

## 「法」と「開発」の関係——法律制度改革支援は正当化されるのか

山田美和

### 特集／「法と開発」研究——途上国問題への新たな学問的貢献

二〇〇六年一月三十一日世界銀行法務長官によって「世銀の刑事分野における活動についての法的意見書」が出され、世界銀行が法律制度改革支援の新たな対象領域として刑事分野へ進出することの正当性について、同銀行の設立定款に照らした見解が表明された。世界銀行は、ソ連体制の崩壊を機に一九九〇年代初めから移行経済国や開発途上国にたいする経済法律制度改革支援を本格的に開始し、その対象領域を拡張し続けている。そして今般さらに新たな対象領域として刑事法分野を加えた。同意見書によれば、「開発の概念は広がっており、刑事分野への介入が将来の発展に与える影響については、犯罪や暴力が持続可能な経済的発展の障害となることが実証されている。世銀による特定分野への介入は、合理的な経済的理由にもとづき、かつ加盟国の政治的事項に関与しないことが条件とされる。刑事分野にかんしては、実証研究にもとづき合理的な経済的理由は存在する」。

刑事制度と経済発展の相関関係が実証されていることを根拠として、世界銀行は途上国の刑事分野の法律制度改革支援を正当化

する。はたして刑事制度と経済発展の関係は本当に実証されているのか。刑事制度を含め法律制度・司法制度を改革することが途上国の社会に変化をもたらすという根拠はどこに求められるのか。小稿は、「法と開発」研究において、いかなる理論にもとづいてどのような実証研究がなされてきたのか、世界銀行が自らの法律制度改革支援を正当化する論拠をおく実証研究の問題点について論じる。

#### ●「開発をどう捉えるか」

「法と開発」研究には、開発をどう捉えるか、そしてその開発に法がどのように関係するのかについて、いくつかの考え方があつた。これらの理論や考え方は、国際開発援助の動向に影響し、また影響されてきた。「近代化論」にもとづく一九六〇年代のアメリカにおける法と開発運動の主張者によれば、開発は第三世界の国々の制度が西側先進国社会と同様の経済、政治および社会制度へと収斂するプロセスである。市場経済、複数政党制の自由民主主義にもとづく政府機関および法の支配の構築を目的と

し、西側先進国の法律制度を開発途上国に移植することによって開発を促す。当時の法と開発運動が終焉した要因は、この近代化論に無条件に依拠したことの誤りにあるとされたが、一九九〇年以降現在に見る、経済開発を促進するために法律制度を整備するという法律制度改革支援の論理は、いまだこの理論と通底すると観察される。

「従属論」は、異なる国々に西側先進国と同様の経験を期待する近代化論に異を唱える。低開発国の発展は、先進国との複雑な政治経済的、文化的関係に制限されており、従属させられている。従属論者は、先進国から移植された法律制度に依存することに懐疑的であるが、法が社会的変化をもたらす道具であるとみなす限りにおいては、法の再分配的可能性を重視する。抑圧的な土地所有制度を改革し土地を再分配することや、教育、保健、食料、住居や雇用への権利など経済的社会的権利を憲法で保障することなど社会主義的改革を提唱する。

開発についての現代の見方のなかで最も顕著なのは、国全体の経済成長を促す政策に焦点を絞る「経済成長論」である。その

なかでも国家および法制度の役割をどう見るかは様々であるが、初期の成長論者は途上国における市場の失敗に対し国家の大きな役割によって経済構造を改革することを唱え、反対に近年の新古典派またはネオリベラルな理論では、国家の役割を縮小し市場の役割を拡大することを唱える。

D・ノースに代表される新制度経済学は、国家とそれを構成する制度を開発の過程にたいして内生的であるとし、制度がどのよう設計され機能するかが国の発展にとって重要な決定因子とみる。新古典派が完全市場を想定するのに対して、ノースは市場とは元来不完全であると認識し市場を補完するものとして制度をとらえ、経済発展と制度の関係、制度の機能や起源を論じた。制度論者は、法的ルール、執行制度および組織から構成される法制度が開発において積極的な役割を有すると主張する。現在では特定の法制度、すなわち私的所有権、契約法、会社法、破産法、税法などの制度構築が経済成長を導くというコンセンサスの存在を前提として、世界銀行を筆頭に援助機関が法制度改革支援を盛んに行っている。「福祉論者」は、経済成長が人間の幸福のすべてを捉えているという経済成長論者の前提に異を唱える。人口一人あたりのGNPの計測は、富が不均等に偏在している状態を捉えておらず、健康や教育や政治的経済的自由という人間にとって重要な幸福を見落している」と主張する。その他、途

上国における女性の権利の改善をめざし、家族法、財産法、雇用法、刑法や人権法に焦点をあてる「フェミニズム論」や、環境の質と現在および将来の世代の幸福との因果関係に重点をおき、国際公法、憲法、行政法、民事手続や財産権法の改革に関わる「持続可能な発展論」がある。

これらの「法と開発」研究者の理論が国際開発援助に影響を与えると共に、開発援助機関による実務的命題も「法と開発」研究に新たな見方を加えている。たとえば、一九九八年世銀が提唱した包括的開発枠組みでは、法制度改革がその柱の一つとして取り上げられ、法と開発という研究領域の認知度を高めたと言えよう。さらに、二〇〇三年に報告書が出された「人間の安全保障」という概念は、犯罪防止も開発のためのソフトインフラ基盤とされ、国家治安に関するセクターの改革は、ガバナンスおよび開発を強化するすべての戦略の重要な部分であると指摘しており、「法と開発」研究対象の拡大を示唆すると解釈される。これらは、理論および実務における開発の概念の変遷が、「法と開発」の捉え方に影響していることの証しといえよう。

### ●法と開発の関係は実証されているのか

前節で紹介したいずれの考え方も、法制度の適切な設計をもとめ、開発を達成するにあたり、法制度が独立した道具的役割を

はたすという信念にもとづいている。初期の法と開発運動では、公式の法制度の改革は途上国の社会経済状況にたいして効果を生み出せなかったと結論づけられているが、現在行われている法制度改革支援が同じ失敗を繰り返さないためには、法制度改革が開発途上国の開発に資することが証明されなければならない。一九九〇年代以降数多く発表された「法と開発」に関する研究は、世銀のエコノミストによるものをはじめとして、法制度と経済発展の相関関係を実証しようとするものが圧倒的に多い。これらは、法制度を表していると考えられる法的変数が開発に対して有する効果を複数国において横断的に調査するものや、特定の実定法の改革に関する研究である。

前者においては、法の支配を測定する変数と社会経済開発の測定値との間の因果関係の存在を示す研究が膨大に存在する。法の支配に関する調査で広く知られているデータとしては、インターナショナル・カン トリー・リスク・ガイド (International Country Risk Guide = ICRG) がある。これは、複数国でその国の法と秩序について専門家に評価させ計量化したものである。変数は法と秩序という二つの構成要素に分けられ、法は法制度の強さおよび公平性を、秩序は法にたいする一般の遵守を、零から三までのポイントで評価する。各々の構成要素は、司法制度、犯罪率などの質問項目にさらに分けられている。ICRGで使わ

れている変数に加えて、さらに犯罪による損失とコスト、外国人の誘拐、銀行における腐敗などの情報をとりこんだ変数を使った指標も世界銀行によって作られている。

特定の法分野の研究としては、財産権と契約執行に関するものが多い。二〇〇二年世界開発報告書「市場のための制度」(Institutions for Market) に法制度改革の必要性の根拠として掲載された研究は、一〇九カ国において、商事紛争の代表事例として、賃借人の立ち退き、債権の回収という二つの事件における必要な法的手続の数と各手続の所要日数について法律事務所へ回答させ、それを指標化し、対象国のGNPの高低と関係づけたものである。効率度は所要日数という長短で測られる。訴訟手続の複雑度については、どの程度法律用語が必要とされるか、訴状や判決文の送達ほどの程度複雑か、弁護士による代理が必要か、口頭か書面によるかなどについて質問している。世界銀行はこの研究から、所得レベルの高低にかかわらず訴訟の複雑度は変わらないが、所得の高い国では効率度は高く、その理由は所得が高い国では優れた執行能力と高い人的資本が手続の複雑さを相殺して効率をあげていると結論づけている。

### ●法をどう捉えるか、開発への作用をどう測るか

世界銀行が手がける法制度改革支援を正当化するために、法的変数を使って開発の

程度を説明しようとする実証研究の分析法について、次の問題点が指摘される(参考文献①)。第一に、法的変数の選び方とそれらが法制度を実際に表している情報かどうか。つまり、法制度の特徴を測定している変数とされる変数が実は捉えようとしていない事項に関する有益な情報を捉えていない誤りである。たとえば、問題となっている変数だけが法制度の性質を表しているわけではない。法制度は規範と人々から構成されるものであり、どこまでの規範と人々を法制度に含めるかは定かではないが、限られた変数を使うことによって、社会やそこに生きる人々の特質を把握し損ねるようになる。さらに、法的要素とそうでない要素の相互作用の結果を表す変数(よく使われるのが犯罪率)は、法制度の改革によってどう変動するかということが明らかでなければ、適切な法制度改革を導くことはできない。また法的変数が、法制度の特徴を捉えようとするにはあまりにも総和的であったり、社会の改革できない特質(歴史的情報など)を表していれば、法制度改革にとっては有用ではない。第二の問題点は、研究者がデータから導き出す法と開発の関係についての推論である。多くの研究で見いだされたとされる法と開発の因果関係は、法制度の特質および開発の程度に変化を及ぼす要素の解明をせずに導き出されている。

つまり法制度の特質と開発のレベルの因果関係は証明されていない。この誤りの典型

例が、前節に挙げた世界銀行による国の所得レベルと司法の効率性との関係に関する結論である。

制度の変化についてノースは、その長期的な源泉は、人々の認識や動機や学習といった主観に関わる要素に求められると論じている。たとえば、相対価格の変化は、個人の選択に変化を与え制度変化の要因となるが、相対価格は人々の主観というフィルターを通して解釈される。しかし人々の主観がどう形成されるかは解明されておらず、制度変化は、その制度を構成する法制度というフォーマルなものとの社会的拘束力や慣習などのインフォーマルなものとの抑制や強制方法とがゆつくりと変化することにより漸進的に実現するという。制度の変化が人々の主観によるのであれば、その変数を法的なものだけに切り離すのは現実において意味をなさないことになる。法と開発の関係についての実証研究の方法論の問題点は、つまるところ、制度をどう定義するか、法制度を決定する法以外の因子をどう把握するか、さらには開発にたいする法制度以外の影響をどう考慮するかである。

そして何よりも、従属変数をどう選択するか。開発の程度を測るために選ばれた変数が、社会の発展促進に関連するすべての特徴を正確に捉えているか。たとえば、最も頻用される人口一人あたりのGNPの値は、真に発展した社会が有するであろう、人々の寛容さや尊敬の念、広く分配された

機会などを表すことはできないと指摘される。これは開発とは何かという根本的な問題に帰着する。開発における法の役割と機能をどう捉えるかは、つまるところ、開発という概念をどう捉えるかによるのである。

### ● 「法と開発」研究の更なる課題

「法と開発」研究は、法制度改革支援という開発援助の実務なくしては存在しないであろう、極めて政策指向的な研究領域である。開発援助機関からは、法制度改革支援という実務の論理的かつ実証的裏付けを求められている。開発という目標達成のために法制度が独立した道具的役割をはたすという論理およびそれにもとづく実証研究は、援助機関および被支援国双方にとって与しやすい。その好例として、世界銀行は、法を中立的な道具、法制度改革を技術的なものとみなすことで、法制度改革支援を推進してきた。法にたいする道具的見方は、私的所有権の保護、契約の執行性を強調する新制度経済学に代表され、この理論についてはクロス・カントリーの計量的研究が数多くなされ、その結果が援助機関に利用されている。それらは一見、法制度は開発という結果に重要で独立した因果関係をもつ、という楽観的な主張を裏付ける証拠を提供しているように見えるが、それらの問題は前節で議論したとおりである。

法はある開発目標を達成するための道具として捉える道具論に対し、道義論は法の

支配それ自体が国とそこに生きる人々にとって価値あるものとする(参考文献②)。

法の支配への国家のコミットメントをその国の開発にとって重大な決定因子とするという点は、道具論と同じであるが、道義論は、A・センが述べるように自由としての開発を考えるなら、法の支配は自由を保障する限りにあって、それが開発の測定値に与える影響は別にして、本質的に価値のあるものであると主張する。自由を保障する法の支配の普遍的価値に万人が首肯するとしても、法制度改革支援という実務の裏付けとするには可視的ではないものは議論されにくい。冒頭に挙げたように、世界銀行は刑事分野の法制度改革支援を経済発展と結びつけることで正当化する。現実には自由を保障する法の支配を否定する被支援国にとっても、経済発展を促す道具としての法制度改革のほうが取り組みやすい。しかし、経済発展を促進するという名目で行われている法制度改革支援は、その被支援国において、政府が公に議論された場でつくられたルールに従い行動し、市民の市民権を尊重し、すべての事件を中立に公平に扱う倫理を体現する司法機関が存在する、というB・タマナハが挙げる最小限の法の支配の条件さえも満たされようとされていない現実を放置しているのではないだろうか。

「法と開発」研究におけるさらなる課題は、偏りのない実証研究の積み重ねである。それが道具論にもとづく定量研究であ

るならば、法的変数の精緻化、従属変数とする開発の定義の精緻化、そしてその関係の解明である。さらには、その相関関係がなくても、法の支配そのものに本質的に価値があることを共有できるよう、そして現実の法制度改革支援への政策提言たりうるには、被支援国の政治経済上の障壁を取り除く方法を示すことであろう。「法と開発」研究は、法をどう捉えるか、そして開発をどう捉えるかという不断の考察である。

(やまだ みわ／アジア経済研究所開発研究センター)

#### 《参考文献》

- ① Davis, Kevin E., "What Can the Rule of Law Variable Tell Us about the Rule of Law Reforms?" *Michigan Journal of International Law*, Vol.26, 2004, pp.141-161.
- ② Daniels, Ronald J. and Michael Trebilcock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries," *Michigan Journal of International Law*, Vol.26, 2004, pp.99-140.
- ③ 山田美和「進化」する開発概念—世界銀行の反マネーロンダリング支援を題材に—(『国際開発研究フォーラム』第三四号、二〇〇七年)。
- ④ 山田美和「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「作本直行編『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所、二〇〇二年。