

市場経済移行国に対する法整備支援の理念

サンクト・ペテルブルグ世界銀行会議によせて

名古屋大学名誉教授

森島 昭夫

世界銀行は、本年7月8日から12日にかけてロシアのサンクト・ペテルブルグで、先進国・途上国の代表の参加を得て「法と裁判による権利の付与、安全及び機会の獲得」と題する会議を開催した。世銀が、市場経済移行国などに対する法整備支援に関連して、この種の会議を主催するのは、昨年ワシントンD.C.での会議について2回目である。昨年の会議では、二国間あるいは多国間で実施されている法整備支援事業が、ある国に対して集中する反面、ある国に対してはほとんど行われていないとか、複数の支援国が同一国を相手にして重複した支援事業を行っているなどの問題が生じている例があることから、効率的な支援がなされるように世銀が調整役を買って出ようとする意図が色濃く表れていたように思う。今年の会議では、世銀は法整備支援のあり方そのものを前面に出すことを避けたようだが、途上国における貧困を解消するには、経済活動を活発にする法制度と裁判制度を整備することによって法の支配を確立し、民主主義を育てることが前提になるという考え方を強く押し出し、そのモデルとしてアメリカ型の自由を保障する法制度とアメリカ型の裁判制度を採用することによって、市民に権利と機会とが与えられ、安定した生活が保障されるというシナリオを描いていたように思われる。世銀は、アメリカ型自由経済をモデルとしてIMFとともに世界経済のグローバル化を進めてきたが、法整備においても、アメリカの法制度・司法制度をモデルとして支援事業を行おうとしているのであろう。

日本は、国際協力事業団(JICA)の技術協力プロジェクトとして、1996年からベトナムで法整備支援事業を開始し、さらに1999年からはカンボジアでも法整備支援プロジェクトを実施してきた。欧米諸国の法整備支援に比べてわが国の経験はまだ浅く、支援対象国の数も少ないが、事業の内容、規模においては、他国に比べて遜色はないと考えている。率直に言って、法整備支援を始めるにあたっては、ベトナム、カンボジアの強い要請によって、



世界銀行会議にて報告する森島日本代表団長

それぞれの国が緊急に必要とする分野の法律について法技術的な情報を提供することが優先し、法整備支援について、はじめからわが国の明確な戦略があったわけではない。しかし、明治以来、アジアとは異なる文化の所産であるヨーロッパの法制度を継受してきたわが国の経験に基づき、継受国の社会の規範や実態と全く乖離した法制度を単に移植しても機能しないという前提のもとに、ベトナムやカンボジアの法律家と議論をして、できるだけこれらの国の社会が受容できるような法制度を提案するとともに、法技術的な選択肢のなかからどのような制度を選択するかはこれらの国の決定に委ねるという態度で臨んできた。また、被援助国が将来自らの力で法整備を進めていくには人材育成がきわめて重要であることから、支援プロジェクトの主要な柱として長期・短期の研修プログラムを充実してきた。名古屋大学法学部が受け持っている留学生や研修生のプログラムは、法務省が実施している本邦研修プログラムとともに、人材育成の中核となっている。幸いにこのような方針は、日本が特定の法体系を押し付けようとしていないものとして理解され、わが国の法整備支援プロジェクトはベトナム、カンボジア両国から高い信頼を勝ち得ている。ところが、2・3年前から世銀がアジアにおける法整備支援に乗り出し、先

サンクト・ペテルブルグ世界銀行会議

に述べたように、先進各国やUNDP、アジア開発銀行などがこれまで行ってきた支援プロジェクト間の調整に関心を示すようになった。例えば、カンボジアにおいては世銀が支援して、わが国の支援プロジェクトも組み込んだ法整備全体のマスタープランを作らせようとしており、ベトナムにおいても世銀のイニシアティブのもとでドナー会議を開き、各国の役割分担を定めようとする作業が始められている。もちろん日本としても、援助国がバラバラに法整備支援を行うことが被支援国の一貫した法体系の整備にとって望ましいと考えているわけではない。しかし、被援助国それぞれの歴史的、文化的、社会的条件にかかわらず、法の支配と民主主義を確立する唯一の道が統一的な市場法制度とアメリカ型司法制度を移植することではない。アメリカ型の法の支配に対する素朴な信仰は、1960年代のアメリカの「法と発展」運動で、社会的条件を無視して途上国に法の支配と民主主義を移植しようとして失敗した。法整備によって法の支配を確立し、個人の自由な経済活動を活性化させることによって貧困を克服しようとする世銀の理念は理解できるが、法整備の具体的な方法論については、被支援国の社会の実態に対する配慮を欠いているように思われる。

JICAから派遣された日本の法整備支援チームの代表団がサンクト・ペテルブルグの会議に参加するにあたって、われわれは法整備支援に対する日本の戦略を明らかにするためにポジションペーパーを用意した。また法務省と名古屋大学からは法整備支援事業に対するそれぞれの取り組みを紹介する資料を用意し、会場で配布した。世銀、アジア開発銀行、UNDPとも個別に会談し、われわれの考え方を述べるとともに、他のドナーとの協力を惜しまない旨を伝えた。日本のODAは顔が見えないと言われるが、われわれは日本の方針を明確に打ち出しながら、今後とも被援助国や他のドナーと対話を進めていくつもりである。



基調講演するウォルフェンソン世界銀行総裁

第2回世界銀行会議(サンクト・ペテルブルグ)に参加して

大学院法学研究科教授
市橋 克哉



世界銀行は、この10年、市場経済移行国および発展途上国の「法および司法の改革」(Legal and Judicial Reform)の支援に取り組んできた。

この事業を進めるために、世界銀行は、昨年、ワシントンD.C.において第1回会議を行ったが、今年も7月8日から12日まで、サンクト・ペテルブルグにおいて、国際機関、援助国および被援助国の代表を一堂に集めた第2回の会議を、ロシア政府と共に開催した。

会議場は、エカテリーナ大帝が寵臣ポチョムキン伯爵のためにつくったタブリーダ宮殿であった。ここは、20世紀の初め、帝政ロシアの国会がおかれたり、ロシア革命時にソビエト大会や憲法制定議会が行われるなど、「世界をゆるがした事件」の舞台となっており、あらゆる党派に属するロシアの著名な政治家、革命家が入り替わり登壇して論戦した場所であった。今回、世界銀行の「法および司法の改革」に関する会議がその同じ議場(Dumskiy zal)で行われたことは、歴史の大きな変遷を考えさせられるものがあった。



コー・ユン・トゥン世界銀行法務担当副総裁

現在のタブリーダ宮殿は、CIS議会間会議として使われており、CIS諸国のための新しい民事訴訟モデル法典など一連のモデル法案の作成の仕事にあたるCIS議会間会議書記局もここにある。ロシア政府が「法および司法の改革」に関する世界銀行の会議場としてこの宮殿を選んだのは、ここにCIS諸国議会間会議が置かれ、当該地域における「法および司法の改革」の協力・調整の場となっていることによる。

今回の会議の全体テーマは、「法および司法をととした力の付与、安全および機会」(Empowerment, Security, Opportunity through Law and Justice)であった。これは、「法および司法の改革」を提起する世界銀行が、この課題を貧困の解消と結びつけて実現したいという意図をもっていることを反映している。ただ、この全体のテーマは、今回の会議のもう一つの公用語であったロシア語では、「法律および裁判をととした権利および機会の拡大ならびに保護されていることの保障」(Rasshrenie prav i vozmozhnostey, obespechenie zashchishchennosti cherez zakon i pravosudie)となっている。英語の全体

サンクト・ペテルブルグ世界銀行会議

テーマと似て非なるこのロシア語の全体テーマをみると、世界銀行の意図とは別に、会議を共催したロシア政府も、この会議に独自の意図をもっていることがわかる。それは、伝統的に大陸法系に属するロシアにおける改革が、判例法等も含む「法」ではなく議会が制定する「法律」をとおして行うものであること、広く「司法」の改革としてではなく主に「裁判」の改革として考えていること、そして、貧困者に「力を付与すること」ではなく、経済人を中心とする人・市民一般の「権利の拡大」をめざしているということである。

会議は、会議参加者が登録者数で534名に達するという大きなものであった。援助国、国際機関、被援助国の法律家やそれぞれの組織の職員が集まったが、援助国からは、最高裁判所の判事など当該国を代表する年配の法律家が、一方、被援助国、とくに中欧や旧ソ連諸国からは、30代、40代の若いとはいえ、その国においては司法大臣、最高裁判事等の要職にある法律家が参加しているのが目立った。ただ、所属をみると、裁判官や司法省関係者が多く、検察官、弁護士、大学関係者は少なく、とくに、中欧、旧ソ連諸国からは、グルジア等一部の例外を除くと検察官の参加はなかった。これもまた、この地域における「法および司法の改革」の現状 いかにも検察庁の権限を裁判所に移譲するかという問題があって、検察庁側はこの改革に抵抗している を反映している。

また、どの地域からの参加者かという点では、開催地となったロシアやその近隣の中欧、旧ソ連諸国からの参加者が当然多かった。その次は、中南米、アフリカ、南アジアからの参加者が目立っていた。しかし、日本がこの間法整備支援で力を注いできたインドシナ諸国からの参加者が皆無であるなど、アジアからの参加者が少なかったという点は、ここから世界銀行が現在関心を寄せている地域を知ることができるとはいえ、気になったところである。なお、援助国側の大学関係者という点では、この間、世界銀行や各国援助機関と協力して法整備支援の仕事に取り組んできたブレーメン大学、ライデン大学、ロンドン大学等からの参加があったが、「法および司法の改革」に関する地域協力のあり方をテーマとした第2セッションの報告者をつとめた森島昭夫名誉教授や佐々木雄太アジア法政情報交流センター長をはじめとする7名を送った名古屋大学は、最大の参加者を派遣した大学であった。

会議は、7月8日夕方から11日午前までの前述の全体



会議場にて

テーマに基づく八つのセッション、ならびに11日午後の援助国間調整会議、法律扶助ワークショップという二つのセッションと11日午後から12日までの「法および司法の改革」に関するヨーロッパおよび中央アジア向けフォーラムからなっていた。ここでは、会議の開催者であるウォルフエンソン(James D. Wolfensohn)世界銀行総裁の基調講演を紹介して、今回の会議開催者がこの会議の目的としたことの意義と問題点について検討してみたい。

ウォルフエンソンは、会議の基調講演で次のように述べている。

近時、貧困の解消を目標として掲げる世界銀行は、昨年のワシントンD.C.会議において、市場経済移行国および開発途上国に対する支援・協力の主要な柱として、従来から行ってきた金融システムの構築に加えて、グッドガバナンスの構築と法制度および裁判制度の構築をあげることとなった。これは、中欧や旧ソ連諸国の「変革」やアフリカや中南米諸国の「民主化」、中国やインドの国際社会への積極的参加へ向けた動きをふまえて、これらの地域における法制度および裁判制度の改革を支援・協力することによって、民主主義と法の支配といったグッドガバナンスを構築し、もって、貧困者の人権の尊重と貧困の解消をめざすという戦略として位置づけられたものである。

ロシア等の市場経済移行国の場合、世界銀行は、これまで、もっぱら、市場経済化と直接結びついた法人や個人営業者の民事・行政事件を扱う仲裁裁判所や経済裁判所等に特化した支援・協力を行ってきた。こうした狭い観点からの支援・協力と比べると、ウォルフエンソンが述べる戦略は、利益の最大化をめざす経済活動を行う人々だけでなく、生存にとって最低限必要な安全と社会参加の機会を求める貧困者に焦点を当てることによって、より広く、すべての人々の日常生活に関わり、彼らが頼らなければならない法と司法の制度全体の改革を対象としたところに特徴がある。この点では、世界銀行の戦略は、例えば、特定の者の権利、利益を守るための裁判所に特化しないで、通常裁判所改革、治安判事制度や陪審制のいっそうの展開、行政裁判所等の特別裁判所制度の導入など司法制度全体の改革を目指す第二次司法改革に着手し、現在、これを支える支援・協力を求めているロシア政府の思惑と一致している。

しかし、同時に、ウォルフエンソンは、こうした第二次司法改革の実現のために必要なものとして、ロシア等が求めている裁判官の増員、裁判所施設の改善、コンピュータ化等に対する支援・協力も、より高次の目標である貧困の解消という課題と結びつけて実施しなければならないと述べているところも重要である。なぜなら、それは、現在も、貧困者に力を与えるための改革とは考えていないロシア政府の「法と司法の改革」のあり方に釘をさすものとなっているからである。

ウォルフエンソンは、従来の支援・協力のあり方を見直して、このような戦略を打ち出した。そこで、これを進めるにあたって、ウォルフエンソンは、法制度および司法制度の共通の普遍的な枠組みを構築することが、地

サンクト・ペテルブルグ世界銀行会議

域ごとの制度、文化、歴史の違いが大きいために困難であることを認識しつつも、森島教授が報告書のなかで指摘し、また、全体テーマからもわかるように、依然として、コモンローの導入とアメリカ的な司法優位の法制度改革による「法の支配」の確立を各地域に共通の普遍的枠組みとして設定しようと試みている。

例えば、こうした思考は、「法と貧困者」をテーマとした第5セッションにも反映している。そこでは、南アフリカやフィリピンにおいて裁判所が、貧困者の社会権、とくに居住の権利を実現するために積極的な判決を出したことが紹介された。しかし、判決の意義を否定するわけではないが、会議で強調された裁判所による個別具体的な事件をとおした特定の貧困者の救済だけではなく、その判決を契機として、同種の問題を抱えるすべての貧困者に関わる法律や行政施策の改善が制度上行われたかどうかの方が、こうした権利の実際の実現を考えるためにはより重要である。

この点からすると、残念ながら、「法と司法をとおした貧困者への力の付与」という狭い課題設定のために、新たな制度づくりと運用にまで射程をのばした十分な議論はできなかったように思われる。

また、「力の付与」に関する特別講演を行った経済学者のデ・ソト氏(Hernando de Soto)が、「闇経済」に流れていく資産を「表の経済」に移していくことが貧困の解消を考える場合にまず必要なことであり、それは、単純に欧米の法制度を入れることによって達成できるものではなく、実際に人々の慣行と結びつき支持されている規範を体系化して行わなければならないと述べ、日本の地租改正や農地改革の例をあげていた。これも、欧米の「法と司法」だけをとおした「力の付与」を考えがちな世界銀行の戦略に対する説得力ある批判であった。

発展途上国や市場経済移行国にとって、アメリカ的な「法の支配」の構築による「法と司法の改革」が果たして適切で、実現可能なものなのかという問題は、会議の最後に行われたヨーロッパおよび中央アジア向けフォーラムにおいても議論となった。ここでも、グルジア等の法律家から、アメリカ的な「法の支配」に基づく改革ではなく、ドイツやオランダの「法治国」に基づく改革への親近感が表明されたり、この地域で支援・協力の活動にあたるアメリカの研究者自身が、アメリカ法システムのそのままの導入を不可能と述べたりしていた。この地域における欧米の支援・協力が、しばらく前までのような手放しの歓迎、称賛、感謝の対応で迎えられるという状況はなくなり、夢から覚めた結果、冷静で批判的な対応を受けるようになったといわれるが、お世辞や媚び諂いがなく、時には批判的な意見も出ていたこのフォーラムの雰囲気は、援助国に対する従属的な態度が対等・平等のそれへと変わるきざしを示していて、興味深いものがあった。

今回の会議をとおして、世界銀行が考える「法と司法の改革」は、なおも、アメリカ的な「法の支配」の構築をとおして実現しようと試みるものであったとはいえ、

会議のなかでは、それとは異なる「ヨーロッパ標準」やヨーロッパ諸国のシステムも併せて紹介されていた。この結果、同じ欧米といってもそれぞれ異なる法制度と司法制度があるということへの理解や、それらのなかから何を当該国の制度として取り入れるべきかの検討が必要であるという認識は、これまでこの種の知識が乏しかった旧ソ連諸国等にも広がったと考えられる。また、制度を取り入れるとしても、当該国にはそれぞれの歴史、文化、社会等の特性があるため、それらに対応した制度づくりや運用を独自に創意工夫しなければならないという認識も、徐々にではあれ広がっている。さらに、この10年間に新たに形成された所有関係と国家権力のあり方の類似性から、市場経済移行国のなかでは、中南米における「法と司法の改革」への関心も高まっている。世界銀行も、この地域の経験を市場経済移行国に活用できないかと考え、会議ではこの地域の法律家に改革の経験を精力的に紹介させていた。この点に関連して、松浦教授へのデ・ソト氏からのメールによると、ペルー出身のデ・ソト氏は、これからロシア政府の要請を受けてロシアの司法改革の顧問として仕事をするようになったという。このニュースもまた、この地域における中南米の改革への関心の高まりを裏づけるものといえる。

したがって、今回の会議をみると、市場経済移行国において、援助国が特定のモデルを押しつける、被援助国が、率先してそれを教条的に受け入れるといった状況は、徐々にではあれ変わりつつあるようである。ただ、多様な法制度や司法制度を参照することの有用性という場合、歴史的にみるならば、欧米の法制度を取り入れるとともに、独自の社会、歴史、文化に対応した仕組みづくりや運用を長年にわたって行ってきた日本の制度を参照することは、これらの地域の法律家の思考のなかには、残念ながら、相変わらずほとんどみられないのが現状である。しかし、日本にはこのユニークな経験があるという点で、これらの地域の改革に対する支援・協力においては、この間盛んに参考とされている欧米諸国や新たに関心と呼んでいる中南米諸国の経験とは異なる面で、日本の支援・協力は有意義なものになると考えられるため、今後は、日本の支援・協力の対象を、この地域にも拡大することが検討されるべきであろう。



名古屋大学からの参加者たち
(タブリーダ宮殿会議場にて)

2001年ペテルブルグの旅 世界銀行 主催会議に出席しての雑感



法務省法務総合研究所国際協力部長
尾崎 道明

1989年、ベルリンの壁の崩壊、1991年、ソビエト連邦の解体、この数十年の歴史の変動の激しさ ここペテルブルグを歩くと、そんな感慨におそわれる。時代は、戦争と革命の世紀を経て、新しい世紀に入った。しかし、それがどんな時代なのか、確実な予想はない。

目の前にあるのは、体制の変革に伴う混乱がようやく多少の落ち着きを得たかのように見えるペテルブルグの街である。白い白夜の太陽の下に、夜遅くまで、青空の中に薄く白い雲が浮かんでいる。西ヨーロッパの諸都市に勝るとも劣らない整然とした街並みが続き、清潔な身なりをした人々が歩く。そのうちどれだけが外国の観光客で、どれだけが住民なのか、あるいは、どれだけが独立国家共同体諸国からの来訪者なのか、区別はつかない。暗いトンネルをくぐり抜けた後のような奇妙な明るさ、しかも、斜光線の中で、あらゆるものがくっきりと清澄な様子に見える。そして、店ではアメリカ・ドルが通用し(通貨発行者利益はいかばかりであろう)、他方、その駅が核シェルターをも兼ねるであろう地下鉄の料金は驚くほど安く、人々の所得を物語っている。

世界銀行が主催する法整備に関する国際会議がこのレニングラードからペテルブルグに再び名前を変えたロシア革命発祥の都市で開催されるというのも、象徴的である。

会議の冒頭、ウォルフエンソン世界銀行総裁は、公平な発展(equitable development)と貧困の解消を目指すべき目標として強調し、そのためには、経済的な側面にのみ着目することなく、政治的・法的な側面を含めた包括的な視点で発展のための戦略を考えることが必要であることを指摘した上、法の支配の確立と汚職の一扫がそのための重要な鍵の一つであると演説した。

ロシアのプーチン大統領は所用のため欠席したが、コザック大統領補佐官がそのあいさつを代読するとともに、自ら演説し、司法の独立と公平の重要性及びその憲法的保障の必要性、国民が容易に裁判所を利用し得るようにすることの重要性、刑事手続における司法的審査の重要性等を踏まえた刑事司法改革などについて語った。

これ以上、詳細に会議の内容を紹介する余裕はないが、この二つを述べるだけでも、この「Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice」を主題とする会議の基調が多少なりとも想像可能であろう。壁崩壊後、戦争と革命の惨禍を経て、そして、なおもこれを被りつつ、人々が到達したのは、それぞれ、その中身に何を盛り込むかはさておき、自由、民主、公開、法治、そのための憲法と司法制度の確立、そして、これらの上に立ち、税制を中核的要素とする富の再分配と経済のコントロールの機構を組み込んだ市場経

済社会という、極めて常識的な結論であった。考えてみれば、国際関係、政治体制、政権、政策と続く政治の連鎖が生む強力な磁場の中で、自分の頭で常識的に考えることはかえって難しいことである。この間の急激な変化により、法の専門家の私にもそのことがようやく分かった気がしている。

世界銀行が掲げた会議の主題には、法の実現における私人の役割の認識とその強調が含まれているように思われる。法の支配を、私人の参加をも含む一つの過程、あるいはメカニズムとしてとらえ、これが歴史的にどのように発展してきたのか、あるいは、それを意識的に発展させるにはどのようにすべきなのかを考えるという方法論があるような気がするが、示唆を得たにとどまった。

会議の議論は、パネリストの背景の多様さなどから、法整備支援において具体的に何を優先課題とすべきなのかという、私の差し迫った問題意識に直接こたえるものではなかったが、法整備に当たっている人々の考え方は多少つかめたように思う。

このような中で特に印象に残ったのは、ペルーの自由・民主主義研究所長のヘルナンド・デ・ソト(Hernando de Soto)氏の講演であった。同氏によると、資本主義の発展には、資本となるべき資産があるだけではならず、それらが法的な権利として流通し、担保にも入れられて、資本として機能する可能性、そのための制度の構築と運営がなければならないという。発展途上国において決定的に欠けているのは、資産それ自体ではなく、このような価値表象(representation of value)としての法的な権利の確立であるというのである。同氏は、日本の例を挙げ、(地券の発行等を通じて)近代的所有権が成立した経過を紹介し、このような過程が資本主義の発展には不可欠であると指摘した。

たいへん興味深い研究結果であり、さっそく同氏の「Mystery of Capital」と題する著書を買ったが、まだ最初の方を読んだだけである。議場では、法的権利の確立のためには何が鍵となるのかと質問してみたが、これに対しては直接の回答は得られなかった。今後私たちが自身を考えるべき課題かもしれないが、何か同著書にヒントがあればと思っている。

会議場の近くにスモーリヌィ女学院の建物があった。1917年、ペトログラード・ソビエトが使用し、軍事革命委員会が活動した場所である。その前には、どういうわけか倒されずに残ったと思われる、小振りな、そのせいか、あの無機質な感じのしないレーニン像があった。そこから、値段は交渉次第という、メーターのないタクシーに乗ってホテルに帰った。

ホテル近くの地下鉄マヤコフスキー駅には、スターリンの独裁が強まりつつある中で1930年に自殺したその名の詩人の横顔が黒いタイルのモザイクにより描かれている。それは、いつごろ描かれたのであろう。

こんなことを考えながら、司法制度改革の議論が続く、暑い日本に戻った。

サンクト・ペテルブルグ会議に参加して

日本弁護士連合会国際室長
弁護士 上柳 敏郎



去る2001年7月8日から12日、
ロシアのサンクト・ペテルブルグで
開かれた世界銀行主催の会議
(Empowerment, Security and

Opportunity through Law and Justice)に、国際協力事業団(JICA)調査団(森島昭夫団長)の一員として参加し、世界各地の司法と国際協力の関係者らの話を聞く機会を得た。

以下、会議の全体像をお伝えするものではなく、問題関心も引用も全く私の独断によるものであることをお許し願いたい。

貧困削減と司法

会議冒頭の世銀総裁ウォルフエンソン氏による基調演説は、貧困削減という目標と、そのための法・司法の重要性を強調するものだった。

同総裁は、演説の最初に、今日も地球上の60億人のうち、30億人が1日2ドル以下、20億人が1ドル以下で暮らしているという事実を思い起こす必要があると指摘し、先進国から資金を流しているだけでは適正な発展(equitable development)は成功しないのであり、その点から、政治体制や経済体制と並ぶ3つの柱の1つとして、法及び司法のあり方は極めて重要であると説いた。そして、同総裁は、汚職の問題についても、従来世銀では論議がタブー視されることもあったが、法分野にも腐敗が深く浸透していることを直視して、正面から論じなければならぬと述べた。

また、会議では8つのセッションが設けられたが、そのうち「法と貧困」をテーマにした第5セッションには、一番長い2時間半が割り当てられた。

1933年生まれウォルフエンソン氏は、ソロモン・ブラザーズ等の投資銀行で業績を積み、1981年には自ら投資銀行を設立するなどビジネスで成功を極めた手腕を買われて、開発援助にはなじみが薄かったが、米国クリントン政権の信任を得て、1995年世銀総裁に就任した(大野泉『世界銀行 開発援助戦略の変革』、NTT出版2000年57頁。同書は同総裁のもとでの世銀の変化の実情や功罪を考察している。)。同総裁のもとで世銀は、グッド・ガバナンス(良い統治)や貧困削減を高唱するようになり、開発援助の考え方の一つの潮流を作ってきた。

貧困削減とCivil Society

貧困削減のための様々な改革を進めるには、立法のみならず、司法へのサポートと、Civil Societyへのサポートが重要であると、世銀は説く。

すなわち、会場で配布された世銀法務副総裁『法及び司法改革のイニシアティブ』(The World Bank Legal Vice Presidency, Initiative in Legal and Judicial

Reform,2001)は、今回の会議の基調報告書といえようが、「効果的かつ公平な法制度なしには、貧困とたたかうことはできず、また成果を維持することもできない。成長へのアクセス、機会均等を規定する立法とともに、公式の紛争解決機構(司法等)へのサポート、Civil Society(NGO)へのサポートが強調される必要がある。こうした努力が、諸改革を促進する持続的なメカニズムを発展させ、また諸改革のアカウンタビリティ確保の手段を提供するのである。」という。

なお、開発援助機関がCivil Societyというとき、実際的にはNGOを示すことが多い。ちなみに、Civil Society概念について、形式に着目してNGOのように市民による組織とかネットワークを指す次元と、規範に着目して国家主導や市場主導でない生活領域を指す次元とがあるとの考察がある(Edwards, M, The rise and rise of civil society, developments, Issue 14, p.5, 2001 [英国援助庁広報誌掲載論文。著者はニューヨーク・フォード財団ガバナンス・シビルソサエティ部長。])。

汚職防止とCivil Society

汚職防止等とNGOとの関係について、前回(2000年6月開催)会議の成果をまとめた論文集所収の、南米の司法改革についての論文は、次のように説いている(Hernandez, A.F, Pending Challenges of Judicial Reform: The Role of Civil Society Cooperation, in The World Bank, Comprehensive Legal and Judicial Development, 2001)。

国際協力を含む司法改革の努力にもかかわらず、裁判遅延や、司法へのアクセス不全(特に貧困層)、司法界での賄賂、判決の一貫性の欠如、市民の司法への不信は、なくなっていない(ダコリアス現世銀法務部長代行の1995年の論文を引用)。このような認識のもとに、第三世代の改革として、NGOの積極的な役割が強調されてきた(ハマーグレン現世銀公的部門上級専門家の1999年論文を引用)。NGOは、法律扶助(legal aid)を提供したり、市民教育等をし、司法を監視し、司法の独立と廉直の重要性に対する理解を強め、法の支配強化の過程に不可欠なものとなってきたというのである(Hernandez, pp.324-343)。

ちなみに、世銀司法改革実行グループ作成のビデオテープが会場で披露されたが、それは司法へのアクセス改善の必要性を強調し、世銀援助による、エクアドルでの家庭内暴力問題に関する法的助言活動や、インドやスリランカでの土地紛争法的助言活動、グアテマラやタイでの先住民に対する人権教育、ブラジルでの巡回裁判所、ザンビアでの権利オンブズマン、ロシアでの人権教育、ガザやベネズエラでの裁判官研修を紹介した。また、法律扶助分科会では、ブルガリア、カンボジア、エクアドルなどのリーガルエイドNGO関係者がパネリストとなり、世銀法務部の担当者が多数出席していた。

東アジアにおける行政改革と行政法制の整備 行政情報化の現状と展望

大学院法学研究科教授
紙野 健二

去る7月14、15の両日、Cale Forumにおいて、中国、台湾、韓国及び日本の行政法学の研究者実務家を招いて「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備-行政情報化の現状と展望-」と題するシンポジウムを開催した。このシンポジウムは、もともと法学研究科の公法教官が中心となり文科省の科学研究費を受けてすすめられている研究会を母体とするものである。呼びかけに応じて、この問題に関心を寄せる他大学の研究者や学内の院生学生諸君にも参加していただいた。



二〇世紀の最後の十年間が、東アジア諸国にとって政治的経済的に大きな転換期となり、法制面でも各分野で急速な整備が進んだことはあらためていうまでもない。これに加えて、知識や意思を大量かつ瞬時に伝達することを可能にする情報技術の進展は、いわゆる先進国と発展途上国とを問わず押し寄せる不可避的な波のようにみえる。このような情報化が単なる技術の問題ではなく、これをどのように受容し活用するか、またはその前に、これがどのような国際的・地域的な変動を、社会のどのような部分に生ぜしめるのが問われなければならない。この動向が政治経済文化のグローバル化や市場化が進展するこの世紀転換期にすすめられているとともに、逆にそれらをさらに加速している現実がある。このような現実を決して自然発生的なものではなく、世紀転換期というこの特殊歴史社会における、特定の選択によるものであることを看過するわけにはいかない。そこにおける不可避性や現実の選択肢のありようこそが検討されるべき学際的問題ではなからうか。

さて、公法学を専攻する私たちは、それぞれの国の統治制度を対象として、そこに存在する原理や動態を分析し明らかにすることを任務としている。そこで、東アジア諸国においてはこれらの制度に及ぶ情報化の波が、どのように押し寄せてきているかをまず正確に認識することからはじめなければならない。具体的にいえば、政府組織のみならず事業者法人や個人がとりわけ公法的側面

においてどのようにこれを利用しているか、またその利用のためにどのような政策が打ち出され、どのような問題を派生させているかである。さまざまないわゆる「改革」の流れの中で、基本的人権の保障など公共的価値の実現のために多くの事務事業の実施を委ねてきた行政のあり方が問い直されている。そこでは、この行政の情報化にどのような価値原理の相克と展開が、場合によってはいかなる陥穽がひそんでいるのかという点に、最大の関心があり、私たちはこれに法的視角から接近してみようとしたのである。

情報化の効果は単なる利便の飛躍的推進にとどまるものではない。利便なるものの内容を、その主体と階層、形態またはそれが及ぼす副次的な社会的影響に照らして吟味してみなければならないし、また他方において、あらたな型の犯罪、回復困難な権利利益の侵害、社会不安、不平等さらには民主主義の変質や疎外を招き、これらとはめどなく拡大する可能性さえはらんでいる。これに対して、基本的人権や統治における普遍的価値原理の保障の観点から、どのような法的な抑制が加えられるべきであろうか。私たちは、以上のような諸問題に対して、情報化の発信元の西欧ではない漢字文化圏という共通の基盤を持つ「東アジアにおける」という限定を付して問題を検討してきた。この限定の意味づけもさまざまな方面から可能であろう。情報化の国際的推進の中心であり、展開の方向を規定するのがアメリカを中心とする西欧社会であることはいうまでもない。しかし、これを受容し活用するのは、それぞれの国のはずであるからである。

今回、幸い多くの方々には、私たちの意図を理解され、周到な準備のうえで質の高い報告や討論をしていただいた。その結果、それぞれの国や主体における問題意識の共通点と違いを浮き彫りにすることができたように思われる。今回も中韓台の留学生をはじめとする法学研究科院生諸君による多大の支援を得た。ここに謝意を表しておきたい。なおこの成果については、別途公表を予定している。



会議参加者

東アジアにおける行政情報化 シンポジウムの内容



大学院法学研究科助手
稲葉 一将

今回開催されたシンポジウムの成果は、別途公表が予定されている。そこで、以下では、報告および討論の様子を簡潔に紹介する。

1. 報告

(1) 各国における行政情報化の推進状況

陳 泉錫 中華民国台湾行政院法務部情報処処長 「中華民国(台湾)における電子化政府の推進と法規 電子化の現状と展望」

中華民国(台湾)においては、1997年11月20日に政府によって電子化推進計画が策定され、これに基づき現在まで電子化が推進されてきた。すなわち、政府情報の総合化を目標に政府組織内に基盤ネットを構築し、同時にセキュリティ体制の整備がなされてきたのである。しかしながら、なおセキュリティに不安があるため、現在「電子署名法」の制定作業がなされている。陳報告では、政府情報の電子化の総合的な紹介に加えて、同国における近年の取り組みである、法令情報提供のための「全国法規データベース」の説明がなされた。これは、政府により作成された法令データベースであり、行政院の規則に基づき、法規項目、掲載様式、掲載期限などが定められている。政府が整備したデータベースであることと通達を含む法規を検索することができる点において特徴的である。

吳 峻根 韓国法政研究員研究委員 「韓国における行政情報化の推進状況」

韓国においては、すでに1994年に「情報化促進基本法」が制定されており、電子申請(電子民願処理システム)、インターネットを通じた法令情報・政府情報の提供がなされてきた。今後は、2001年7月1日に施行された「電子政府法」に基づき、行政情報の電子化および業務の効率的運営の推進を目的に、電子申請のための手続および書式の案内、申請処理期間、苦情・相談体制などの詳細が定められる予定である。しかし、インターネットを通じた情報提供は、それぞれの行政機関および地方自治体毎になされており、政府横断的・統一的な情報提供のルールが存在するのではない。したがって、今後は、総合的な情報提供窓口を整備することが課題である。

高橋 直幸 名古屋市総務局情報化推進課主査 「名古屋市の情報化の現状と展望」

名古屋市は、1997年から庁内LANを開設し、1998年4月からホームページを本格運用している。翌年には、住民記録と国民健康保険などの業務のオンライン化が可能になり、また庁舎と住民との間における情報の共有が容易になった。今後、2003年には、国と市町村とを結ぶ縦

合行政ネットワークの構築がなされる予定である。名古屋市においても、庁内における共用端末の設置のみならず、住民との情報の共有を可能にするため、電子市役所の実現に向けた取り組みが開始されつつある。光ファイバー網の整備はその一例である。今後、いっそうの情報化を推進するためには、限られた財源のなかから、重要な条件整備等の施策を行っていくことが必要である。

(2) 各国における行政情報化の問題点と課題

周 漢華 中国社会科学院法学研究所公法研究中心副主任 「中国の政府情報化および直面する実践問題」

現時点では、中国は、アジアの他国におけるような情報化に関する具体的な政策目標を掲げているわけでは必ずしもないが、北京市や上海市において、インターネットを利用した登記などが実施されているように、いくつかの都市は、情報化の問題に直面している。もっとも、広大な国土を有する中国において、情報化を推進するためには、基盤整備をいかに実現するかが大きな課題である。これなくしては、情報格差が拡大することとなろう。かかる課題があるものの、情報化が推進されることによって、中国の法治主義をめぐる状況が向上することは間違いない。なぜなら、伝統的な縁故社会における対面型手続が腐敗の原因になってきたが、インターネットを利用した手続によって、このような状況を改善することができるからである。これを実現するには、基盤整備のほか、政府情報を公開することがまずもって求められる。

蔡 秀卿 台湾淡江大学公共行政学科助教授 「行政情報化の理論的問題点と課題 台湾の『電子化政府』の取り組みから」

陳報告において述べられたように、台湾における行政の情報化は近年著しい。これによって、第一に、かねてより指摘されてきた法治主義や民主主義の実現は、政府の透明性が向上することによりいっそう容易となった。同時に、インターネットの普及によって、国民は、法令制定や行政過程に直接参加し、意見を述べるのが可能となり、これによって代議政治・近代的民主主義は変容することも認識されるべきである。第二に、政府情報の電子化によって、行政手続、行政組織および参加などの在り方への影響が予想される。今後、電子化によって新たに生じるであろう具体的なあれこれの問題点に対して、法的観点からいかなるアプローチをするかが問われることとなろう。

咸 仁善 韓国憲法裁判所憲法調査官 「韓国における行政の情報化の現状と問題点」

韓国においては、「情報化促進基本法」の制定以降、行政情報化が進められてきた。その問題点および課題は、第一に、韓国における「情報化促進基本法」の制定・施行以降推進されてきた情報化が行政改革の手段に位置づけられていることを認識しなければならない。第二に、その推進過程において、いわゆる情報格差の生じる可能

性があり、2001年に制定された「情報格差解消に関する法律」に基づく具体的取り組みが急務である。第三に、インターネットを通じた電子的参加民主主義の高揚にもかかわらず、情報操作やプライバシーの侵害をいかにして防止するのが検討されなければならない。したがって、情報化によって、あらたな民主主義の発展の有無、国民の権利利益の保障と侵害の具体的な形態と克服すべき課題の解明が公法学に問われているのである。

稲葉 一将 名古屋大学大学院法学研究科助手

「日本における行政の情報化の問題点と課題」

政府情報を政府と国民・住民とが共有するためには、電子化によって状況が改善されつつあるとはいえ、なお法令情報・判例情報が偏在しており、かつ、安価とはいええない。公的機関と民間の出版社による提供に加え、NPO組織の果たす役割の検討が課題である。かりに、情報の共有が可能であるとしても、意見を述べる機会が多く付与されるにとどまらず、それが施策に反映されるためには実体法の改正や外部チェックが必要になることもあろう。さらに、電子化によって、職員と国民・住民の対面を前提とした行政手続法制は根本的な変容を迫られることとなるのか、および今後重要になるであろう本人性確認などを行う認証機関の法的位置づけが理論的検討課題である。情報化により生じるであろうこれらの問題点は既存の法理の延長線上において解決可能であるのか、さもなければ新たな法理を必要としているのかが、問われているといえよう。

2. 討論

報告を受けての討論においては、まず4名の討論者から問題提起がなされた。名古屋経済大学の榊原秀訓教授は、インターネットを利用した情報提供や参加の機会の拡大にもかかわらず、現状において、それが有意なものであるか否かの冷静な分析が求められると述べた。本研究科の本秀紀助教授は、憲法学の観点から、情報化推進の背景に存在するであろう、グローバルな規模で展開されている国家戦略および現実社会における民主主義、参加と電子空間におけるそれとの相違を客観的に認識しなければならないと述べ、福井大学教育地域科学部の塚田哲之助教授も憲法学の観点から、情報化とプライバシー保護の必要性、情報格差解消のための取り組みが今後の課題であると述べた。最後に、三重大学人文学部の豊島明子助教授は、公的機関による情報提供と民間業者によるそれとの間には、質的相違が存在し、両者の役割分担の可能性とその基準を検討することが必要であると述べた。

問題提起を受け、さらに会場からの質疑とこれへの応答において、各国の制度の詳細な紹介のほか、情報化による民主主義の変容の諸相について活発な討論がなされた。第一に、インターネットを利用した参加の拡大は、技術的には可能になるとはいえ、同時に技術的な特性の

ゆえに、行政に対して大量の意見申出がなされる可能性がある。であるとすれば、行政は、論点整理や少数者の意見の反映などが求められることとなり、かねての課題がより明確化したといえる。情報化のための基盤整備にとどまらず、質の高い行政を実現する課題意識が行政と住民の双方に求められているのではないか。第二に、電子化が推進されることによって、行政組織の総合化が実現される反面、中央集権化が可能になる。しかしながら、日本における要綱行政のように、住民に身近な行政が住民自治の発展に寄与する場合が存在する。オンライン化においても、このような身近な行政の存在意義をいかにして実現するかが課題となるであろう。



討論のまとめをする福家教授

最後に、本研究科の福家俊朗教授が討論を以下のように総括した。行政情報などの積極的な提供によって行政に対する国民・住民の信頼が高まるであろうが、情報化は、規制緩和や民営化された後の市場における自己決定を可能とする環境整備であり、かつ、同時に進行しつつあるあれこれの情報管理の強化や中央集権化が看過されてはならないであろう。これらの現象を総合的かつ客観的に認識しつつ、情報化と行政改革との関係性、そして今後の検討課題を明らかにすることが求められるのである。今回のシンポジウムが、アジアの国々において展開されつつある情報化と人権保障の追求方法という、各国に共通の課題を発見するための契機になったのではないか。

東アジアにおける行政情報化
シンポジウムに参加して

中国社会科学院法学研究所公法研究センター副主任
周 漢華

今回の訪日は、私にとって初めてであり、早くから興奮と期待で胸いっぱいであった。幸い、私の期待どおり、実り多い討論と多くの学界や実務界の友人をえることができ、この目標を十分に達成したと実感している。

二日間のシンポジウムは滞りなく行われ、中国、日本、韓国および台湾の参加者と、政府の情報化についての知識経験を交流することができた。中国では、国民経済の情報化と政府の情報化という目標を掲げ、最近急速な成果をあげてきたが、日本や韓国などと比較すれば、なお

相当の格差が存在している。これにはさまざまな原因がある。例えば、経済発展、法治主義、情報化のレベル、政府情報の公開の進展状況などの相違がなお大きい。しかし、とりわけ重要な原因として、学術上の較差を強く意識せざるをえなかった。今回のシンポジウムを通じて、私は、情報化を研究の素材として取り上げ、所与のものとして受けとめることなく、問題を提起していく参加者の姿勢に強く印象づけられた。



中国には、私を担当者とする中国社会科学院所属の情報公開研究チームが設けられている。これは全国で初めての情報公開と政府情報化を研究チームである。このチームには学界や政府関係者を含む各方面からの参加者がいる。我々の研究は、すでに二年間続けられており、何回かシンポジウムも行って、国内外でも注目されている。しかし、今回の東アジア行政情報化シンポジウムを通じて、私は、中国の研究水準と諸外国の差を痛感した。特に、日本の報告者や討論者らが、情報化が民主主義的諸制度や社会的意識に与えるインパクトを掘り下げて提起した論点は、私にとって印象深いものであった。私は、これらの論点を我々の今後の研究に取り入れ、中国における制度建設に、可能な限り取り入れてゆく必要があると強く感じた。当然のことながら、中国にも、制度の発展においてすぐれた点も数多く、国際社会にとって有意義な情報を今後提供してゆきたいし、期待していただきたいものである。

名古屋から帰国してすぐに、私は、新疆に講義に出かけた。そこでも多くの地方政府官僚との交流を通じて、制度の創意的な発展の試みがあることを知った。このような実践から生れた自発的な制度の創造は、単純に外国の制度を模倣するのでも、ひとりよがりのものでない「中国式」制度の発展を意図するものである。これは、我々が、諸外国の研究者と共同して研究すべき領域の問題でもある。日本の研究者とも、大いに協力して研究していきたいと思う。

最後に、私の到着の夕方、ロシアから帰国直後に駆けつけていただいた市橋教授をはじめとして、アットホームな雰囲気の中で、おもてなしいただいた名古屋大学のスタッフや院生諸君に厚く御礼を申し上げたい。

2001年8月1日、北京にて

「千万人と雖も我往かん」スピリットに協力して

台湾淡江大学公共行政学科助教授

蔡 秀卿

名古屋大学大学院法学研究科の行政法教官が中心となって運営されている東アジア行政法学会は昨年末台北で開催され、台湾でも大いに話題となった。そしてここ二、三年、これらの国々の研究者が組織されて行政改革と行政法制整備の比較研究作業が行われてきた。私もその末席を汚す機会を与えられているが、今回のシンポにおいても、幸いにも報告の機会を与えていただいた。私にとって、このテーマは大いに刺激的ではあったが、正直いって荷の重さを感じざるをえなかった。それは、テーマの先進性と求められている課題の故であった。なんとか責めをふさぎ、帰国して息をついて考えてみると、いろいろのことが思い出される。二一世紀がIT革命の時代、アジアの世紀と言われている中で、私は、今回のシンポジウムを通じて、改めて少なくとも二つの成果を収めたことと実感するのである。



まず、一つには、公法学では最先端の比較法的テーマを取り上げたことである。IT革命や行政情報化は、九〇年代より急激に動き出した、世界に共通する動きとなっており、通信技術が経済や社会にいかなる影響をもたらすかの実験面の検討はなされてきたとしても、公法学の観点から掘り下げた理論的問題にアプローチする試みは、いまだなかった。多分に経済のグローバル化を背景にした国家主導の色濃い動きの中で、今回のシンポジウムは、時代を超えたこの最先端のテーマを取り上げ、東アジア各国の実務の現状を客観的に把握し、理論的問題を探り当てようと試みた点で、大変印象深かった。報告者の一員である私も、この「千万人と雖も我往かん」スピリットに共感を抱くとともに、なによりも私自身の研究に大いに刺激を与えていただいた点に謝意を表したい。

二つめには、新世紀の世界の公法学における展開の一つの流れとして、この法学研究科において、東アジアの国々を中心とする具体的課題に即した共同研究が組織され継続的に進められていることが実感された。私自身、かつて本研究科においてアメリカの行政訴訟法を研究テーマとしてきたが、平板な比較法研究から脱却して自国の状況を意識したとき、その際に踏まえるべき問題の多

さと大きさに戸惑うばかりであった。しかし、今日では私は、自国の社会や制度の問題状況とそれを規定する諸要因の客観的な分析と検討をすることが必要なのであって、欧米の（さらには日本の）研究成果を自国に導入しそれを競うことが課題ではないという、自明で単純ではあれ、重要な陥穽を意識し始めた。だとすれば、東アジアにおける比較法研究がどのように行われるべきか、何を学ぶべきかがあらためて問われるように思われる。

ところで、今回の会場となった「アジア法政情報交流センター」の「CALEフォーラム」は研究科に係る法人個人の寄付をえて新しく完成した建物と聞いた。小規模であるものの、同時通訳施設も備えた施設であり、「麻雀雖小、五臓俱全」（小鳥は小さいが、五官が十分に完備機能していることの意）といえる。今後とも大いに活用されることと思われる。今回のシンポジウムでも、私は、多くの参加者による新しい研究と交流の歴史をはじめようとする意欲が感じられた。二一世紀の入口に立って、このセンターが、そして私たちの共同研究も学術研究においてアジアにおける新しい頁を開くことになるであろう。

Look to the East !

韓国憲法裁判所 憲法調査官
成 仁善

一 私は、今回の国際シンポジウム「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備—行政情報化の現状と展望」に、報告者として参加する機会を得た。これは、とりわけ、東アジア四カ国における「行政の情報化」について、それぞれ情報の送り手と受け手の立場から2人ずつ発表するものであって、私は「韓国における行政の情報化の現状と問題点」について、受け手または国民側の観点から、問題を整理し検討することを求められた。



「情報化」という言葉は、今や、学界やマスコミなどで広く用いられている流行語の一つになっているようであるが、それに内包する意味合いは必ずしも一様ではないが、今回のシンポジウムにおいて報告された内容を概観することによって、東アジアの行政における情報化の現状と問題点を探ることができる。

まず、各国の行政情報化の現状を見ると、いずれの国も、内容の差はあれ、一致して「電子（または電子化）政府」を掲げてこれを推進していることが注目される。

電子化の特徴の一つである双方向性を生かした行政政策の策定・推進における国民や住民の参加、公文書の電子化、行政活動の電子申請、電子印章などによる電子決裁、電子調達などがその主な内容としてあげられる。その他にも国民に対する行政サービスの提供として、判例情報・法令情報や官報などのインターネットによる検索ができる状況が進みつつある。

他方、行政情報化に伴う問題点として、プライバシーの侵害の恐れ、情報格差の発生、相変わらぬ紙文書中心の思考、国民や住民に対する積極的な情報提供への認識不足、行政や国民の情報化マインドの不足などがあげられる。こうした問題点は、各国において大体共通して指摘された。

おわりに、行政情報化の今後の課題として、プライバシーの保護、情報格差の解消、行政改革の推進、法治主義の実質化、行政過程への電子参加の活性化などがあげられた。また、公法学としては、これらの点に如何に対応できるかが今後の大きな課題として指摘された。

二 今回のシンポジウムに参加して、「行政の情報化」に関する東アジアの国々の現状や問題点について、情報交換と相互理解がえられたことは何よりも大きな成果である。主催者の細心の気配りによって、丸二日間の午前10時から午後5時までという相当ハードなスケジュールが、それほどプレッシャーを感じないで消化できた。また、シンポジウムに当たって、日本語・中国語・韓国語という言葉の障壁にもかかわらず、発表や討論においてさしたる問題にならなかったのは、名古屋大学大学院法学研究科の留学生の皆さん方の熟達した同時通訳によるところが大きい。報告者の一人として、今回の国際シンポジウムのためにご尽力なされた関係者の方々に深く感謝の旨を表したい。

さて、これまで「比較公法学的検討は従来欧米との比較においてなされてきたが、東アジア相互においても相互に参照されるべき問題を多く含んでいる」（紙野教授の趣旨説明から）ことは、私も年を追って実感しているところである。しかし、このような問題意識を名古屋大学大学院法学研究科という教育研究組織が共有して、アジア向けの研究教育を重点とし、この情報交流センターが設けられたことは特筆すべきである。また、私の専門に関係しては、この研究科の教官が中心となって運営されている「東アジア行政法学会」は、室井力名誉教授や徐元宇ソウル大学名誉教授らによって設立された国際的な学会として、すでに名古屋、ソウル、上海、及び台北と回を重ね、韓国からも多くの一線の研究者が参加している。日本の殆どの大学が、なお欧米との交流や比較研究のみを中心に考えていることと比べれば、名古屋大学大学院法学研究科の目指している研究教育が如何に独創的かつ先駆的であるかがよく分かる。21世紀はアジアの時代であるとよく言われているが、私もそう信じている。少なくとも21世紀にはアジアに注目すべきであると。“Look to the East !”

ベトナム法整備支援に携わって



JICAベトナム法整備支援長期専門家
河津 慎介

ベトナム法整備支援はJICAのプロジェクトとなって現在第2期を迎えている。ここでは、特にその沿革の話には触れず、第2期の当初からJICA派遣専門家としてベトナム司法省に派遣されている私 一長期専門家の目を通して、ベトナム法整備支援について感じるどころなどを紹介しようと思う。

1. 第2期の活動

現在のプロジェクトとしての活動は、3本の柱からなっている。すなわち 立法助言、共同研究、人材育成、であり、この活動の趣旨は、移行経済国であり種々の法整備が喫緊の課題となっているベトナム側の短期的な立法ニーズに対応することはもとより、中長期的にもベトナムの法制度全般がSustainableになっていくよう、司法制度、立法制度にまつわる種々の問題点を洗い出し提示していくことや、またベトナムの法律関係に携わる人材の能力を向上することをも含んでいる。すなわち端的に言ってしまうと、外形的に法制度を整備していただくだけでなく、それを実際に担う人々の能力向上も視野に入れているという意味で、法整備におけるハード面、ソフト面の双方のバランスよく向上していこうというものである。より具体的に言えば、たとえば上記の枠組みで行われている民法改正共同研究では、単にベトナム側の立法ニーズに応えるだけでなく、「そもそも民法における種々の課題に対しどのような考え方に立っているのか、なぜそうあるべきか」など、きわめて根本的な事象につき共通認識を持っていくことで、民法というひとつの大きな法の中でLegal Mindを醸成し、立法とはどうあるべきかを再認識する効果をも有するのである。

2. 現地における活動

さて、上述のような考え方に基づき行われるプロジェクトの中で、現在4名からなる現地の専門家は具体的に何をしているのか。簡単に言ってしまうと、最前線に立っているものの当然の役割としてベトナム側と日本側の間を橋渡しし、そのギャップを埋めていく、という役割がもっとも大きな部分を占めている。法整備支援という技術協力ではその性格上、ツールとなる活動は現地においてセミナーや協議を行うことや、ベトナムの法律職に携わる者を日本に呼んで研修するという2つの主要なものからなっている。したがって、この二つの活動において最大限の効果を発揮しなければ、プロジェクト自体の目標が達成できないといっても過言ではない。つまり、その場合、ベトナム側がどのようなニーズを有し、日本側から何を学びたいのか、日本の法律家の目で見るとベトナムの制度はどういうところに実際問題があるのかなど、セミナーや研修などで当然にかつ正確に伝わっていない情報について日本、ベトナムの双方で共通認識になっていないと、実際に行われる活動の枠組みの中でお互いが問題意識を共有できず、適切な助言もできなくなってしまうのである。したがって、現地にいる専門家は足繁く対象機関に通い、必要あれば何回でも協議を行い、時には協議の中でベトナム側の問題意識に基づいてニーズを発掘していくということを行っている。この作業は非常に地道な作業ではあるものの、逆に言え

ばこれをしっかり行うことがプロジェクトの成否にかかわっており、私のように日本の法曹資格は有さず、日本の法曹制度等について十分な知識を有さない人間だけでなく、他の3名の専門家(裁判官、検察官、弁護士)と共同して、ベトナム側から得る情報に一時加工を加えるという作業を行うことで、日越の「橋渡し」を十分に機能させているのである。もちろん、これだけが長期専門家の活動というわけではなく、それぞれが自己の経験に基づき独立して日々の助言を行ったり、また特定な課題について個別に調査を行ったりときわめて幅広い活動を行っている。

3. ベトナム法制度の問題点

ここでは、以上のようなプロジェクトとしての活動、専門家としての活動を基にして、現在感じているベトナム法制度の問題点について触れようと思う。

立法上の問題点：法制度といった場合に、それがなぜ必要かということに関しては、受益国側には大きく二つの態様がある。ひとつは必要な法律がそもそもない、という場合、もうひとつは法律はあるがそれが整理されていない場合、である。ベトナムの場合、明らかに後者であり、実際に統計的な数字から言うと人民委員会等が制定する法規範文書を併せるとそれらは30万超と膨大な数にのぼり、主要な法規はすべて存在しているといっても過言ではない。問題はその中身であり、ひとつには立法制度が適切にワークしていないことに伴い、法律相互間で矛盾、重複などが多数見られるということ、また、法律の中身自体も適切に現実の社会を反映していないことや、法文の意味のあいまいさから起因する問題などが存している。特に前者の問題点に関しては、ベトナムの国家機関が日本以上に強いセクタリズムの上に立っていることにより、国家機関間の立法時の情報交換等が十分になされていないことも一因であり、これらセクタリズムについては、プロジェクトの対象機関以外から情報を取ろうとする場合など私たち専門家の日々の活動時にも痛感させられる問題でもある。他方、制度上、ベトナムには「法規範文書制定法」という法律があり、立法手続きも法律上は適切なものが存しており、司法省が日本で言う内閣法制局的な役割を担うことが期待されているが、実際にはそれがワークしていないことが現状である。

法執行の問題：他方、適切な法が存在している場合でも、その執行面に起因する問題も存している。法執行を実際に行う、司法・行政機関等が必ずしも適切に機能していないことにより、極端な場合、確定判決を得た場合であってもその執行が円滑になされない場合も生じていると言われている。

4. 結び

以上のような状況の中で、私たち現地専門家は活動しているわけであるが、特に感じるどころを述べるとすれば、この法整備支援の効果をどのように計っていくのか、という問題は非常に難しいということである。上記のような問題を前にして、「日本の支援により 法が制定された」などという目に見える成果はもちろん重要ではあるが、そのみに拘泥することはベトナム法整備という大きな視野からはあまり意味がなく、むしろ、究極的には今日の活動の成果は10年後、20年後に法曹人材を含めたベトナムの法制度自体が向上することで顕現していくというきわめて息の長いものであるということ念頭においていかなければならないと日々感じるところである。

マダガスカル消防防災制度・法制整備セミナーに参加して

大学院法学研究科教授
鮎京 正訓

7月20日から8月1日まで、消防大学校副校長の瀬川俊先生とともに、JICAの短期専門家としてマダガスカルを訪れ、消防防災制度・法制整備セミナーの講師を担当し、各地の消防防災制度の実際を調査しました。総務省消防庁は、これまでも途上国の要請にこたえ様々に消防防災分野での支援を行なってきましたが、昨年9月より名古屋市消防局の緑川久雄氏をJICAの長期専門家として現地に派遣し、マダガスカルにたいするこの分野での本格的な取り組みを開始いたしました。

マダガスカルは、インド洋にある島国ですが、国土は日本の1.6倍あります。マダガスカルを訪れての最初の印象は、なんとといっても日本から遠い所にあるということでした。名古屋を出発し、シンガポールで一泊し、翌日にエール・マダガスカルに乗りこみ、途中、レユニオンに待機し、その後マダガスカルの首都アンタナナリヴに到着しました。飛行機に乗っている時間だけでも約17時間かかりますが、つなぎが悪いので、帰りなどは待ち時間を合わせると30時間近くかかりました。もう1つの印象は、貧富の格差がたいへん大きいということでした。

セミナーは、首都では唯一大きな会議場をもつヒルトン・ホテルを会場として、内務省の主催で行なわれました。セミナーの開会式では内務大臣が挨拶されるなど、マダガスカル側のこのセミナーにかかる期待の大きさが感じられました。5日間にわたるセミナーには、全国から集まった知事および内務省市民保護局の人々が熱心に報告・討論に参加しました。そして、現地のセミナーでは、瀬川先生が消防防災にかんする日本の経験をお話され、私は日本がこれまでベトナム、カンボジア、ラオス、ウズベキスタンなどのアジア地域の諸国にたいして行なってきた法整備支援の目的、理念、手法などについて説明し、マダガスカルの消防防災法制をはじめとする法整備の必要性をのべました。

現地の緑川さんの意見では、このセミナーをつうじて、マダガスカルの人々が消防防災制度の確立にむけて他人まかせではなく自分たちで取り組むんだという意識に変わってきたとのことでした。

マダガスカルの消防防災制度をめぐる2つの重要分野があります。1つは、通常の火災にたいしてどのような対応をするかという問題です。この分野では、消防自動車をはじめ消防のための設

備をどのようにするか、また、自主的な消防組織をいかに作り上げていくかなどの課題があります。2つは、牛の放牧を行なっている山地における火入れによって深刻な土壌崩壊が起こり、それにたいする対策の課題です。

前者について、高原の街アンチラベでの自主的な消防防災組織の訓練をみることができました。ここでは、住民が自主的な消防防災組織を結成したばかりでしたが、毎週、消防訓練を行なっており、また市長さんを含む住民の寄付によって消防防災に必要な器具を備えていました。

また後者につきましては、アンカソベ地域の山間の村を訪れ、火入れの現状と村が抱える問題を知ることができました。その村の村長さんは、私たちに、土壌崩壊に由来する土砂崩れの結果、水道管が壊れ水道が使えなくなった、また、道路の復旧が行なわれていないために村へのアクセスが困難であり自動車が通行できる道路に出るためには山道を1時間半ほど歩かなければならない、さらに無医村であるため病人の治療ができないこと、などを語ってくれました。この村長さんのことばの1つ1つに私は生涯忘れることができないほどの強い印象を受けました。



アンカソベ地域の村長さんとともに

ところで、日本の総務省消防庁とJICAによるこのプロジェクトは、日本の法整備支援の歴史のなかで、独特の位置を占めています。第1に、日本の法整備支援は「アジア」地域を対象としてこれまで行なわれてきましたが、マダガスカルという「アジア」地域以外の国で行なわれているということです。第2に、これまでの日本の法整備支援は民商事法分野が多かったのですが、このプロジェクトは消防法制という主として行政法分野にかかわる支援であるということです。第3に、消防防災制度の構築のための具体的な技術援助、たとえば梯子車の使い方、消防のためのポンプとホースの操作法などを先行させながらも、消防防災制度の確立のためには、ルールづくりが不可欠であり、そのための法整備支援をプロジェクトの一環として組み込んでいることです。したがって、このプロジェクトをつうじて、日本の法整備支援のあり方もさらに深める必要があるとの感想をもちました。

マダガスカルは、19世紀末よりフランスの植民地支配を受け、その後、独立を達成し、さらに一時期は社会主義諸国の支援を受けた歴史をもつ「体制移行国」であり、その意味で同様の歴史をもつベトナム、カンボジア、ラオスなどインドシナ諸国との比較が有効であると感じました。

その他、マダガスカルでは、その数週間前に参加したサント・ペテルブルグ世界銀行会議の際にお会いした、インビキ司法大臣とも再会をともに喜び、親しくお話をすることができ、またラヘトラ検事総長とも会見することができました。



アンチラベでの消防訓練の様子

国際化時代における名古屋市の国際環境協力

国際化時代における名古屋市の国際環境協力



名古屋市環境局環境都市推進部部長
鈴木 加代子

二一世紀を迎えた今、地球温暖化問題をはじめとして、人間活動が地球環境に与える影響の大きさが広く認識されている。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第三次報告書は、この二〇

世紀には地球が過去一千年間のどの世紀よりも温暖化した、としたうえで、『人類の責任』を初めて明確にしている。昨今の、世界各地での異常気象の頻発も、温暖化との関わりがあげられ、名古屋市でも、昨年9月に、わずかな時間帯に、年間降水量の三分の一の降雨という未曾有の経験をした。さらに今年の夏は、去年の酷暑を上回る『烈夏』であった。

一九七二年、ストックホルムで、地球環境問題に取り組む、国連人間環境会議が開催され、国際的な「環境の時代」の幕開けを迎えた。八〇年代末には、国際的な冷戦の緩和にともなって、環境問題が世界各国の共通する政治課題となり、一九九二年の「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）へと結実した。持続可能な発展の考え方が合意され、これからの環境政策の方向が認識された。これらの会議の根底にある問題は、途上国の経済開発、いわば貧困からの脱却と環境保全の両立に、先進国がいかに協力するかということであって。本市の地球環境問題への取り組みも、途上国の持続可能な発展に貢献することが、先進国自治体の責務として、国境を越える環境問題の解決のために求められているのである。

私たちの具体的な取り組みとして、例えば国連の公認団体である国際環境自治体協議会（イクレイ）に加入し、積極的に地球環境保全活動をするとともに、国際協力事業団（JICA）の要請に応じて技術援助のなどを進めてきた。今年七月、ボンで開催された、気候変動枠組み条約第6回締約国会議（COP6）の再開会合が、政治合意で決着し、米国の「離脱」表明で瀬戸際にあった京都議定書は、二〇〇二年の発効に向けて、大きく動き出した。一九九七年の十一月、本市は京都議定書を採択したCOP3の開催を前に、国に先駆け、「二〇一〇年までに、二酸化炭素排出量を、一九九〇年の水準から一〇％削減することに努める」という独自の目的を掲げ、地球温暖化防止に取り組む決意を表明しました。二九カ国、一四五自治体の参加を得て、気候変動名古屋国際会議を開催し、「名古屋宣言」を採択、市長がイクレイ加盟自治体を代表してCOP3の場に臨んだ。また、アジア地域の自治体と、子どもたちの相互訪問による環境交流事業を実施するとともに、タイにおけるワークショップなどにも参加して、本市の施策の状況や経験を報告するなど交流に努めてきた。この他にも、JICAの要請に基づき、アジア地域や南米などの研修生の受け入れ、公害防止技術や環境保全施策の研修、環境科学研究所の職員の長期派遣などを行っている。

本市は、二〇〇〇年九月、二一世紀初頭の名古屋のまちづくりの指針となる「名古屋新世紀計画二〇一〇」を

策定し、国際環境協力の位置付けを明確にした。また、その個別実施計画として、名古屋市の環境保全に関する総合的な計画である「名古屋市環境基本計画」を策定して、地球環境保全に貢献する都市なごやの形成を目指して、国際環境協力を進めることとしている。しかしこの他にも、国際環境協力を推進するうえで解決すべき課題がある。既に、一部の自治体では取り組みが進められているが、本市がこれまで蓄積している「資源」を十分に活用すること（例えば、ごみ減量など循環型社会への取り組み・環境監視など環境保全の調査技術を生かすこと）、そして医療、教育・文化など他の分野の国際協力・地域ネットワークを生かすことなどである。殊に、自治体が単独で国際環境協力を進めていくのは、財政事情の厳しいなかでは、制約が多いため、イクレイの一員として、これを通して自治体間の協力体制を組み、それぞれの特性を生かした事業を進めることが、環境協力を一層効果的にすることと思われる。

名古屋大学大学院法学研究科は、今年アジア法政情報交流センターの落成を迎えられ、本格的な事業の実施が開始されると聞いている。日本のみならず世界におけるアジア法整備支援事業・アジア法制研究の拠点として、国際協力の重要な役割を担われることを、心からご期待申し上げますとともに、私どもが進めている事業とも接点を持ちうるものと確信している。

編集後記

CALE Newsが発刊されて早や1年が経ちました。本号で5号を迎えるわけですので大体3ヶ月に1号の割り合いで発行してきたこととなります。これまでご多用中のところ原稿をお寄せいただいた方々に衷心より御礼申し上げます。

編集の素人が担当しているものですから、「文字が多くて読みづらい」、「もっと写真やイラストなどを入れてほしい」などのご批判もすでにいただいています。紙面刷新に向けてのご提言がございましたら是非お寄せいただけましたら幸いです。

7月は、私にとりまして思い出深い月となりました。ブダペストにおける法社会学会での「法整備支援」に関する報告、サンクト・ペテルブルグ世界銀行会議への出席、そしてマダガスカルでの消防防災セミナーへの参加と、めまぐるしく過ぎていきました。

まもなく、文部科学省の科学研究費に基づく特定研究「アジア法整備支援 体制移行国に対する法整備支援のパラダイム構築」という大きなプロジェクトに着手することとなります。このプロジェクトは、名古屋大学をはじめ、大阪大学、早稲田大学の研究者をそれぞれ研究代表者として行われるものですが、CALEに国内研究員として登録していただいている方々、また、国内外の援助機関、大学、司法機関の研究者・実務家の方々の幅広い協力の中で行われることとなります。

いずれにしても、「法整備支援」という日本の法律学においては全く新しい現象を学問的な対象とするものですので、さまざまな知的な冒険が期待されます。次号では、「学としての法整備支援」を特集する予定です。

(鮎京)