

## 6.1 団長所感

法整備支援世銀会合調査団長  
財団法人地球環境戦略研究機関理事長  
森嶋昭夫

昨年に引き続き世界銀行（WB）主催の法整備に関する支援国・機関及び被支援国会議が開催された。本年の会議は、『法と司法を通じた権限、安全及び機会』と題され、7月8日から12日までロシアのセント・ペーターズバーグで開催された。

WB は、1990 年代に入ってから、アフリカや中南米における資金供与の前提として、被支援国におけるグッド・ガバナンスを確保するため、立法や司法改革の支援を行ってきたが、1995 年に WB 新総裁としてウォルフェンソン氏が就任してから、新たな『総合的開発枠組み』の主要な柱として、法及び司法の改革が重視されるようになった。法制度が改革されることによって、民主主義のもとに法の支配が確立され、人権が尊重され貧困の解消が可能になる、という理想主義的な構想である。

昨年ワシントン DC で開催された会議は、ここ 10 年ほどの間に開発途上国や市場経済移行国に対して展開されてきた先進国や国際金融機関による多様な法整備支援事業を、うえに述べたような理念の実現に向けて、WB が調整を図ろうとしたものであったように思われる。確かに、途上国・市場経済移行国においては、法制度・司法制度の改革によって法の支配を確立することは、国内経済の成長の観点からだけでなく、世界市場への参入という観点からも不可欠であると言えよう。しかし、WB が素朴に想定するようなコモン・ローの導入とアメリカ的な司法優位の法制度改革が、すべての途上国・市場経済移行国にとって適切なものなのか、またそれが直ちに可能なのかということは別の問題である。

本年の会議では、法整備支援の調整という問題は、議題として前面には出ておらず、ロシア、その他の国における司法改革の現状、司法予算、裁判官の資質、特別裁判所、司法改革の評価など、主として司法の問題が取り上げられた。そのほか、「法と貧困者」の議題もあったが、ここでも社会的弱者の裁判所へのアクセスが議論された。また、私がパネリストとして参加した第 2 セッション「法及び司法の改革：どのようにして地域的努力・協力を強化できるか」においても、地域的な裁判所の協力体制が主たる議題とされた。

本年の会議が、ロシアの司法制度の改革を進めるプーチン大統領の招請によって開催されたということもあり（同大統領の開会挨拶が予定されていたが、所用のため取り止めとなった）、コザック大統領府補佐官の基調講演を始め、各セッションにおいてロシアの司法改革が紹介されるなど、「法と司法」をテーマとする今回の会議において、司法の運用が主題となったことは理解できる。また、法の執行が最終的には司法によって担保されないかぎり法は絵に描いた餅になるという意味で、司法制度の整備は法整備事業の主要な柱であることは疑いない。しかし、途上国においては、裁判所が適用すべき法律自体が整備されていないのが実情である。さらに、日常的に法律を運用する行政制度も整備されておらず、行政官の人材育成も不可欠である。こうした現状のなかで、今回の会議で WB が司法改革にのみ目を向けているのは、司法優位のアメリカを制度モデルとしているためだと考えざるを得ない。さらに WB は、法律の整備については、アメリカ法を、被援助国の経済社会の現状にかかわらず単純に導入することで足りると考え

ているように思われ、これまでも多くの国において、WB は当該国が大陸法系の国であるかどうか、当該国の社会的状況がそれを受け入れる段階にあるかどうかに関わらず、アメリカ法の無批判な導入を進めてきたように思われる。同じく市場経済体制を取っていても、アメリカとヨーロッパとは歴史的に異なった法体系を持っており、わが国は欧米の法技術を取り入れているが、わが国の社会に対応した法の運用を図ってきた。途上国や市場経済移行国は、それぞれの歴史的、社会的、政治的背景と経済的発展段階に応じた法及び司法制度を持つのでなければ、制度は社会に根付かず、社会経済の発展にとって役立たないであろう。

法整備のあり方については、今回の会議のために執筆した論文に述べたので、ここではこれ以上詳論しないが、WB は、経済におけるグローバルイゼーションにおいて、普遍的原理とされている市場における自由競争が必ずしも貧困問題を解決できたわけではなく、むしろ貧富の格差を拡大している例のあることを考慮すべきであり、法整備においても、アメリカ法への統一やアメリカ的法制度の運用が、どの国においても最適であるとは限らないことに思いを致すべきであろう。

アメリカ的法制度と司法制度が世界基準であり、いかなる途上国にも適用可能だとする WB の考え方（と言ってもよいであろう）は、すべての会議の参加者によって受け入れられたわけではない。第 2 日目の特別講演で、ペルーの経済学者デ・ソトー氏は、日本の農地改革などにも触れた後、経済学の立場から、現行の法制度では貧者が持っているトータルすれば莫大な資源を活用できる仕組みになっていない、これを流動化し活用できるするならば途上国の発展は可能だと述べ、また社会に根付かない法制度は機能しないと指摘した。デ・ソトー氏の考え方は、WB の論理とは別の出発点にたった発想のように感じられたが、各セッションでも、WB 流のユニラテラルな発想ではなく、多様な法の発展を認める発言も見られた。WB 内部でも、ウォルフエンソン総裁の掲げる理念は支持しつつもアメリカを世界基準とする方法論には批判的な空気もあるようである。

なお、会議の会場外で WB の関係者と ADB の関係者に会い、カンボジアにおける WB のマスタープラン作り、ADB の土地法起草、ベトナムにおける WB のドナー調整などにおいて、事前に日本の意見が充分に聴取されていない旨を申し入れたが、WB、ADB とともに今後は日本側と意見交換し日本側の意向を尊重することを約束した。

名古屋大学の関係者を含め、日本側は多数の代表団を今回の会議に送り、WB を初めとして対外的にも日本の法整備支援体制が認知されたように思う。JICA の法整備支援戦略もまとまってきているが、今後は、法整備支援連絡会議などを通じて、わが国の法整備支援戦略をさらに検討し、法整備支援の対象国についても戦略に基づいて拡大していくことにすべきであろう。わが国の ODA 予算が削減される方向にあることを考えれば、国民の税金を使って行う法整備事業は、国外に対してのみならず、国内に向けても説明責任を果たしうる透明性の高いものでなければならない。

## 6.2.1 世銀総裁ウォルフェンソン氏「Key Note Speech」の概要

報告者：ヴェトナム派遣法整備支援専門家 河津慎介

### 1.スピーチの概要

- (1) 現在、世界では 60 億人が生活しており、その 30 億人は 1 日 2 ドルで生活しているが、世界の人口は特に開発途上国を中心として増加している。
- (2) したがって、真のチャレンジはいかに公平な発展を確保できるかということであり、このためには、単なる資金支援では目標が達成できない。
- (3) 昨年の第一回会議において、よき統治を確保すること、的確に機能する金融システムを構築すること、適切な法・司法制度を構築することが重要であるとの合意を得たが、特に後者の適切な法・司法制度がない状況では適切な発展は望むことができないことが確認された。すなわち、政治、社会、経済、法制度の発展は統一的に行われるべきであり、相互に密接な関係を有しているのである。
- (4) 現下、世界において種々の変革が起こっており、たとえば旧ソビエト諸国においては新たな諸国が創出されその中で新たなシステムが構築されており、他方アフリカ中南米においては、多くの諸国がより民主的なシステムに変革、アジアではインドおよび中国が国際社会への統合を目指している。
- (5) この関連で適切な法制度を構築することが極めて重要となっているが、そこに問題となるのは世界には制度、文化の異なるさまざまな国が存在し、統治機構、法制度の効率的な発展を行う枠組みを構築することは困難だということである。
- (6) すなわち、これらの諸国では国際社会への統合を勘案した場合、環境、よき統治などに関する国際条約を視野に入れ、それらに基づき国内法を整備する必要があるのである。
- (7) また、「法の支配」を考えた場合に、当然にアカウンタブルなシステムを構築し人権を中心として法の下での平等を確保することが目的となるわけであるが、ここで問題となるのは開発途上国では貧困の問題が存しているということである。貧困問題は、力を持たないこと、悪影響を被り易いこと、適切な機会が与えられないこと、の 3 つの側面を有し、これをすべて調和的に解決しなければ、貧困問題の解決はできない。この関連で世銀がその加盟国に生活する人々を対象に「法制度に求められることは何か」という観点からインタビューを行ったところ、子供を産むことができること、安全に生活できること、法により保護されていること、などがあげられた。すなわち、権利の保護、平等性の確保、司法制度へのアクセス、法の重要性の認識の高揚は究極的には平和の維持に通じているのである。
- (8) その意味では貧困撲滅、法の支配、司法機関の機能強化はきわめて重要であるが、特に司法機関の機能強化を見たときに、現在上記のような問題点を議論することなしに、判事や裁判所の数、コンピュータ化などの問題にあまりに焦点が当てられすぎていると考えられる。
- (9) 改革に関するアイデアを供給することももちろん重要であるが、受益国の側にも改革に対する強い必要があることが重要である。このためには司法担当者に一定のインセンティブが付与され、この改革が維持されるためにはメディアなどを通じた民衆の声、透明性の確保、国際社会への統合などが重要なファクターとなる。

- (10) その意味では、法制度整備は長期的な視野にたって行う必要がある。
- (11) また、汚職の問題は特に重要であると考えている。本来法制度は政府機能と同時並行的に発展していく必要があるが、ここで問題となるのは汚職の問題であり、これは政治的な問題である。実際に世銀は長年にわたってこの問題解決のための支援を行ってきたが、現状は汚職の総額は優に ODA 供与額を超えているのであり、今回の法・司法改革に関する会議においても中心課題として議論してほしい。
- (12) よりよき法の支配を実現することは、よりよき発展を導き、高い識字率にも繋がって行く。したがって、これを実現しないことは、貧困にあえぐ民衆に直接的に影響を与える Regressive tax のようなものである。
- (13) 裁判官の質、倫理という問題に焦点を当てたときに、政治による干渉も考慮されなければならないが、この関連で Judicial Paradigm に関するモデル法の構築も視野に入れる必要があるだろう。
- (14) 結局、法・司法制度は人々が暮らしていくうえでの共通土壌となる必要があり、この意味から貧困にあえぐ民衆に焦点を当て、彼らがその能力を発揮し、司法制度や Equity にアクセスできるようにすることで、彼らが国家・社会の負債から資産に転換するようにするべきである。

## 2. 所感等

- (1) ウォルフェンソン氏のスピーチは、基本的には現下世銀は強く打ち出している「貧困撲滅」に焦点を当て、それに対していかに法・司法制度が資するのか、という観点を改めて表明しているものであり、特に新たな観点が付け加えられているわけではない。
- (2) それを達成するために、「法の支配」の確立の重要性を認識しており、その意味からは、国際金融機関によく見られる金融秩序の構築に焦点を当ててその一環として法制度整備を行うという考え方から、より真の意味での法整備、適切な統治を目指すという世銀の方向性が確認できる。
- (3) また、ひとつの視点としては、彼自身のスピーチの中で発展途上国各国の独自性、特殊性もひとつの観点到げられており、その意味では建前では世銀も各国の独自性を無視したモデル法や統一的な制度を途上国一律に導入することには、否定的であることがうかがえる。

以上

6.2.2 Session 1 :Stakeholder Support: How can political will and constituencies be built for legal and judicial development? 9:45-11:00

報告者：名古屋大学大学院法学研究科教授 佐々木雄太

司会者から提示された質問は、法システムと司法制度の構築発展に関連して、まず誰がどの問題に手をつけるべきか、誰が stakeholder（重大な利害関係を有する者）なのかであった。司会者は、発言者を随時指名したので、以下の記録は、必ずしも発言順ではなく、しかも、何回かの発言をまとめている場合もある。

報告開始前に参加者を対象とする世論調査が実施された。

Monique Ilboudo (Secretary of State for Human Rights, Burkina Faso)

女性による司法改革への関与である。改革の意識は高まったが、現在は、裁判所関係者の訓練に焦点が移りつつある。

司法に対するアクセスの拡大には障害があった。とくに、女性には、司法の敷居が高かった。その改善には、社会一般の声と普遍的価値（人権その他）に関する情報の流布がきわめて重要である。近時、各界代表500人から成る団体が設立され、司法改革に貢献している。

法文は優れている（権利の特定、制度の設計）面が多いが、その実現(enforcement)については、問題が多い。そのため、関係者による会議が開催されている。

また、裁判システムの地方分権が必要に思われる。というのは、司法制度は、かならずしも広いアクセスを提供しているわけではないからである。そこで、一般市民を啓蒙して、政府の責任、裁判の公開、透明性の確保などへの理解を深めなければならない。

裁判官の訓練プログラムの中に、複数の紛争処理制度に対する裁判官の理解を高めるものを含めるべきである。

司会者の問：まず、どのように改革を始めればよいか。

Vyacheslav Lebedev (Chief Justice, Supreme Court, Russian Federation)

改革は、それ自体が目的ではない。改革が社会的必要だという意識がまず必要である。改革については、重要な役割を有する人々の関与が重要であり、決断がなさなければならない。ただし誰かは問題である。ロシアでは、政治家は、司法改革に関心をもたなかった。改革には、法律家集団がまず関与し、その後、他の国家機関が協力する形で始まった。

連邦レベルで、裁判所の役割論や法改革の義務は、最高裁にあるとされた。その時には、国際法の保護を市民に拡大するという視点が採用された。1990年、市民からの不法逮捕に関する抗告を裁判所は受け付ける義務があるとされた。この判決について、裁判所は、国際法規を根拠として援用・適用した。このロシア最高裁の判決をソビエト最高裁は覆した。ただし、ソ連崩壊後の現在では、80%以上の人身保護請求が認められている。

ロシアでは、多くの治安判事裁判所が設立され、司法へのアクセスの場となっている。司法アカデミー(Academy of Justices)は、2年前に設立され、裁判官の新任研修・研修・研究などを担当している。

問題は、裁判所予算が削られた場合、裁判所は、憲法訴訟しなければならないというところにある。

ともかくも、現在、司法は、短期間のうちに連邦においてその存在を確立したといえる。また、裁判の公開は、民主過程において不可欠であることも認識されるに至っている。

Lord Woolf (Chief Justice of England and Wales)

司会者の問いに対して、自分の経験に基づいて答えることにしたい。ロシアの裁判官の話の中で、イギリスの古い制度であるマグナ・カルタや人身保護令状が言及されていることは興味深い。過去が繰り返し言及されるのは、問題が解決されていないことを象徴するのであろう。

自分の経験したことは、民事訴訟の改善である。イギリスの司法は、一見したところは、優れているように見える。しかし、これまで人々に司法に対するアクセスを十分提供していないという強い批判があった。自分が担当した司法改革は、議会における優先順位としては第3位であった(社会保険その他の改革の方がより重視された)。

必要に応じて司法制度を改正することがもちろん重要である(それは、一律の改革というような広範囲な改善にはならないかもしれないが)。英国は、国際人権条約を支持したが国内法の一部にしていなかった。しかし、ついに、昨年、Human Rights Act として国内法が成立した。それにともない、司法の焦点が動いたことに注意すべきである。国内法の成立に伴ない、権利の実現(enforcement)は、国際法的な根拠ではなく、コモン・ローを媒介しておこなわれるようになった。それは、権利の実現の焦点をより具体化したのである。

裁判所だけで、改革が実現するわけではない。イギリスの民事訴訟の改革は、議会の決断がなければ不可能であった。また、行政の協力がなければ、裁判所の活動は円滑に行かないであろう。メディアの支援もおそらく不可欠の要素であろう。基調講演で指摘されたように、改革は、継続活動であり、社会の公衆の支援なしには実行できるものではない。

司会者の問：エジプトにおける弁護士として活動した経験から弁護士の役割について述べてほしい。

Mona Zulficar (Senior Researcher, Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University, The Netherlands)

法改革は、手間暇のかかる仕事であり、文化の変革とつながっている。とくに、女性運動との関連でこの点を意識すべきである。法改正は、社会教育・啓蒙と結びついている。エジプトで1930年に導入された家族法手続を例として話をする。それまでの家族法は、シャリア裁判所があった時期に制定されたものである。しかし、シャリア裁判所廃止後、その旧態依然とした実体法は存続し30年の家族法に受け継がれた。その正当化として、家族にかかわる裁判は、個別具体的で、かつ微妙な配慮が必要だという理由がつけられた。

1990年以後、その見直しが始まった。しかし、司法省や裁判所の中の人々の立場は、さまざまであり、だれを同盟者にするかが問題となった。

統計（判決に必要な時間、判決の実施状況など）その他の情報収集もなされた。2年ごとに開催される女性会議も法改革に大きな影響を与えた。メディアへの接触も強化された（メディアに対する法案の詳しい説明その他）。

法改正は、宗教を冒涇するという発想は頻繁に見られたので、家族法と宗教ルールとの混同をしてはならないという啓蒙活動を司法省と協力して行い、問題の混同が起らないような努力もなされた。

つまるところ、これは、法に限定されないすべてのレベルでの「戦争」であり、議会でも大きな争点となった。司法府の保守性も問題であった。

幸いなことに、新法は成立した（そして、通常の世俗の民事手続が家族法の領域にも導入された）。

#### 質疑応答

次のような質問がなされた。回答の一部は、各報告者の発言部分に含めて記録した。

- ・この種の変革が起こる時、対立の妥協を実現する actor は誰か。？
- ・全会一致は困難だが、多数の同意と有力なリーダーたちの「了解」も必要であり、あわせてメディアの支援も重要である。これらが妥協への動きに貢献する。この局面で法律家の技能(lawyers as bridge-makers)が有用である。同時に、共有される観念や価値観(common denominators)の特定も重要である。(Zulficar)
- ・重要な改革の場合、さまざまなソースからの動き、communication が働く、そこでの無理強い。押しつけは成功しない。説得に耳を傾けることが有益である。法律家は、その種のもっている。(Lord Woolf)
- ・立法府が容易に態度を変えないときが問題。裁判所は必ずしも助けにはならない。伝統は、しばしば法の不存在という文脈を生み出す。しかし、司法制度における倫理（適切な問題処理）の強調も必要性。すべては、立法にかかっている。(Lebedev)

### 6.2.3 世界銀行主催会議「Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice」

#### 第2セッションの概要

報告者：法務省法務総合研究所国際協力部長 尾崎 道明

1. 第2セッションにおいては、「法及び司法の改革：どのようにして地域的な努力と協力が強化されるか」(Legal and Judicial Reform: How can regional efforts and cooperation be strengthened?)を主題として、パネルディスカッションが行われた。

パネリストは、次の5名であった。

デニス・パイロン (Hon. Dennis Byron)： セントルシア (St. Lucia。カリブ海の島国で英連邦の一員) 東カリブ最高裁判所長官 (Chief Justice, Eastern Caribbean Supreme Court)

テア・ハーマン (Thea Herman)： カナダ司法省国際協力グループ長 (Head, International Cooperation Group, Department of Justice, Canada)

ミハイル・クロトフ (Mikhail Krotov)： 独立国家共同体議会間会合書記局長総書記 (General Secretary, Chief of Secretariat, Interparliamentary Assembly, Commonwealth of Independent States)

ダニエル・リブシク (Daniel Lipsic)： スロヴァキア司法省総書記 (General Secretary, Ministry of Justice, Slovakia)

森脇昭夫： 名古屋大学名誉教授、財団法人地球環境戦略研究機関理事長

モデレーターは、Jean-Marc Baissus (フランス司法省からエチオピア司法省に派遣された法律コンサルタント。Legal Consultant, Ethiopian Ministry of Justice on secondment from the French Ministry of Justice) であった。

2. 最初に、モデレーターが各パネリストを紹介した後、世界銀行の作成・配布に係る「Background Papers」と題する論文集の中に関連論文が収録されており、また、森脇教授作成の「Japanese Cooperation in Legal and Judicial Reform of Economic Transition Countries in Asia」と題する論文が会場に置かれて配布されているので、これらを参照願いたい旨述べた。その後、モデレーターの問題提起に応じて各パネリストが発言する形で議論が進められた。その概要は、次のとおりである。

モデレーターは、まず、支援に関する様々な要素、その困難、障害、資金の手当て、非支援国関係者の抵抗、そのインセンティブ、関係機関の連携の欠如、文化、言語の問題等について、各パネリストの発言を求めた。

独立国家共同体のクロトフ氏は、議会間会合が同共同体加盟国の議会の間での調整・連携を図るためのものであること、ロシア語で会合を開いており、そこでの審議結果を採用するかどうかは各加盟国の自由であるが、これまで近代的な民法典等について審議しており、各加盟国共通の制度を作り上げる上で役立っていること、障害としては、加盟国の発展の度合いや生活水準に差があること(例えば、カザフスタンとタジキスタンの違い)を挙げることができるが、全加盟国が共通の経済



市場を確立するために法制を共通化することに利益を感じているので、このような困難にもかかわらず、進展がみられることを発言した。なお、同氏が作成した「Regional Cooperation in Reforming Legal and Judicial Systems: Report and Questionnaire」と題する論文が議場に置かれて配布されており、同氏は、この発言の際、詳細については、同論文を参照されたい旨述べた。

セントルシアのバイロン氏は、カリブ諸国が連合し、一つの最高裁判所、一つの中央銀行、一つの航空関係機関等、統一的な機関を組織していること、これは、政治的な統一体ではなく、国により法も異なるが、連合組織の事務局は、法律案の起草も行っていること、その法律案の採用は、各国が決める問題であるが、共通の文化・言語を有しているため、法の共通化に役立っていること、議会間でも協力が行われていること、司法における協力も極めて進んでいること、各国の主権の問題が主な障害であるが、各国には協力に向けての政治的な決意があり、逃亡犯罪人の引渡しや経済的・社会的な諸問題についても、協力が進んでいることを発言した。

カナダのハーマン氏は、カナダはより柔らかな（softer）協力を行っていること、例えば、研修、情報の提供といった方法でキャパシティ・ビルディングに努めていること、障害としては、持続性（sustainability）の問題があり、これを乗り越えるには政治的意志が必須であることを発言した。

森脇教授は、「アジア地域は、法整備支援を含む地域協力を行うのに非常に困難な地域である。すなわち、歴史、文化、言語、政治体制の面において多様であり、地域として協力する共通の基盤を持っていない。しかし、経済のグローバル化の中で、アジア諸国は、法整備の面で協力していく必要がある。ASEAN や APEC といった地域組織も存在するが、これらの組織は、これまでに法整備支援を行っていない。例えば、中国は、他国の法律家との議論を参考にはするが、あくまで改革は独自に他の干渉なく行うとの方針を貫いている。また、アジア各国の法制の基本も様々であり、コモンローによっている国もあれば、フランスから取り入れた大陸法によっている国もある。日本は、欧米諸国の法制を学び、これを導入して、自らの法制度を築き上げた経験を有し、これを生かして、ヴェトナム、カンボディア、ラオスのインドシナ3国を中心とするアジア諸国に対する法整備支援に取り組んでいる。これらの国は、法整備の資金が十分でなく、また、経済発展や法制改革の進展の度合いも様々であるが、世界のグローバリゼーションに対応するには、関連する諸国のネットワークを構築することが重要である。様々な障害はあるが、これらを克服して地域的な協力を進める必要がある。」と発言した。

スロヴァキアのリップシク氏は、スロヴァキアがハンガリー等とともに、ヨーロッパ共通の価値を尊重し、EU に加盟することを望んでいること、これが地域的な協力の推進力になっていること、研修は、効果が限定されており、それも長期的であるため、さして困難がないが、法律案の起草になると、主権侵害のおそれを抱く向きがあり、問題が多いこと、しかし、法律案起草における地域的な協力は必要であることを発言した。

その後、モデレーターは、議場からのコメント・質問を求めた。

まず、パキスタン出身の世界銀行関係者が、南アジアは、法律の面において共通の伝統を有しているが、安全保障その他の政治的問題が多く、特に安全保障問題が障害となっていること、これを除かなければ、地域的な協力は不可能であることを発言した。

続いて、フランスからの出席者が、地域的な協力には困難を伴うこと、すなわち、各国の司法の独立が危険にさらされる可能性があること、例えば、コモンローと大陸法では基本が異なること、このようなことを考慮すると、（法の共通化を追求するよりも）国際的な司法協力を推進することが重要であることを発言した。

これに対して、モデレーターは、パネリストに国際的な司法協力についての説明を求めた。

セントルシアのパイロン氏は、ラテン・アメリカの枠組みにおいて、逃亡犯罪人引渡し、外国判決の執行等の協力が行われていることを発言した。

独立国家共同体のクロトフ氏は、仲裁や逃亡犯罪人引渡し等における協力を定めた条約が締結されていること、また、モデル民事訴訟法が起草されていることを発言した。

議場のアフリカ開発銀行（AFDB）関係者が、アフリカにおいては、商法分野での協調が進められていること、また、担保物権の登記について共通化が進められていること、これらは、経済発展にとって重要であることを発言した。

次いで、地域的な協力の方法についての議論に移り、森脇教授は、日本の支援は、情報交換、法律専門家の派遣、法律のハーモナイズといった方法をとっていること、インドシナ諸国においては、能力を備えた裁判官や行政官が不足しており、その能力向上のため、専門家に対し1か月にわたる日本国内での研修を実施していること、カンボディアの民法・民事訴訟法起草支援においては、ほぼ毎月現地でセミナーを行い、同国の専門家と議論するという、参加型の手法を採り、カンボディア社会に根ざした法律が作成されるように努めていること、また、ヴィエトナムにおいては、民法の改正に関して法社会学的な調査を予定していること、このような議論を通じた情報の交換や日本国内での研修を通じて、能力の向上が図られていることを発言した。

次に、カナダのハーマン氏は、アジアも多様であるが、南アフリカも多様であること、多様性を十分に尊重しつつ協力が行われるべきこと、それと同時に、法整備支援において主導的な国は、法律の社会的・経済的なインパクトを考慮すべきであり、現にこれを十分に認識していることを発言した。

議場の世界銀行上級顧問は、アフリカが法整備を必要としており、その利益を認識していること、司法を担う専門家の質が問題であり、マダガスカルに国際的な裁判官研修所が設置されているが、これを更に強化する必要があること、これらの方法によって法律家の質を高める必要があることを発言した。

セントルシアのパイロン氏は、英連邦の研修所が研修を支援していること、ここで各国の法律専門家が相互に知り合い、それが地域的な協力を更に強めていることを発言した。

スロヴァキアのリップシク氏は、ハンガリー等とは、EU加盟という共通の目的・動機があるので、例えば、刑事訴訟法案の作成等において協力したこと、民事訴訟法案については、現在協力して草案を作成中であること、今後の課題としては、法律扶助の充実、より効率的な司法の実現などが挙げられることを発言した。

ここで、森脇教授が、コモンローと大陸法の法技術的体系の違いについて発言し、法の統一作業は、技術的にも極めて困難であることを指摘しなければならないこと、大陸法系の中でも、フラン

ス法系とドイツ法系の統一が困難なことは歴史が示していること、例えば、国連国際取引法委員会（UNCITRAL）においても、ある法概念をめぐる、それぞれの立場からの議論が延々と繰り広げられたこと、したがって、むしろより緩やかな協力が選択されるべきこと、例えば、インドシナにおいても、世界銀行、オーストラリア、カナダ、アメリカ、国連開発計画（UNDP）等様々なドナーが存在するが、プラグマティックな方法を探るべきであり、実体的な法の統一を急ぐというようなことは避けるべきであること、法の統一はそれこそ何世紀もかかる問題であることを指摘した。

次に、議場のラテン・アメリカからの出席者が発言し、裁判官の研修が協力を強めていることを述べた。

ここで、予定の時間が過ぎたので、モデレーターは、セッションの終了を宣言したが、結論あるいは取りまとめの発言は特になかった。

#### （報告者所感）

旧ソビエト諸国からなる独立国家共同体や一種の連合体をなすカリブ諸国と、それ以外のアジア諸国等について、地域的協力という同じ枠組みで議論することにはやや無理があり、議論は、収れんしないまま終わった感があるが、パネリスト及び議場の発言者により、アフリカ、東欧、旧ソビエト、ラテン・アメリカ、カリブ諸国等の法整備面での協力の実情を把握し得た点において意義があったものと考えられる。

アジア諸国については、森嶋教授により、我が国のアジアにおける法整備支援の経験とその基本的立場が具体的に紹介されるとともに、これを踏まえた意見が開陳され、議論に貢献するとともに、我が国の取組みを世界の法整備支援関係者に伝える上で、大きな意義があったものと考えられる。

#### 6.2.4 Transparency International の Chairman の Luncheon Speech

報告者：JICAアジア第1部次長 中野 武

[汚職防止のために活動する国際的な非政府組織（NGO）のトランスペアレンシー・インターナショナル（TIと略す。本部・ベルリン、支部・90カ国以上）の会長のピーター・エイゲン氏（Mr. Peter Eigen）の講演概要は以下の通り。]

題目：An Independent Judicial System（独立した司法の仕組み）

日時：7月9日（月）12：45 から 2：15 （昼食時）

講演概要：

1 法の支配は透明で責任ある社会の建設の中心であり、効果的な司法制度は法の支配の確立とその維持に不可欠である。汚職防止のための積極的活動を展開する TI にとって、司法制度は、2つの重要な意味をもつ：司法制度は、社会を汚職から防御するための高潔な仕組みを構成する本質的な要素であるが、他方、司法制度は脆弱な面があり、司法制度を汚職から守ることも必要である。このための活動の一環として、TI は、今年2月に司法行為の倫理を吟味して「バンガロール試案」を作成した。

2 三権分立における立法と行政からの司法の独立は、司法制度の擁護のために重要である。司法の独立は、制度・法律に基づいて、市民の保護を目的とするものでなければならない。それは、判事の任用や昇進、身分保障や免責、司法の説明責任、司法行為の明確化、認知と適用、判事の解任や職務停止などの重要な側面に関する留意が必要である。

3 司法の独立を強化するための概念や方法は、広く容認され適用されてきた。これらは、司法制度の独立と責任を果たすためのものであるが、司法制度のもつ脆弱性のために、司法の退廃、機能不全、判事・係官への贈賄、行政の不当介入、不正行為に対する法律家協会・弁護士連合会の無関心、判事の退職後保証の不備などの面で現実とは異なった様相を呈している場合も少なくない。

4 効果的な司法制度を構築し発展させるために、TI は、80以上の国々で「国家（的）憲章（取り決め）」の策定を支持し、司法の欠陥を診断し司法強化をめざした方策を推進する市民社会に支援を行っている。司法の高潔さを向上させる司法グループの活動の好事例は、各国の最高裁判事が集まって編集した「判事のための行動規範案」（バンガロール、本年2月）である。この中で支持されている価値観は、礼儀・礼節、独立不羈、高潔さ、不偏、平等、有能さと勤勉さ、説明責任などである。

5 これまでの努力にもかかわらず、信頼できる司法制度確立は漸進的であり、文書上の記述ほどには至らず、実際の効果は小さいようである。法の支配の確立に貢献する司法制度は、「国家全体として健全な仕組み」（TI は、"National Integrity System"と呼ぶ）の一部を構成する機構とならなければならない。

健全な司法制度は、行政、立法、監視機関、自由な報道、積極的な市民社会、民間部門などとともに、法の下における統治を市民に対し保証するものである。真に独立性を保ち信頼できる司法制度に基礎を置いた未来社会を築くために、司法制度改革を推進する先駆者となって、改革計画を策定・実施するために、市民社会の利害関係者の連帯を促進することが重要である。

6.2.5 世界銀行主催会議「Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice」  
第3セッションの概要

報告者：法務省法務総合研究所国際協力部長 尾崎 道明

1 第3セッションにおいては、「司法の組織と財政：どのようにして適切かつ責任ある資金的な手当てが確保されるか」(Organization and Financing of the Judiciary: How can adequate and accountable financing be ensured?)を主題として、パネルディスカッションが行われた。

パネリストは、次の4名であった。

クリスティーナ・アクメンティンス (Cristina Akmentins)： アルゼンチン連邦司法評議会事務局長 (Administrative Director, Federal Judicial Council, Argentina)

リー・グォグァン (Hon. Li Guoguang)： 中華人民共和国最高人民裁判所副長官 (Vice President, Supreme People's Court, People's Republic of China)

エレン・ノースフリート (Hon. Ellen Northfleet)： ブラジル最高裁判所判事 (Justice, Supreme Court, Brazil)

ボールウォーンサック・ウワノ (Borwornsak Uwanno)： タイ、チュラロンコーン大学法律教授・ブラジャドヒポック王研究所事務総長 (Secretary General, King Prajadhipok's Institute and Professor of Law, Chulalongkorn University, Thailand)

モデレーターは、Joseph Onek, Esq. (世界銀行・法及び司法の改革専門家。Legal and Judicial Reform Specialist, The World Bank) であった。

2 最初に、モデレーターが各パネリストを紹介した後、世界銀行の作成・配布に係る「Background Papers」と題する論文集の関連論文を紹介し、これを参照されたい旨を述べた。その後、モデレーターの問題提起に応じて各パネリストが発言する形で議論が進められた。

モデレーターは、まず、司法部の予算制度の現状と問題点について各パネリストに発言を求めた。

ブラジルのノースフリート氏は、各国の文化的な多様性が尊重されなければならない、司法制度もこのような多様な文化の中で機能しなければならないことを指摘した上、ブラジルにおいては、司法部の予算は、立法部によって決められること、司法部は、歳入の見込みに従いつつ、優先事項を考慮して、予算に関する提案を作成し、大統領府を通じて、立法部に提出するところ、行政部は、その削減・追加を行うことはできず、立法部のみがこれをなし得ること、裁判所関係者は上院及び下院に出頭を求められ、予算についての議論・交渉が行われること、予算の分配は、行政にゆだねられていること、連邦の司法制度については、予算が高等裁判所別に独立して定められること(ブラジルでは、最高裁判所の下に通常の高等裁判所、高等労働裁判所、高等選挙裁判所等の、取り扱う事件の種類を異にする高等裁判所が置かれているようである。報告者注)を発言した。

タイのウワノ氏は、タイにおいては司法の独立が尊重されていること、1997年には、反汚職機関 (Anti-Corruption Agency) が設置され、同様の独立性が確保されていること(なお、反汚職機関は、

最高裁判所及び国家反汚職委員会（National Anti-Corruption Commission）に対して責任を負っている。）、しかし、裁判所及び反汚職機関の予算は十分ではないこと、憲法75条は、これらの機関及び裁判所に対し、十分な予算が供されるべきことを規定していることを発言した。

中国のグォグァン氏は、中国においては、経済改革が急速に進められており、これに伴って司法の改革も進められていること、中国には、中央・地方の両制度があること、それぞれのレベルの裁判所の予算は、そのレベルに対応する人民大会（People's Congress）の承認を得る必要があることを発言した。

アルゼンチンのアクメンティンス氏は、司法部の予算要求は大統領府に提出されること、予算要求については、裁判官、各種委員会、専門家、研究機関等の意見を考慮して策定されること、大統領府においては、裁判官評議会（Concil of Magistrates）、最高評議会（Supreme Council）が要求内容を検討し、承認を与えること、その後、立法部において審議がなされるが、経済大臣によって財政的な不如意を理由として削減の提案がなされた場合に限り、削減が可能であること、このため、場合によっては、司法部の財源を確保するための特別な増税もなされること、こうしてアルゼンチンにおいては、行政部が司法部の予算確保の責任を負っていることを発言した。

続いて、ブラジルのノースフリート氏が補足的に、司法部は、立法部の議員の地元支援選挙民（constituency）に比すべき支援グループを持っていないこと、したがって、他にロビー活動を期待することはできないこと、このため、国民・議会に対する宣伝を自ら行う必要があることを指摘した。

次に、モデレーターは、議場からのコメント・質問を求めた。

これに対して、バングラデシュの最高裁判所長官が発言し、司法部の予算については、アカウンタビリティと同時に司法の独立の確保の視点が重要であり、バングラデシュの制度は、司法の独立の確保に意を用いている旨を述べた。

ここで、モデレーターは、アカウンタビリティの視点からは、司法部の予算の適切な規模をいかにして決めるかという問題があると指摘し、パネリストの意見を求めた。

これに応じ、ブラジルのノースフリート氏は、ブラジルにおいては、1998年の新憲法により、裁判所の取り扱う事件数が3倍以上に増加したが、予算額は、ほとんど伸びておらず、裁判官数もさほど増加していないこと、州によっては、このような状況を考慮して司法部への予算の確保に積極的なところもあることを発言した上、さらに、モデレーターの予算規模の適切性をだれが判断するかとの質問に対し、規模の決定は政治的な問題であること、この問題は、どのような司法制度を選択し、どの程度国民が利用しやすいものとするかに依存すること、これらの問題は、立法部が決めるべき事柄であること、その決定に当たっては、経済的要素、国民の意見、人権といった問題が関連すること、このように適切な予算規模は立法部が決めるべき高度な政治問題であるが、それこそが権力分立における抑制と均衡の在り方であることを発言した。

アルゼンチンのアクメンティンス氏は、予算については、往々にして、これを準備する時間が不足しがちであるが、よく考えられ練られた予算が必要であること、つまり、何が本当に必要かについての本当の理解が必要であること、行政部こそがこのような状況を解決すべきであること、行政部が最終的には様々な要素を勘案して決定を下す責任を負っていること、予算要求・決定のスケジュールは、現に行政部によって管理・決定されていること、行政部の司法部に対する支持協力が必要であることを発言した。

タイのウワノ氏は、タイの憲法には、司法部に「適切な」(adequate) 予算が与えられるべきことを規定しているが、基本的な原理を述べたにとどまり、どのようにして実際に適切な予算というものを定めるかが問題であること、「適切」の概念を分析すると、第1には、よい裁判が行われ、司法に対する国民の信頼が確保されるという目的が考慮されるべきこと、これを更に分析すれば、司法の公平な利用可能性、裁判の公平性、裁判の迅速性、法律扶助、これらを実現するための裁判官等への十分高額な俸給の支払などが挙げられるであろうこと、第2に、司法の独立が考慮されなければならない、司法行政の独立性、事件の割当ての公平性等が考慮されなければならないこと、第3には、国民に対するアカウントビリティが考慮されるべきであること、結論として、何が適切かは政治的な問題であり、予算執行の透明性、結果すなわち裁判の迅速性、裁判件数等の要素に依存すること、タイにおいては、イギリスのモデルに従い、行政部が予算案を作成すること、これに裁判官会議 (Judicial Council) が関与すること、行政部は、裁判所の提案額を削減することができること、裁判所は支援グループを持っていないので、報道機関、国民、市民社会の支持が必要であることを発言した。

次いで、ブラジルのノースフリート氏がバングラデシュの最高裁判所長官の発言にあったアカウントビリティについて述べると前置きした上、裁判所においても、効率性を高める努力をすることが必要であること、従来裁判官に対する研修は法律にのみ焦点を当てているが、司法行政についての研修が必要であること、アカウントビリティ、抑制と均衡という理念を働かせなければならないこと、ブラジルでは、会計審査会 (Accounting Tribunal) が会計の審査に当たっていることを発言した。

次に、中国のゴグァン氏は、中国は、他のいかなる国よりも急速に発展していること、しかしながら、発展の度合いは必ずしもバランスがとれておらず、西部は東部と比較して発展が遅れており、十分な司法予算が確保されていないこと、そこで、二次的な財源として、多くの国の裁判所制度で行われているように、手数料が司法部の支出に充てられていること、それでも、発展している地域と比較すると日常の審理に問題が生じていること、かといって、過度に高い手数料を設定すると、貧困層に対する司法への障壁となってしまうこと、予算の要求・決定過程を利用していかに効率性・アカウントビリティを増すかが問題であること、このためには、事件数が考慮に入れられるべきことを発言した (なお、議場から、日本の国際協力銀行関係者が、中国においては、例えば省レベルの裁判所は、省の人民大会に活動の報告を行い、予算案の承認を得る制度となっていることにより、例えば、A省において下された判決をB省において執行してもらおうとしても、執行してもらえないといった事態が生じているのではないかと質問したが、これに対する答えは示されなかった。)

ここで、モデレーターが、例えば裁判官が議会に出頭して説明を行うということは、すべきであるのか、それとも、司法の独立との関係で問題があるのかについて、パネリストの意見を求めた。

ブラジルのノースフリート氏は、PRは重要であり、議会の聴聞に応じている旨を述べた。

タイのウワノ氏は、タイにおいては、最高裁判所長官が公開聴聞に出頭して説明すべきこととなっていると発言した。

ここで議場のベネズエラからの出席者が発言し、同国の憲法に司法部の予算に関する新たな規定が盛り込まれたこと、これによれば、歳入の最低限2パーセントの額が司法部に配付されなければならないこと、本年は、歳入の4パーセントが割り当てられていること、いずれにしても、憲法の規定は最低限



を定めるものにすぎず、適切な予算額の決定の問題は残ること、このためにはアカウントビリティが重視されなければならないこと、最高裁判所はその責任を負っていることを述べた。

このとき議場から、裁判官に行政に関する研修を行う必要があることの指摘があった。

マダガスカルからの出席者は、司法部の予算は行政部によって決められていること、これに際し、世界銀行、国際通貨基金などの国際的金融関係機関との協議が行われるが、その影響力は非常に大きいことを発言した。

モデレーターは、予算の要求・執行における裁判官の役割の重要性を指摘した上、セッションの終了を宣言した。

#### (報告者所感)

司法部の予算をいかに確保するか、説明責任と司法の独立性をいかに調和させるかというのが、このセッションの基本的問題意識である。パネリストの選択や議論の内容からは、発展途上国の関係者を聴衆として想定した議論と思われたが、予算をめぐる法的制度の紹介に時間が費やされた感があり、人材の確保・育成方策をも含めて、予算的な手当てを論じる必要があるのではないか、結局のところ、発展途上国における司法部のための予算確保については、パネリスト等の議論でも度々指摘されているとおり、政治的意志が重要であり、それをいかに確保するかについての実情の紹介と具体的な議論が必要ではないかとの感想を持った。

## 6.2.6 世界銀行主催会議"Empowerment, Security, and Opportunity through Law and Justice"

### 第4セッションの概要

報告者：最高裁判所事務総局秘書課付 鈴木 謙也

第4セッションでは、「裁判官の質：裁判官の採用、選任及び職務遂行をどのように改善することができるか」(Quality of Judges: How can the recruitment, selection and performance of judges be improved?)をテーマとして、パネル・ディスカッションが行われた。

パネリストは、以下の3名。

- ロジャー・エレラ判事 (Hon. Roger Errera)：コンセイユ・デタ及び司法官職高等評議会メンバー (Member of the Conseil d'Etat and of the Conseil Supérieur de la Magistrature), フランス
- ダニエル・ファン (Daniel Fung)：元法務次長 (Former Solicitor General), 香港
- ネリー・コーツコヴァ判事 (Hon. Nelly Koutzkova)：ソフィア地方裁判所長 (Chief Judge, Sofia District Court), ブルガリア

司会は、ヴィシュ・シンナデュライ (Hon. Visu Sinnadurai)：世銀上級司法専門家 (Senior Judicial Specialist, The World Bank)

パネル・ディスカッションの概要は、以下のとおり。

(司会) 本セッションでは、2つの問題、すなわち、第1に、裁判官の選任・採用について、第2に、裁判官の職務遂行 (performance) について議論したい。

(ブルガリア・コーツコヴァ判事) 経済の世界から司法の世界を見たとき、司法は経済改革の障害物と考えられているというのが一般的傾向。

優秀な裁判官を選任・採用するというのは困難な作業であるが、その方法としては、2つの方法が考えられる。第1は、革命的な方法。これは、例えば、ドイツ (旧東ドイツ)、グルジアなどで行われた方法である。旧東ドイツでは、裁判官を東ドイツの裁判官から西ドイツの裁判官に交代させた。また、グルジアでは、社会の信頼を欠いていたすべての裁判官を、新たなしかも高級を支給される裁判官に交代させた。第2は、漸進的な方法。より市場原理に従った、公平な競争に基づく裁判官の選任方法である。ただし、このような方法によるとした場合、十分な数の候補者がいないと、良い裁判官を選任することができない。ブルガリアにおいても、昨年ようやく十分な数の候補者を得ることができたが、当初は十分な数の候補者がおらず、裁判官の選任に困難が生じた。これは漸進的に一步一步改革するという方法であり、司法改革を実現するための持続可能な方法であると言える (いずれの方法についても、魅力的な報酬の提供と競争原理の導入が必要)。

(香港・ファン氏) 裁判官の選任・採用にあたっては、2つの重要な原則、すなわち、「裁判官の独立」と「裁判官の説明責任 (accountability)」が衝突することになる。司法府は、三権のうち、(アメリカ合衆国のような例外を除けば) 選挙過程を経ていない国家機関であるが、やはり市民に対して説明責任を負わなければならない。

裁判官の任命方法としては、行政府による任命、司法府による任命（司法府が独占的に任命を行い、市民の関与が非常に少ないもの）、混合型（司法府が任命を行うが、市民の実質的関与があるもの）がある（これは、誰がどのように行政府を抑制するかという歴史的な戦いの結果とも言える。）。

1997年に香港の返還が行われ、香港憲法が制定されたが、同法において、裁判官任命に関する推薦委員会（Judicial Office Recommendation Committee）が設置されている。この委員会は、9名の委員からなる。すなわち、裁判所から、最高裁長官1名、控訴裁判所（Court of Appeals）の裁判官1名、高等裁判所（High Court）の裁判官1名の合計3名が委員となり、その余の6名について、司法長官（Secretary of Justice）1名、弁護士2名、非法律家3名が委員となる。この委員会の特徴としては、国家機関に関係していない人が合計5名（弁護士2名、非法律家3名）いること、行政府からは司法長官1名だけが委員となること、各委員が平等の投票権を有していること、推薦は委員の7名以上の賛成を必要とする多数決により決せられること、この委員会の推薦に対して行政府には拒否権がなく、この委員会の推薦が拘束力あるものになっていること、これにより、政治的影響から司法の独立が守られるようになっていることが挙げられる。

（フランス・エレラ判事）裁判官の説明責任（accountability）については、5つの側面がある。すなわち、第1に、裁判官の職務遂行上の過誤に対する懲戒を検討する側面、第2に、裁判官の犯罪行為に対する免責を検討する側面、第3に、裁判官は、より上位の裁判官によって評価されるという側面、第4に、職務の遂行に関して、裁判官個人の民事不法行為責任が免除されるかどうかを検討する側面、第5に、裁判官の過誤等司法の機能不全について、国家の責任が認められるかどうかを検討する側面（例えば、裁判所が訴訟関係人の権利保護の義務を怠ったときに、国の過失となるかどうか。）である。これらの側面を分けて検討することが必要となる。

なお、国の賠償責任について、法は、「重大な過失」（gross fault）を要求しているが、パリの民事裁判所は、これを緩やかに解釈している。

（会場）優秀な人材を司法府に集めるためには、裁判官の報酬や社会的地位を高めることが重要。

（香港・ファン氏）とりわけ、英米法系の国において、弁護士から裁判官に任官した場合、収入が減少してしまうので、裁判官が社会的に尊敬される存在でなければ、優秀な人材を確保することは困難となる。

（ブルガリア・コーツコヴァ判事）裁判官の報酬というのは重要な要素ではあるが、裁判官に対して高い報酬を支払うということが、直ちに司法府を良い状態にするということにはならない。司法府というのは非常に金がかかるものであって、良い司法サービスを提供するためには、施設、スタッフが必要であり、また、法律扶助制度の整備、専門家の確保も重要である。より効率的な司法を実現するために、司法にどのくらい金をかけるかということは、国民にとって重要な問題である

（会場（世銀関係者））裁判官の採用の方法には、2つのモデルがある。第1は、アメリカ型モデルで、経験を積んだ法律家が裁判官になるというもの。第2は、フランス型モデルで、卒業したての若い人材を採用して独自のシステムで教育するというもの。どちらのモデルにも長所短所があるが、先進国と比較して司法予算が少ない開発途上国においてどちらのシステムが良いのかということが検討されるべき。

（フランス・エレラ判事）裁判官の採用や訓練の方法というのは、それぞれの国の政治的、歴史的な背景と密接に関係している。

フランスでは、裁判官として採用されるのは、若い人材であり、大学の法学部で4年間勉強し、国家試験を通った人が裁判官養成学校で2年半の研修を受けて、裁判官として採用される。同学校の卒業の席次によって、裁判官任官後の配置等が決められる。25歳くらいの若い人材が裁判官として採用され（半数以上は女性）、65歳またはそれ以上までの裁判官としてのキャリアを開始する。若い人材を採用して、その後も長期間にわたり、継続教育として、研修を行う。

フランスの裁判官採用制度に対する批判として、経験の乏しい若い人材を採用しても、良い裁判官となり得ないのではないかとあるが、実際には、裁判官として長期間研さんを積むことで、良い裁判官を行うことができるようになってきていると考えている。

（香港・ファン氏）問題は、英米法系の国、大陸法系の国のそれぞれにおいて、どちらの裁判官採用モデルがより良いシステムであるかということである。国は、それぞれの歴史的背景を有しているのであって、それぞれのシステムがどの国においてより良く機能するかということが検討されるべきである。

（会場）裁判官の免責と説明責任は重要な問題。裁判官は過誤について責任を負うべきであり、民事法の規定で「裁判官は過誤に対して民事上の責任を負う」として裁判官の不法行為責任を認める一方で、弁護士と同様、過誤保険（malpractice insurance for judges）を導入してはどうか。

（フランス・エレラ判事）裁判官の過誤に対して国家に責任を負わせるかどうかというのは立法の問題であるが、司法の過誤に対する救済手続がなければ、国民に困難を強いることになるので、司法の過誤については、国家に対する民事賠償を認めるべきである。司法の判断であっても、国家は免責されるべきではなく、その過誤に対しては、行政の過誤の場合と同様、国家は責任を負う（国家を訴えることができる）とすべきである。

ただし、裁判官個人に対して民事賠償を追及できるとすべきではないのであって、この点では、裁判官は弁護士と異なる。

（会場（バングラデシュ））裁判官の採用については、高位の裁判官の採用と、大学を卒業してこれから裁判官になる若い人材の採用とでは、（採用委員会の在り方等について）別のシステムを考えるべきである。

（会場（USAID））フランスにおける裁判官の採用システムは非常に良い制度であり、同国では良く機能していると思うが、開発途上国には、フランスのように潤沢な資金がなく、最優秀の人材を引き付けるような研修制度等を整備するのは極めて困難である。このような開発途上国では、どのようにして優秀な若い人材を司法府に採用するのか。

（会場（カナダ））裁判官の倫理（司法倫理）を高めるということは非常に重要である。裁判官の団体等による自己評価を行うこと、裁判官の倫理規定を設けて、それに違反した場合は懲戒を行うことなどが必要である。

（香港・ファン氏）司法倫理については、英米法系の多くの国において、共通の原則があり、旧英連邦諸国の司法に関する年次協議会で、裁判官の行動規定についての草案が作成されている。

（会場（ブラジル・国際裁判官協会副会長））裁判官の倫理規定については、1999年の国際裁判官協会の台湾大会において、国際裁判官憲章が採択された。

（フランス・エレラ判事）裁判官の教育については、どのようにして最初の基礎的な教育を行うかという

のが重要な問題である。また、将来の裁判官を訓練する教育者を養成することも極めて重要である。

(所感)

本セッションでは、裁判官の採用・選任方法について、パネリストの国のシステム等の説明や議論がなされ、また、裁判官の説明責任（accountability）の問題、司法倫理の問題等について議論がなされた。

裁判官の採用・選任方法は、それぞれの国の政治や歴史等と密接に関連しており、そのシステム自体の長所・短所等だけではなく、その国においてはどのようなシステムが最も良く機能するのかということが、理念的な観点からだけでなく、（資金面の手当てが可能かどうかというような）実際的な観点からも、検討されるべきであるということが改めて確認された。

(以上)

## 6.2.7 デ・ソト氏報告の概要

報告者：ヴィエトナム法整備支援専門家 河津 慎介

日時：7月10日9時～

場所：タブリチェフスキー・パレス

### [スピーチの概要]

(1) 自分は経済学者であり、経済学的な観点から開発問題を考えているが、それでも良好な発展を達成するためには、財政均衡を確保する等純粋な経済学的見地では十分でなく、それを機能させる法律の枠組みが必要であることを痛感している。特に、世界に50億人いる途上国、とりわけ貧困にあえぐ人々に焦点を当てることが重要である。

(2) 17世紀から19世紀に至り、現在先進国といわれる諸国も移行国だったわけであり、この時期アダムスミス、カールマルクスという2大経済学者が輩出されたわけであるが、両者ともその本質に関する観点は異なるものの「資本」というものに焦点を当てているという意味で方向がそれほど異なっていたわけではない。

(3) この「資本」という概念を考えた場合に、基本的には先進国で捕らえられたものと途上国で捕らえられているものは、たとえば先進国においても途上国においても「資産」の内容は不動産等同一のものを示しているのである。ここで両者が決定的に異なるのは、先進国では資産を担保に供することも可能であり、証券化することも可能だが、途上国ではそれができないということである。これは、前者は資産の価値を適切に算出することが可能であるが、後者ではそれができないことによる。

(4) たとえば、ペルーにおいて国営企業を民営化し証券会社化する場合に必要なことは、まずその資産を適切に評価し、それを適切な権利に顕現し標準化することにより、市場へのアクセスを可能にすることであった。すなわち、「資本」とは隠れた価値を顕現化することであり、これには資産を代表する仮想現実を創設するシステム「Representation System」が必要なのである。法律上の現実（Legal Reality）は資産や資本などモノの価値というレベルで所有という概念を創出することであり、その枠組みについてコンセンサスが得られれば、登記・登録の対象となるが、開発途上国における一番の問題は、それができないことである。

(5) たとえばエジプトではその国家の財のうち、2,410億ドルが貧困層に所有され、これは過去200年間のODA額、直接投資額の50倍にも上るが、これはすべてが影の経済に存しており、「Representation System」に組み込まれていない財なのである。これらの財を法律の枠組みで把握される財に転化することが必要であり、これはペルーが92年から97年まで最も高い成長率を達成したことで証明される。すなわち、ペルーがこの時期に影の経済を実体経済に転化したことで、高成長が達成できたのである。

(6) 先般、インドネシアを訪問した際、いかにして影の経済を顕現化するかを問われたことがある。インドネシアの場合も、その財の90%が影の経済に存しており、いったい誰が何を所有しているのかを

明らかにすることが重要であった。このためには、UCC など単に西欧的な法律を導入することでは達成されず、重要なことは隠れた法、たとえば慣習や部族法などを体系化して、ひとつの法体系を創設することが重要なのである。特に最近の例では日本が行った農地改革の際に誰が何を所有しているのか明らかにした方法がひとつの例となろう。

(7) 結局、法制度は経済活動を円滑にするものであり、特に途上国においてはその財の大部分が貧困層に所有されこれは影の経済に存するが、これを法制度の枠組みの中に顕現化していくことが重要であり、同時に法制度の観点から言えば、よりよき法制度が必要なのである。

以上

### 6.2.8 第5セッション

テーマ：貧困と法：貧困層利益促進のために法はいかに活用できるか。(Session 5: Law and the Poor: How can law be used to advance the interests of the poor?)

報告者： 日本弁護士連合会/弁護士 上柳 敏郎

日時：2001年7月10日午前10時30分～12時55分

パネリスト：

フィリップ・ダルトロップ（アジア開発銀行法務顧問補佐）（Mr. Philip Daltrop, Assistant General Counsel, Asian Development Bank）

マルヤム・エラヒ（米国トリニティカレッジ人権プログラム長）（Ms. Maryam Elahi, Director, Human Rights Program, Trinity College, USA）

ギュンター・ヒルシュ（独最高裁長官）Mr. Guenther Hirsch, President, Supreme Court, Germany）

アルビー・サックス（南ア憲法裁判所判事）Mr. Albie Sachs, Justice, Constitutional Court, South Africa）

エルナルド・デソト（ペルー・自由民主主義研究所所長）（Mr. Hernando de Soto, President, Institute for Liberty and Democracy, Peru）

司会：

フィリス・チャン（前フォード財団中国事務所勤務）（Ms. Phyllis Chang, former staff member, Ford Foundation, China）

参考論文（background paper）

エドガルド・ブスカグリア（米国バージニア・ロースクール国際法経済開発センター長）「司法と貧困、公式及び非公式の紛争解決手法：ガバナンスに基づくアプローチ」

ヴィー・エス・エリザベス（インド・バンガロール国立インド大学ロースクール助教授）「インドにおける家庭内暴力に対する法改革」

ダン・マニング（米国ボストン法的サービス機関訴訟部門長）「法的サービス提供組織の貧困削減のための役割」

キム・マッケイ（アジア財団法律プログラム長）「フィリピンにおける農業改革実施に対する法的援助活動の役割」

パネリストの発言：

サックス・南ア憲法裁判所判事）

南アフリカの社会権に関する最近の判決を紹介したい。

ケープタウン付近にフルブルームという貧しい地域がある。雨期になると居住不可能なほど環境が悪化し、雨水で遊んだ子どもが伝染病にかかるほどである。あるとき、その住民が近くの乾いた地域に移住した。しかし、移住先は住宅建設予定地であり、立ち退きを命じられた。



憲法裁判所が是認した高等裁判所の判決は、巧妙な形で社会権を実現した。判決は、南アフリカの新憲法が規定する適切な住居に住む権利は、財政の範囲内で漸進的な実現をはかるものであり、政府は住宅建設計画を策定しているのでこの権利の侵害はないとした。しかし、同時に裁判所は、子どもの居住の権利は即時実行されるべき権利であり、子供を保護する義務のある両親は同居することが認められるべきであるとして救済したのである。

私たちは子どもの権利を契機に社会権を実現した。

社会権が権利として重要であり権利性を認めること、および人間の尊厳を考察の中心に据えることをもっと意識して、司法教育や人権教育を進めること、人権の実体法を整備する必要がある。

国際人権法ないし条約は、すくなくとも国内裁判所の判断のガイドラインとして、大変重要である。私たちは、国家の最低限の義務（minimum core obligation）という概念ではなく、合理性の基準（reasonableness）で判断している。

また、家庭内暴力事件は、特に貧困層に深刻な問題であり、重要である。

ダルトロップ・アジア開銀法務顧問補佐)

私は、社会権関係について、かならずしも量的側面だけをみるのではなく、権利に基本を置いた手法（right based approach）を考慮し、また、司法制度の充実や司法積極主義を含めた権利実現のための権利（operational rights）を重視しようと考えている。

法源として、憲法などの国内法と国際条約があるが、アジア地域において人権条約の批准状況はまちまちである。インドやフィリピンは最高裁が社会権の実現にも積極的である。開発法実務家のなかでは、居住の権利は、国家の最低限の義務を構成する（minimum core obligation）考えられている。

なお、本セッションの参考論文（background paper）には、アジア開銀のフィリピンでの農業に対する法的支援（legal empowerment）事業の報告がある。

ヒルシュ・独最高裁長官)

この問題を考える場合、立法とその現実の適用とを区別して考えるべきである。

たとえば、ドイツでは、立法は女性差別を禁じているが、社会の現実では、差別は継続している。たとえば、パートタイムで働く人は、フルタイムとはことなる扱いを受ける。法の外面をみれば、これは単なる就業形態の違いに起因する違いのように見えるかもしれないが、これは、実態では多くの女性が差別されていることを意味する。裁判官は、そのような実態に敏感であるべきである。立法は簡単であるが、実際の適用には困難があるということである。

エラヒ・米国トリニティカレッジ人権プログラム長)

立法だけでは不十分である。たとえば、グアテマラでは、憲法は大変格調高いが、現実の人権侵害は最悪の状態だった。法が実効的であるためには、政府にそれを受容する意思（commitment）があるかがことが決定的に重要である。しかし、貧困層に力を与えること(empowerment)は、必ずしも政府の利益になるとは限らないので、この政府にこの決意をなさせることは簡単ではない。

法の実現において、市民社会ないし NGO の役割が極めて重要である。しかし、税制も含め、政府により NGO の活動が制約されていることがある。

人権 NGO は、従来ともすれば自由権中心であったが、自由権と社会権の不可分性を踏まえるべきである。

デソト・ペルー自由民主主義研究所所長)

貧困概念を(再)定義するべきである。私見では、貧困層は実は豊富な価値ないし資産を有しているの  
であるが、現行の法制度上はその価値を正当に評価されていない(つまり、正当な担保価値等を付与され  
ず金融等の利益を享受できないという不平等取扱がある)。法制度の外にある資産をまず問題にすべきで  
ある。たとえばメキシコでは、貧困層保有の資産は、実は同国の石油埋蔵量の7倍にのぼる。ペルーでは、  
全雇用の70%が地下経済による。

良い立法が現実には適用されない一因としては、行政規則の問題がある。貧困層が影響されるのは、法  
律ではなく、その下にあるべき行政規則である。ところが、行政規則の制定ないし実施において、先進国  
と異なり途上国では、国民参加を確保する制度的保障が全く欠けているのである。法を実施するためには、  
法を受け入れ支持する集団(constituencies)との間できちんとしたコミュニケーションを確立する必要が  
ある。つまり、必要なことは、政治過程(political system)と法実施過程(implementation)をきち  
んと監視することである。

権利や権限(title)の設定だけでは、何の意味もない。肝心なことは、立法を媒介にして設定される権利  
や権限を実現する機能やプロセスを支援し、補完することである。そのような手当てをしない世界銀行の  
プロジェクトはことごとく失敗している。

問題は貧困自体にあるのではなく、貧困層の所有する資産(dead capital)を活性化するところにある。  
資本の活性化のためには、社会の意志・意向を下から汲み上げることのできる法を作ることができなけれ  
ばならない。

汚職(corruption)は通常、社会の上層部に発生するのであり、きちんとしたコミュニケーションが成立  
している貧困層の中では稀にしか発生しない。魚は頭から腐る。

会場からの発言：

デソト氏は、価値の表章(リプレゼンテーション)が存在すること(すなわち、法的な権利が確立され、  
安全確実に取引されること)が資本主義の発展にとって不可欠であると指摘しており、そのとおりと思う  
が、それでは、そのための法的基盤を作り出す上で、何が鍵となると考えるのか。例えば、腐敗の問題は、  
弱体な経済とそれによってもたらされる貧困に由来する面があり、それが健全な司法制度の発展を妨げて  
いるという点において、一種の悪循環が生じているように思われる。発展途上国において司法制度を根付  
かせるには、何が肝要か。

(デソト：現在のところ、資本主義的発展が経済発展のための唯一の途であると考え。そして、資本  
主義の発展のためには、物と離れたシンボルとしての権利が取引の対象となること、これによって物を資  
本となし得るようになることが必要である。腐敗の問題は、貧困とは直接には関係がなく、腐敗は、豊か

な上層部で生じるものである。)

実現が人々が変革への力をつけること、いわゆる taking off の力はどのようにして入手できるのか。そもそも法形式の整備をするだけの余裕が途上国にあるのか。

貧困という用語は、いやな響きを持っている。また、保護の対象というパターナリスティックな含意がある。平等のアクセスとか機会均等というべきではないか。

法は社会変革に重要であるが、実現手段にすぎない。

経済学者が、権利とか平等とかを語り始めたことを歓迎する。インフォーマルセクターの活動の殆どを女性が占めており、その意味でもジェンダー配慮が重要である。

司法の強化は貧困解消の一つの有効な手段である。独立した裁判所をもつことの効果は大きい。

(サックス：途上国や移行経済国にとって、裁判所の機能は極めて重要。権利について、オールオアナッシングではなく、比例原則 (proportionality) という概念が有用。単なる不幸と諦められていたことを、不正義として裁判所が救済することが重要。)

資本主義が適切な手法というが、資本主義国になぜ貧困が残っているのか。

裁判所の中立性 (政治プロセスからの) はときとして深刻な対立の処理を裁判所に任せることを可能にする。

法システムは、かならずしも地下経済を陽光の下にもってくるとは限らない。その点を考慮すべきである。

(ヒルシュ：市民対象だけでなく、裁判官や弁護士対象の教育なり研修の可能であり重要である。共同体はよい裁判官なしには生きていけない。裁判所が市民と意見交換の場を持つこともできるし、また、判決の公開による対話もできる。また、政府資金での無料法律相談や助言、オンブズマン、調停機関も重要である。)

(ダントロップ：司法へのアクセス改善のために、裁判外紛争処理機関の活用や、裁判手続の簡素化も有用である。権利を基本にした用語 (rights based language) は、地域言語ではなく普遍的用語であり、国際的開発銀行も使用すべきである。)

(デソト：権利付与や資本主義が全部の問題を解決するというわけではない。人的資源や政治意思も重要である。)

6.2.9 Session 6: Post-conflict Countries: What are the challenges involved in rebuilding the legal framework and the judiciary?

報告者：名古屋大学大学院法学研究科教授 佐々木 雄太

司会者は、議論の焦点を「大量虐殺などの起こった社会における法システムの再建と社会の再建についての議論」に合わせた。とくに、紛争後の安定と平和の推進のために法システムはどのような貢献ができるかを、中東、アフリカ、バルカンその他の地域における経験を参照しながら、検討することにしたいと述べた（また、警察の役割にも注目する）。報告は、紛争後の国において司法改革をすすめるための条件は何か。国際機関、bilateral agencies の役割は何か。といったところから始められた。

Chris Mburu (Former Human Rights Officer, UN Peace-Keeping Mission, Sierra Leone)

ルワンダその他例を報告する。紛争後には、適切なインフラが欠けている。たとえば、ルワンダでは、紛争前800人いた治安判事が紛争後には、40人に減少した。治安が回復しても、残った治安判事は、将来を考えて practice に消極的である。つまり、それは、改革の道具さえないということである。国際的な援助も再建への糸口さえつかむことができない。すべては一から作り直さなければならないのである。

大量虐殺の関係者は、事件後7年たっても大量に拘置所に収容されており、事件処理の遅延は、解消に何十年もかかる計算になる。また、政府はあっても、改革への政治的意志をもたないという点も大きな障害となっている。

Jamal Benomar (Senior Advisor on Governance and the Rule of Law in Conflict and Post-conflict Countries and Head of the Conflict Prevention and Peace-building Unit, UNDP/ERD)

law enforcement と security との関わりについて話をしたい。世銀の調査によれば、安全こそが人々のもっとも求めているものである。治安を確保する刑事司法がこの意味で重要であり、民主的統制に服する治安維持機構の整備が求められる。

6カ国を対象とする調査によれば、刑事司法は、全体的システムとしてとらえるべきであるとされる。そのような観点からさまざまな措置がとられているが、その多くに civil society の参加（文民統制、あるいは司法の監督）は行われていないという問題点がみられる。

政府に対してなされた各種の勧告を見ると、法に対するリップサービスはされているが、人権保障が実際に推進されている兆候はみられない。警察・治安部は、文民統制に服しつつあるが、これまでの問題性を依然としてひきずっている。

組織的な権力濫用は、影を潜めつつあるが、濫用自体は観察される。濫用を防止するための社会の関与 (community participation) が提案されてはいるが、その実施自体はまだはっきりしない状態にある。

以上の指摘は、紛争後の国家に当てはまるが、それらの国家だけに限定されるわけではない。また、今後の対応の中では、あまりに法に偏した (legalistic approach) 方法に対応を限定するのは賢明とはいえない。

Zoran Pajic (Associate Fellow, Center for Defense Studies, King's College, Univ. of London, UK)

ユーゴを例にしてみると、再建の二つの方向があると言える。一つは、平和維持に重点をおきながら安定を図る方法である。もう一つは、体制自体を変更する方法である。

いずれにしても、紛争後の国家では、当事者が対立する紛争で、最終的な別れ際の時の言葉は、「裁判所で会おう」ではなく、「地方のボスのところで会おう」に変わりつつあるといわれる。これは法システムに対する信頼の喪失を意味している。たとえば、未決事件数の増大は、まさに法システムに対する信頼の喪失の一例である。

私の見るところでは、国際的な援助団体は、政治的解決を図るあまり法の支配その他の重要な価値を放棄してきたのではないかと思われる。たとえば、援助団体と全体主義的国家(totalitarian state)との協同を考えてみればよい。その結果、司法は、不合理な昇進システムその他が原因となって「腐敗」しつつある。その局面では、司法の独立と不適任な裁判官の排除という矛盾する問題が現れてくる。バルカン半島における司法の再建に関する国際的努力は、腐敗と public administration への人々のアクセスに十分な配慮をしてこなかったという弱点を持っている。

もう一つの問題は、援助団体が common law 系の法的アプローチを本来大陸法系の領域に無理に持ち込もうとしたところにある。それは解決困難な軋轢と非効率を生み出したのではないか。結局のところ、問題は、これらの地域において民主主義をどのようにして実施させることができるかである。

Joki Smart (Justice, Supreme Court, Sierra Leone)

戦争犯罪について。どのようなアプローチが望ましいかは、利用できる裁判制度の機能の仕方に依存する。ルワンダ(アミン政権)では、政権との間で平和条約の交渉が行われたが、成功しなかった。その結果は、一種の革命であった。このような状況においては、特別裁判所が有効であると考えられる。

一つのアプローチとしては、国際法(crime against humanity)を国内裁判所で適用すること、つまり裁判所が国際、国内法の裁判所で、国際的な基準を適用するという方向が考えられる。

#### 質疑応答

- ・人権侵害の記録、公的場面での謝罪、恩赦の組み合わせも一つの試みである(南アフリカのアプローチを参照)。
- ・平和条約による問題処理では不十分ではないのか。
- ・伝統的な村落審判組織の再活用も視野に入ってくる。その問題点は、法曹の訓練を受けていない人間が重大犯罪の判断者となるところにある。(しかし、13万人の被疑者の存在を考えると、何らかの対策を講じる緊急の必要は明らかである。)

## 6.2.10 世界銀行主催会議"Empowerment, Security, and Opportunity through Law and Justice"

### 第7セッションの概要

報告者：最高裁判所事務総局秘書課付 鈴木 謙也

第7セッションでは、「専門裁判所：これは司法の質についての即効薬かそれとも長期的な改善か」("Specialized Courts: Are they a quick fix or a long-term improvement in the quality of justice?")をテーマとして、パネルディスカッションが行われた。

パネリストは、以下の3名。

- アレクサンダー・アリーフリン判事 (Hon. Alexander A. Areeflin)：最高仲裁裁判所副議長 (Deputy Chairman, Supreme Arbitrage Court), ロシア
- エドワード・カザレ判事 (Hon. Edward Cazalet)：元高等法院判事及び中央裁判所施設市民助言局議長 (Retired High Court Justice and Chairman, Citizens Advice Bureau, Royal Courts of Justice), イギリス
- ルチア・アルベラエズ・デ・トボン判事 (Hon Lucia Arbelaez de Tobon)：裁判官評議会副議長 (Vice President, Judicial Council), コロンビア

司会は、ルボミラ・ジマノバ・ベアズレイ (Lubomira Zimanova Beardsley)：世銀上級公共部門管理専門家 (Senior Public Sector Management Specialist, The World Bank)

パネル・ディスカッションの概要は以下のとおり。

(司会) 裁判所の専門化 (specialization) は、各国共通に見られる特徴である。例えば、各国の司法改革では、必ず専門裁判官、専門裁判所が問題となるし、また、実際に専門裁判所がない国というのは存在しない。

裁判所の専門化を進めるに当たっては困難が伴うし (政治的意思が必要になることもある)、専門化には長所と短所がある。そこで、まず、裁判所の専門化にはどのような問題があるか、どのようにして裁判所の専門化を進めるのがよいかについて論じていただきたい。また、国際化の進展等、社会が複雑化してきたこと等によって裁判所の専門化が必要となってきたものと思われるが、この点についても論じていただきたい。

(イギリス・カザレ判事) 裁判所の専門化についてまず強調したいのは、世界的に、様々な分野において、そのような方向で物事が動いているということである。情報技術の進歩を始めとして、人類の進歩は著しく、社会の複雑化は急速に進み、一人の人間がすべての分野を扱うということは極めて困難になってきている。現在、税金、コンピューター、労働、商事等様々な分野で専門化が進んでいるが、これは裁判官についても同様であって、様々な分野に専門裁判官が存在する。約9割の裁判官が契約法等一般的な分野を扱い、約1割の裁判官が専門家として働いている。イギリスには、現在、約90の行政審判所 (administrative tribunal) が存在し、複雑な専門事件を扱っている。

専門裁判所は、より大きな組織の中の一部であることもあれば、それ自体独立した組織であることもあ

る。イギリスでは、裁判制度を大きく変革することなく、裁判所の専門化が進められてきた。

例えば、イギリスにおける家庭裁判所（Family Court）について述べると、1875年の司法改革で高等法院に検認・離婚・家事部が設置されたが、これは現在の「専門化」とは全く異なるものであった。1971年に高等法院家事部（Family Division）が設置され、同家事部は、家族構造の変化、子供の精神の問題の複雑化等に対応するために、「家庭裁判所」として専門化を進めてきており、現在、同家事部の裁判官は、多種多様の現代的な事件（代理母の問題等）を扱っている。また、イギリスにおける商事裁判所について述べると、18世紀に商慣行をベースとして商事法が制定されたが、貿易商人等の間での紛争解決手段として仲裁が行われていたことから、裁判所が商事紛争についても適切な処理を行うことができるようにするため、商事紛争解決の専門システムとして、商事裁判所（Commercial Court）が設立された。

また、専門裁判所の実務が適切に行われているかどうかについて、当該分野の法律専門家が定期的に確認するというようなシステムの導入を検討することが必要である。

（ロシア・アリーフリン判事）世界的に見て、専門裁判所の設立は広く観察されるところであり、専門裁判所が設立される経緯には様々なケースがあるが、ロシアにおける仲裁裁判所の設立は、経済の要請を体現したものといえる。ロシアの商事裁判所は長い歴史を有しているが、19世紀初めに、すべての商事事件を扱う裁判所として、仲裁裁判所（Arbitration Court）が設立された。

仲裁裁判所では、裁判の執行が効率的に行われること、高度に熟練した裁判官が存在することが必要となるが、これらの点について適切な対応が行われている（この点、タジキスタンやモルドバでも専門裁判所が設立されているが、ロシアとはレベルが大分異なっている。）。

ロシアの仲裁裁判所は、約3000人の裁判官を有し、1つの連邦最高仲裁裁判所、10の連邦巡回区仲裁裁判所及び81の連邦構成仲裁裁判所で構成されており、毎年約60万件の新受件数がある。仲裁裁判所の最上級審、すなわち、連邦最高仲裁裁判所は、予算、人事（裁判官の採用）について独立した権限を有している。専門裁判所は、通常裁判所とは異なったものとなりがちであるが、ロシアの仲裁裁判所と通常裁判所とは、適用される民事手続法は同一のものであり、また、裁判の執行の方法も共通しているのであって、これらによって運用における統一性が確保されている。仲裁裁判所においても裁判所の判断に不服がある場合には、上訴等により他の裁判官に再度審理してもらうことになるが、上訴の件数は著しく増加しており、年間約5万件にも及んでいる。また、ロシアでは、領土が広大であることから、管轄地が極めて重要な問題となる。

これまで社会の信頼を獲得してきた仲裁裁判所の歴史は貴重であるが、今後も専門裁判所としてより一層の改善を図ることができるかが重要である。現在、仲裁裁判所へのアクセスを行いやすくするための法律を制定中であり、今年中には成立する予定である。

（コロンビア・トボン判事）裁判所の専門化の問題を検討するに当たっては、その国の発展の度合いが重要な要因であり、その国が現実には直面している状況に即して専門化が行われるべきである。コロンビアでは、政府と武装組織との間の対立が深刻であり、そのような問題を専門に扱う特別行政裁判所が重要である。

裁判所の専門化は、コストを削減し、国際化に対応できる効率的なシステムの構築につながるものであ

り、司法改革の一貫として検討されることが多いが、そのような目的のためには、司法行政機構の強化が必要であり、高等裁判所の裁判官は、司法府の運営にも十分注意を払うべきである。

専門化を推進することは重要であり、コロンビアでも様々な分野において専門化の試みが行われている。例えば、1991年憲法で憲法裁判所が設立されたが、裁判官は憲法問題の専門家が集められている。また、農業・工業に関する事件について専門裁判所を設立すべきであるという提案を受けて、最高裁判所はそのような分野の事件は専門裁判所で扱っていく旨決定している。また、多数の薬物事件の害悪と戦うために、薬物問題を専門に扱う裁判所も存在し、裁判官評議会（Judicial Council）にも薬物問題を検討する部署がある。また、最近、ビジネス関連の事件が倍増しており、そのような事件では商事に関する知識が必要となることから、ビジネス関連の事件についても専門化することが検討されている。

ただし、コロンビアでは広い国土と多様性という特別な事情があるため、専門裁判所についてはできるだけ柔軟なシステムを採用すべきである（専門裁判所の管轄を柔軟に考えるなど）。また、ここ数年間、コロンビアでは、司法予算が減額され、裁判所の機能の再分配が行われつつあるが、これは裁判所の専門化に影響を及ぼすものと思われる。

その他、司法にかかる費用を誰が負担するか、司法の腐敗にどのように対処していくか、過度に重くなっている裁判官の負担をどのように軽減していくかなどが重要な問題である。

（司会）裁判所の専門化に賛成する理由としては、より効率的な手続が実現できること、コストを削減できること、柔軟な対応が可能となることなどが挙げられ、これに対して、専門化に反対する理由としては、経済の規模が小さい国では有効ではないのではないか、所詮小細工に過ぎないのではないか、かえって国際化の障害になっているのではないかなどが挙げられるが、これらの点について論じていただきたい。

（コロンビア・トボン判事）裁判官がトレーニングによって専門性を高めることは重要である。特に、司法の将来を担う若い裁判官のトレーニングが重要であり、その際には、司法制度に必要とされているものは何かについて考えさせることも必要である。また、専門化を進めるに当たっては国際的な協力も必要である。

専門化は素人にとってはより分かりにくい（less transparent）ものとなるおそれもあるが、民事の分野では専門化が必要であり、裁判官は特定の分野に集中して、真の専門家になる必要がある。

（イギリス・カザレ判事）専門化を進めるに当たっては、裁判官の教育が非常に重要となる。特に、商事の裁判官のトレーニングが重要である。

また、充実した審理を行うために、早期に争点を整理し、訴訟の遅延を許さず、時として裁判所が制裁権限を行使できるような訴訟手続が必要である。専門裁判所だけに適用されるルールの導入も検討されるべきである。

（ロシア・アリーフリン判事）裁判所の専門化については、効率性が重要であり、この観点から評価すると、ロシアの仲裁裁判所は成功していると考えている。仲裁裁判所が処理する事件数は増加しており、それとともに、仲裁裁判所に対する信頼も増加している。今後、更に、仲裁裁判所の裁判官の協議会を強化することなどが必要と考えている。

その他、会場から、専門裁判所は、体制移行国だけではなく、すべての国にとって重要な問題であるこ



と、専門裁判所を導入するにあたっては、その国の行政機構、法律制度等を十分調査する必要があること、専門化を進めるに当たっては、優先順位をつけることが重要であることなどの指摘があった。

(所感)

本セッションでは、裁判所の専門化 (specialization) について、パネリストの国における経緯・現状等について説明がなされ、また、裁判所の専門化の長所・短所等について議論がなされた。

「専門化」は世の中の趨勢であり、裁判所の専門化を進めていくことは必要であるが、その国の発展の度合い、その国の置かれている状況等によって、専門化が必要とされる事項が異なってくるので、国ごとの事情を十分考慮した上で、裁判所の専門化 (専門裁判所の設立) が進められるべきであることが改めて確認された。また、裁判所の専門化の問題は、裁判官の教育の問題と密接に関係していることも改めて確認された。

(以上)

## 6.2.11 第8セッション

テーマ：法改革・司法改革の評価方法：どのような機構が有効か。（Session 8: Evaluating Legal and Judicial Reform: What mechanisms work?）

報告者：日本弁護士連合会/弁護士 上柳 敏郎

日時：2001年7月11日午前9時5分～10時45分

パネリスト：

デイビッド・バーンスタイン（欧州復興開発銀行移行法チーム長）（David Bernstein, Chief Counsel, Legal Transition Team, European Bank for Reconstruction and Development EBRD）

リジア・ポリバル（ベネズエラ・アンドレスベロカトリック大学人権センター長）（Ligia Bolivar, Director, Human Rights Center, Andres Bello Catholic Univ. Venezuela）

バリー・ラブデイ（英国ポーツマス大学刑事司法研究所助教授）（Barry Loveday, Reader in Criminal Justice, Institute of Criminal Justice Studies, Portsmouth Univ., UK）

サンドラ・オクスナー（英連邦司法研修所長）（Sandra Oxner, President, Commonwealth Judicial Education Institute, Canada）

司会：マリア・ダコリアス（世銀法司法改革実行グループ長代行）（Maria Dakolias, Acting Chief Counsel, Legal and Judicial Reform Practice Group, The World Bank）

参考論文（background paper）：

ジョセフ・ジェイ・ノートン（欧州復興開発銀行外部コンサルタント）「多元的法改革プログラムの評価－欧州復興開発銀行移行法プログラムの中間検討からの教訓」（Joseph J. Norton, Evaluating Multilateral Legal Programmes- Lessons From EBRD'S Legal Transition Programme Mid-Term Review）

フアン・エンリケ・ファルガス（チリ・ディエゴポルタレス大学法学部米州司法研究センター長）「司法改革の評価についての考察」（Juan Enrique Vargas, Reflections on Evaluation Of Judicial Reforms）

参加者へのアンケート：

パネリストの発言に先立って、評価制度の可能性について、出席者を対象とするアンケートが行われた。

1. 公平な評価方法を開発しうるか（肯定93、否定20）
2. 評価者は誰であるべきか（司法部門22、独立機関・市民団体・大学等62、独立国際機関28、政府7）
3. 評価方法は現在存在するか（肯定29、否定83）
4. 評価方法として適切なものは（チェックリスト6、到達基準22、質的評価46、市民の信頼50）

パネリストの発言：

バーンスタイン・欧州復興開発銀行移行法チーム長)

EBRD は、1996 年以來アンケートによって、中東欧旧ソ連の移行経済国の商事法制について評価を行っている。毎年弁護士にアンケートを送り、商事法の制定法の状況とその運用の状況について、彼らの印象を調査している。

さらに、商事法の特定項目、企業統治や倒産法の状況等について、チェックリスト方式による調査をも導入した。法文の調査と印象調査の双方を対照して検討・分析を行っている。

何段階かのランキングをし、報告書で結果を公開している。

評価を意見調査で行うのは、利用者（弁護士に限定）の印象が重要だからである。基準の設定については、関係者の参加により適切なものになると思われるが、調査要する費用への配慮も必要である。

オクスナー・（英連邦司法研修所長）

チェックリストは、たしかに有効ではあるが、事実の一側面を示すに過ぎないことに留意する必要がある。

一つの留意点は、各法域により必要なものは異なることである。たとえば、裁判所予算の独立性を重視する法域もあれば、裁判所による予算管理権を重視する法域もある。

もう一つの留意点は、チェックリストを支援事業の開始期ないし計画策定期間に用いることに意味があることである。つまり、改革は対象社会に見られる行動パターンの変更を期待するものであるから、その変化をみることのために有用である。

たとえば、汚職の程度を示す corruption index は明らかに政治的意味をもっている。index の作成は、既存の多くの統計情報を基礎にしている。そこで利用される情報源の数、偏りのもつ問題性を十分意識しておかないといけない。また、何のためにこのような評価を行うのかをはっきりと関係者に告知しておくべきであろう。

誰がリストを作成し、誰がフェアに評価することができるのかという疑問は、当然生じる。そこで、支援事業を全体として評価するだけでなく、プロジェクトの構成部分についてもそれぞれ評価が必要である。また、デジタル化しやすいものにだけ注目すると核心的問題への取り組みが回避される恐れがある。

ラブデイ・英国ポーツマス大学刑事司法研究所助教授)

警察を例にとって報告したい。市民と刑事司法との最初の接触点として、警察の活動は極めて重要であり、警察の独立性や職業倫理は重要である。

英国では、伝統的に警察官の独立が強かったが、おそらく裁判所による警察の監督が望ましいであろう。警察官の職業倫理を高める手法として、職業倫理に関する口頭試問があるが、それは場合によっては副作用を産むおそれがある。汚職防止策としても、最近では、事件発生後早い時期に検察が関与する方式が採用されつつあるが、そのためには資源の配分が不可欠である。

英国は、1998 年にヨーロッパ人権条約を批准し、国内法としても人権法を制定した。このこともあって、裁判所は警察行動の統制に積極的になってきている。

評価は、対象活動に間違いなく影響を及ぼす。ただし、指標の設定は、評価指標にならない活動を歪曲するおそれがある。英国の公訴局について、処理数の目標を設定したところ、難事件への取り組みがおろそかになったとの批判が生じた。目標不達成に対する制裁は、かえって改善への動機づけをそぐ場合もある。

ポリバル（ベネズエラ・アンドレスベロカトリック大学人権センター長）

評価について誰の視点が重要かについて報告したい。一言で言えば、利害関係者（stakeholders）の視点が重要である。当初の目標と結果の間に齟齬があれば、当然に検討が必要となる。それとともに、効率性の内容は stakeholder に通知されなければならない。評価の目的は、効率度の特定に他ならない。

評価に文化的（カルチャー）要因を含めることもありうるが、とくに目的達成の障害要因として設定する場合には、その設定について透明性を確保すべきである。米州人権機構など国際人権機関に取りあげられた事件数は、良い指標となりうる。

制度に対する信頼度を測定方法について、今後検討を深める必要がある。

## 6.2.12 Special Roundtable Session の概要

報告者：ヴェトナム法整備支援専門家 河津 慎介

日時： 7月11日10時30分～  
場所： タブリチェフスキー・パレス  
パネリスト： ケネディ 米国連邦最高裁判事  
                  ガジェフ 露国憲法裁判所判事  
                  ロドリゲス ポリビア最高裁判事

1. 司法の独立性をいかに確保できるか、また、独立性を確保しつつ行政部門から適切な財政を得るためには？

(ケネディ判事)

三権分立によるチェックアンドバランスはきわめて重要であり、三権がそれぞれ独立した権限を行使するためには、それぞれ独立した予算を有することが重要である。しかし、三部門は相互関係にあり、特に立法府は司法府に対し財政を承認する権限を有することから、その中で司法府の権限を減殺するような行為を行ってはならない。

確かに形式的には司法府から立法府に対し予算を要求するが、司法府の行っている「憲法擁護」という問題は単に司法府の役割にとどまるものではなく、立法府を含めたすべての機関が行うべき問題なのであり、これに基づき、立法府は司法府に対し、きわめて好意的な予算配分を行っており、他の国家機関とは異なる取り扱いをしているのである。他方、カリフォルニアにおいて、その財政逼迫状況から司法府に対する予算も減額の危機に見舞われたことがあったが、このときは憲法問題にまで発展した。

(ガジェフ判事)

ロシアにおいても司法権の独立という概念が存しており、同時に三権間の相互関係という問題も看過できない。憲法裁判所は法規のレビューを行い、憲法規範を維持する役割を担っており、立法府が司法府の権限を減殺することはできない。同時に立法府、司法府の裁量権には一定の歯止めがかけられている。予算の問題に関しては、ロシアでは裁判官の報酬はきわめて中庸であり、異なった取り扱いが必要である。他方、予算要求に関しては、司法府の提出した予算案に対し、減額修正は認められない。

(ロドリゲス判事)

ポリビアでは、司法府の独立は現在微妙な問題になっている。現下ポリビアでは司法改革が行われており、この枠組みの中で検討する問題である。もちろん、総論的には司法改革を行い、司法府の独立性を明確にするためには、より沢山の予算配分が必要であるが、このことは逆に言えば、それだけ、予算を配分されたことに伴い生じる国民に対する説明責任を果たす必要があるのである。

## 2. 行政府の決定に対する司法府によるレビューは？

(ケネディ判事)

米国では行政法の分野は 1930 年代にはあまり馴染みのない分野であった。現在では結果的に国の法体系でもっとも上位にある「法律」は行政府により提出されることになっており、種々の規制を策定している。司法府としては、その規制が正しい理由で、かつ正しい手続きにより制定されたか否かを見守っていくことにある。

他方、問題となるのは行政権の行使の問題である。行政権の行使に関しては、警察権の行使等その末端にいたるまで憲法、法律上の義務が生じているのであるが、この恣意的な行使に歯止めを加えるメカニズムが必要なのである。特に、もっとも末端のレベルでは、法律の行使という観点からはきわめて強大な権限を有しているにもかかわらず、「法律」そのものに対する認識・教育が必ずしも高くないのである。

(ロドリゲス判事)

ボリビアでは 90 年代後半に変化が起り、公的部門のサービスは民営化された。現在行政権行使に関する司法権による監督機能はボリビア憲法第 14 修正条項により最高裁にのみ付与されている。ボリビアでは行政法が完備していないので、現在の問題は行政法を完備し、下級裁判所にも行政事件に関する管轄権を付与する必要がある。特に民営化の過程で財の再分配が行われ、それに伴い公務員の汚職問題が多いということである。いずれにせよ、5 年後には行政裁判所を設立し、すべての裁判所で行政事件を取り扱うことができるようになるだろう。

(ガジェフ判事)

ロシアでは、将来的な問題である。

## 3. 誤った権限行使などに際し誰が判事を監督するか？

(ロドリゲス判事)

ボリビアでは Disciplinary Court であり、判断を行うのは判事自身がもっとも好ましい。社会がその判断を行っていくことは望ましいことではある反面、仮に社会がある判事の権限行使について誤ったものであると判断した場合には、その社会全体の司法制度全体に対する信頼関係が損なわれることにもなりえるため、判断を行う主体は国家であるべきであろう。

(ケネディ判事)

複数のメカニズムの総合によるべきであろう。まず、明らかに犯罪が絡んでいるケースについては、刑法上で行うことが適切であるし、それ以外のケースでは職務忠実義務に対する問題として、弾劾される場合もある。なお、米国では連邦判事が弾劾されるケースはきわめて少なかった。

いずれにしても、警察権力とは別の外部による判断が適切であろう。

## 4. 司法府の最高部門に位置するものとしての責任は？

(ケネディ判事)

常に自分が心がけているのは、判断を行う際に自問自答を繰り返していくことである。自分が何をすべきかという命題から始まり、自分が行った、または行おうとしている行為が適切であるかどうか、自己の個人的倫理や憲法に照らし問題ないかどうか分析を行っていくのである。

(ロドリゲス判事)

ケネディ判事の説明で特に付け加えることはないが、ひとつ言えることは、汚職に対する問題である。汚職を考慮する際に貧困である故などと「貧困」という問題を考慮すべきではない。

(ガジェフ判事)

司法の責任と司法の独立は表裏一体の関係にある。もちろん、司法の倫理の問題も重要であるが、下級審がある司法判断を行った際に、上級審ではもし誤りである場合にはそれを正さなければならないのである。したがって、司法全体の責任を果たすことになるが、逆にロシアでは司法（個々の裁判所、判事の意味か）の独立性が確保されているのか、という問題が生じているのである。

本来、法律に関する問題は予測可能でなければならないことから、判例も考慮に入れる必要がある。

5.過去の過ち等を勘案して、将来的にどのように司法制度を変革したいか？

(ロドリゲス判事)

民主化の推進の一翼を担う必要があるし、永続的かつ良好な司法制度を構築する必要がある。その意味で司法改革には社会政策的見地を加える必要がある。

(ガジェフ判事)

ロシアでは判事の独立と裁判所制度の統合である。

(ケネディ判事)

米国では判事の選挙、選任過程であろう。

以上

### 6.2.13 「法整備支援」にかかわる世界銀行ロシア会議に関する所感

名古屋大学大学院法学研究科教授 佐々木雄太

私が記録を担当した第1、第6セッションの概要は別紙の通りである。

会議全体を通して、パネルからは、法整備支援にかかわる世銀のアプローチの仕方、手法がよく見えたという以外に、得るものは少なかった。

いずれのパネルも、司会者の進行の仕方は、あるスタンダード（欧米的スタンダード）に従った画一的な答えを導こうという意図に支配されていたように見えた。例えば、第1セッションの中心となるテーマは「誰がどの問題に手をつけるべきか、誰が stakeholder なのか」という問題であったが、司会者は、冒頭にブルキナ・ファソのパネラーに「女性による司法改革への関与が重要である」と発言させたのみであった。国情や法整備の段階に基づく多様性に関する議論を期待した私には、大きな不満が残った。また、第5セッションの「法と貧困」の問題にしても、その直前に行われたデ・ソト氏の特別講演の主旨を踏まえるならば、さまざまな地域の経済発展や法状況の相違を前提にした議論が展開したであろうに、貧困に対する政府の消極性ゆえに NGO の関与が必要であることを示したいという司会者の意図が空回りしていたように思う。

いずれのセッションにおいても、フロアからは問題の相対性、多様性を指摘する質問や意見がしばしば提起されたし、錚々たる顔ぶれのパネラーを生かす会議運営がなされていれば、パネルの内容ははるかに充実したものになったであろう。

森嶋団長がパネラーとして登壇し、日本の考える法整備支援の手法について積極的に論じたこと、ならびに代表団員による「ロビー活動」を通して、法整備支援国としての日本のプレゼンスは高まったと思う。ただ、日本の支援対象国からの会議参加者がなかったのは残念であった。JICA が事前に組織をして、ヴェトナム、カンボジアにおける法整備と日本の支援についてプレゼンテーションを行う機会が作れたなら効果的であったらう。

さまざまな機会を利用した「ロビー活動」は、大いに有意義であった。世銀、ADB、EBRD、あるいはウズベキスタン、キルギス共和国からの代表と親しく接し、今後の協力について意見交換が出来たことは貴重であった。名古屋大学としても上記国際援助期間とは今後の協力関係を強めていく所存である。

以 上



1. 第5セッション、第8セッションをみて

調査団の内部分担として私が記録・報告の主担当となったのは、第5セッション（法と貧困）と第8セッション（法制・司法改革の評価方法）であったので、これらセッションの感想を述べたい。

いずれのセッションとも、パネリスト発言の構成や進行は、一貫した問題意識に基づいてきちんと組織されたものとは言い難いものであった<sup>1</sup>。

しかし、あえて両セッションの議論や問題関心の流れを大づかみにし、世界銀行（法務部門）がこのようなセッションを設定し、このようなパネリストを選択したことの意味を考えると、法や司法を巡る国際協力に関する世界的な流れ（の一側面）を、改めて感じる。

つまり、すくなくとも建て前として、とりわけ国際協力関係者のなかでも法部門担当者は、政策目標として貧困層への権利付与や市民社会（NGO）の参画を重視すべきであるとの流れである。

例えば、第5セッション（法と貧困）は、8つのセッションのなかで一番長い2時間半が割り当てられた。これは、ウォルフォンソン総裁が貧困削減を高唱していることに呼応している。同総裁は、今回のロシア会合での挨拶の冒頭で、地球上の60億人の半分が1日2ドル以下、20億人が1ドル以下で今日も暮らしていること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 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述べた<sup>2</sup>。

そして、同セッションのパネリスト発言の共通項をあえて私なりに摘出すると、いわゆる社会権の重要性の指摘と、社会権の司法による実現の重要性、参加の保障である。パネリスト発言の冒頭に指名されたサックス・南ア憲法裁判所判事は、同裁判所が工夫をこらして社会権を実現した例を挙げ、ダルトロップ・

---

<sup>1</sup>全日程を通じて詳細な記録をとられた松浦教授は、第5セッション（法と貧困）について、「司会者のテーマ設定、議事運営が極めて恣意的であったため、まとまりのないものとなった。とくに問題であったのは、司会者の提示した質問の趣旨が明確でなかった点である。発言者の話に要領を得ない部分が少なくないのは、そのためであると思われる。」と指摘され、第8セッション（法制・司法改革の評価方法）について、「報告に先立って、評価制度の可能性について、出席者を対象とする opinion poll が行われた。しかし、質問項目の設定その他をみると、厳密な調査と言うよりは、統計遊びに近い。」と指摘されているが、同感である。

<sup>2</sup>会合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」(Legal Vice Presidency, The World Bank, Initiative in Legal and Judicial Reform, 2001,p6) は、本会合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、市民社会（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トビリティ確保の手段を提供するのである。」と指摘する。

アジア開銀法務顧問補佐は、権利実現のための権利の重要性を、ヒルシュ・独最高裁長官は、法適用の実際を検証すべきことを、エラヒ・米国トリニティカレッジ人権プログラム長は、市民社会（NGO）の参画と社会権の重要性を指摘した。そして、特別講演者ともなったデソト・ペルー自由民主主義研究所所長は、貧困層が保有する価値・資産への権利付与と、規則制定過程への市民参加を強調した。

また、第8セッション（法制・司法改革の評価方法）のパネリスト発言の共通項をあえて指摘すると、利用者なり利害関係者の視点を重要すべきことと、評価指標を設定すること自体が改革を歪めてしまう危険性に留意すべきことである。これらの点は、当然といえば当然であるが、世銀他の法・司法を巡る国際協力のここ10年余の経験のなかで、教訓が蓄積されていることの反映といえる<sup>3</sup>。

## 2. 貧困対策、市民社会（NGO）重視の意義

一つの論点は、前記のような貧困対策や市民社会（NGO）重視の姿勢が見て取れるとしても、その姿勢が、粉飾とか幻想なのか、本気なのかという問題である。さらに、仮に世銀の少なくとも法部門は本気だとしても、それが国際協力の主流になりうるのか傍流にすぎないのか、という問いも発しうる。

さしあたっての私見は、現実については懐疑的に見て、しかし、期待は楽観的にというものである。

たしかに、今回会議の討議内容等をみると、法分野における国際協力はまだまだ質量ともに不十分であろうし、また、期待された効果が実現できているわけでもなさそうである。しかし、世銀総裁の前記のような挨拶の内容、タン・法務担当副総裁や、ダコリアス・法・司法改革実行グループ長代行の発言や今回の会議のプログラム設定などをみると、改善への意欲は強いと期待したいと思うのである<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 前掲「法及び司法改革のイニシアティブ」は、本会合の基調報告書といえようが、ここ10年の活動の教訓として、次の10点を掲げる（pp12-14）

1. 法・司法改革は長期的過程であること。
2. 法・司法改革は、当該国の具体的な必要性に基づいた当該国からの内発的なものであるべきこと。
3. 政府のコミットメントが必要であること。
4. 協力事業は、参加的方法を通じてなされるべきこと。
5. 法制度の直輸入方式は不適切であること。
6. 法改革は、相互矛盾のない包括的なものであること。
7. 経済成長は、相互矛盾のない法制度と信頼できる法的手段を必要とすること。
8. 法分野協力事業の評価、特に短期的評価は困難であること。
9. 関係ドナー、国際機関間の相互調整は、極めて重要であること。
10. 知識経験交流は、事業改善を可能とすること。

<sup>4</sup>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、リーガルエイド（法律扶助）に関する分科会では、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、世銀法部門の担当者が多数出席していた。

### 3. 調査団「法整備支援の基本方針」について

今回の調査団名で、「法整備支援の基本方針」という文書が準備された。

この文書は、「受入国の自主性・主体性の尊重」「受入国の社会に根付く法整備支援」「長期的観点」「参加方式」「法律家の人材育成」などを強調し、「到達目標」として「受入国が、自国語で法律を語り、自国語で法学教育を行い、自国語で法律関係図書を刊行し、法及び法の執行・運用状況が国民の眼前に現れ、それが国民の信頼を得るに至ったとき、法整備支援はその役目を終えるというべきであろう」と提唱している。

とくに、日本のカンボディアにおける民法・民事訴訟法起草支援における「共同研究方式又は参加方式」（現地法律家による自国語での用語確定会議を含む）は、「受入国の自主性・主体性の尊重」の具体的手法とも言える。この方法は、今回の会合を通じて改め、世界に発信できる貴重な試みだと感じた。

あえて私見を述べると、（１）まさにこのような「受入国の自主性・主体性の尊重」の具体的手法をさらに開発していくことと、（２）あわせて、前述したような貧困層や市民社会の empowerment を実現しようとしている流れと協調してやはり具体的な実践を積み重ねること、が課題だと思う。

弁護士として今回の調査団に参加するという貴重な機会を得たが、日本の弁護士・弁護士会は、その特性を活かして、これらの課題についてもっと貢献できるし、また、それが求められていると痛感した。

## 6.2.15 ドナー調整に関する報告書

報告者：ヴィエトナム派遣法整備支援専門家 河津 慎介

今回協議中に、ドナー調整会議に出席したほか、①世界銀行、②アジア開発銀行、③国連開発計画の出席者との間で個別協議を行った。

以下では、ドナー調整協議および個別協議の概要を報告する。

### I. 世界銀行トゥン副総裁との協議

日時：7月9日午後5時～午後6時

場所：タブリチェフスキー・パレス

#### 1. 協議概要

冒頭、森脇団長より、わが国の法整備支援の沿革および、個別問題としてカンボディアにおける問題について説明（世銀のコンサルタントがマスター・プランを作成し、個々の法分野に関し期限を定めたこと、これがわが国の協力（民法、民訴法）との関係でもし期限が守られなかった場合に、旧民訴法を復活するとの通告を受けたこと等）、法整備の緊急性は理解するが、フランスが作成した民法の例（作成しても、法の執行者が理解できていない状況）に言及。わが国のやり方は世銀のようにモデル法をそのまま導入しようとするのではなく、時間と手間をかけても真に実効性のある基本法を作成することにねらいがある旨説明し、ヴィエトナムにおいて現在行われている LNA に関し説明を行ったところ、トゥン副総裁から以下の話があった。

- (1) ドナー間の調整は、一方通行であってはならず、双方向から調整努力を行う必要がある。したがって、いずれかがある事柄を強制するものではない。
- (2) 日本側が問題視しているコンサルタントは、東京で開催されたカンボディア支援国調整会議の前後に、解雇にしており、現在彼は世銀を相手取って訴訟を起こそうとしているようである。
- (3) ただし、作成されたマスター・プラン自身の内容の適切な部分は採用し、実際、法整備支援についてはリソースを効率的に使用する観点からも支援が散逸しないように工夫する必要がある。要はそこに提言してある種々の期限があまりにも野心的に過ぎるものであることや、コンサルタントがそれを強制するとすれば、完全にその権限を逸脱しているのである。
- (4) 個人的な見解を述べると、法曹養成はアメリカなども行っているが、歴史的にも地理的にも日本が東南アジアにおいてよりイニシアティブを発揮すべきであると考えている。
- (5) 現在、ヴィエトナム、カンボディアには、法整備支援関連で沢山のドナーが支援を行っているが、世銀としてはこれらの諸国においてイニシアティブを発揮する意図を有しておらず、日本やアジア開発銀行がイニシアティブをとらなければならないと考えている。世銀グループでは地域の事象は地域開発銀行に任せるというスタンスである。

- (6) たとえば、世銀として行いたいのは、司法制度の評価についてのフォーマットを作成することである。
- (7) ドナー調整で重要なことは人と人との相互関係を構築することであり、緊密なコンタクトがきわめて重要である。したがって、コンタクト・ポイントを設立することがきわめて重要である。この関連で、すでに世銀から名古屋大学に「ふなばしじゅんこ（漢字不明）」を送っており、彼女を中心に名古屋大学とは緊密なコンタクトを行うことができると思う。他方、日本側からも短期間でよいので誰か人を世銀に出してもらい、その人物を中心にコンタクトを緊密にしたい。

結果として今後両者が緊密な連携をとっていくことが再確認された。

## 2. 所感等

- (1) 少なくともトゥン副総裁の説明からは、インドシナ等東南アジアの諸国に対する法整備支援に関し、日本のイニシアティブが期待されていることが実感された。
- (2) また、両者の緊密な関係に関しても、人的な関係を構築し、スムーズな連絡、情報交換を行う意思を双方ともに有しており、実際に具体的な関係構築を早急に行っていく必要があると思料される。
- (3) 他方、世銀として個別の地域でイニシアティブを取っていく意図がないとのトゥン副総裁の見解に関しては、たとえばカンボディアの例にも見られるように現場レベルでは必ずしもそうではない可能性があることを否定できない（後に ADB の担当者と協議を行った際に世銀のこの姿勢を伝えたところ、驚いている様子であった）。ただし、ヴィエトナムを見た場合には、確かに現在行われている LNA においても、国際機関では UNDP、ADB が実質的な作業に加わっており、世銀は資金支援のみであることから、結局ケース・バイ・ケースで行っているものと思料される。

## II. ADB Philip Daltrop 氏 (Assistant General Counsel) との協議

日時：7月11日午前7時30分～午前8時30分

場所：セラトン・ホテル

### 1. 協議内容：

冒頭、森島団長より、本日の協議の目的（地域協力等）につき明らかにした後、特にカンボディアで問題となっている土地法の問題等があることから、①協力の一般的可能性、②特にカンボディアのケースでどのようにコンタクトを取っていくか、につき協議したい旨説明したところ、Daltrop 氏から以下のとおり話があった。

- (1) ADB の法務部は3つのユニットに別れ、第1は東（東アジアおよび大洋州）、第2は西（東南アジア以西）および法整備ユニットである。ADB では各国にその国担当の法律家を貼り付けている

が、インドシナはフィッシャー氏（オランダ人）である。また、法整備ユニットは現在パキスタン人の法律家シェリフ氏が一人ですべての地域をカバーしている。なお、自分は Assistant General Counsel としてすべてを総括する傍ら、フィリピン、インドネシア、中国の国担当法律家でもある。

- (2) これまでも種々調整が行われてきたが、何らかの調整メカニズムを構築することが必要であると考えている。たとえば、ADB では法整備分野に関してはシェリフ氏一人が担当しており、世銀のように多大なリソースを使用している状況にはないのである。今後、ADB も中央アジアを視野に入れた協力を行っていくことを考えているので、日本とも協力していきたい。
- (3) いずれにしても、法整備全体の調整はシェリフ氏、個々の国の問題はその国担当法律家により行われることが望ましい。

## 2. 所感等

- (1) 今回 ADB から派遣された 2 名の法律家（前述 Daltrop 氏のほか、Gulen Atay 氏）は Daltrop 氏は前述のとおり、また Atay 氏は中央アジア担当とのことで、実際にインドシナを担当するフィッシャー氏がいなかったこともあり、ベトナム、カンボディア等わが国が支援を行う中で問題となっていることに関し、個別的な協議を行うことはできず、協力の一般的な協議に終始せざるを得なかった。
- (2) しかし、ADB もわが国との協力体制を構築することに関し、前向きであり、今後いかなる協力体制を構築するかさらに検討、実施する必要があるだろう。
- (3) なお、ベトナムにおいて現在行われている LNA の枠組みにおいて、ADB からフィッシャー氏が参加しており、2 ヶ月に 1 回はベトナムを訪れており、ベトナムにおける現地専門家とフィッシャー氏の関係も良好である。この意味で、ベトナムに限定すれば、現地における意思疎通、調整の枠組みは構築されていることを付言する。

## III. UNDP との個別協議

日時：7 月 11 日午後 12 時 30 分～14 時

場所：タブリチェフスキー・パレス

先方：Jamal Benomar, Senior Advisor, Emergency Response Division

Sanaka Samarashinha, Specialist – Rule of Law / Judicial Reform

### 1. 協議概要：

冒頭、JICA アジア第 1 部中野次長より、今回協議の目的（調整関係の構築にかかる意見交換等）を説明、UNDP 側からは概要以下の説明あり。

- (1) UNDP で法整備支援を直接担当している部署はないが、関連部署は現在二つあり、ひとつは

Emergency Response Division、今ひとつは Bureau for Development Policy である。特に前者では中央アジアを中心に支援を行っている。

- (2) UNDP は現地における協調関係を重視しており、特にその中でも、各国における「法の支配」の分野では先駆的な役割を担っている。これは、途上国との永年にわたる関係構築の結果、政府上層部へのアクセスが可能だからである。
- (3) 重点課題は「よき統治」のほか、地方分権化、現地化を支援することである。国ごとに司法制度へのアクセスという観点から支援を述べると、中国では人権、ラオスでは人材育成と国際約束の国内法制化、タジキスタンでは人権、ウズベキスタンでは NGO を支援し「法の支配の確立」、カザフでは開発に関するリスク分析を行うための個別調査を行っている。
- (4) 特に今後拡大する中央アジアにおける支援では、日本とも協力関係を構築し、調整しつつ行って行きたい。

## 2. 所感等

- (1) UNDP も他の機関と同様、今回会議がメインの司法制度以外に、中央アジア、ヨーロッパにおける支援を中心課題としていたため、東アジア、東南アジアの担当でなく、中央アジアの担当者の出席であったため、個別協議は現下の具体的な問題点に関する意見交換というよりは、中央アジアを中心とする将来の協調関係の可能性が主となった。
- (2) 特に UNDP は「法整備支援」を単独の支援で捉えているわけではなく、「よき統治」や緊急事態への対応の枠組みで捉えている点で、他の機関と相違している。
- (3) いずれにせよ、今後拡大する中央アジアに対する支援の中では UNDP との調整が必要であり、今回の協議を通じ調整の枠組みを策定していく必要がある。

## IV. ドナー調整会議の概要

日時： 7月11日 15時～17時

場所： タブリチェフスキー・パレス

### 1. 協議概要

冒頭、出席各機関から当該機関の支援活動の概況の紹介があった後（各機関の活動概要に関しては、別添の”Donor Program Summary”参照）、①いかなる調整がベストであるか、②實際上、どのような調整の方法が考えられるか、につき議論を行い、以下のような結論となった。

なお、当方からは、日本の法整備支援のねらい、実績・成果、有効な手法等について紹介し、更に、援助調整の現状と問題点や今後克服すべき課題についても言及し、おおかたの賛同を得た。また、カンボディア支援の特徴と課題やヴィエトナム支援の成果についても説明した。

- (1) 特定国、特定地域に対し、いかなる方法・方策で法整備を行っていくかに関するマスター・プラン等の作成に当たっては、関係ドナー間、および相手国との間での十分な協議が重要であること。

- (2) 地域的ないし国ごとの調整に関しては、ゲートウェイを利用し、行うことも考慮できること。
- (3) 法整備支援については、地域性、国別特殊性等に鑑みて、包括的（Global）に行う方法はあまり適切でないこと（本件のような国際会議は今回が最後である旨世銀副総裁より別途表明あり）。
- (4) 援助調整を図る場合においても、当該国のオーナーシップがキーであること。
- (5) なお、上記4点以外に、以下の点に関しても確認された。
  - ① ドナーの支援を効果的にするために、その無用な重複、矛盾を避けるためにも、ドナー調整は重要であること。
  - ② ウガンダで行われた財政支援（プロジェクトではなく、法整備を行うために裨益国の財政に対し直接的に資金支援を行うこと）も、新たなツールとしてありえるかもしれないこと。

## 2. 所感等

- (1) 今回のドナー調整会議に関しては、結果的に何か新たなドナー調整の枠組みが策定されたというものではなく、調整のための意見交換ということに終始したが、各機関のとりあえずの窓口が特定され、今後このフォーラムを使用して連絡がスムーズに行うことができるようになれば、とりあえずの意義は果たされたと思料する。
- (2) 各ドナーとも、ドナー調整は地域的、ないし国ごとに行うべきことについては適切であると考えており、我が方から注意喚起を行ったその国のオーナーシップの重要性に対する認識は有している。その意味からは、ベトナムで現在行われている LNA の活動はひとつの好例と見ることができる。

以上



## DONOR PROGRAMS SUMMARY

### African Development Bank

The Bank recognizes that at the base of good governance is an equitable, effective, and efficient legal and judicial system that caters to the needs of the people and to the needs of economic operators participating in, or desirous of participating in, its Regional Member Countries (RMCs). Accordingly, in adopting the Policy on Good Governance, which grew out of the Bank's new Vision for economic development in Africa, the Bank Group has highlighted legal and judicial reform as an indispensable component of the initiatives to reduce poverty and promote regional economic integration among the RMCs.

The Bank implements this aspect of its Good Governance Policy through its program named and styled 'Law for Development' ("the Program"). Under the Program, law is used as a tool to help foster economic development in Africa. The Bank recognizes that this is one of several cardinal tools that can be used in the effort to achieve its Vision. The Bank is also aware that other legal and judicial reform efforts have been undertaken before. Consequently, in formulating this Strategy, the Bank has reviewed work done by other multilateral institutions and development agencies in Africa and other parts of the world. Close attention has been given to experiences in earlier legal and judicial reform programs in Asia, Latin America, and in Africa. The Bank recognizes that work in this area cannot yield instantaneous results. Nevertheless, the Bank believes that efforts and the achievements in this respect must be measurable over time and, most importantly, must be sustainable.

### Asian Development Bank:

In light of the financial crisis of the late 1990's and the pace of economic change in the region, law and policy reform is of acute consequence in Asia. This has been recognized by the Asian Development Bank (ADB) in both its "Long Term Planning Objectives," and the "Medium-Term Agenda and Action Plan." With this mandate, the role and impact of Law and Policy Reform (LPR) on ADB's developmental objectives has been substantial, in particular on: governance, sustainable economic development, private sector work, environment, and corruption.

The ADB has taken and will continue to take a systemic approach to law and justice reforms, which involves a broadening of the focus beyond the "black letter law" of legal rules. Since the inception of the LPR program at ADB, it has been observed that the legal system cannot operate without institutions that make these rules come to life through their dynamic interpretation and enforcement. Accordingly, ADB technical assistance for law and justice reforms have not been confined to the drafting and enactment of legislation. Rather, both country-oriented and regional technical assistance comprise administrative and judicial reforms which ensure that the legislative changes which ADB developing member countries (DMCs) introduce are implemented and enforced to serve their purposes.

### EBRD

The goal of EBRD's legal transition program is to contribute to the improvement of the investment climate in the Bank's countries of operations by helping to create and investor-friendly, transparent and predictable legal environment. Activities focus on development of legal rules and the establishment of legal institutions and culture on which a vibrant market-oriented economy depends.

### World Bank

The spectrum of activities included in the Bank's legal and judicial reform programs has expanded considerably over the past decade. Without a sound legal framework that is applied by the judiciary with effectiveness, efficiency, access and transparency, domestic and foreign entrepreneurs face strong disincentives to expand their activities. Initially, the Bank's involvement focused primarily on assisting countries through law reform to develop legal environments that would encourage local and foreign investment including stable and predictable systems to protect and honor property and contractual rights. At the same time as the Bank's role in governance related work was established in 1991, judicial reform issues were beginning to be addressed due to the increasing recognition that enactment of legislation alone could not yield the desired results without effective infrastructure for the implementation, adjustment and enforcement of laws. Attention therefore turned to building and reforming the institutions needed for dispute resolution as well as access to dispute resolution mechanisms. The Bank has also come to the realization that access to justice is a powerful tool for the empowerment of the poor and vulnerable and therefore an important tool for poverty reduction. In the table below we show the countries in which the Bank has legal and judicial reform programs that go beyond the law reform that the Bank assists countries with incidentally to its other projects.

## UNDP

The most important goal of UNDP is the reduction of poverty worldwide. The value which underlies this goal is the desirability of achieving economic and social equity. For UNDP, equity consists of the realistic provision of fair development opportunities for all, and fairness consists of the best efforts of a government and society to give nationals and foreigners based in the national territory effective development opportunities including customized approaches that address the limitations of vulnerable social groups such as women, the poor, minors and prison inmates. In order to reach this goal and its underlying value, UNDP concentrates its energy on the creation of an enabling environment for sustainable human development through the promotion of good governance, development focused on achieving sustainable livelihoods, and the protection and preservation of the environment and natural resources. The three foci of support share a concern for gender equality and the advancement of women, and in practice they are tailored when necessary to deliver effective post conflict support and social and economic healing to war-torn societies.

## AUSAID

Increased number of good governance activities because good governance increasingly seen as an essential ingredient of poverty reduction and sustainable development. Almost exclusively in Asia and Pacific though a few programs in Africa and one in Palestine.

## DFID:

Although the UK is involved in various aspects of legal and judicial reform, the paper sent to us by DFID concentrated on their work with the criminal justice systems. The objectives of DFID's safety, security and accessible justice strategies are: to make all people safe from violence and intimidation in their communities, homes, work and schools; to make people's property secure from theft and damage; and to ensure that everybody has access to systems which dispense justice fairly, speedily and without discrimination. These objectives have been identified by developing countries as priorities within the Poverty Reduction Strategy Paper process. DFID is ready to support governments in poor countries to

realize these objectives. DFID's approach is inclusive of all people but gives priority to the problems of poor and disadvantaged people. DFID is concentrating its efforts in activities related to:

- Safety security and access to justice
- Community policing,
- Traditional conflict resolution
- Penal reform
- Fair laws
- Accessible courts

## GTZ

Most spheres of law have been covered in one or the other context: constitutional (including of course human rights), administrative, environmental, tax, civil and economic law. Emphasis again, however, especially in transformation States, was on civil and economic law.

## Japan:

Extending support to developing countries in their efforts to develop their law, which encompasses support for drafting of specific bills, creation of various legal systems for the implementation of laws and the capacity building of legal experts and practitioners. The priority region of Japan is Asia.

## USAID

USAID has adopted four basic approaches in its rule-of-law programs:

- *Establishing democratic legal frameworks* sets the terms of reference for democratic governance;
- *Building strong and transparent justice sector institutions* ensures that the mechanisms are in place to implement those frameworks;
- *Increasing access to justice* guarantees that justice systems serve all citizens;
- *Building constituencies for reform* increases pressure on governments to commit to reform efforts.

Programs comprise of:

- Wide variety involving civil society and formal institutions
- Support of market economies
- Basic legal institutions
- Criminal justice

African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	County
Indicative not all countries			In most countries		Some occasional work					Africa
Y			Y						Y	Angola
Y			Y							Benin
Y									Y	Burundi
Y							Y			CAR
Y									Y	Congo
Y			Y							Guinea
Y							Y		Y	Ethiopia
Y									Y	Madagascar
Y						Community Policing		N	Y	Malawi
Y									Y	Mozambique
Y										
Y							Y		Y	Namibia
Y									Y	Nigeria
Y							Y		Y	Rwanda
Y									Y	Sierra Leone
Y									Y	Somalia
Y							Y		Y	South Africa
Y			Y						Y	Tanzania
Y			Y							Togo
Y						Y			Y	Uganda
						Comprehensive legal sector reform starting with criminal sector				
						Access to justice chain linked program in Masaka				
Y			Y			Y pilot community	Y	N	N	Zambia
Y										Zimbabwe

African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	County
						service instead of jail scheme				

African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	Country
										Middle East
									Y	Egypt
						Family Protection Project		N	N	Jordan
			Y						Y	Morocco
			Y						Y	Oman
			Y		Rule of law project				Y	Tunisia
										West Bank and Gaza
										Yemen
										Europe and Central Asia
		Y	Y				Y		Y	Albania
		Y	Y				Y		Y	Armenia
		Y					Y		Y	Azerbaijan
		Y					MOJ		Y	Belarus
		Y					Y		Y	Bosnia
		Y					Y		Y	Bulgaria
		Y	Y						Y	Croatia
		Y								
		Y							Y	Georgia
		Y								
		Y	Y				Y		Y	Kazakhstan
		Y	Y						Y	Kosovo
		Y					Y		Y	Kyrgyzstan
		Y								
		Y								
		Y					Y		Y	Macedonia
		Y					Y		Y	Moldova
		Y								
		Y							Y	Montenegro
		Y							Y	Romania
		Y	Y				MOJ		Y	Russia

African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	County
									Y	Serbia
		Y							Y	Slovakia
	Y	Y					Y			Tajikistan
		Y					Y			Turkmenistan
		Y	Y				MOJ		Y	Ukraine
		Y					Y			Uzbekistan
		Y					Y			Yugoslavia

African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	County
					Almost ex in Asia					South Asia
			Y			Y		N	Y	Bangladesh
	Y									India
	Y								Y	Pakistan
										Nepal
			Y							Sri Lanka
					Almost exclusively in Asia and Pac			PRIORITY REGION		East Asia and the Pacific
	Y		Y					Y	N	Cambodia
			Y				Y		N	China
			Y						Y	East Timor
			Y						Y	Indonesia
			Y							Korea
	Y		Y				Y		Y	Mongolia
			Y							Philippines
							Y	Y In 5 <sup>th</sup> year	N	Vietnam
	Y		Y					Coming up soon	N	Laos
			Y							Thailand
										LAC
			Y							Argentina
			Y				Y		Y	Bolivia
							Y			Chile
			Y				Y		Y	Colombia
									Y	Dom. Rep.
			Y						Y	Ecuador
			Y						Y	El Salvador
			Y						Y	Guatemala
									Y	Haiti
									Y	Honduras
						Urban safety program			N	Jamaica
									Y	Mexico
									Y	Nicaragua
									Y	Panama
							Y		Y	Paraguay



African Dev Bank	Asian Dev Bank	EBRD	IBRD/IDA	UNDP	AUSAID	DFID	GTZ	JICA	USAID	County
			Y				Y		Y	Peru
			Y				Y		Y	Venezuela