

第4章

「法整備支援」の論理についての一考察

世界銀行と日本政府開発援助

はじめに

1970年代に「法と開発運動」が後退した後⁽¹⁾、80年代半ばまで発展途上国の法制度は開発援助プロジェクトの対象とはされてこなかった。従来の開発援助プロジェクトにおける法律専門家の役割は、主に契約書を作成しプロジェクトを既存の法的枠組みに合致させることであった。80年代に実施した経済構造調整プログラムが功を奏さず、開発援助機関は、その要因は行政や司法の機能不全、政府の腐敗構造であるとし、「グッド・ガバナンス」(good governance: 日本語では「良い統治」と訳される)という概念を開発援助に導入した。さらに90年代に入って、開発援助機関は、旧社会主義国の民主化および市場経済化という歴史的現実と合致して登場した開発経済学の制度論に着目した。経済発展における制度の役割について論じたノースの制度論において、制度(institution)という概念に法律や法制度が捉え直されることによって⁽²⁾、法や法制度の改革が、開発援助の対象としてとりあげられるようになった。移行経済諸国において市場原理を機能させるために法の重要性が指摘されるに加え、97年に発生したアジア経済危機は市場原理を機能させる透明性をもったルールが欠如していたことに起因するといわれ、経済危機に陥ったアジア諸国においても「法の支配」が強調されるようにな

った。そして法律専門家は、アジアをはじめとする発展途上国に対して、経済発展を導くための法の制定や司法制度を含む法制度の改革を援助する、英語で Legal Technical Assistance と呼ばれる（日本語では法整備支援といわれる）プロジェクトを実施する役割を担うようになった。世界銀行（以下、世銀）などの国際開発援助機関および二国間ベースの法整備支援プロジェクトに従事する法律専門家の数およびプロジェクトの予算規模は増加している。

日本の政府開発援助において被支援国の法制度の整備にかかわる支援が最初に行なわれたのは、ベトナムに短期専門家を派遣しセミナーを実施した1994年である⁽³⁾。政府開発援助の対象としてハードインフラから人材養成や制度などのソフトインフラに重点が移されるにしたがい⁽⁴⁾、法整備支援の対象国および支援に関与する日本の法律家が増えてきている⁽⁵⁾。

本章では、世銀および日本の政府開発援助による法整備支援がその活動の前提としている論理を考察し、今後の法整備支援の課題を検討したい。

世界銀行による法整備支援の命題

1. 法整備支援の必要性

世銀は、すでに1980年代において構造調整融資プログラムの一環として被支援国の法律起草を支援していたが、司法制度改革を直接の目的とする最初のケースは、98年アルゼンチンに公的セクター運営の融資の一部として裁判所の情報システム改善のために資金を提供した案件といわれる⁽⁶⁾。爾來世銀は、司法制度改革プロジェクト自体への融資、制度開発プロジェクトの一部として法制度改革の組入れ、構造調整融資の一環としての法整備支援、無償資金による研究や試験的プロジェクトへの資金提供および法制度に関する各種の調査研究、セミナー、会議を主催するなど、広範な法整備支援を実施している⁽⁷⁾。

世銀法務部は、法や司法制度の改革が近年開発援助において着目されるようになった要因を、以下の4点にまとめている⁽⁸⁾。(1)1980年代後半から90年代初頭にかけての東欧および旧ソビエト連邦であった国々の政治経済体制の移行により、抜本的な法制度の変革が必要とされた。(2)従来の途上国開発の経験から、効果的な経済発展には、法の支配に裏打ちされたガバナンスが重要であることが示された。(3)市場経済への移行により民間投資を誘致するため、安定性と予測可能性の確保のために法の支配の樹立が必要となった。(4)過去において経済発展のために天然資源が濫用、浪費されてきたが、持続可能な発展のためには規制や所有権を明確にする法制度が必要とされる。

世銀法務部が掲げる法制度改革の必要性の要因から観察されることは、世銀は、経済発展に資する制度が必要であるという立場をとっている点である。つまり、世銀の法整備支援は、制度の発展に比例してその効果は経済成長にあらわれるという制度と経済発展の直接因果関係があるゆえに、経済成長をもたらす市場経済を機能させるために適切な制度が必要不可欠である、という前提に立脚していることである。この前提に基づき世銀は、経済発展のためにはそれに資する制度の発展が必要であると説き、制度発展の戦略を「グッド・ガバナンス」という用語に表現することによって、開発援助活動の新たな融資対象として、被支援国の法制度および司法制度改革をとりあげるようになった。

2. 法制度と経済発展

世銀が法整備支援の論拠としたノースの制度論は、制度が取引費用と生産費用に影響を与えることによって経済全体のパフォーマンスに影響すると抄訳される⁽⁹⁾。経済が、緻密な社会ネットワークに覆われた共同体内における交換から、市場の拡大に伴い取引が複雑化し没個性的なものへ変遷するにつれ、合理的な経済アクターは、財産権を保護し、取引費用を低減し、情報の非対称性を解消するための制度の設立を望むようになる。そのような制度が

できれば、経済アクターはより複雑な取引を行なうようになり、ひいてはさらなる経済発展をもたらすという理論である。ノースによれば、西側諸国と比較的低開発状態にある途上国の経済発展を比較すると、その社会で発展してきたある種の制度によって経済成長が左右されることが観察される。つまり、取引費用を低減させる制度こそが工業化した西側諸国の先進社会の特徴であると述べられている。換言すれば、非効率な制度とは、財産権が明確に定義されておらず、法制度や金融制度が確立されておらず、国家が経済を過剰に規制をしている状態を指すと示唆された。

世銀の最高法律顧問であったイブラヒム・シハタは、ノースをはじめとする制度学経済の論文を引用して、法制度と経済発展について、次のように論述している。「法の支配の確立が民間投資を誘致することは広く証明されている。法の支配が投資環境の安定性と予測可能性を生み出すからである。そこでは経済活動のリスクは合理的に評価され、財産権は保護され、契約上の義務は果たされる。さらに一般的には、これまでの経験から、法の支配は、政府のコミットメントに対する信頼、適用されるルールに対する信頼およびその執行性を醸成するために必要であるといえる。言い換えれば、法の支配によって、取引費用がより低くなり、資本へのアクセスがより増し、公平な経済活動の場を維持することになるのである。これらの経験により、経済発展に関する近年の論文は、制度学経済により重点をおき、適切で機能する法的枠組みを設立し維持することによって制度の質を維持することができると述べている⁽¹⁰⁾。」

こうして世銀は、制度学経済を利用して、経済発展のためには適切な法制度が必要条件であるという議論を展開してきた。すなわち、適切な法制度の存在によって経済取引における安定性や予測可能性が増すゆえに、取引費用が下がり、ひいては経済全体が活性化されるというものである。ここで言われている適切な法制度とは、経済発展を成し遂げてきた西欧資本主義社会が培ってきた法制度がモデルとして想定されていることはいうまでもない。

3. 法整備支援の技術性

シハタは、世銀が行なっているガヴァナンスに関する活動の目的にとって法の支配とは何かを次のように定義する。「(a)事前に知られた一連のルールが存在すること、(b)それらのルールが実際に施行されていること、(c)それらのルールを適切に適用させ、必要であれば定められた手続きに従ってルールの適用をさせないメカニズムが存在すること、(d)ルールの適用についての争いは、独立した司法または仲裁機関による拘束力をもった決定によって解決されること、(e)ルールがその目的に合致しなくなった場合、そのルールを改正するための知られた手続きが存在すること。」そして、このように定義される法の支配が市場経済の前提条件であると説く⁽¹¹⁾。

ここでいう法の支配は、シハタが「世銀が行なっているガヴァナンスに関する活動の目的にとって」とことさら限定した法の支配の定義であり、シハタの定義する法の支配では政治への言及は避けられている点に着目したい。西欧資本主義社会において法の支配の第一義的役割は、民間セクターの発展のために、政治的権力の裁量的行使に制限を加えることである。法の支配の確立には政治的権力との軋轢は避けられない。一方、世銀は、その設立協定のなかで、加盟国の政治に関与すること、融資の決定をする際に政治的要素を考慮することを禁止されている⁽¹²⁾。したがって世銀は、法制度改革は政治に関与するものではないと定義することにより、自らの法整備支援活動を正当化することを可能にしたと考えられる。それは最高法律顧問であったシハタによって、次のように説明されている。「公務員制度や法制度の改革は、適切なルールや制度を導入し執行することをとおして、国家の資源の運営管理において『良い秩序』を維持することに合致するとされてきた。したがって、公務員制度や法制度の改革は、銀行のマンデートから逸脱するような典型的な政治力の行使による国家の運営とは明確に区別されるものである。私は世銀の最高法律顧問として、被支援国の経済発展および被支援国に対する

世界銀行の融資戦略の成功を促すものであれば、世銀は司法改革を含む法改革の分野での支援の要請に応えるべきであると考え⁽¹³⁾。」

このようにして、世銀最高法律顧問であったシハタが、経済発展には近代的な法制度が必須条件であり、かかる制度構築のための支援は非政治的で技術的支援であると定義することによって、世銀はその活動の円周を拡大していった。そして、1999年1月ウォルフェンソン世銀総裁により提唱された「包括的開発のフレームワーク」(Comprehensive Development Framework)のなかに、法制度・司法制度改革はその柱のひとつとして掲げられるにいった⁽¹⁴⁾。

次節および第 節において、法整備支援の根拠とされている、適切な法制度が経済発展を促すこと、および法制度に関する支援は技術的なものであることの2点について考察したい。

法制度と経済発展についての考察

1. 実証研究の問題点

経済発展をもたらす市場経済を機能させるために適切な制度が必要であるとの前提に立脚して法整備支援が実施されるならば、その根拠となっている経済発展と法制度の因果関係が実証されることが求められよう。さらに、制度学派の理論にある制度の発展や変化は、被支援国に対し処方可能であることも示されねばならないであろう。世銀が出版した論文集⁽¹⁵⁾は、これらの実証を試みている。しかし、当論文集のなかで、制度の質を計測し評価することの困難さ、そしてなによりも、制度の質と経済成長の相関関係を実証することの問題点が指摘されている⁽¹⁶⁾。列挙されている問題点を見てみよう。

第1に、制度をどう定義するかという問題である。例えばゲーム理論によれば、制度は個人または集団間の行動関係をつかさどる抑制と定義される。

しかし、制度の定義を実用しやすいように限定することにより、かえって重要な問題が排除される危険性を指摘している。法整備支援にあてはめれば、支援の対象となる特定の法制度をとりあげることによって連関する制度を排除する危険性が考えられる。法制度改革において特定の法分野が対象とされるとしても、その法分野は社会や制度全体から切り離すことはできない。例えば、破産法の改革を目的とする支援においても、担保取引法、金融法、民商事法などがかわることになり、それは被支援国の社会のあり方そのものにかかわってくる。制度をどう定義するかという根本的な問題に続き、第2に、制度の決定因子の特定の問題があげられる。既存の制度は、長い年月をかけてできあがったもので、その制度の決定因子を特定することは困難である。明文化されていない規範や行動様式などの社会的政治的要素が制度に作用している。法整備支援で対象となる法律の制定のみが制度の決定因子とは断定できない。第3に、発展に影響する要素はあまりに多いため、発展に対する制度の影響を特定することも容易ではない。つまり、法制度がある形に発展したとしても、それが直接発展をもたらしたとは断定できないのである。したがって、制度変化の効果を測るために制度変化のなかった地域と比較しても、制度変化自体に価値があるとの結論は導けないと指摘している。経済成長の過程は複雑であり、法整備支援が前提としている制度と発展の関係は単純な直接因果関係にあるとは論じられていないのである。

別の論文では、制度を計測するひとつの方法として、法規の予測可能性、政治の安定性、人身および財産の安全性、司法による執行の信頼性、腐敗の有無という五つの制度能力の指標をあげ、経済成長率との相関関係を論じている⁽¹⁷⁾。各指標について、以下の質問が69カ国3600社を対象に調査された。(1)法規の予測可能性：事業者はどの程度法規や政策の予想外の変更に対応しなければならないか。法規の重大な変更を知らされたか。予定されている変更が事業に影響する場合、意見を表明できるか。(2)政治の安定性：政権交替は民間セクターに重大な影響を与える大幅な政策変更を伴うか。(3)人身および財産の安全性：事業者は当局が犯罪行為から自分と財産の安全を確保

してくれると確信できるか。窃盗などの犯罪が事業活動の妨げとなっているか。(4)司法による執行の信頼性：司法による法規の適用は裁量的か。そのような予測不能が事業の妨げとなるか。(5)腐敗の有無：事業者が許認可等を得るために定められていない支払いを強いられることはあるか。これらの各指標を1(非常に問題である)から6(問題ない)とし、調査結果から得られた平均値で制度能力を数値化し、数値の高い国々で経済成長率が高く投資も多いことを示している。これらの指標に対する批判としては、指標の要素分解の必要性が指摘されている⁽¹⁸⁾。これらの指標にはフォーマルなものとインフォーマルなものがあり、どちらがより関係しているのか判然としない。また、これらの指標は制度の構成要素をすべて網羅するものではなく、あくまで事業者からみた事業活動のしやすさでしかない。したがって、ある制度の発展と経済発展の相関関係を実証しているとは言えないのである。

世銀と同じく開発援助金融機関でありアジアを支援対象地域とするアジア開発銀行の研究を見てみよう。アジア開発銀行も、計算可能で合理的な法制度は経済発展に必須の要素であるという前提に立って、法整備支援を実施している⁽¹⁹⁾。アジア開発銀行は自らの「法と政策改革プロジェクト」を正当化するために、「アジアの経済発展における法および法制度の役割 1960-1995年」と題する研究を発表した⁽²⁰⁾。この研究では、1960年から95年までの35年間におけるインド、マレーシア、台湾、韓国、日本、中華人民共和国の6カ国が対象とされている。これらの国における法の変化は、競争法、知的財産法、証券法などの経済法の制定状況によって測られ、経済変化は、経済成長率やどの程度国家によって金融資本の配分がコントロールされているか、国有部門の規模、貿易管理の程度などの経済指標によって測られている。法制度と経済発展の因果関係については、次の観察がなされている。中国を除く5カ国では、60年以前に、契約や財産権に関してかなり進んだ法制度がすでに構築されており、60年から95年にかけては、公式な法律の変更そのものは比較的少なかった。市場経済を機能させる法律が、条文上は存在しながらも適用されていなかったが、経済・貿易の自由化という経済政策の転

換によって、実際に適用されるようになった。この研究では、法はアジアの経済発展にとって重要な貢献をしており、なかんずく法が経済政策と合致している場合はその効果が大きいと結論づけている。当該研究の問題点は、まず、制度の定義として法制度と政策を同一視している点、さらに、制度の決定因子および発展に影響する要素にしても、研究対象を公式法に限っているため、非公式の法や制度に深く根づいている社会的政治的要素を考慮していない点にある。当該研究のなかでも、対象を公式の経済法に限定したため、法と法制度、特に非公式な法制度の経済発展における役割と関連性を全体的に調査することはできなかつたと認めている。したがって、当該研究も法制度と経済発展の直接因果関係を実証するにはいたっていない。

法制度の発展と経済成長の単純な比例的相関関係への疑問は、ノースの制度論がすでに論じている。ノースは、西欧型の制度を前提とせず、経路依存によって制度の発展は複雑になるということを見い出した。また、制度の発展に文化や思想そして宗教が影響を及ぼすこと、さらにこれらが個人の現状の主観的認識や意思決定にも影響を及ぼすことを肯定している。つまり、ノースの制度論は、ある制度の発展と経済発展に単純な因果関係があると述べているわけではないのである。

2. 制度変革への介入の問題点

制度の発展が経済の発展をもたらすという直接因果関係に対する疑問は、社会に作用する法の積極的役割に対する疑問とも同根である。ノースは、社会からの要求が法制度の変化を促すと論じている。経済が発展するにしたがって、経済アクターは、より効率的で生産的な取引形態を必要とするようになり、その結果かかる取引を容易にさせる制度を求めたのである。したがって、経済行為の変化によるインセンティブによって、法制度の変化がもたらされたのである。つまり法制度はかかる作用に反応してつくられたのである。これは、世銀が前提としている、法が社会に作用するという主張とは相反す

る。法整備支援は、法が社会に作用するという前提のもとで、外部からの働きにより制度変革を行ない、社会経済の変化をもたらそうとするものである。ここに、世銀が、ノースの制度論を制度の発展や変化は他国に対し処方可能であると加工していることが観察される。

制度変革への国際的な介入については、次の指摘がなされている⁽²¹⁾。変化を促す動力や圧力は、国内からのものと国外からのものは区別すべきであり、その両方が一致していないと制度の変革はできない。さもなければ国際的介入は、融資や貿易を条件とする脅しによる強制となり、国内の政治エリートが変革の方向に無関心であるか、異なる政治的利益が均等に拡散している状況において、外部者が自らの望む方向に制度変革を進めてしまうことになる。また、国内における社会や政治の変化による制度改革の混乱の空白に外部者が入りこむことになり、国内の誰も理解しておらずリーダーも有権者も望んでいない制度が導入されることになる。これは、まさに法整備支援で犯されかねない過ちを指摘している。

3. 実証研究の課題

制度と発展の関系に関する知識は欠乏しており、学際的な研究の必要性が指摘される。政策の照準を定め効果をあげるため、今後の研究課題として以下の問題が列挙されている⁽²²⁾。(1)どのような制度がなぜ発展に関係するのか。(2)発展に関係する制度は変えられるか。変えられるとすればどのように変えられるか。(3)制度変化や発展はどのように測ることができるか。(4)どのようにまたどの程度外部条件が制度やその効果に影響するか。(5)制度と発展の因果関係の方向はどのように確立されるか。(6)上記をふまえて、いつ国際社会が制度変化に介入すべきか。制度変化を測る包括的な方法は存在せず、外部条件の影響や効果に関するデータもいまだ不十分であり、因果関係の方向は確立されておらず、制度と発展の関系に関する研究は、国際社会がいつどのように一国の制度変化に介入すべきかという問題に正解を与えるにはい

たっていない。

世銀の「グッド・ガバナンス」をキーワードとする政策が正当化されるためには、国家における制度の質と経済発展の因果関係を測る方法、そして制度変革を対象とするプロジェクトを評価する方法が確立され、世銀が促進している制度発展を目的とする援助プログラムが経済成長にとって有効かつ持続的な効果を有することが立証される必要がある。しかし既述のとおり、法制度の経済成長への影響に関する実証研究は不足しており、法制度は経済発展においてどのような役割を果たすのかという、法制度と経済発展の直接因果関係は解明されていない⁽²³⁾。経済発展における法の役割が必ずしも精確に検証されていないなかで法整備支援が行なわれていることに留意する必要があるだろう。

次節では、法整備支援は技術支援であるという前提について考えてみたい。

法整備支援の技術性についての考察

1. 法の技術性

法整備支援が技術支援として定義づけられるためには、二つのことが前提となっていると考えられる。第1に、法律専門家が従事している事項（例えば法律の起草、裁定、起訴、弁護、法律相談など）は「技術」と見なされ、第2に、それが移転可能であるということである。

法整備支援の原語である英語の Legal Technical Assistance を逐語訳すれば、法的技術支援である。法には技術的要素があり、ゆえに法務にたずさわるプロフェッショナルが存在する。同時に、法は、技術的側面のみでは説明できない、社会全体の規範、価値観を包摂するしくみであることを誰もが首肯するであろう。技術支援という用語をもって法の技術的要素を前面に出すことによって、法がその社会において有する社会的価値や規範を伴わないき

わめて中立的なものとして認識される傾向があると考えられる。したがって、開発援助機関は、開発援助において法制度に関する支援を技術支援の範疇におさめることによって、法制度に関する支援に伴う価値観の問題を表面上は惹起することなく、内政干渉であると批判されかねない他国の法制度への関与を可能にしたと考えられる。法はその社会における価値観や規範および政治構造から切り離されたものではないにもかかわらず、法を経済発展をもたらす技術的道具と見なすことにより、法整備支援は技術支援として実施されている。

被支援国側は、自国の法制度や司法制度に関与されることを従来は国家主権に対する侵害と捉えていたが、現在は外資導入を促進する法制度改革による経済効果という経済的インセンティブに動かされ支援を受け入れている⁽²⁴⁾。法制度および司法制度が国家の政治構造と密接にかかわっているということには、法整備支援において、支援側および被支援側双方によってあえて議論されていない状態にある。例えば、実務において、世銀による法整備支援のカウンターパートは被支援国の行政府である法務省であることが多い。司法人事は司法制度の根幹であるが、裁判官の任官、罷免などの人事権をどれだけ行政府が掌握しているかはまさに国家機構内のパワーバランスであり、司法人事制度への関与は政治的関与にほかならないため、この点は法整備支援ではふれられないようである。この問題に対する考えもプロジェクトの担当官により温度差があるようである⁽²⁵⁾。法制度および司法制度改革の支援はあくまで紛争解決のメカニズム構築を目的とすると捉えることにより、制度改革から分離できないはずの政治的要素を払拭するようなレトリックが使われていると観察される。開発援助機関は、「技術」という用語を、人的資源開発のために汎用的に使うことによって、法制度・司法制度改革自体を技術的なものに定義し、開発援助活動に組み込んでいる。技術と見なされることによって法が現実の社会において偏った捉えられ方をされうる弊害は考慮されていない。

2. 法技術の移転可能性

法整備支援が技術協力であるとするれば、第2の問題は、法整備支援で提供されている技術が移転可能であるかである。開発援助の技術移転プロジェクトにおいて重視される適正技術という考え方を、法整備支援に適用してみよう。開発理論において「適正技術」⁽²⁶⁾とは、発展途上国の技術水準、資源や資本の規模、社会や文化的環境等、諸々の条件を考慮した最も効果のある技術である。はたして法整備支援で移転されようとする技術は、被支援国固有の既存の条件、法制度そのものや社会、文化、経済条件に照らして適正であろうか。支援国側は、自ら精通する制度、つまりは自国の制度を紹介し、被支援国の政府は、自国の既存の条件を無視し最新の制度の導入を望む傾向にある。支援側および被支援側も、移転されようとする技術の適正については不問に付している。法以外のさまざまな制約や資源は国によって異なり、異なる物理的・制度的環境によって人々の行動は異なってくるため、法は移転不可能であるという主張も存在する⁽²⁷⁾。また、1960～70年代の「法と開発運動」においてモデルとなる法制度（つまり米国の法制度）の移転は可能であることが当然視されたと同様に、現在世銀によって行なわれている法制度・司法制度改革支援も同様の前提に基づいているが、法制度の移転可能性についての実証研究はなされていないとの批判もある⁽²⁸⁾。したがって、世銀が法整備支援の前提とする、経済発展における法の役割についても、法制度の移転可能性についても、十分な実証に基づくものではないことを指摘したい。

次節では、日本の政府開発援助において、法整備支援がいかなる論理に基づいて行なわれているか見てみよう。

日本の政府開発援助における法整備支援

1. 日本の政府開発援助における法整備支援の位置づけ

日本の政府開発援助の基本概念は、政府開発援助大綱（以下、ODA 大綱）に次のように示されている⁽²⁹⁾。「我が国は、……開発途上国の離陸に向けての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）及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公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。」さらに援助の実施にあたっては、原則のひとつとして、「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及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことがあげられている。この原則は、ある国に対する政府開発援助の実施を決定するにあたって、日本政府が考慮に入れるべき要素のひとつとされている。そして、「アジア地域は、我が国と歴史的、地理的、政治的及び経済的に密接な関係」にあるため、援助対象地域として重点がおかれている。

ODA 大綱で謳われている「良い統治」が 1990 年代に入って開発援助におけるキーワードとして急浮上してきた背景として、ODA 白書は、二つを説明している⁽³⁰⁾。「第一に、80 年代に世銀・IMF が導入した経済構造調整プログラムが多くの場合経済の回復をもたらさず、むしろ貧困層への打撃が大きかったとの反省から、政府の腐敗構造、政策決定の不透明性、責任性の欠如、法の軽視・不備、公共部門の非効率が指摘され、これらの要因が開発資金の公正かつ効率的な使用を妨げているとして『良い統治』の確保が強調されるに至った。第二に、旧社会主義国の民主化・市場経済化、経済面での行き詰まりがもたらした政治的な効果としての中南米・アフリカにおける民主化プロセス、中国・ヴェトナム等での経済改革等、世界的な民主化や市

場指向型経済への流れも『良い統治』が広く受け入れられる上で大きく影響している。」

そこで、「良い統治」を構成する「民主化や市場経済化を進めようとする途上国が直面するのは経済をはじめとする各種制度の創設・運用に関する知識・ノウハウと人材不足」であり、ゆえに日本は政府開発援助として、「法制度，行政制度，議会制度を含めた」分野への専門家の派遣，研修生の受け入れを行なっている⁽³¹⁾。そして，そのなかに法整備支援が位置づけられている。

日本の政府開発援助を資金の流れで類別すると，二国間無償供与，二国間貸付，多国間援助機関への出資の三つがあり，無償供与は，無償援助および技術協力から構成され，国際協力事業団によって実施されている。技術協力とは，「専門家から相手国技術者への技術移転を通じて，相手国の技術水準の向上をはかり，社会経済開発に資すること」であり，形態としては，専門家の派遣および研修員の受け入れ，機材供与，開発調査等がある⁽³²⁾。法整備支援は，この技術協力事業のスキームに則って行なわれ，分野⁽³³⁾としては「計画・行政」に類別されている。

国際協力事業団によって行なわれてきた法整備支援のうち法務省実施分の研修生の受け入れ実績はグラフのとおりである⁽³⁴⁾。

2. 日本の政府開発援助における法整備支援の定義

法整備支援は，その実施機関によってどのように定義されているのだろうか。日本において政府開発援助の一種として「法制度整備支援」という用語が使用されたのは，国際協力事業団がベトナムへ民法起草の専門家を派遣した1996年を端緒とする。法制度整備支援の同義語として，法整備支援，法制支援という用語が使用されることもあるが，現在では「法整備支援」の用語で定着している⁽³⁵⁾。国際協力事業団は，2001年7月に世銀主催の法整備支援にかかる会議⁽³⁶⁾に調査団を派遣し，同会議に日本の「法整備支援の基

本方針」を文書で提出している。そのなかで、法整備支援を「発展途上国が行なう法整備のための努力を支援することであり、具体的な法案作成の支援のほか、法律の執行・運用のための諸制度の整備及びこれらに従事する法律家の人材育成に関する支援を含むもの」と定義している⁽³⁷⁾。

法務省法務総合研究所は、国際協力事業団による法整備支援の枠組みにおいて、国際協力事業団派遣の短期および長期専門家として講師を派遣し、研修員の受入れでは研修内容の企画と運営を行なっている。同研究所は、「一国の産業や経済が発展するためには国際社会に通用するような近代的な法制度の整備が不可欠となっており、「法制度は社会のインフラストラクチャー」として重要であり、自国の法制度を整備することを「法整備」と定義している。「発展途上国がこのような法整備を独力で、迅速かつ適切に行なうことは容易ではないため、「国際社会や先進国の支援を受け、その最新の法制度やノウハウに学びながら進めていくのが効果的」であり、外国の法整備を助けることを「法整備支援」と呼称している⁽³⁸⁾。

3. 日本の政府開発援助における法整備支援の意義

法整備支援の意義は、日本の「法整備支援の基本方針」のなかで次のように示されている。国際的な活動が活発化するなかで、発展途上国は、国際社会の一員として他国と共通の基盤の上に立つ法制の整備を必要としており、特に移行経済国は、外資・技術の導入のために、円滑かつ安全な経済活動の基盤となる法制の整備が不可欠であり、そのほかにも経済の自由化・グローバル化に対処しようとする国への法整備支援も重要となってきている⁽³⁹⁾。また、「市場経済が発展するためには、各経済主体が相互に円滑にかつ安全に経済活動をなし得るよう、一定のルールがあらかじめ定められ、それが、确实・公平に適用され、執行されるという基盤が必要である。……発展途上国にとって法整備は、独立した経済主体がその間において安全で自由な経済活動を行なう上で、その第1の基礎となるものということができよう。」と

論じられている⁽⁴⁰⁾。そして「日本の法整備支援は、民法、商法、民事訴訟法、司法制度など、市場経済の基盤を支える基礎的な法律と制度の整備を重視する。」と明言されている⁽⁴¹⁾。日本の政府開発援助における法整備支援は、被支援国の市場経済化の促進を目的としており、被支援国が世界経済システムに適応していくためにWTOやそのほか国際基準に合致した法律を制定することを優先課題としている。計画経済から市場経済へ移行しつつある国を対象とする論拠としては、世界経済のルールに適合した法制度をつくることにより、その国家は世界経済から利益を享受することができるというものである。

上記のとおり、日本の政府開発援助において、法整備支援は技術協力の範疇に位置づけられ、その定義と意義は経済発展のための近代的法制度の整備を支援することと説明されている。ここに、日本の政府開発援助における法整備支援も、世銀と同様、法整備支援は経済発展をもたらす近代的な法制度を構築する技術的支援であるとの前提に立脚していることが観察される。

法技術の移転性については、日本の「法整備支援の基本方針」は、法の技術移転ではなく、法の継受という用語を使用している。「法は、その社会の歴史、政治、経済等と深くかかわっており、その国の文化の一側面であるが、異なる文化をもつ社会が接したときには相互に確執が生じ、一方の社会の文化が他方の影響により変容を受けるときには、法の継受が行なわれる。」と説明し、さらに、現在の世界経済状況において、発展途上国は先進諸国の法の継受を避けることができないと述べている⁽⁴²⁾。これは、法整備支援側としては、欧米諸国と異なり、西欧法の継受から100年の歴史を有する日本の経験によるものであり、この経験を発展途上国に伝えるべきであるし、そのように要請されているという、日本のスタンスを示している⁽⁴³⁾。

これに対して、日本政府が他国の法整備支援に傾斜することについて批判も存在する⁽⁴⁴⁾。ひとつには、日本は、公害や貧困、不平等など市場経済の歪みや副産物を考慮していないとして、「近代日本の範を垂れるという調子のアジア諸国への立法支援なるもの」へ疑問が投げられている⁽⁴⁵⁾。つまり、

工業化社会における法の失敗や限界は法整備支援では覆い隠されているという指摘である。さらに、日本の法整備支援は、被支援国の民主化や人権尊重に資するという目的は建前にすぎず、現実には日系企業のアジアにおける活動を円滑にするためのものであると批判される。すなわち、アジア諸国への日本および日本企業・多国籍企業の帝国主義的進出の露払いとして法整備支援が理解されている。

法の移植、継受、移転等いずれの用語が使用されるにせよ、法整備支援がその目的達成のために被支援国にいかなる影響を及ぼすのかについての分析は示されていない。日本の政府開発援助における法整備支援は、近代的法制度の整備は経済発展をもたらすこと、そして法整備は技術でありその移転が可能であるという前提に立脚し、現時点において、グラフに示すとおり、その資源の大半をアジアの移行経済国である被支援国の民法、商法の分野に特化している⁽⁴⁶⁾。

4．日本の政府開発援助における法整備支援に関する考察

前述した日本の政府開発援助における法整備支援の位置づけ、定義および意義をふまえて、日本の政府開発援助における法整備支援について次のように指摘したい。

第1に、日本の政府開発援助における法整備支援は、市場経済の基盤を支える法の整備を目的としており、ODA 大綱の原則として市場経済化と並列されている民主化や人権保障に関する法分野が支援の直接の対象とされている例は現時点において僅少である。世銀主催の法整備支援にかかる会議において発表された日本の「法整備支援の基本方針」のなかでも、ODA 大綱の原則である「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及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことのうち、民主化の促進、基本的人権および自由の保障に言及している記述は見あたらない。市場指向型経済導入という点については、その原則は、市場経済体制支援の

ための直接支援という形で適用され、1995年から重要政策中枢支援プログラムという名称に体系化され、複数の被支援国で実施されている。もっともODA大綱の原則は、「十分注意をはらう」との記述にとどまり、具体的な運用は相手国の「経済社会状況」、「二国間関係」などを「総合的に判断する」と述べられており、原則として掲げられている項目が実施にどのように反映されるかは、ケースごとの総合的判断に基づくとされている。「総合的判断」という日本政府の方針を支える根拠としては、日本政府の経済開発重視ないし政経分離原則があげられる⁽⁴⁷⁾。相手国の経済開発の重視ないし政経分離の原則は、日本政府の政府開発援助における基本的方針のひとつであり、それは、援助は相手国の経済開発のためになされるものであり、援助の実施にあたって相手国の政治に介入すべきではないという考え方に基づいている⁽⁴⁸⁾。このような「総合的判断」の結果として、法整備支援においても大綱の原則のうち市場経済化が特出して取り上げられているのではないかと推量される。

かかる現状において日本政府のとりうる選択は、現在の実施状況がそうであるように、法整備支援の目的を市場経済化および経済発展のみとすることが考えられる。先に引用したアジア開発銀行の研究にみられるように、法と司法の改革の効果を最大限に引き出すために法を経済政策と一致させ、経済政策の実現のために法という道具を使用するという、法を限定して捉える立場をとることである。

第2に、日本の政府開発援助における法整備支援が、市場経済の基盤を支える法の整備を目的とするならば、その支援は法制度と経済発展の因果関係の実証に基づく必要がある。法制度と経済発展の関係については既述のとおり十分説得力をもつ実証はいまだ示されていない。法制度と経済発展の関係の実証は、これまでに行なわれてきた支援の評価を行なうことと表裏一体である。法整備支援の評価が困難であることは、世銀自身が認めている。「……これら（法整備支援）のプロジェクトを評価することは困難である。世銀は客観的評価ができるようなパフォーマンス指標を開発しつづけている。評価を行なうためには、司法に関する知識が不可欠であり実証的アプローチをも

ってこの知識を得ることができる⁽⁴⁹⁾。」その例として、世銀法務部内の法制度および司法制度改革ユニット（Legal and Judicial Reform Unit）を率いるダゴリアスらによって、各国の裁判所の効率性などのパフォーマンスを定量的に分析する試みがなされている⁽⁵⁰⁾。これらは、事件の処理件数、処理日数など数値化できるものを対象とし、裁判所における事件処理の迅速性および経済性という観点からの分析に限られている。これは、裁判所の量的効率を測るための指標であって、司法制度の量的効率性のみが問われており、司法制度の真髄である公正性という質は考慮されていない。しかし、裁判所の運営にかかる費用、訴訟当事者にかかる費用などの数値と関係づけられれば、経済発展という目標に対してはひとつの実証となる。

国際協力事業団においても評価ガイドライン⁽⁵¹⁾に基づく評価が考えられている。これは、技術協力プロジェクトの評価としてのガイドラインであって、法整備自体を技術協力の範疇に定義すること自体の問題から、この評価の方法も最適なものとはいえない。しかし、開発援助活動が費用対効果を求められる活動であるならば、開発援助活動の枠組みのなかで行なわれる法整備支援は、経済分野に特化し、具体的数値に換算される形にならざるを得ない。日本の政府開発援助における法整備支援の実施にあたっては、法と経済発展の関係について長期にわたる実証研究が求められる。

第3に、日本の政府開発援助における法整備支援が、市場経済への移行が民主化や人権保障を導くという考えに拠って実施されるならば、その根拠が示される必要がある。日本の政府開発援助における法整備支援は、現時点において、その資源の大半をアジアの移行経済国である被支援国の民法、商法の分野に特化している。その理由として、外務省は、「体制移行国は、中央アジア・コーカサス諸国、モンゴルなど、地政学的に重要な位置を占めている場合が多い。こうした諸国において民主化が逆行すれば、地域派の平和と安定への障害にもなりかねない。また社会主義体制を奉じる中国やベトナムなどの諸国においても、市場経済の浸透は押しとどめられない流れになっている。こうした認識がODA大綱に込められた体制移行支援の考えとなっ

いる」と説明している⁽⁵²⁾。この説明は、ODA 大綱に掲げられている「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及び自由の保障状況に十分注意をはらう」という原則をふまえている。しかし、同白書の説明に不足しているのは、市場経済と民主化そして人権保障の相関関係である。その点について同白書には「民主化と市場経済化は，實際上相互に連動する場合が多い」と記されているが，それらがどのような場合にどのように連動するかは説明されていない。日本政府の経済開発重視ないし政経分離原則の背後には，経済開発が進めば相手国の政治の民主化も自ずと進むだろうという考え方が認められると指摘されている⁽⁵³⁾。現に日本の政府開発援助における法整備支援において，移行経済国にとってはその法制度を経済のグローバル化に合わせて整備していくことが緊急課題であり，経済が発展すれば民主化や人権保障は自ずと実現されるものであると認識されていると思われる。これまで日本政府は，アジア諸国における人権，民主化に逆行する事態に対して，援助を即時停止するには慎重であり，事態の改善に向けて外交ルートを通じた説得にとどまる例が多かった。すなわち ODA 大綱原則のうち人権，民主化に関する運用にあたっては一刀両断的な対応を避けてきた。これは，日本がアフリカ諸国やラテンアメリカ諸国に比べてアジア諸国との間でより緊密な政治的・経済的関係をもっており，日本政府がこうした二国間関係を含めて対応を総合的に判断したためである⁽⁵⁴⁾。この「総合的判断」によって，市場化は民主化を促すという考えがとられていると推測される。しかし，日本のこのような立場を正当化するためには，市場経済と民主化そして人権保障の相関関係について説得力のある解答を示す必要がある。国家単位で測られる経済発展というものが人々の生活に社会的，文化的，政治的にどのような影響を与えるか，市場経済化が被支援国の人々の生活にどのような影響が及ぶのかについて調査や議論は十分なされていない。日本の政府開発援助における法整備支援は，市場経済導入のための法整備自体が支援の目的と化しており，大綱の原則で市場経済化と並べて掲げられている民主化，基本的人権や自由の保障にどう波及していくのかという検

証はなされていない。

ひとつの選択として、法整備支援に従事する法律専門家が、経済成長は法の支配の発達に随伴するという制度論の呪縛から解き放たれることを提言する。これは先に述べたように、世銀がその活動を正当化するようにノースの制度論を利用した論理であり、経済発展と法制度の関係に関するこれまでの研究は、所有権制度と資本蓄積の関係に関する論文に偏っている。法制度と経済発展との間に正の相関関係がなければ法制度自体の意味が失われるように解釈されかねない理論は、法の支配の意味を断片的に捉えたにすぎない。たとえば法と経済発展の直接因果関係が将来的に立証されたとしても、それが法整備支援の拠って立つべき根拠なのであろうか。経済発展こそが、法律専門家が法整備支援によって到達しようとしている目的なのだろうか。この疑問に答えるには、発展とは何かという開発援助の根本的な命題に立ち帰ることになる。経済成長のみならず、定量的であろうと定性的であろうと、社会における発展の複数の側面から、法の役割を検証する必要がある。市場経済化を促進するためというニーズに応えながらも、法の役割は経済成長を促すことに限定されるべきではないであろう。開発援助の実施において、民主主義および人権の尊重は踏まえるべき原則とされているが、法整備支援はその民主主義ならびに基本的人権の保障および自由を支える法制度そのものにかかわるプロジェクトなのである。

先に記したように、日本の政府開発援助における法整備支援の理論的および実証的根拠は、十分な説得力をもって示されていないことが観察される。「良い統治」の概念から派生した法制度の役割の重要性を説く ODA 白書における記述は、世銀が展開してきた論理に酷似している⁽⁵⁵⁾。「良い統治」という概念自体を生来のものとしてもたない日本が、そこから派生する法の支配の重要性を説き法制度改革のための支援を行なうためには、法制度と市場経済化、民主化および人権保障との関係を明らかにし、支援の根拠を提示することが求められよう。ODA 大綱原則に並列されている市場経済化、民主化、人権保障の相関関係を説明できないまま、経済にかかわる法分野に関す

る支援に特化している現在の日本の政府開発援助における法整備支援は、法整備支援に対する国民の理解と支持を確保するためにも、論理の再考と実証を積み重ねてゆくことが求められている。

おわりに

法整備支援によって被支援国の法制度がグローバル化した経済に合致したものに改革されていくメカニズムを、経済活動に関する国際的な規定が歴史的にどのように形成されたかという分類に照らしてみよう。経済活動に関する規定の国際標準化は、軍事的強制、経済的強制、応酬、モデル準拠、互恵的調整、非互恵的調整などのメカニズムに分類される⁽⁵⁶⁾。開発援助は世銀も日本政府も基本的には被支援国側からの要請主義をとっているので強制とはいえない。しかし、開発援助機関の作為によって開発援助活動の対象として法制度が俎上にのり、融資を受けるための構造調整というコンディショナリティのため、また外資導入という経済的インセンティブのためという、国外からの動力の作用により法制度が変容していることに異論はないであろう。このような状況で行なわれる支援が、被支援国における「良い統治」や「法の支配」をその目標として掲げるためには、理念的にも現実的にもさらなる考察が必要と思われる。

最後に、日本の政府開発援助は日本と被支援国との関係によって形づくられるものであり、政府開発援助における法整備支援には限界があることを指摘したい。政府開発援助が国家から国家に対するものであるかぎり、人材育成の対象も国家機構の一角である裁判官や検察官そして法務省の官僚を対象とする。また、多くの法整備支援プロジェクトにおいて支援機関のカウンターパートは被支援国の法務省であるため、例えば、新法の起草は法務省内の限られた人員の手によって、経済自由化の喫緊の必要性にかられ、一般市民の関知しないうちに行なわれているかもしれない。そのようにして導入され

た法制度がその社会で機能するのか疑問も生ずる。開発プロジェクトにおけるオーナーシップの重視という従来の典型的な開発援助プロジェクトから得られた教訓は、法整備支援プロジェクトにも有効であろう⁽⁵⁷⁾。法整備支援が、ODA 大綱の基本概念に謳われているように、究極的には民主主義と人権の尊重が確保された社会の構築を目的とするものであれば、支援の対象は、国家機関に属する裁判官や検察官のみならず、弁護士や市民も対象とされる必要がある。法の支配が存在する国では、法は市民の正義感に合致した社会的規範に一致するものであり、法に対する尊重から法が遵守される。さらに、市民にとって司法制度へのアクセスや利用がしやすくなるように、法を学び法律を専門とする職業につくことが自由に選択できる機会が平等に市民に開かれていることが重視されなければならない。法整備支援が民主主義や市民の権利の実現を目的とするのであれば、弁護士や市民活動家の養成も同様に必要であり、国家と国家の関係としてあらわれる政府開発援助では限界がある⁽⁵⁸⁾。

日本は政府開発援助において法整備支援を実施するにあたり、自らの国内で法制度、司法制度をどのように国民が捉え、その改革がどのような方向に進んでいるかを熟考する必要がある。過去日本において行政機関は、明確なルールによらず個別対応の裁量による事前の許認可的規制を行ってきた。これによりある程度予防的保護がなされていた。しかし不良債権累積によって露呈した金融機関の脆弱性を主たる要因として、現在日本経済は深刻な不振に陥っている。透明なルールに基づいた社会の形成のために法制度の改革が叫ばれ、行政機関による予備的規制よりも事後の法的手続きによって解決をはかるよう、自立した個人による自己決定・自己責任が原則として掲げられている。この日本社会のシステムの変容は、市場の前面化、個人の前面化、そして法が機能する社会領域の拡大という言葉で表されよう⁽⁵⁹⁾。経済界の支持を受け司法制度改革審議会が1999年7月内閣に設立され、ルールに基づいた社会における紛争解決システムの強化を目的として改革案が審議され、2001年6月に意見書が提出されている⁽⁶⁰⁾。現在の日本の法制度および

司法制度ならびに今後行なわれようとしている司法制度改革の方向性、そしてそれを機能させる日本の法律家の質やレベルが、発展途上国に対する法整備支援で日本の法律家が何をできるかを表している⁽⁶¹⁾。したがって、法整備支援の意義や問題点は、支援プロジェクト従事者のみならず法律専門家すべてによって、そして法の支配する社会に生きるすべての市民によって、法制度を構成するひとつの要素として議論されることを期待する。

注(1) David M. Trubek & Marc Galanter, "Scholars in Self-Estrangement : Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States," *Wisconsin Law Review*, 1974, pp. 1062-1102.

(2) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

(3) Masaru Todoroki, Japan International Cooperation Agency, "JICA's Legal Technical Assistance," *The International Symposium on "Legal Assistance Projects in Asia and International Cooperation,"* Graduate School of Law, Nagoya University, 2000 ; 法務省法務総合研究所『法整備支援について』法務省法務総合研究所, 2000年。日本政府による法律家養成の国際協力としては国際連合との協定に基づき 1962年に設立された国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI)における、法務省法務総合研究所によって運営されている犯罪防止・刑事司法の実務家のための養成コースがあり、この費用の一部は政府開発援助資金が充当されている。本章はUNAFEIの活動にはふれず、近年開始された市場経済化支援としての法整備支援に焦点をあてる。

(4) 平成11年8月10日「政府開発援助に関する中期政策」II3(2) ODA中期政策は、平成4年6月30日に閣議決定された政府開発援助(ODA)大綱の基本理念・原則等をもとに、向こう5年間の日本の政府開発援助の実施基本方針となるもの。平成11年8月10日の対外経済協力関係閣僚会議および閣議を経て同日公表された。

また、平成13年6月12日に提出された「司法制度改革審議会意見書 21世紀の日本を支える司法制度」においても、アジア等の発展途上国に対する法整備支援を推進していくことが求められていると述べられている。

(5) 日本政府開発援助における法整備支援専門家派遣延べ人数は、ベトナムへは平成6~12年度計67人(国際協力事業団アジア第1部インドシナ課「ヴィエトナム重要政策中枢支援「法整備支援」協力概要」国際協力事業団ア

ジア第1部『「法整備支援」に係る世銀会合への調査団報告書』国際協力事業団アジア第1部, 2001年より), カンボジアへは平成9~12年度まで計73人およびラオスへは平成10~12年度まで計10人(国際協力事業団国別実績技術協力派遣専門家一覧 <http://www.jica.go.jp/country/> (確定値ではないとの但し書きあり) および法務省法務総合研究所短期専門家派遣状況一覧より抽出)である。

- (6) Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean : Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper No. 280, The World Bank, 1995.
- (7) 同上書 ; The World Bank, *The World Bank and Legal Technical Assistance*, Working Paper 1414, 1995 ; 国際協力事業団国際協力総合研修所「法制度整備支援に関する基礎研究報告書」国際協力事業団国際協力総合研修所, 1998年。
- (8) Legal and Judicial Reform Unit, Legal Department, The World Bank, *Initiative in Legal and Judicial Reform*, The World Bank, 2000. 同内容は, 世銀最高法律顧問であったイブラハム・シハタによって1994年に述べられたものを源とする。Ibrahim F. I. Shihata, *Complementary Reform, Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank*, Kluwer Law International, 1997.
- (9) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change.....*
- (10) Ibrahim F. I. Shihata, "The Role of Law in Business Development," *Fordham International Law Journal*, Vol. 20, 1997, pp. 1577-1588.
- (11) Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World*, Vol. 1, 1991.
- (12) International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement, Article IV Section 10. "Political Activity Prohibited: The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member ; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purpose stated in Article I."
- (13) Ibrahim F. I. Shihata, "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank," in Malcolm Rowat, et al., eds, *Judicial Reform in Latin America.....*
- (14) James D. Wolfensohn, *A Proposal for Comprehensive Development Framework*, <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>
- (15) Robert Picciotto and Eduardo Wiesner, eds., *Evaluation & Development : The Institutional Dimension*, The World Bank, 1998.
- (16) Jeffrey Nugent, "Institutions, markets, and development outcomes," in Robert

- Picciotto et al. eds., *Evaluation & Development* :
- (17) Ajay Chhibber, "Institutions, policies, and development outcomes," in Robert Picciotto et al. eds., *Evaluation & Development* :
- (18) Lee J. Alston, "Comments on 'Institutions, policies, and development outcomes' by Chhibber," in Robert Picciotto et al. eds., *Evaluation & Development* :
- (19) Asian Development Bank, *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank Vol. I, 2000 Edition*, Asian Development Bank, 2000.
- (20) Katharina Pistor and Philip A. Wellons, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Oxford University Press, 1999.
- (21) Jeffrey Nugent, "Institutions, markets, and"
- (22) Edwardo Wiesner, "Introduction" and Jeffrey Nugent, "Institutions, markets, and development outcomes," in Robert Picciotto et al. eds., *Evaluation & Development* :
- (23) Richard E. Messick, "Judicial Reform and Economic Development : A Survey of the Issues," *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1, 1999, pp. 117-136.
- (24) 例えばベトナム政府は法制度を国家の経済を管理運営するための機械的な方法 (mechanical means) と捉えている。John Gillespie, "Law and development in 'the market place': an East Asian perspective," in Kanishka Jayasuriya ed., *Law, Capitalism and Power in Asia*, 1999, p. 124.
- (25) 2001年2月に実施した筆者による世銀法務部に勤務する複数の弁護士からのヒアリング。
- (26) 経済における最適化理論において、労働集約型の技術は労働力は豊富だが資本稀少な国において適切であり、資本集約型の技術は資本は豊富だが労働力の稀少な国において適切である。Michael P. Todaro, *Economics for A Developing World*, Longman Publishing, 1992.
- (27) A. Seidman & R. Seidman, "State and Law in Third World Poverty and Underdevelopment," in Seidman & Seidman, *State and Law in Development Process*, 1994.
- (28) Richard E. Messick, "Judicial Reform....."
- (29) 政府開発援助大綱, 1992年(平成4年)6月30日閣議決定。
- (30) 外務省経済協力局編 『我が国の政府開発援助 1999年版』 1999年。
- (31) 同上書, 第9章「良い統治(グッド・ガバナンス)の促進」。
- (32) 国際協力事業団 『地球の明日を見つめて』 国際協力事業団, 2000年。
- (33) 国際協力事業団 『国際協力事業団事業実績表』によれば, 技術協力の分野は, 計画・行政, 公共・公益事業, 農林・水産, 鉱工業, エネルギー, 商業・観光, 人的資源, 保健医療, 社会福祉, その他に分別されている。

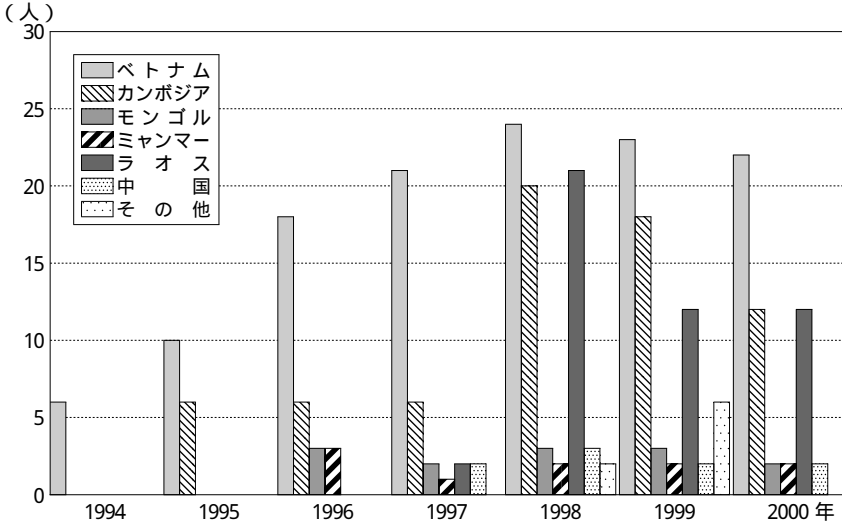
- 34) 国際協力事業団による法整備支援の実績は、専門家派遣については注(5)を参照。研修生受入れでは、大学機関による学位取得を目的とした長期研修員の受入れなどもあるが、ここでは確定値が発表されている法務省法務総合研究所資料から、国際協力事業団の技術協力の枠組みにおける法務省実施分の研修生受入れ実績をグラフに示した。経費実績については、国際協力事業団実績表（毎年度刊行）において年度別、国別、形態別、分野別に掲載されているが、「計画・行政」分野をさらに分類して法整備支援にかかる経費を抽出した経費は公表されていない。
- 35) 「法整備支援」に係る世銀会合への調査団「法整備支援の基本方針」(国際協力事業団アジア第1部『「法整備支援」に係る世銀会合への調査団報告書』国際協力事業団アジア第1部, 2001年)。
- 36) “Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice,” A World Bank Conference, co-hosted by the Government of Russia, July 8-12, 2001, Saint Petersburg, Russia. http://www4.worldbank.org/legal/ljr_01/
- 37) 「法整備支援」に係る世銀会合への調査団「法整備支援の基本方針」。
- 38) 法務省法務総合研究所『法整備支援について』法務省法務総合研究所, 2000年。
- 39) 「法整備支援」に係る世銀会合への調査団「法整備支援の基本方針」。
- 40) 尾崎道明「法整備支援の新たな展開 国際協力部の新設」(『法律のひろば』2001年10月)。
- 41) 「法整備支援」に係る世銀会合への調査団「法整備支援の基本方針」。
- 42) 同上書。
- 43) 森島昭夫「ベトナムにおける法整備とわが国法律家の役割」(『自由と正義』1996年7月号)22ページ；原 優「アジアへの立法支援 実務の立場から」(『ジュリスト』1126号, 1998年)270-271ページ；尾崎道明「法整備支援の新たな展開 国際協力部の新設」(『法律のひろば』2001年10月)。
- 44) 日本の法整備支援に関する包括的議論については、鮎京正則「法整備支援」とは何か？それをどう考えるか？」(『社会体制と法』創刊号, 春風社, 2000年)を参照。
- 45) 清水 誠「日本民法施行100年をふりかえって」(『法律時報』第70巻第10号, 1998年)2ページ。
- 46) 国別受入れ研修生では、1994～2000年度合計ではベトナムが124人で最多、次にカンボジア68人、ラオス47人、モンゴル13人、ミャンマー10人と続く。テーマ別研修期間では民商事法と経済法を合わせて過半数の研修期間を占める。
- 47) 下村恭民, 中川淳司, 齋藤 淳『ODA大綱の政治経済学』有斐閣, 1999年, 156ページ。

- 48) 同上。
- 49) Legal and Judicial Reform Unit, Legal Department, The World Bank, *Initiative in Legal*, p. 9.
- 50) Edgardo Buscaglia and Maria Dakolias, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, Legal and Judicial Reform Unit, Legal Department, The World Bank, 1999およびMaria Dakolias, "Court Performance around the World: A Comparative Perspective," *World Bank Technical Paper*, No. 430, The World Bank, 1999.
- 51) 「JICA 事業評価ガイドライン」第1版, 2001年9月, 国際協力事業団企画・評価部評価監理室。http://www.jica.go.jp/evaluation/guideline 評価項目は、プロジェクトの妥当性, 有効性, 効率性, インパクト, 自立発展性の5項目。
- 52) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 1999年版』。
- 53) 下村ほか, 前掲書, 156ページ。
- 54) 同上書, 137ページ。
- 55) 日本は世銀に PHRD (Japanese Policy and Human Resources Development Fund) と称する用途が特定されていない資金を提供している。この一部は世銀の法整備支援プロジェクトに使用されているが, 支出に際して日本政府の政策意図が反映される仕組みにはなっていない。日本の政府開発援助の一環である法整備支援をより効果的なものにかつ目に見える形にするには, 世銀法務部に日本政府から担当者をおくりこむなど, 法整備支援の流れをつくっている世銀のプロジェクトに直接関与することも望まれる。
- 56) John Braithwaite and Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, 2000.
- 57) 法整備支援への示唆として, ターンキー契約で発生する問題も法整備支援に当てはめて考えることもできる。ターンキー契約は, プラント等の建設契約において, 設計と施工が一括して請負業者に発注される契約形式で, エンジニアリング, 設計, 機械の製作・調達, 輸送, 据付け, 建設および試運転等の全業務を契約者が請け負う。プラントの鍵を回しさえすれば稼働できる状態でオーナーに引き渡すことからこの名がついたといわれる。プラントを分割発注する場合に必要な全体をコーディネートする技術上, 管理上の能力に乏しい開発途上国の発注者には適した契約形態といわれる。問題は, 引き渡された後, 保障がされない不具合が生じた場合や単純なメンテナンスでさえも, 発注者側に必要な技術者や部品が欠落し, プラントが操業できなくなることがある。法律の起草には既存の法律との齟齬がないこと, 法令や準則などの細部の調整が必要である。法整備支援において, 仮に被支援国政府はかかる作業を一括して支援側に委ねるとする。支援側の法律専門家が書き上げた法案は被支援国の国会を通過させれば機能すると一般的に考えられてい

るかもしれない。しかし法律が制定されたとしても、その運用は被支援国における必要な法律専門家の有無，社会的経済的条件によって左右される。法起草の過程を知らなければ爾後の不具合も是正することは困難である。

- 58) 国家間ではない支援として注目されるのが日弁連による国際司法援助であるが、本章の対象は日本の政府開発援助における法整備支援であるため、本章では取り上げない。参考文献は、矢吹公敏「日弁連における法整備支援」(『法律のひろば』2001年10月)。
- 59) 吉田克己「90年代日本法の変容」(『法律時報』第72巻第9号, 2000年)。
- 60) 司法制度改革審議会『司法制度改革審議会意見書 21世紀の日本を支える司法制度』2001年6月12日。<http://www.kantei.go.jp/jp/shihouseido>
- 61) 鮎京, 前掲論文, 30ページ。

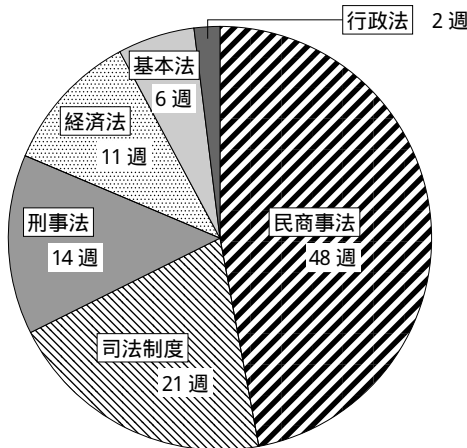
国別受入れ研修生数の推移（1994～2000年度）
国際協力事業団技術協力の枠組みにおける法務省実施分



（注）その他内訳：1998年度（ラトビア，ザンビア各1人），1999年度（ケニア，ウガンダ，アルゼンチン，コロンビア，パラグアイ，リトアニア各1人）。

（出所）法務省法務総合研究所「法整備支援について」国際研修実施一覧表より作成。

テーマ別研修期間（1994～2000年度累計）
国際協力事業団技術協力の枠組みにおける法務省実施分



（出所）法務省法務総合研究所「法整備支援について」国際研修実施一覧表より作成。