)** ともいふべき、**商事法研修プログラムを中央アジアにおいて EBRD と連携して行う**ことが考えられる(参考資料 45)。

3 - 3 USAID、世銀および UNDP によるラテン・アメリカおよびカリブ諸国における司法改革支援から得られた教訓の総括

3 - 3 - 1 背景

ラテン・アメリカおよびカリブ諸国の経済開発において、司法の機能強化は特に重要であった。内戦、軍事政権など不安定な政治情勢のなかで、この地域のガバナンスの向上と民主化の促進による持続可能な開発には、武力によらない紛争解決のための司法の果たすべき役割は大きかったからである。したがって、現在では主要な国際および二国間援助機関のほとんどが、武力紛争の抑止をも視野に入れた司法強化のための支援を展開しているが、その先駆的役割を担ったのは、国連および米州機構(OAS)による人権諸条約の批准実効化を進めていた USAID である。

この種の支援は、1960年代の米国における「法と発展」(Law and Development) 学派の影響による、途上国の法学教育支援に淵源する。フォード財団と USAID は、アジア、アフリカおよびラテン・アメリカにおいて米国学法教育を行い、かつ同地域の教授を米国に招いて法学教育の方法論などを教えるという支援を行っていた。しかし、米国内でもこのプログラムは帝国主義的、欧米中心主義的であるとの批判が高まり、1970年代には中止された。

1970年代半ばからは、USAID は、国連および OAS の支援を得て、民衆のための法律扶助(特に女性の権利の実現に焦点)を支援に方向転換するが、その活動はフォード財団およびアジア財団に引き継がれる。支援の特徴としては、ジャーナリズムによる事実調査、世論調査、NGO の強化などが挙げられる。

1980年代半ばからは、エルサルバドルの内戦などを受けて、米国は、コス

タリカにある国連犯罪防止研修所への資金および技術協力を通じて司法の独立と民衆の司法への信頼を高めるプログラムによる司法研修、法制改革などを行った（法務省は援助機関の資金で研修所を設立）。その後、カナダ、ドイツ、イタリアおよびスウェーデン開発援助機関が相次いで同プログラムに参加し、また司法運営だけでなく、法の支配一般の促進のためのプロジェクトを新たに支援し始めた。UNDPもこの段階で参加してくるようになった。

1990年代にはいるとUNDP、IDB、世銀などの国際機関の活動が活発になる反面、USAIDの影は薄くなり、他方、カナダ、ドイツ、スウェーデンに加え、スペイン、デンマーク、オランダ、英国、そしてEUが司法改革支援に参加してきた。その共通の関心事項は、法の支配、ガヴァナンス、人権または参加型民主主義である。良い司法制度なくして平和も開発も持続しないとの認識が広く認められたのは良いことであったが、反面、司法の自己改革を鈍らせ、各機関同士の調整を欠き、経済自由化のために犯罪を抑圧することに支援が偏在することになって真の改革の障害になった面もある（参考資料48）。

3 - 3 - 2 目的

現在、関係機関の支援が目的とする司法強化（司法への信頼回復）の最終目標は、つぎのとおりにまとめることができる。

司法判断の予測可能性を高めること

収入にかかわらず民衆の裁判を受ける権利が実質的に保障されること

合理的機関内に処理されること

裁判所による適当な救済措置の実行

3 - 3 - 3 援助方法・対象

援助方法は、助言、研修、組織・制度づくりへの無償・有償による資金提供、専門家派遣、研修受入などであり、その対象は、以下のとおり総括されよう（参考資料2）。

(1) 司法の独立

司法の独立については、制度的、組織的および運営管理面を考えなくてはならない。司法における汚職を撲滅する必要がある。特につぎの点に留意する。

裁判官の任官および昇進システムの改善（透明性、能力主義）

綱紀に関する規定の整備

人材、能力育成

(2) 司法行政

特につぎの点に留意する。

裁判所の運営の効率化および司法行政における自治

司法予算（十分かつ独立した会計の保障）

裁判所施設の改善（修復、近代化）

事件の管理（未済事件の円滑な処理）

(3) 手続法

人権保障のための口頭主義を導入するための刑事訴訟法の改正などがある。

(4) 裁判を受ける権利の保障

特につぎの点に留意する。

裁判外紛争解決制度の発展、活用によって、より身近な解決を指向し、かつ裁判所の負担を軽減する。

裁判費用権限のための法律扶助制度の確立と運用

簡易裁判所制度の導入により、少額事件についてより迅速かつ経済的な解決を図る。

他の障害の除去：心理的、物理的障害の除去

性差（女性の権利保障）への配慮

（５） 法律教育および研修

一般の法学教育から、法曹養成まで、広範かつ包括的教育。

（６） 弁護士会

弁護士倫理、法曹の独立性、専門能力の確保、また法律扶助のための弁護士会などの活動強化。

3 - 3 - 4 実施に伴う困難と今後の課題

援助受入国側が、司法改革が緊急かつ非常に重要であるとの認識を自覚していないこと、および改革のための政府内部でコンセンサスを得ていないことで、実施が困難な場合がある。政府内の各機関による司法改革の重要性の理解を得、その協力を十分にうることが難しいが、支援の実施上最も重要なことである。また、援助機関同士の調整が不十分のため混乱を生じていることもある。これらの点を改善することが求められる。

市場経済の導入でますます有効な司法の確立が重要視されている。すなわち、民間企業活動の促進と、その反面としての社会的弱者層の権利の保護の観点である。全般にこれまで一定の成果は挙げているものの、より良い支援をめざすため、つぎの3つの面に関するプログラムを作成することが考えられている（参考資料48の123および129頁）。

組織および司法官の社会的責任を含む制度面

立法技術および議会および行政機関と戦略的に作業を行うことなど規範面

改革への社会参加、日常の法的活動、法学部、汚職に対する社会的見方、公正さ、司法研修を含む文化面

特に、各援助機関の連携調整と、現地大学研究機関および NGO によるプロジェクト実施が重要 であろう。

3 - 4 ADB によるヴェトナムにおける法務職員の再教育プロジェクト

3 - 4 - 1 背景

1995～1996年にADBとUNDPが共同で実施した調査結果によれば、ヴェトナムの全ての政府法務職員に対し、法律分析、法律文書の起案、法律調査、問題解決および交渉に関する法律実務上の訓練が必要であるという。特に、市場経済の移行のための経済、商事上の急激な変化で特定分野の実定法についての再教育が必要とされている。そのため、法務省の法曹研修センターが継続的教育の実施機関として設立されることになった。また、ガバナンスの向上の上からもヴェトナム政府の法律家の能力向上が望まれており、各援助機関も様々な支援をしている。オーストラリアは、政府の法律家に英語および国際法の研修を行い、UNDPとデンマークは共同で司法能力、検察制度および国会の立法能力の強化を支援している。フランスは、フランス法のコースを教える機関を支援し、スウェーデン(SIDA)はハノイ大学、ホーチミン市大学その他の研修施設を支援している(参考資料49)。

3 - 4 - 2 目的

本件の実施により、ヴェトナムの法務官や弁護士、特に政府機関職員のため

の継続的法律教育の枠組みとなる機関が設立される。市場経済に適合する法律家養成のための再教育プログラム（1,200名の法律家を対象）の全国的な実施を担う幹部を養成することが目的である。国家、州、地方の各レベルの政府の法務職員が受益者だが、公共、民間の各セクターの相互理解促進のため、民間の弁護士も若干名対象とする。

3 - 4 - 3 援助方法・対象

以下の内容のため、実施予算 138 万ドルのうち、ヴェトナム政府負担部分を除く 120 万ドルの資金を無償で提供する。

教官の教育：教官養成のため 20 名の法律家を集中的に教育する。

再教育コースの支援

教材開発

カリキュラムの開発

3 - 4 - 4 実施方法

所管機関は法務省であり、法曹研修センターはハノイ大学の一部として設立され、実施機関として、教官養成集中コースを行う。実施期間は、30 ヶ月で、英語の研修も含む。本件のコンサルタントとして、ADB の調達規則にしたがって、国際競争入札の結果、メルボルン大学とシンガポールの研究機関の共同体がごく最近選定された。

3 - 4 - 5 評価と今後の課題

本プロジェクトはまだ開始されたばかりである。ADB によれば、**ヴェトナムにおける我が国の法律研修 協力と何らかの形で調整を図っていくことを望むとのことである。**

第4章 法制度整備支援の現状

本章では、第2章において検討した各援助機関の目的、内容・方法、課題、今後の方向の比較を念頭におき（表4-1及び図4-1参照）、第3章の事例研究の分析結果も踏まえ、海外援助機関が実施する法制度整備支援の動向について簡潔に取りまとめる。また、若干ではあるが今後の法制度整備支援のあり方にも触れ、第5章で我が国の協力のあり方を論ずる際の起点の一つとしたい。

年間予算規模等の比較から、法制度整備支援を積極的に実施している機関は世銀、UNDP および USAID であろう。これらが最も包括的な支援を行っており、世界の法制度整備支援をリードしていることは間違いないが、その他のドナーも独自の支援を実施している。以下では、前章までの考察を踏まえ、目的、内容・方法、課題、今後の方向という観点から法制度整備支援の現況を総括することとする。

表 4-1 各援助機関対照表

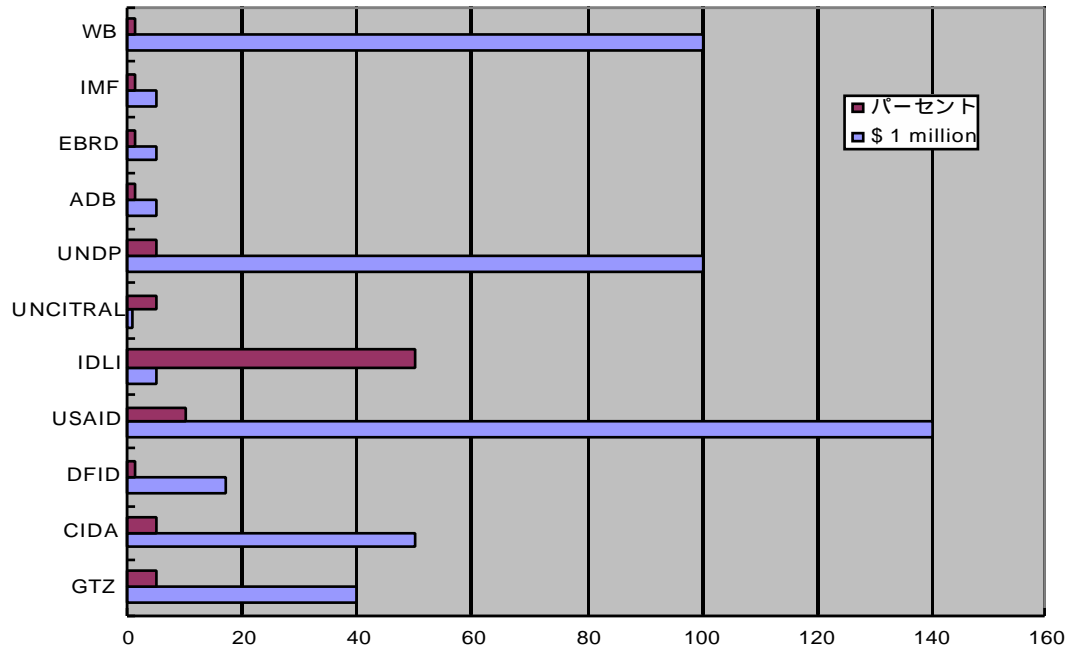
援助機関 *	予算	目的	内容・方法	課題	今後の方向
世界銀行	年間予算規模 :5,000万 - 1億ドル 全体の1%未満	経済・社会開発のためのガバナンス（汚職防止）移行経済（民間セクター）支援の主要任務	投資環境整備、行政、司法強化大規模、構造調整融資等の条件、無償（日本基金）、有償による総合的、チーム有り	援助受入国の当事者意識、優先順位、法律家の参加、政府内部、援助機関同士の調整、協力、長期的支援の必要	総合的支援のために投資としての法制度整備融資の増大、案件評価（法制改革と経済成長の指標化）手法開発
IMF	100 - 500万ドル 1%未満	通貨交換性確保、マクロ経済安定、経済開発（汚職防止）の補完事業	外為、銀行、税制関係の金融法の助言、無償（日本基金）、チーム有り	行政、司法の制度づくりなどによる法の有効性への支援不十分人的資源不足	制度づくりへの関与、他機関との調整、協力、連携
EBRD	100 - 500万ドル 1%未満	中・東欧移行経済国の市場経済化、民間投資促進のための EBRD 投融資案件の補完的事业	投資関連法整備助言、起草、研修等、モデル担保法の作成、無償（日本基金）、チーム有り	限定的支援で研修等による法の有効性支援の不十分、援助受入国の当事者意識、時宜に応じた支援	他機関との調整、連携による相互補完、援助受入国の一部資金負担要件、内部助言態勢強化、案件評価法の開発

ADB 100 - 500万ドル(融資額除く) 1%未満	アジアの途上国の経済・社会開発のためのガバナンス、民間セクターの発展のための主要業務	開発、投資、環境等の法制の助言、起草、制度づくり、研修等、融資条件、無償(日本基金)、有償	援助受入国の当事者意識、適応性、強力なカウンターパート、システムティックな方法、法制度改革の能力づくり	経済自由化、移行経済支援を優先、制度づくり、能力育成の強化、ADB内、法務部内の支援態勢強化
UNDP 5,000万 - 1億ドル 1 - 5%	持続可能な人間開発のためのガバナンスの向上(人権/法の支配)	統治制度(議会、行政、司法)、人権、環境、貧困対策、市民社会の法へ支援への無償資金提供	援助受入国実施能力、カウンターパート、UNDP職員の能力向上	要請の増加に対応するUNDPの態勢強化、プロジェクト評価手法、基準、指標を作成中
UNCITRAL 10 - 50万ドル 1 - 5%	国際商事取引に係る民商事法統一による国際取引の増進	国際商事取引に関する法制の助言、研修、信託基金により無償	国連の財政難で資金、人的資源の確保が課題	予算の獲得努力および他の機関との研修プロジェクト等の共催
UNHCR 不明	難民、人権保護のための法的環境、司法整備	難民、人権に関する法制の助言、研修、信託基金により無償	難民排出の原因除去のための持続可能な発展への支援	現場担当官の戦略の策定、UNHCR機能強化
OECD 不明	先進国の協議体として移行経済支援、汚職防止	金融・財政・税務関係法のセミナーによる一般的助言	政策対話のみで、技術協力はできない。	他機関との調整協力
欧州評議会 不明	人権保障、民主化、法の支配を通じて欧州共同体への加入を促す	人権、民主化、法の支配(司法の独立)に関する法制の助言とセミナー	一般的セミナーなど対話中心の支援で、詳細かつ具体的な技術協力ではない。	同様な対話中心のソフト・アプローチが取られるものと思われる。
EC 不明	人権保障、民主化、法の支配の拡大	人権、民主化、法の支配に関する法制、法案への助言、セミナー、資金援助	手続の複雑さ、遅れなどから案件成立、管理が非効率、他の援助機関との調整	権限の地域事務所への移譲、EC内部の手続の効率化と他の援助機関との調整
IDLI 100 - 500万ドル 25 - 50%	国際的法律研修機関として、人権、民主化、法の支配(司法の独立)の促進	各機関の委託を受けて、金融商事を中心とした法の研修を実施、専門家派遣	研修の実施を委託された案件の資金の安定供給	案件評価基準の作成、ビジネス界、法律事務所等とのパートナーシップ

英国 1,000 万 ポンド (1,700 万ドル相当 - DFIDのみ) 1%未満	DFIDは開発(ガ ヴァナンス)、移 行経済支援、BS* は、英国の法制、 法律家、英語の利 用を通じて人権/ 法の支配の促進	貧困解消など社会 開発、女性の参加地 位向上を優先、法 制、その制度づく り、法律扶助等、助 言、研修等への無償 資金提供、チームな し	DFIDの資金、人的 資源不足、法律家活 用の制度整備、法制 支援の専門家、特別 な配慮(ハンドブッ クでは不十分)	DFIDによる法律 家の参加確保、ア ジア金融経済危機 への対応(世銀内 に特別基金の設 立)
USAID 1億4,000万ドル 10%程度	世界戦略(予防外 交)としての人 権、民主化、法の 支配(司法の独 立)持続可能な開 発、移行経済支援	各種法制整備の助 言、専門家派遣、研 修受け入れプログ ラムの企画、その実 施の資金提供、民間 協力、国際機関プロ グラムへの無償資 金協力、チーム(法 律家含む)有り	援助受入国側の抵 抗、教訓を生かす手 法、案件および法制 評価基準の開発	法制の実施、運 用、適用、執行段 階の支援を強化、 評価基準の作成
CIDA 1,500 - 7,500 カナダ ドル(1,000 - 5,000 万ドル相当) 1 - 5%	人権、民主化、グ ッド・ガヴァナ ンスの発展と開発 そのもの 図4-1	様々な法制、司法制 度の助言研修を専 門家に委託、施設建 設および資材購入 のために無償資金 協力による協力特 別チームなし	援助受入国の主体 性、優先順位との適 合、文化等への配 慮、現地専門家、パ ートナーの活用、他 の機関との調整、長 期的視点	カナダにふさわし 分野の特定、実施 の案内となる指針 の作成、最良のパ ートナーを見つけ る人的資源確保の ためのプログラム
GTZ 1,500 - 7,500 万マル ク(800 - 4,000万ド ル相当、但し公共セ クターのみ) 1 - 5%	移行経済国:市場 経済移行のため の投資環境整 備、アフリカ:ガ ヴァナンス、ラテ ン・アメリカ:法 の支配の確立	各種法制起草、組織 制度づくり、人材養 成のため助言、専門 家派遣、研修受入、 法律情報頒布、法律 扶助のために無償 資金による協力、特 別チーム(法律家含 む)有り	新たな法律が機能 しない。法律一般へ の信頼が低い、法律 制度づくり、扶助の 強化、援助機関の調 整、援助受入国の主 体性、当事者性、コ ンサルの援助受入 国に対する理解と 法的知識、経験不足	法律教育、研修強 化、民法、土地法、 企業活動のための 法律等一般法の支 援強化、移行経済 国においては消費 者保護、競争法導 入、援助受入国、 援助国、機関の意 見交換のための会 議の開催

*注:各機関で法整備支援の概念が違い、また格別そのための予算のデータもないところがほとんどである。数字はあくまで、聞き取りの結果による筆者の推定に基づく比較のための便宜上のものに過ぎない。特に、ADBについては、法制度整備関連融資の金額が除外されており、英国はDFID以外にもたとえばブリテッシュ・カウンセルが法制度整備支援をかなり行っている点、さらにGTZの予算額も公共セクターのみをベースにしている点に注意を要する。図4-1にこの前提の上で、各機関の同予算規模を比較したグラフを掲載した。

図 4-1 機関別法整備支援予算（予算額・全予算に占める割合）



4 - 1 目的

本調査研究の対象とした各援助機関における法制度整備支援の主要な目的は、つぎの3点に集約されよう。

人権・民主主義の実現 / 持続可能な開発のためのガバナンスの主要構成要素としての法の支配の確立（行政の透明性・司法の独立）

移行経済の市場経済化 / 民間セクター発展（投資促進）のための制度的インフラの実現と法の支配の確立

武力紛争の予防としての法の支配の確立

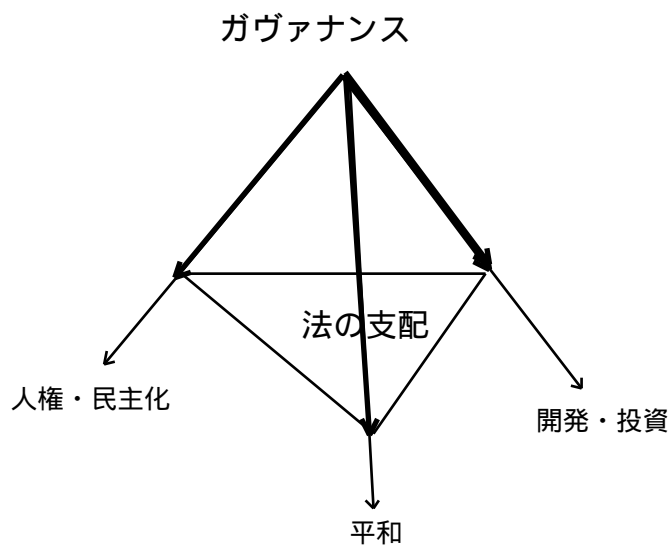
各援助機関は、それぞれの任務とその限界に応じて上記いずれかの目的を強調しているが、基本的には以上3つの要素をある程度包摂しているといえる。ただし、「武力紛争の予防としての法の支配の確立」という目的については、ここで補足説明を要しよう。第3章の事例研究で取り上げたラテン・アメリカの内戦終結協定に関する司法強化支援などは、紛争抑止という観点を有している。第2章で触れた UNHCR についても、同事務所が中央アジアで実施している司法制度整備支援は、武力紛争抑止を視野に入れた難民問題の予防的対策とも位置づけられる。また、UNDP や USAID も同様の考えからルワンダにおいて司法支援を積極的に行っている。

さらに、本調査研究の対象とはなっていないが、UNTAC（国連カンボディア暫定統治機構）などの国連 PKO における法整備支援は、紛争の平和的解決としての法の支配の確立をめざしていた（参考資料44）。この背景には、法の支配の確立が、武力紛争等を抑制する一要素となるという認識があると考えられる。

さて、既述の3つの目的は、相互に排他的関係にあるのではなく、むしろ連続しており、相互依存、補完関係にあることに留意すべきである。すなわち、平和なくして開発・投資はなく、開発・投資なくして人権・民主化はなく、さらに人権・民主化なくして平和はあり得ない。たとえそれらが独立に存在しても、持続可能なものとはなり得ないであろう。グッド・ガバナンスに関する議論は多岐にわたるが、これら諸目的の相関関係についてグット・ガバナンスの概念を頂点に据えつつ、法の支配を柱石に敷いて整理したのが次頁の概念図（図4-2）で

ある。即ち、法制度整備支援の3つの目的とグッド・ガバナンスの構成要素を連動した上、法の支配を中核に再定義 - 相互依存関係にある3つの目的を実現していく上で必要な政策立案、運営能力およびこれを制度化した法制度 - することも可能ではなからうか。実際に、法制度にしたがって行政が行われ（行政の透明性）、紛争解決に公正に法が適用される（司法の独立）ことによって法の支配は貫徹され、法は本来の制度としての機能を果たすことができるわけである。少なくとも、有効な法制度を欠いては、グッド・ガバナンスの促進はありえない。

図 4-2 概念図



以上の理念や目標の説明に加え、あるいはそれらとの関連で、特に二国間援助機関がそれぞれの国益を反映している事実にも留意を要する。USAIDには、湾岸戦争後に「民主主義と法の支配」担当局が設置され、また法制支援について比較的大きなプレゼンスが旧ソ連の移行経済国に置かれている¹のも、米国政府による予防外交の戦略的位置づけが背後にあるからだと思われる。

また、ブリティッシュ・カウンシルが明言するように、自国の法律、法律家、言語の利用度を高めることによってその影響力を強めるという目的も否定できない。さらに投資という観点から言えば、この種の知的支援の背景には経済的な

¹ カザフスタンのアルマティには、200名以上のUSAIDの職員が常駐しているとのことである。

進出への足がかりを築く意図も当然あり、これが米国の大手コンサルタント会社および弁護士の積極的な参加の動因となっているようである。

4 - 2 内容・方法

支援の内容・方法は、いずれも政府の要請に基づき主権を侵害しないことにはなっているものの、世銀、IMF、ADBのように構造調整融資のコンディショナリティーや、投資案件の融資契約の条項として、そのかぎりにおいて、いわゆる国際基準としての法制の整備を事実上強く求めるものから、OECD、欧州評議会²のように一種の**政策対話**として一般的情報の提供、助言にとどまるものもある。

無償資金を利用して、法律・規則の起草や法政策を助言する支援が一般的であるが、研修を行うことも多い。 国際開発金融機関は、そのための資金援助だけでなく、自ら支援プロジェクトを作成、または自ら助言する**法律専門家によって構成されるチーム**を有している。UNCITRAL、IDLIは専門国際機関として自ら、または他機関からの資金を得て技術を提供する。これに対し、UNDPは資金提供のみ行う国連機関である。二国間援助機関では、USAIDとGTZは自前の専門家チームを有するが、英国DFIDとCIDAは未だこのような態勢にはない。ただし、USAIDは、基本的に資金提供を行うのみで、自ら助言などを行うことはないようである。

世銀、ADBは近時**総合的な支援のために法制度整備融資**を行っていることが特に注目される。世銀、ADBは政府側が法制度、司法整備が投資に値すると考えはじめていると評価する一方、GTZは、むしろ法制度整備は国家内部の必要性から行われるものであって、外部からの押し付けにつながるとして法制度整備のための融資には消極的である。無形の国家制度の樹立のための資金を外部から借り受けることには確かに議論はあろうが、国際機関によって援助受入国の主権および主体性、当事者性を尊重して行われるかぎり、認められて良いであろう。ただし、慎重な判断が求められるのは当然である。

²ただし、EUの加盟の政治的要件が同評議会の加盟を認められることであることから、EU加盟をめざす各国は人権・民主主義などの価値の共有を求められる。同評議会はそのための制度づくりを支援するわけである。

4 - 3 課題

4 - 3 - 1 法律の有効性

途上国の現状に応じた法規の起草やその立法化は容易な作業ではない。ただし最大の課題は、ほとんどの開発援助機関が指摘するとおり、制定された法律が必ずしも十分に機能していない（実施、適用、執行されていない）という事実である。法が実際に機能するような状況や環境の創造も法制度整備支援に内包される要素であれば、単なる立法への手助けをもってその目標が達成されたとは言いがたい。法律自体、これを認識し、信頼し、尊重し、これにしたがって行動するという、人々の主観的確信の中に存在する。仮に手続上、機械的に立法がなされても、人々がこれを無視するのであれば、実質的に法律ではないということである。法律として人々が確信する過程の支援は、単なる法律起草の支援では終わらない。法律として守られるための制度づくり（たとえば、担保法における担保権登録制度）、そして十分な教育や人材の養成が主要な実施内容として支援に組み込まなければならない。

また、援助受入国自身の現状からかけ離れた法制は、およそ機能しようがない。したがって、その国の文化伝統を尊重するとともに、援助受入国自身の当事者性、主体性を生かし、現地の実務家や有識者の助言に真摯に耳を傾け、それを重視することが大切であろう。

4 - 3 - 2 法制の矛盾

さらにまた、各法律は単独で完結しているのではなく、法体系の網の目によって相互依存、補完し合っているものであるから、法律が相互に矛盾しないように整備をすすめることが肝要である。ところが、多くの機関が指摘するとおり、援助機関同士の調整が十分でないため、法律相互間に齟齬をきたすだけでなく、第3章の事例研究で示したように、同一の法規制対象に対して相矛盾する助言をすることで、援助受入国がかえって混乱することもある。

4 - 4 今後の方向

4 - 4 - 1 法律実施面の支援の強化

上記課題から、多くの機関は、法の有効性、実効性を高めるための支援をめざしている。そのためには、法律の起草から、実施制度づくり、研修を含む総合的な手法が志向される。

4 - 4 - 2 援助機関同士の調整と協力による相互補完の制度化

一方、各機関は万能ではなく、その任務や目的によりそれぞれ違った面からの法制度支援を行っており、必ずしも総合的な支援ができるわけではない。しかし、上述のとおり、法制は単独で完結しているのではなく、法体系の網の目によって相互依存、補完し合っており、その中でのみ機能するのであって、矛盾のない体系的支援を必要とする（例えば、第3章キルギスの事例研究参照）。したがって、各機関の資源をより有効かつ一環性をもって総合的支援に結び付ける必要があるため、ほとんどすべての機関が一様に指摘するように、今後、各援助機関同士の情報交換、調整、協調、協働がより頻繁に行われ、かつ、これが制度化されていくことになる。

第5章 法制度整備支援に係る我が国の協力のあり方の検討

5 - 1 我が国の法制整備支援の現状と課題

我が国は、JICAの重要政策中枢支援協力の一環として、平成8年度より、「ヴェトナム重要政策中枢支援：法整備」事業を開始し、ほぼ同時にカンボディアの司法制度整備支援の一環として同国の法律家の研修員受入れも開始した。ヴェトナムにおいては、平成8年末から3年間の予定で、長期専門家として初めて弁護士一名が同国法務省に派遣され、ヴェトナム側のニーズおよび法制の現状を調査し、日本側との連絡、調整をし、かつ法制度整備に関する助言を行っている。カンボディアについては本年から、本邦より法学研究者および弁護士がそれぞれ短期専門家として派遣され、主に同国のニーズの調査を行っている。また、他のインドシナ諸国およびモンゴル、中国などアジア諸国からも我が国の法制度整備支援への期待が高まっている。

しかし我が国は、いくつかの制約要因 - 法律専門家や法律実務家の確保の困難等 - により、一国の法制に係る支援を最近に至るまであまり行ってはいない。法制支援に関するこれまでの例は少ないが、国連アジア極東犯罪防止研修所¹（東京府中市）はJICAの研修員受入事業として、アジア諸国の刑事裁判官、検察官、警察官などの刑事司法研修などを実施している。これについては本調査研究の範囲外でもあり詳細には立ち入らないが、主にアジアの途上国の刑事司法に携わる幹部またはその候補者を対象に、我が国を含む各国の刑事司法制度や実務の内容を紹介するとともに、情報交換を行っている。我が国の法務省の法律家（検事、または裁判官が出向する場合もある）、警察官、大学関係者、外国人有識者等が教官となっている。

法務大臣は、近時、財界からの寄付による財団法人国際民商事法センターの設立を認可した。また近年中に、大阪において、国連極東アジア犯罪防止研修所の民商事版である国際民商事法研修所が開設される予定がある。

¹ 国連アジア極東犯罪防止研修所（UNAFEI）は、昭和36年に日本国政府と国際連合の間で締結された協定に基づいて設置され、昭和45年以降は日本国政府（法務省）が運営及び財政負担の責任を負うこととなり、現在に至っている。事業内容は、アジア・太平洋地域における警察、検察、裁判、矯正、保護その他の刑事司法関係機関の高官等を対象とした犯罪防止及び犯罪者の処遇に関する国際研修の実施並びにこれら刑事政策に関する諸問題についての調査研究である。

しかし、我が国においては、主要な法制以外、日本の法律、規則の英訳も不十分なようであり、弁護士の数も諸外国に比して著しく少なく、民事、商事法実務に関して支援できる専門家も極めて限られているのが現状である。

以上のような事業を除いては、我が国は法制度整備支援に関する経験が浅く、特に今後、民商法関係の整備支援の増加が見込まれることから、つぎの点を課題として挙げることができる。

知的支援の1つとしての理念と目的：法制度整備支援の理念上の拠り所とはどこにあり、この支援の上位目標は何か。

我が国の比較優位性と今後の重点分野：我が国の比較優位性とそれに基づく役割や重点分野は何か。

支援における実施機関の基本的留意事項：法制度整備支援の特性を念頭に置いた場合、実施機関側の基本的留意点は何か。

支援における専門家の基本的留意事項：現場で専門家が配慮すべき点は何か。

今後の我が国の実施体制についての検討：関係省庁・機関の協力・連携のあり方、それぞれの機関の今後の役割は何か。

今後のJICAの役割についての検討：JICAが担うべき今後の役割は何か。

以下、前章までに取りまとめた海外援助機関における法制度支援の経験とその分析を踏まえ、我が国の協力の在り方について、上に列挙した論点について検討を加える。

5 - 2 知的支援の1つとしての理念と目的

我が国の法制度整備支援への具体的な取り組みの方法について検討する前に、政府開発援助大綱（ODA大綱）の諸原則に見出される、この支援の理念上の基盤や上位目標について確認しておく。

我が国の法制度整備支援は、政府開発援助（ODA）の理念上、主要知的支援の一分野として、基本的に**グッド・ガバナンス（良い統治）**を促進する協力の一環として位置づけられよう。この考えは、1992年6月30日に閣議決定された

政府開発援助大綱（ODA 大綱）の基本理念に、

「.....自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）および基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と構成や『良い統治』の確保を図り、そのうえに健全な経済開発を実現することを目的として、.....」

とあることから導き出される。すなわち、法制度は、開発のためのインフラストラクチャーの一形態と位置づけられよう。

法制度は、同大綱が掲げる援助実施に際しての原則の内（ア）環境と開発の両立、（イ）国際平和と安定の維持・強化、（ウ）開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権および自由の保障、を実現する上で不可欠な要素である。また、第4章では海外援助機関の実施目的をグッド・ガバナンスを基軸に3点に整理したが、とりわけ、移行経済/民間セクター発展の支援および武力紛争の予防といった目的は、我が国のODAの目標とも合致するところであり、大綱に表象されたこれら諸原則は我が国の法制支援を実施する礎石ともなる。

5 - 3 我が国の比較優位性と今後の重点分野

第2章から第4章に至る検討の結果から理解されたとおり、法制度整備支援への各援助機関の取り組みは、過去10年程の間に本格化した新しい試みであり、これからの課題も少なくない。各機関は、それぞれの任務や目的の範囲で試行錯誤を繰り返しながら制約要因を克服し、近時のニーズの多様化や要請の増大に対処しようとしている。このような国際的な動向を見据え、今後、我が国が法制度整備支援を実施する場合、如何なる点が比較優位となるのか、その独自性を如何に発揮すればいいのかを考える時期にきているのではなかろうか。本節では、法制度整備支援における我が国の比較優位性を抽出するとともに、今後の重点分野についてとりまとめる。

5 - 3 - 1 複数の法体系を受容した経験

我が国の法体系は、明治維新の近代化の過程においてドイツ法（フランス法もそれに次ぐ）を中心としたいわゆる（欧州）大陸法²を継受し、第二次大戦後は、米国の影響下における民主化の過程で広く英米法を受容したものである。すなわち、我が国は、いわゆる混合法体系 - ドイツ・フランス法を基礎としながらも英米法により変更が加えられた法体系 - を有している。したがって、両法体系の内容を理解でき、両者の融合・折衷のプロセスを組み立てられる点で優位性が認められよう。

ちなみに、カナダはケベック州にフランス法体系を有する英米法の国家であるが、CIDA は援助受入国の（法）文化を認識・理解する上での自らの能力の高さを強調しており、これは我が国の比較優位性を考える際に一つの材料となろう。

5 - 3 - 2 グローバリゼーションの橋渡しの役割：特にアジアにおける比較優位

我が国の法制度支援における比較優位は、日本自体が、明治維新の近代化および戦後民主化の各過程において、大陸法および英米法をもとに法制度改革に着手し、法整備を押し進め、自国の法体制の構築に成功したという経験に裏付けされる。無論、時代背景と地域、文化・伝統を異にする諸国にとって、我が国の経験がモデルとしてそのまま適用されるわけではない。しかし、文化的親和性、とりわけ儒教文化を共有する諸国にとって、我が国におけるこれまでの法開発の経験は、他の先進諸国に比較して参考になることは間違いない。さらに近年、儒教文化圏外のアジア諸国からも、この分野における我が国の支援に期待がよせられている背景には、地域性、文化性における助言者としての我が国の比較優位性への認知があるからであろう。加えて、我が国のアジア地域研究、なかでもアジア法

² 英米法に対して大陸法と称される。英米における法体系が、裁判所による一種の慣習法であるコモン・ローの発見としての判例法(不文法)を基礎とするのに対し、欧州大陸諸国の法体系は、ローマ法を淵源とした法典法を基礎とする。近時は、その相違は相対的なものとなっているが、なお裁判観の違いなどが顕著である。

研究も、他国に決してひけをとらないレベルに達しているといえる。JICA も近時インドネシアにおける地域開発手法研究のなかで開発協力事業の資源として同国法を分析していることが注目される³。

近年、経済、社会、政治のグローバルイゼーションを背景とし、東南アジアの金融・経済危機を契機とした、IMF、世銀、欧州各国による金融制度改革の一環としてのデ・ファクト・スタンダード - 欧米諸国のいわゆる透明性（予見可能性）を高める法制度 - の同地域への導入が緊急課題として議論されている。我が国においても、行政改革や金融ピック・バンを起因とした規制緩和に伴い、法の整備が進められつつある。このような情勢を踏まえ、我が国がまさに世界（欧米諸国というべきか）のスタンダードとの接点を模索しつつ自国の法制度改革に取り組む努力をしている現在、他のアジア諸国と協力する好機であるとは言えないだろうか。すなわち、他のアジア諸国と同様、我が国自身が世界基準を国内の諸要素（歴史、文化、伝統、慣習等）とどのように折り合いをつけ、受容し、独自の体制を組み立てていくかが問われているのである。したがって、このような国内のダイナミズムとそこに発現する様々な規制や障害に直面して初めて、援助受入国側と同じ地平にたつことにより国際協力を行うことが可能となるのではないだろうか。

我が国は、明治維新も戦後も欧米の近代法を受容はしたが、それは和魂洋才の発想に基づいて、日本社会の当時の状況に合わせて換骨奪胎したものであった。このように我が国の法文化の独自性を近代法の中で生かし得たことが、今日の繁栄の一助となったとも言えよう。我が国は、この欧米中心のグローバルイゼーションの時代にあって、アジア諸国への近代法のいわば橋渡し役として、時には欧米に対する1つの対抗勢力（代弁者）として、「欧米のスタンダードやその適用のあり方が必ずしも普遍的・一律であるとは限らない」と主張することにより、アジア諸国の文化的適合性の観点から真のグローバル・スタンダードの形成に貢献していくことが求められる。CIDA 関係者は、当方が今回実施したアンケート調査において、この点は我が国の優位性であると指摘している。また、IMF が特にインドネシアの破産法制定後の組織制度づくり、人材養成等について我が国の協力を期待している（第2章参照）のは、同様の認識があるからであろう。我が国としても、この分野では経験も浅く、専門家の数も限られており、その点で国

³ 国際協力事業団国際協力総合研修所、『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』（平成9年12月）第8章「インドネシアの法と参加型開発」（新垣修 著）

際競争力も劣っている実情からすれば、国際機関または欧米の援助機関、これら機関の専門家と協力する過程で経験を積むことができるという意味でメリットがある。つまり、今後、我が国がこの分野で本格的に貢献していく上で人材育成は必須の条件となろうが、このような橋渡し役を担うことは、日本人専門家の育成にとっても好機となろう。

5 - 3 - 3 我が国が貢献すべき重点分野および具体的役割

以上の比較優位性を念頭に置いた上で、今後、我が国の貢献すべき重点分野および具体的役割について検討する。

(1) 法制度の有効性への貢献

第4章では、法制度における一般的有効性（実施、適用、執行可能性）に係る困難について抽出・指摘した。この点の是正を試みる場合、前節で抽出した我が国の比較優位性が諸問題の解決において重要な役割を果たすであろう。したがって、法制度支援の最終的な目標であり、かつ最も困難な分野でもある法制度の有効性向上において、我が国が貢献できる可能性は大きいものと思われる。例えば、現在 JICA がベトナムで実施しているような、**民事執行のための規則の作成、実務上の手法の移転、法曹養成などの司法分野の実施制度整備、人材育成など**を今後ますます発展させていくべきであろう。

(2) 調整者としての役割

我が国は、上で論述した比較優位性としての橋渡しの役割から一歩進んで、各機関の法制支援活動の**調整役**を担うことができないだろうか。国際的な支援により成立した法律が十分機能しないことに加え、ほとんどの援助機関が挙げる課題は、援助機関相互の支援における調整、相互補完の必要性である。この点において我が国の役割を期待する世銀、IMF その他国際開発金融機関の法制度整備支援

の最大のスポンサーは、日本（信託基金）である。また、我が国による司法支援のための信託基金設立を期待する UNDP にしても、米国の拠出金滞納により、事実上トップ・ドナーとなっている我が国への期待は大きい。要するに、これら国際機関における我が国の発言力は、本来相対的に高いのであって、拠出金、信託基金の有効活用の観点からも、各援助機関の調整、協力を促すために積極的な行動をとることが求められる。

（３）国際機関との連携

海外援助機関が希望しているように、今後、有効かつ効果的な法制度整備支援を確保する上で、**国際機関との情報交換、調整、協調、連携などを我が国が積極的に推し進めていく**ことが望まれる。たとえば、EBRD では、JECF で派遣された日本人弁護士が中央アジアの法制度整備を担当している。よって、第 3 章の事例研究で取り上げた、EBRD のキルギスにおける**商事法の実施に関するプロジェクトと連携した長期的司法支援**（3 - 1 参照）、また、EBRD の**法制移行チームの中央アジア地域の法制度整備案件と連動した中央アジア法律研修プログラム**（3 - 2 参照）など⁴において協力することも一案である。

5 - 4 支援における実施機関の基本的留意事項

本節では、本章におけるここまでの議論を踏まえ、また、法制度整備支援の特性を勘案しつつ、協力実施において我が国の実施機関が配慮しなければならない点を考える。

5 - 4 - 1 情報収集および現状・問題点の把握

実施機関や関連機関を通じたシステマティックな情報収集機能 - 特に援助受入

⁴ウズベキスタンには、大蔵省が金融制度支援を行っている。JICAもタシケントに事務所を設立することから、このようなプログラムへの発展も現実的に考えられよう。

国の法制の現状および問題点について - は、派遣専門家の個人レベルでの情報収集能力の限界に鑑み、極めて重要である。すなわち、要請によって法制度に係る情報を断片的に収集するのではなく、関連プロジェクト全体の見通しと法体系全体との調和、および他機関の支援やそれとの調整等を視座に据え、法制度整備支援の総合的な青写真を描く必要がある。

海外援助機関の中には、独自の情報収集体制や分析機能を有している組織も少なくない。例えば EBRD は、1995 年より、法律の有効性の分析・評価にまで踏み込んだ詳細かつ包括的な調査を実施しており、『トランジション報告書』においてその結果を報告するとともに（参考資料 6）、その内容を毎年更新している。同報告書では、調査結果を基に管轄国の法制度整備状況の格付を行ってもいる。管轄国側では、投資を誘致する上で EBRD による評価を重視せざるを得ず、情報提供などにも協力的である。これによって、同行の法制支援のフィード・バックを得ることにもなっている。

USAID も、移行経済国の法制度整備状況を含めた 1997 年度の『包括的現状報告書』（参考資料 34）の作成に資金提供しており、USAID の援助政策、案件の成果を評価する上でも役立っている。これらの手法は参考となる。

ADB の Law & Development Bulletin（参考資料 11）も、アジア諸国における各機関の法制度整備支援の案件の現状を知る上で有益となっている。

ところで、ヴェトナム法制支援プロジェクトの専門家が指摘していることだが、現地の法律を直ちに入手することが困難なこともある。したがって、既述の情報収集機能の強化に加え、援助実施機関は、援助受入国側との取り決めや履行の確保について方策も練っておく必要がある。

5 - 4 - 2 援助受入国側の主体性と当事者意識の醸成

案件の計画形成の段階から援助受入国の主体的関与を求めることにより、案件に対する当事者意識をもってもらうことが重要であり、各援助機関が指摘するところである。この点については、派遣専門家の努力が大切であることは以下で言及する。他方、援助実施機関の制度的なバックアップや手続き面での整備を考えることも必要である。例えば EBRD は、援助受入国側の優先順位とその関心の度

合いを確認するために、近時、原則として援助受入国側にごく少額の金銭を一種の保証金として負担する約束を求めることにした。二国間援助の場合、このような負担を求めるのことに制限もあるが、援助受入国側が真に必要とする支援に彼らが主体的に関わっていくという、自助努力を引き出すような手法を考えることは肝要である。たとえば、案件形成の早い段階から政府側の意見を聴取し、それを計画に反映させることが大切である。

5 - 4 - 3 カウンターパートの選定と関係者の支持の獲得

法体系ならびにその内部の法規はそれぞれ相互補完的に絡み合っており、多くの関係者の了解と協力を得なければ最終的に立法に至らず、立法されても実施できない事態にもなる。したがって、早い段階から関係者の幅広い支持と、政治的コミットメントを得るよう努力すべきであろう。一例を挙げれば、EBRD はカウンターパートの選定にあたって、関係諸官庁、職業団体、民間代表者および議会等の幅広い代表から成る**作業部会**の設置を同会メンバーの任命権を有する機関（たとえば大統領、総理大臣）に求め、（たとえば大統領令、または政令などによって）正式にその認可を受けている。

カウンターパートの選定および関係者の支持の獲得においては、つぎが留意事項として考えられる。

相手国側関係者の能力を査定し、カウンターパートを特定する目的で、事前準備段階において現地調査を実施することが望ましい。選定にあたっては、技術的能力のみならず、政府内での支持の獲得や総合的な実施能力なども勘案する。また、支援を受ける法制を所管している官庁だけではなく、国家予算および政策立案に関わる省庁の支持を得ることが望ましい。要請書またはコミットメントは、できるだけ高いレベルから提出されるべきである。

立法においては議会の役割は不可欠である。したがって、議会の支持者を確保しておく。

5 - 4 - 4 段階的アプローチ

案件の確実な実施を担保するため、たとえば、第3章の事例研究で紹介した国際商事仲裁法プロジェクト案件（EBRD）のように、段階的に目標を定め、各目標の達成によって、つぎの段階に進むという手法が参考となろう。これによって案件実施のインセンティブが高まり、また、仮になんらかの理由で案件が中断したとしても、各段階における成果は有効なものとして何らかの形で保管・蓄積され、以後に新たな展開を期待できる。

5 - 4 - 5 国際機関、欧米の機関などとの情報交換、調整、協働、連携

既述したとおり、我が国は、法（制度）のグローバルイゼーションという文脈で担うべき役割があり、それが橋渡しとしての我が国の優位性にもつながるわけである。したがって、世界基準の形成に關与する国際機関との情報交換、調整は勿論、たとえば、国際機関の専門性および欧米の機関の特性を生かしつつ、制度づくり、人造りの観点からこれを補完するため協働または連携も考えられる。特に、先発各機関の支援ノウハウを学ぶ意味でも各機関との協力は利点であろう。

特に東アジア金融・経済危機への対応として、IMF、世銀およびADBなど関係国際機関、そして欧州、英国、米国など関心と支援の意向を表明している国々と協力していくことが現在の緊急課題として求められており、アジアにおける橋渡し役として貢献していくことが望まれる。

5 - 4 - 6 法制度整備支援に関する国際会議の開催

上記各援助機関との情報交換、調整、連携のために、法制度整備支援に関する国別または地域別の国際会議を開催、または共催することが考えられる。これによって、各機関の調整のための枠組みをつくり、役割分担と相互補完による総合的支援を可能とすることができる道筋をつけることができよう。さらに、援助受入国自身による法制度整備支援に対する評価、援助受入国同士および援助国機関

と受入国の意見交換の場としての国際会議の開催が求められる。ただし、相手国によっては、国家機能の中核である法制度の整備を他国に協力依頼している事実をあえて公表したがない場合もあり、この点を配慮した上での開催が必要となる。

5 - 4 - 7 一般案件における法制度整備の視点

例えば、英国 DFID のガイド・ブックにあるとおり、法制度は、一般の開発援助案件を企画、実施する上においても重要な要素である。参加型開発とグッド・ガバナンスの概念を我が国の援助に導入する必要性があることはすでに、1995年3月の『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書 33 頁以下で指摘されている。この観点から、一般の援助案件の一層の効果の達成において、法制度整備支援は有益な手法の一つとなる。例えば、途上国では、農林水産業、工業、教育、環境といったセクターをバックアップするような法体制や機能が脆弱であることも希ではない。このような分野の案件を実施する場合、当該セクターの法整備を法政策的見地から考え、案件発掘の段階から法的側面を検討し、案件の企画・立案を実施プロセスに組み込むことができれば、より一層の成果が期待できる。

5 - 4 - 8 長期的継続的支援の実施

各機関が案件評価基準の開発を競っているように、無形の技術移転に対する評価は難しく、かつ短期的に効果が現れるものでもない。特に、法の起草、立法、実施、適用、執行という一連のプロセスを総合的に支援するプロジェクトの場合は、長期的かつ継続的なスタンスに立つことが肝要である。

5 - 5 支援実施における専門家の基本的留意事項

本節では実施の段階で発生する具体的な問題も視野に入れ、特に我が国から派

遣される専門家がどのような点に留意してプロジェクトを進めるべきかについて整理する。

5 - 5 - 1 法制度確立と機能確保のための基本的アプローチ

我が国の法制度整備支援の目的は、日本の法制度をあるがままの形で移転・移植するということではない。我が国は自国の法制度に関する情報、経験、知見を提供し活用するものの、それはあくまでも、援助受入国にとって最良の法制度の確立と有効な機能の確保を達成目標とするものでなければ意味がない。すなわち、法制度整備支援とは自助努力を促すための支援であり、援助国と援助受入国と協働して行う創造的活動なのである（この点については、5 - 7において技術移転の角度から再度触れる）。そのためには、我が国の実施機関ならびに専門家自身は、近隣諸国や欧米の法制度および UNCITRAL、EBRD などの国際機関が作成したモデル法を参考としつつ、当該国の法制度に係る問題点や課題を学んでいく姿勢を貫かなくてはならない。その過程で、協力に参加する我が国の専門家が途上国関係者と人的信頼関係を築くことが、このようなパートナーシップを基礎とした支援の中核の一つであることは言うまでもない。

5 - 5 - 2 現地の法文化の尊重

法制度整備支援を行うまで援助受入国に法制度や法律がないわけではない。「社会あるところ法律あり。」国家法に対峙する法規範、すなわち慣習法は、事実上多くの国々に存在する。また、慣習法を基盤としたインフォーマルな制度も確認される。これらを前近代的であるとして直ちに否定するのではなく、法制支援案件の中に取り込み、利用し、あるいは、法文化の実態に応じて案件の内容、実施方法を変更するなど、臨機応変かつ柔軟な姿勢が必要であろう。つまり、国家法とは区別される各地域共同体内の慣習法、いわゆる「生ける法」（living law）にも留意し、特に紛争解決等においては国家法との整合性を考慮しつつ、**現地の法文化を尊重**する姿勢が大切である。

さらに、法律が実際に社会で機能するためには、その合理性だけでなく、援助

受入国の社会的な実情に則した適応可能性も支援の実施において重要な側面である。すなわち、援助受入国の政治、社会、経済、文化的環境への特別な配慮が必要となる。これらを的確に把握するためには、法律家ばかりでなく、援助受入国の実情に精通した地域研究家の助言を求めることが肝要である。

5 - 5 - 3 エリート主義の排斥：民衆のための法整備

途上国ではとかく法律および司法はエリートの象徴であって、国家法・国家司法制度のみの観点では、結果的に支配層権力の基盤整備に終わってしまいかねないことに留意すべきであろう。上で述べた法文化の尊重も念頭におき、民衆にとっての法律の利用可能性の向上、すなわち法律扶助サービスへの支援が重要である。法律は一部の者を利するものであってはならず、また各階層、地方によって、ある程度柔軟性を保つものでなければ、市民に受入られることないだろう。そうなれば、法は形骸化するかその信頼性を失い、結局、法の支配は建前だけのものに終わってしまう危険もあろう。

5 - 5 - 4 カウンターパートおよび他国専門家との協力・連携

プロジェクトの主役は、援助受入国側のカウンターパートであり、適切な技術移転と持続可能な発展を確保する上で基本となる。これを前提に彼らの当事者意識を高め、また、必要に応じ他国の専門家とも意見交換をしながら、その専門的知見を援助受入国に伝搬する工夫が専門家に求められる。これら関係者同士がパートナーとして案件を実施していくのだという開かれた意識が成功の要因となろう。

また信頼性が高く、援助受入国の社会の実情を十分把握している現地実務家・研究者との交流を密にし、彼らから適宜助言を得ることも適切なプロジェクトの管理運営において大切である。

5 - 5 - 5 政治的要素

法制度および法律に対する支援である以上、現地の政治権力との関係は無視できず、専門家が利害関係の均衡をはかりながらプロジェクトの進捗を見極める局面もあろう。汚職等については厳しく対処し、妥協を許さない毅然とした態度を示すことは当然である。ただし、それをもたらす原因を究明、理解し、根本的解のための方策を検討すべきであろう。

5 - 6 今後の我が国の実施体制についての検討

我が国における法制度整備支援のもっとも大きな課題は、このような協力を実施する専門家の確保の難しさであろう。これは、我が国にもともと法律専門家（特に法曹と呼ばれる有資格の実務家）が少ないことにもよるが、国際協力の必要性に対する法律家の認識が必ずしも高くない点も指摘されよう。他方、法制度整備の意義や実態が十分に我が国の援助実施機関側に浸透しておらず、これまでの案件実施数も少ないことから、法律専門家を国際協力に活用する制度が未整備の状態にあるものと思われる。試論として、以下のように、実施体制の整備の可能性を示す。

5 - 6 - 1 国内関係機関の相互調整・連携

法体系における整合性、各種政策支援との連続性、一貫性の観点から、まず法制支援に関わる政府機関相互の情報交換、調整、連携を図ることが、効率的かつ責任のある支援を行うために不可欠であると思われる。たとえば、大蔵省管轄で世銀等の国際開発金融機関により実施される法制度整備支援と、JICAスキームによる支援との相互調整・連携は重要である。特に緊急を要するアジア金融危機への対応について、破産法など関連法制整備を金融政策の一環として行う連携タスク・フォース等の設置は一案となろう。

IMFは破産法制定をインドネシアへの融資の条件としており、同法制定に向けての支援を行う。このような場合、IMFは世銀と協調して法整備支援を行うこと

が多い。各機関で名称は違うものの、IMFおよび世銀における法制度整備支援の主要な資金源は、大蔵省所管のいわゆるJapan Fundであり、本件においても、この基金の活用に向けて大蔵省が要請を受ける可能性は高い。また、本件につき、IMFがJICAベースでの法実施面における支援を期待しているように、破産法制定後を視野に入れた、研修などによる制度づくり、人づくりの面でJICAの貢献すべき点は大きいものと思われる。このように、大蔵省所管の基金による「マルチ」と外務省、JICAおよびOECDの「バイ」の調整、連携を促進することによって、各機関の支援と我が国の二国間協力の相互補完と相乗効果による、より効果的な「日本」の支援を行うことが望ましい（また、大蔵省などが国際機関に資金提供する際に弁護士などの日本人専門家を参加させることにより専門家を育成し、またこれにより二国間援助との連携も円滑にすすむ点も考慮してもよいであろう）。特に、金融危機への対応として金融関連法整備に関する以上、大蔵省、外務省、JICA、OECD、法務省等の連携調整は不可欠であろう（日本企業の債権保全の観点から通産省も関わる可能性はあるが、その際は特に支援との利益相反の回避に留意する）。このような我が国のトータルな法制支援を目的とした総合的かつ実践的戦略の策定と、その前提となる関係機関相互の日常的な情報・意見交換の場の設定が望まれる。

大蔵省は、既に知的協力研究会などを発足し、JICAの職員もこのメンバーとして参加していた。このような研究会を発展させることも考えられるが、上で提示したタスク・フォースを下地に、我が国の法制度整備支援の目的、方法、実施体制を検討する「法制度整備研究会」などの設置も有益ではなかろうか。その場合、中央省庁だけでなく、裁判所、弁護士会、法律扶助協会、経済界、大学・研究機関、関係NGOの代表などをその構成員とすれば、援助実施機関は幅広い知見と情報を入手し得よう。

5 - 6 - 2 (財)国際民商事法センター（法務省所管）

上述のとおり、国連極東アジア犯罪防止研修所の民事版である「国際民商事法研修所」（仮称）が、平成12年～13年をめぐりに大阪で設立される予定である。近時その準備として、経済界からの募金により、財団法人国際民商事センターが設立された。同センターを通じ、法務省内部からだけでなく広く法律実務家、学者

などから適当な人材を発掘し、また、JICA専門家として途上国に派遣することにより、この分野での我が国の専門家集団のすそ野を広げる役割を果たすことが期待されよう。

民商事法、とりわけビジネス法のニーズの把握や専門性がむしろ弁護士（外国法弁護士を含む）などの実務家、企業法務スタッフにあり、またその法律の適用執行は裁判所に専門性があることに鑑みて、同センターにとって、弁護士、民間、裁判所との協力を一層深めることが大切となろう。また、支援において国際基準との接点を探るために、国際機関や他ドナーの支援と情報交換、調整を行い、我が国の支援の在り方をより専門的に研究することが求められる。具体的な試案として以下がある。

（１）人材の確保

弁護士会、大学・研究機関、経済界、裁判所などと協議の上、専門家の登録、公募などの制度を整えて人材をプールすることにより、専門家養成および派遣制度確立における協力を我が国の援助実施機関が得ることが期待される。

（２）外国人アドバイザー

国際機関の法整備支援分野の責任者および援助受入国側の実務家や研究者、あるいはカウンターパート等を外国人アドバイザーとして招き、我が国の支援の在り方を研究するとともに、その専門性を活用する（たとえば同センターの活動について、外国人専門家等からの助言を得るための国際諮問委員会の設置）。

（３）海外援助機関との協力

各国際機関、二国間援助機関との情報交換、センター職員および専門家の人事交流を図り、将来の調整、連携に備える。

5 - 6 - 3 国連アジア極東犯罪防止研修所（法務省管轄）

本研修所が行っている刑事法関係の研修についても、被疑者、被告人の人権の観点などについて、弁護士など刑事における民間実務家の参加を（研修生および教官において）より一層充実させ、民間に開かれたものにしていく努力が望まれる。特に、経済犯罪および汚職に関しては、民商事法制整備と関係し、またグッド・ガバナンスの関連からも重要な素因であり、開発援助の立場からJICA側ともその研修内容等を協議していく必要がある。さらに、国際刑事法廷などによる人権の保護、法の支配の実現も平和創造の立場から国際的に重要な課題であり、このような分野への協力の可能性も検討すべきであろう。

5 - 6 - 4 弁護士会による国際協力プロ・ボノ制度（職業的無償奉仕制度）および司法研修期間の活用

多くの弁護士の協力を得るため、USAID / ABA（米国法曹協会）CEELIプログラムをモデルとし、国際協力事業に参加する弁護士の無償奉仕を支援するプログラムを日弁連と共同で開発することが考えられる（第2章Box2および参考資料32）。この点、CEELIは要請があれば協力することを示唆している。ただし、日米間では、弁護士の数も考え方も相当に違うので注意を要する⁵。日弁連は、国内の起訴前弁護のための当番弁護士制度などを導入したこともあり、その国際版を提案することも可能ではなからうか。

このように、ボランティア（無償奉仕）の人材確保のために、それぞれ何らかの登録制度により人材をプールし、短・長期の各派遣形態によって収入補償の内容を検討するとともに、CEELIに習ってその補償分の全部ないし一部を支出する制度の確立の可能性を模索することも、今後必要となるのではなからうか。

また、ドイツでは、司法研修のカリキュラムの一環として半年程の海外での法律研修をオプションな研修内容として承認する制度があると聞く。法制度整備支援への裨益という観点からも、我が国の現在の司法改革の1つとしてこのよう

⁵ 欧米の弁護士と違い、事務所の規模もプロ・ボノを支えられるほど大きくはない。弁護士は個人の信頼に基づく一種の自家営業であるため長期の協力の場合には顧客を失い、したがって帰任後の生活が保障されないことから、この点についての制度整備が今後の課題のひとつとなる。

な制度の導入を考えることは有益であろう。

近時、海外留学後または外国法律事務所での研修後、国際機関で勤務することを希望する弁護士も増えている。海外に滞在する弁護士に対し、JPO制度（外務省による国連機関への派遣制度）や国連職員の空席ポストなどの情報を提供するなど、広報の一層の充実が望まれる。また、法務省はウィーンの国連犯罪防止委員会に検事をJPOとして派遣しているが、たとえば、ジュネーブの国連人権センターなどに弁護士会推薦の弁護士をJPOとして派遣することが実現すれば、マルチレベルで法制度整備支援に協力を提供する場合の実施体制の一つになるう。

5 - 6 - 5 大学・研究機関

近時、国際協力研究科等を新設する大学が増えており、潜在的専門家の層も厚くなりつつあるものの、開発法学を専門とする人材は未だ多くはない。欧米など法制度整備を専門とする機関との人事交流、提携などにより人材を増やし、ノウ・ハウを学んでいくことが望まれる。加えて、法制度整備プロジェクトの実施に資するような隣接分野 - 比較法学、法社会学、法哲学、国際法学、地域研究 - での研究者の育成も、開発法学の体系化と実務界への裨益という点で無視し得ない。また、CEELIプログラムの1つである、大学同士の姉妹関係づくりの支援なども一案となろう。

5 - 6 - 6 (財)法律扶助協会

同協会は国内の貧困層などへの法律扶助を主要任務とするものであるが、近時、アジアを中心とした法律扶助の協力ネットワークを形成しつつある。法律扶助関係の支援においては、特に今後その専門性は重要になる。JICAとの情報交換、意見交換を通じ、JICAのコンサルタントのための登録をして、その専門性を国際協力に役立てることが考えられる。

5 - 6 - 7 ロー・エイシアなどの法律家の NGO および開発援助 関係の NGO

日本人に限らず現地、隣国または他の途上国の専門家や市民の参加を求める際に、国際的ネットワークをもったロー・エイシアやその他開発援助に関わるNGOの協力を得ることが望ましい⁶。

5 - 7 今後の JICA の役割についての検討

本章では既に、法制度整備支援の策定・実施や人造りにおいて担うべき JICA の役割も交えて論述してきた。本節では、法制度整備支援における技術移転手法の確立および整備、情報の入手・確保、人材育成、実施体制の整備、JICA 内部での法制度整備支援への理解という論点からここまでの説明を補完し、もって本報告書の結びにかえたい。

5 - 7 - 1 法制度整備支援における技術移転手法の確立

開発援助事業から得られた経験則によれば、ある分野で技術移転の概念や手法が確立していない場合、実施機関側が全体像を掌握した計画を立てることが困難となったり、また、専門家が現地で個別的な専門技術の移転のみに終始してしまう危険もある。したがって、法制度の整備を開発援助のプロジェクトととして実行する以上、実施機関側と派遣専門家が、技術移転の概念や方法論を十分に理解していることが極めて重要となる。現在のところ、我が国で実際に実施された法制度整備支援のプロジェクト数は少なく、したがって、この分野における技術移転のコンセプトやそれに関わる議論が十分に熟成しているとはいいがたい。故に、JICA は今後、この分野での理論構築および技術移転のコンセプトの明確化に積極的に貢献していくべきである。

既に本報告書 5 - 4 で述べた通り、原則的なスタンスとして、先進諸国の「進

⁶ ロー・エイシアのマニラにおける 1997 年総会には当時の最高裁長官が参加している。また現在の会長は、松尾総合法律事務所の小杉弁護士である。

んだ法制度」や「開発済みの司法技術」を途上国に持ち込むことにより、パーツを移植して不足部分を補うという発想は法制度整備支援にはなじまい。法制度や司法技術をいわば「モノ」のように先進国から途上国へ物理的に移動させることにより、即、技術移転が完了するという考え - 派遣専門家の有する専門的手法や技法をあるがままの形態で相手側に譲渡する - で効果的な法制度や法技術の移転を期待するのは困難である。確かに途上国は、いわゆる「進んだ法制度」や「開発済みの司法技術」を有していないだろう。その一方、先進国の専門家もまた、途上国の特性に立脚した法律・法制度や、それを要求する固有の法環境・法文化を熟知しているとは限らないのである。途上国の法律実務家や法学者は、必要となる法秩序の構築を要求し、かつ、それを受容する自らの社会と文化に精通している。したがって、専門家が途上国のカウンターパートから地域に密着した情報を吸収し、相手国から技術を習得することも少なくない。要するに、法制度整備支援における新技术や新制度の形成は、相手国の固有の技術を学んだ先進国の専門家、先進国の技術を導入したカウンターパートという両アクター（さらに所属機関の枠を超えた専門家同士）の共同作業によって初めて達成可能となる創造的な行為ではなかろうか。その意味で、専門家とカウンターパートがパートナーシップに基づいた信頼関係を築き、また他ドナー専門家との協力関係を維持することが基本となる。

上のような説明は、いわゆる適正技術の創造という発想に基づくものであるが、この考え方は既に JICA の開発経験や調査研究の中に多く見いだされるところであり、JICA のこれまでの技術移転の経験は貴重な知的材料となる。今後、法制度整備支援プロジェクトに関わる専門家が有効かつ効率的な技術移転を行えるよう手法の確立が要求されるだろうが、JICA は、これまでの事業経験に立脚した理念と理論 - 適正技術の創造はもとより参加型開発や自助努力の考え方も含め - をこの分野の専門家や内外有識者に提供することにより、技術移転の方法論の確立・体系化に協力していくことが望まれる。

5 - 7 - 2 情報の入手・確保および整備

多くの海外援助機関が途上国の法制度の機能的問題への対処に苦慮している一因として、途上国側の社会の特質や規範についての情報が欠如しており、またそ

の点の分析が十分になされていない点が挙げられよう。その意味で、諸国の法文化や法環境についての研究は、法の実効性を高める上で法制度整備支援には欠かせないところである。現状および問題点把握の重要性については、本章5 - 4では触れたとおりであるが、JICAは、多くの地域・国々で事業を展開しており、在外事務所や専門家は風土・慣習を含む現地事情に精通するとともに、多様な情報源を保持している。現在のところ、JICA内部には途上国の法制度や法律や慣習法を秩序立てて分析する機能は存在しないが、大学・研究機関等と協力体制を組むとともに、必要なデータや周辺情報を提供することによりこの分野の充実を図れば、法制整備プロジェクトの実施に裨益することとなろう。ただし、協力要請があってから関係調査を開始するのでは遅きに失してタイミングを失うことにもなる。したがって、JICAの国別・地域別援助研究においても「政治/行政」や「経済」と同様に「法」をその研究対象と定め、また基礎調査、開発調査のなかで法制度や司法制度の内容を整理・モニターするなどして、恒常的、連続的な情報集積・管理に努めることが期待される。

以上に加え、ヴェトナム法制支援プロジェクトのJICA専門家が強調しているとおり、派遣専門家が我が国の法制度を紹介する上でその英訳は不可欠である。ODA予算の枠内で、必要となる法制について英訳の準備をとり進めることも検討する必要がある。

5 - 7 - 3 人材の育成

法制度整備支援の分野で派遣される専門家には、前述のとおり、現地の法文化の尊重、カウンターパートのオーナーシップの重視、他の援助機関との協調・情報交換の努力などといった基本的な姿勢が求められている。さらに、現地での活動を効率的に行うためには、法制度整備にかかる多くの支援事例を承知し、かつ、派遣国の法制度についての全般的な知識を有していることが不可欠である。このように、派遣される専門家には、現地に赴任するまでに習得すべき必要最低限の事項があり、JICAはそのための機会を提供し、本分野の専門家の育成と資質の向上に努める必要がある。

5 - 7 - 4 プロジェクト実施体制の整備

これまでの JICA の関連プロジェクトから得られた実施体制についての教訓や課題、そして他国援助機関の法制度整備支援に係る実施体制の問題や対策を吟味することにより、この支援において特に留意すべき事項 - 例えば、JICA 本部、現地事務所、国内支援委員会の役割・相互関係や派遣専門家のバックアップ体制 - を抽出し、それを整理・検討することにより、今後、より一層適切な管理運営が可能となろう。

5 - 7 - 5 JICA 内部での法制度整備支援への理解

本章で述べてきた JICA の役割を達成する上で、JICA 内部の関係者の法制度整備支援への理解は重要な基盤である。ところが、この種の支援は我が国ではまだ開始されたばかりであり、JICA でもあまりなじみのある領域ではない。しかしながら、本報告の第 2 章から第 4 章までで示したような国際的な潮流、グッド・ガバナンス促進の重視、知的支援の一角という位置づけからも、英国のガイドブック等を参考に、実施事業部関係者を対象に法制支援に関するガイドラインやハンドブックを作成することも案件の適正な実施を促す上でアイデアの一つとなろう。また、このようなガイドラインやハンドブックに開発法全般に関する内容や援助受入諸国の法体制の解説を盛り込めば、法制度整備支援以外の案件にも活用が見出されよう。

今後、ODA の実施機関として JICA に大きな期待がかかるのは明らかであるが、法制度整備支援の分野で計画策定、実施、モニタリングを行い得る自前の人材の確保・養成が必須となる。JICA が我が国の法制度整備支援に積極的に関与していく上で、法律を専門とする国際協力専門員の確保は急務となろうし、これにより、法制度整備支援のみならず、法的視点を備えた様々なプロジェクトを展開することも可能となり、多様なニーズに対応するためのリソースとなる。さらに、法学を専門とする職員やジュニア専門員の育成も待たれる。この点、我が国の法曹関係組織や学会との協力も有益であろう。

参考資料

1. Andrew N. Vorkink, The World Bank Legal Department, The World Bank and Legal Technical Assistance Current Issues (March 1997)
2. Edgardo Buscaglia and Maria Dakolias, Judicial Reform in Latin American Courts The Experience in Argentina and Ecuador (World Bank Technical Paper No. 350, 1996)
3. International Law Institute Corporate Capabilities StatementおよびILI Kampala Training Center, African Law and Development Institute - Institutional Capacity Building For the 21st Century - Continuing Legal Education
4. Legal Service and Advisory Service. Legal Department, World Bank Legal Reform Seminar May 19-21, 1997, Summary of Discussion
5. The IMF, Good Governance The IMF's Role (July 1997)
6. EBRD, Transition Report 1995, Chapter 6
7. EBRD, OGC Legal Transition Operation List
8. EBRD, Transition Impact of Legal Transition TC Projects Undertaken Since 1995
9. EBRD, Law in Transition (Spring 1997)
10. ADB, A Review of the Law and Development Activities of ADB(February 1998)
11. ADB, Law and development Bulletin Vol. III No.2 (November 1997)
12. ADB Memorandum: Re: Pakistan: Small-Scale Technical Assistance on Strengthening Government Legal Services and the Subordinate Judiciary (21 February 1998)
13. A UNDP Policy document, Governance for Sustainable Human Development
14. UNCITRAL 7pager-e (9/97)
15. UN General Assembly, United Nations Commission on International Trade Law Thirteen session Vienna, 12-30 May 1997, "Training and Technical Assistance - Note by the Secretariat" (A/CN.9/439 18 March 1997)
16. International Trade Law Branch of the United Nations Office of Legal Affairs servicing

the UNCITRAL, Status of Conventions -Last updated on 14 January 1998

17. UNHCR'S Role in National Legal and Judicial Capacity Building (EC/46/SC/CRP.31, 28 May 1996)

18. Legal Cooperation: Working Together to Establish the Rule of Law (DIR/DIC(96)4 (1 October 1996)

19. Council of Europe, Legal Cooperation between the Council of Europe and the Countries of Central and Eastern Europe - Programme of Demo-Droit Activities 1990-1996 (Demo (97) 3, Strasbourg, 1 September 1997)

20. Council of Europe, Themis Plan for the development of the Law - Programme of Themis Activities 1993-1996 (Demo (97) 2, Strasbourg, 1 September 1997)

21. Council of Europe, Legal Cooperation with the Countries of Central and Eastern Europe, Demo-Droit Programme - Commercial Justice, Multilateral meeting, Strasbourg, 4-6 December 1995 (MM8 (95) Concl.

22. Council of Europe, Legal Cooperation with the Countries of Central and Eastern Europe , Demo-Droit Programme, The Execution of Court Decisions in Civil Cases, Multilateral seminar, Strasbourg,15-17 October 1997 (MM1 (97) Concl.

23. Objectives, Structure and Operation of TACIS and PHARE Programmes

24. International Development Law Institute, Rome (IDLI), Annual Report 1996

25.IDLI, Programme 1998 - Legal Training for Economic Development & Governance

26. IDLI, Partnership Program: Building a Legal Framework for International Business

27. Government and Institutions Department, Overseas Development Administration, Law, Good Government and Development - A Guidance Paper (January 1996)

28. ODA -WNAD, Sierra Leone Law Development Project, Draft Project Memorandum and Framework (October 1996)

29. DFID, Statistical Data 1997, pp113-116 "19 Analysis of Bilateral Expenditure covered by PIMS

30. Institute of Advanced Legal Studies, International and Professional Training Unit

31. DFID, PIMS Expenditure for Good Governance Project

32. American Bar Association (ABA) / Central & Eastern European Legal Institute (CEELI), Information Package
33. Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), Information Package
34. Adrian Karatnycky, Alexander Motyl and Boris Shor, Nations in Transit 1997 - Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States (supported by USAID)
35. USAID, Strategic Objective S.O.2.2., "An Improved Judicial System That Better Supports Democratic Processes and Market Reforms." (in the case of Bulgaria)
36. Veronique Lamontagne, Consultant / Legal and Judicial Co-operation, Background Paper on Legal and Judicial Co-operation (April 19, 1996)
37. Stephan J. Toope, Programming in Legal and Judicial Reform: An Analytical Framework for CIDA Engagement (September 1997)
38. CIDA, Policy Branch, Indicative List of Projects in Legal and Judicial Technical Assistance (April 1996)
39. Meech Lake, Report Form, The Legal / Judicial Roundtable (19 April 1996)
40. GTZ, Professional Experience of GTZ in the Field of Legal Advisory Services
41. GTZ, Methods and Instruments for Project Planning and Implementation
42. GTZ, Project Cycle Management (PCM) and Objectives-Oriented Project Planning (ZOPP) - Guidelines
43. Rolf Knieper and Mark Boguslavski, GTZ, Concept for Legal Counselling in Transformation States
45. Yasunobu Sato, "Financing Infrastructure Projects in Central and Eastern Europe," European Financial Services Law September 1997
46. Central European Initiative, April 1997
47. Documents outlining CEI Workshop on "Arbitration and Mediation" (October 9-13, 1995 Vienna, Austria) and its results of the Evaluations
48. A copy of UNDP Booklet, Governance & Democratic Development in Latin America and the Caribbean

49. ADB, Proposed Technical Assistance to Vietnam for Retraining Government Legal Officers
(July 1997)

参考文献

国際協力事業団国際協力総合研修所 国総研セミナー・シリーズ（96 - 3）『欧州復興開発銀行の知的支援 - 中央アジア諸国の法整備における協力』（平成8年9月）

国際協力事業団企画部 『GOOD GOVERNANCEと参加型開発』（平成4年12月）

国際協力事業団企画部企画課 『世界銀行の構造調整 理論と実際』（平成5年6月）

国際協力事業団 『参加型開発と良い統治』分野別援助研究会報告書（1995年3月）

国際協力事業団国際協力総合研修所 『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発 - プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』報告書（平成9年12月）

世界銀行、世界開発報告書日本語版（1997年）

The World Bank Annual Report 1997

The World Bank, Guidelines Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers (January 1997, revised September 1997)

Maria Dakolias, The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean Elements of Reform (World Bank Technical Paper No. 319, 1996)

IMF, Annual Report 1997

大蔵省、 『MDBs 国際開発金融機関を通じた日本の開発支援』（1998年版）

EBRD Annual Report1996

EBRD, Office of General Counsel, Legal Transition Programme

ADB, Governance: Sound Development Management (R151-95) (3 October 1995)

TA No. 5665-REG: The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development, 1960-1995

ADB, OGC, Law and Development at the Asian Development Bank - A summary of the law-related development activities of the Asian Development Bank

ADB, Law and Development: Seminar Proceedings (25 August 1997)

ADB, Law and Development: Seminar Proceedings (29 April 1997)

Barry Metzger, An Asian Perspective on Legal Modernisation (7 March 1997)

An Asian Development Bank Publication, Emerging Asia - Change and Challenges

Department for International Development (DFID), Statistical Data 1997

The Secretary of State for International Development, Eliminating World Poverty: A Challenges for 21 Century White Paper on International Development (November 1997)

UK Know How Fund Information Package

DFID, The role and functions of the Development for International Development - A speech by Clare Short, Secretary of State for International Development (28 May 1997)

DFID, Democracy, Human Rights and Governance - A speech by Clare Short, Secretary of State for International Development (30 June 1997)

CIDA, Government of Canada Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance

GTZ Information Package