

法整備支援における政策判断に資する 立案・評価手法の検討

法整備支援における政策判断に資する立案・評価手法の検討

平成18年8月

独立行政法人 国際協力機構 国際協力総合研修所



平成18年8月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
05-24

法整備支援における政策判断に資する 立案・評価手法の検討

金子 由芳

神戸大学大学院国際協力研究科教授

平成18年8月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成17年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

目 次

要約	i
はじめに	1
1 . 問題の所在	1
2 . 本研究の課題	2
3 . 本研究の方法と構造	3
第1章 日本ODA法整備支援における立案・評価の現状.....	5
1 - 1 本章の目的と論旨	5
1 - 2 既往の法整備支援事業のPDMの概要.....	6
1 - 3 既往事業のPDM・評価報告による教訓	12
第2章 事例研究	13
2 - 1 本章の目的と論旨	13
2 - 2 立法支援の事例1：ベトナム破産法	13
2 - 3 立法支援の事例2：カンボジア民法典と土地法政策	16
2 - 4 立法支援の事例3：カンボジア民事訴訟法と商事特別法廷	19
2 - 5 司法支援の争点1：司法行政改革	24
2 - 6 司法支援の争点2：法曹訓練	28
2 - 7 司法支援の争点3：判決公開制度	34
2 - 8 総括	35
第3章 他ドナーの法整備支援における立案・評価の動向	37
3 - 1 本章の目的と論旨	37
3 - 2 世銀の法整備支援における立案・評価	38
3 - 3 ADBの法整備支援における立案・評価	40
3 - 4 EBRDの法整備支援における立案・評価.....	41
3 - 5 UNDPの法整備支援における立案・評価	42
3 - 6 Sidaの法整備支援における立案・評価	44
3 - 7 総括	45
第4章 立案・評価の共同へ向けた制度認識枠組み	48
4 - 1 本章の目的と論旨	48
4 - 2 立法課題の認識枠組み	49
4 - 3 司法制度の認識枠組み	54

4 - 4	政策評価の具体論	58
4 - 5	政策論の共同へ向けた日本の役割	63
4 - 6	おわりに	67
	参考文献	69
	略歴	74

図表目次

表 1 - 1	ベトナム第二フェーズ (1999 - 2002) Project Design Matrix	6
表 1 - 2	ベトナム第三フェーズ (2003 - 2006) サブ・プロジェクトAの Project Design Matrix	7
表 1 - 3	ベトナム第三フェーズ (2003 - 2006) サブ・プロジェクトBの Project Design Matrix	7
表 1 - 4	カンボジア第二フェーズ (2004 - 2007) Project Design Matrix	7
表 1 - 5	カンボジア王立法曹養成校支援 (2006開始) Project Design Matrix	8
表 1 - 6	ラオス (2003 - 2006) 2004年 6 月改訂版Project Design Matrix	8
表 1 - 7	中国経済法・企業法整備プロジェクト (2004 - 2007) Project Design Matrix	8
表 1 - 8	ウズベキスタン破産法注釈書支援 (2006開始) Project Design Matrix	9
表 2 - 1	国法体制における司法制度の選択肢	27
表 3 - 1	世銀公表のモデル法制とそれに基づく指標化・格付け事業	39
表 3 - 2	EBRD公表のモデル法制とそれに基づく指標化・格付け事業	42
表 4 - 1	「市場経済化」を究極目標とする相異なるResults Frameworksの比較認識枠組み...	53
表 4 - 2	法の実施態様のバリエーション	58
表 4 - 3	コーポレート・ガバナンス改革の政策評価マトリクス (ベトナムの仮想例)	62
図 4 - 1	法整備支援における結果重視型の立案・評価サイクル (イメージ図)	68

要 約

本研究の目的は、公式開始10年を迎える「法整備支援」の実証的再検討を通じて、日本の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）として法制度の支援を行ううえでの、一貫した政策的体系秩序の選び取りを可能にするために、新たな支援の立案・評価方法を提言する試みである。

「法整備支援」は1990年代初頭から体制移行国の制度構築や開発途上国のガバナンス強化の文脈で、主要ドナーの重点支援領域となっており、例えば世界銀行（以下、世銀）の包括的な開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）構想（1998年公表）が、立法・司法改革を構造改革課題の4つの中核項目の一つに挙げて注目を浴びた。しかし現在までに、推進の掛け声が先行し、必ずしも理論的な立案・評価の詰めが行われない状況のまま、各ドナーの支援事業が相互の連携を欠いてばらばらに実行された現実があり、その当然の結果というべく、政策判断の相違する複数の法制モデルが対立しあい、受入国側の制度構築過程の混乱を呼ぶ実態が浮き彫りになっている。「法整備支援」は所与の政策判断の実施である一般的プロジェクトと異なり政策形成そのものを支援対象とする意味での政策型支援であり、本来、演繹的な制度体系の選び取りを目標とする支援であることからすれば、ドナー間の法制モデルが対立しあい受入国を混乱させる現状は、支援そのものの成否に問題を投げかける由々しい状況である。本研究はこのような「法整備支援」の直面する問題状況を解消し、ドナー間の協調により受入国にとっての最善の制度選択を論じあう結果重視マネジメントを可能にするための、一つの作業基盤を提供する意図で、支援の立案・評価プロセスで使用されるべき制度モデルの比較認識枠組みを考察し提言することを目的とする。

こうした認識枠組みを論じるにあたって、本研究は、既往の支援活動から実証的に学ぶ経験知に依拠しようとした。すなわち、1990年代半ばに開始して10年目を迎える日本ODA「法整備支援」の回顧・点検に力点を置いた。日本からの支援は、1996年開始のベトナム向け第一フェーズを嚆矢として、カンボジア、ラオス、モンゴル、ウズベキスタン、インドネシア、中国などに対象を拡げ、かつ先行地域では複数のフェーズを重ねるなど継続性も高まっている。この間、国・事業ごとに、プロジェクト・デザイン・マトリクス（Project Design Matrix: PDM）に依拠したプロジェクト立案が図られ、ほかのODA事業領域と同様にプロジェクト・サイクル・マネジメント（Project Cycle Management: PCM）を意識した階層的なプロジェクト評価が鋭意実施されてきた。

第1章では、まずはこうした支援現場が採用するPDMや関連する評価報告書に着眼し、横断的な点検のなかから実証的に問題の抽出を図っている。主な知見として、PDMのうえで上位の政策目標が必ずしも厳格に設定されておらず、実際の活動・投入レベルとの政策論的一貫性に乖離が見いだされること。またこのようなPDMの示唆する政策論の不足が結果として、支援現場に、立法支援・司法支援が避けがたく含有する多くの政策判断局面の解決をいわば丸投げする傾向を生んでいることが、浮き彫りとなる。

第2章では、こうしたPDMや評価報告書の鳥瞰から浮かび上がった問題を手がかりに、さら

に具体的な支援事例の詳細に立ち入る事例研究を行っている。すなわち、受入国の最終立法と日本側支援内容との乖離があらわとなった例としてベトナム破産法、また世銀・アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）などとのドナー間対立が財産法を中心に表面化したカンボジア民法典草案、またカナダ・世銀などの推進する商事特別法廷との管轄対立が深刻化したカンボジア民事訴訟法草案、さらに司法改革全体の設計に影響する司法行政改革の迷走、ドナーごとの制度モデルの相違が混迷を生む法曹訓練支援、および、受入国における「裁判の独立」の帰趨を決する判決公開制度の問題、などを取り上げ、事例のなかから教訓の抽出を図った。主な教訓をまとめれば、第一に、立法支援の活動・投入レベルでいかに最善の法律専門家の出勤による真摯な起草支援や知見伝授を行おうとも、上位の政策選択レベルで受入国側の政策判断主体や他ドナーとの明確な共通理解を確認しあうことなくしては、ボトムアップの政策提言は容易には採用されにくい現実である。例えばベトナム破産法で、日本側が示唆した市場的規律よりも国有企業救済の政策判断が優位した帰結、またカンボジア民法典支援で、日本側草案が想定した相対的に主張しあう物権秩序と異なり、絶対的所有権確定を優先した土地法秩序が採用された帰結、またカンボジア民事訴訟法支援で、民事救済の権利保障を意図した日本側草案が外資促進政策優位の商事特別法廷の専属管轄権に侵食された帰結、などがその例である。第二に、上位の政策目標が明解にされない状況で、過度に政策判断を背負わされた活動・投入レベルの現場が、かえって政策判断を避けようとして最終的に政策問題で座礁するという、いわば逆選択を進めてしまう傾向である。この傾向は司法支援に見られがちであって、司法行政改革のような制度改造へのかかわりを避け、もっぱら司法教習教科書・実務マニュアル・判決書式といった技術的メニューに支援が向かったわけであるが、結果として、裁判官の独立や判決公開制度のありかたなど司法制度の根幹にかかわる、現場レベルでは解決しがたい困難な政策選択に直面する実態が浮かび上がった。以上のような日本の法整備支援の実証的回顧のなかから、立案過程の上位レベルにおける政策論の詰めが、支援実施にとって緊要な課題となっていることが示唆される。

第3章では、日本の法整備支援現場の経験から浮上した以上のような政策判断の問題に、他ドナーがどのような態度で対応しているかの検証を意図した。しかし残念ながら、アジア地域などにおける法整備支援を牽引する世銀・ADB・欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development: EBRD）・国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）・スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency: Sida）といった主要ドナーの支援過程では、いずれも、いまなお明確な立案・評価手法の確立が進んでいないことが判明した。世銀のエクアドル向け司法支援や、Sidaのラオス向け「法の支配」促進支援といったわずかな評価報告例が参照し得るにすぎず、しかもこれらの事例はいまだ立案・評価の試行過程にある。従って政策判断の問題は、他ドナーにおいても決して明解な手法で詰められている向きは見いだし得なかった。むしろ法整備支援の政策問題は、2つの方向性で処理されている傾向が浮かび上がった。第一は世銀・ADB・EBRDなどにみるように、特定の政策判断に依拠した法制モデルを提示し、受入国側によるその採用度の指標化・格付けなどを推進することで、ドナー側が政策判断を既定してしまおうとする方針である。第二はUNDPのドナー間調整志向やSidaの技術支援特化姿勢に見いだせるように、政策判断の対

立領域を極力迂回しようとする態度である。しかしこのいずれの方向性も問題を残すであろう。第一の政策判断を既定する方針では、その画一的な政策判断の妥当性そのものが検証されていない。今後想定されている立案・評価手法の開発を通じて、受入国の実情に沿って実施可能性を高める何らかのカスタマイズ技術は向上するかもしれないが、当初の政策判断そのものの妥当性を問い直す政策評価の仕組みはなんら想定されていないのである。また第二の政策判断回避の方針は、結果として、特定の政策判断を推進する第一タイプのドナー行動を黙認してしまう間接効果を生み、政策判断の妥当性そのものを問い直す機会を放棄されてしまっている。このように、ドナーそれぞれに政策問題の処理上の問題（現場に委ねる日本、画一的に既定する世銀、迂回するUNDPなど）を抱える現実が明らかであり、こうした現状のままでは、法整備支援を究極の政策目標に照らして評価検証する結果重視マネジメントは、実現不可能といわねばならない。

第4章では、前章までに浮き彫りとなった日本・主要ドナーの法整備支援が共通して抱える政策判断の問題に応え、もって法整備支援における結果重視マネジメントを可能にしていくために、具体的な提言を試みている。すなわち、立法支援の立案過程では、上位外交レベルにおいて、受入国側またドナー間相互との政策議論が不可欠であるとの認識に立ち、そうした政策議論を適切に深める具体的手段として、政策選択と制度設計との照合を可能にするResults Frameworkの枠組みを提言した。一方、司法支援の立案過程においても、法の実施態様の選択肢に応じて司法改革の担う政策的役割が相違する点に着眼し、先行研究をより精緻化した分類枠組みを提示した。次に立案過程に続く支援実施過程では、上位の政策判断との演繹的整合性を意識した一貫性の高い制度構築を進めねばならず、その手段として、上位政策目標を基準に支援成果を適正評価する「政策評価」が不可欠の要素であるとみて、現地調査の実証的知見を受けたPDMの各論的な詳細設計、また上位政策目標から活動投入レベルへの論理連関性を重視した外性要因の少ないミクロ的な指標の選択・収集を核に、アウトプット・アウトカム・インパクトの評価手法を検討した。

以上、本稿の知見が法整備支援における結果重視マネジメントの実現へ向けて一助となり、かつ公式開始10年を迎え本格的な成果点検段階に入りつつある日本の法整備支援にとって、何らかの貢献を果たしうるならば幸いである。

はじめに

1. 問題の所在

本研究は、公式開始10年を迎える日本ODA「法整備支援」の実証的点検を通じて、ドナー間で政策選択の異なる制度モデルが対立しあい受入国の法制構築を混乱させる局面を明らかにするとともに、そうした混乱を克服し統合的な法制秩序を構築・支援していくための具体的手段として、立案・評価手法を提言する試みである。

法整備支援は、1990年代初頭から体制移行国の制度構築や開発途上国のガバナンス強化の文脈で、主要ドナーの重点支援領域となっており、例えば世銀のCDF構想（1998年公表）が、立法・司法改革を構造改革の4つの中核項目の一つに挙げて注目を浴びた。しかし現在までに、必ずしも理論的な立案・評価の詰めが行われないうまま推進論が先行し、各ドナーの支援事業が相互の連携を欠いてばらばらに実行されている。その当然の結果というべく、政策判断の相違する複数の法制モデルが対立しあい、受入国側の制度構築過程の混乱を呼ぶ実態が徐々に浮き彫りになっている。

法整備支援は、所与の政策の実施支援ではなく、政策の選び取りとその制度的具現化自体を支援対象とする意味での「政策型支援」である。特に立法支援では確立された法制モデルは存在せず、民法典・民事訴訟法典といった基本法典の性格づけもさることながら、会社法・破産法・担保法・知的財産権法などといった経済法制の詳細設計においてすら、いわゆるグローバル・スタンダードなる唯一絶対的モデルは国際間で決着されていない。国ごとの支援過程では、自由放任・規制緩和のリバタリアンの選択から、行政主導の介入主義的选择に及ぶ、あらゆる多様な政策選択肢の狭間で、妥当な制度設計選択を果たしていかなばならない。一方、司法改革支援も決して単純な技術支援ではなく、国の統治機構における司法の役割に多様なバリエーションが存在しうるなか、むしろ一国の国法体系の帰趨にかかわる重要な政策判断に関与していくことが避けられない。このように基本政策の選び取りそのものを対象とする法整備支援においては、政策選択肢の明解な提示が必須であろう。その意味で、法整備支援過程においては、上位の政策目標の選び取りから活動・投入レベルの各論的設計に至る一貫した論理演繹的な整合性が必須と考えられ、一般の政策実施型のプロジェクト・サイクルで推奨されるような現場レベル主導の帰納法的な修正が妥当しにくい点に特色があると考えられる。橋や学校は複数作れても、統合的な法体系は一つしか作れない。いかなる法体系を作るかの政策判断に、法整備支援は演繹的・択一的に関与していくことになる。

こうした演繹的・択一的特色からして、法整備支援は本質的に、受入国との、またドナー間での、政策判断の綿密な共有を不可欠とするといえよう。ことに結果重視マネジメント（Results-Based Management: RBM）の視座に立つとき、単なる個々の立法実現に終わらず、法制度を一つの統合的体系として実効的に機能せしめるアウトカムの達成こそが法整備支援の目標であり、かかるRBMの実現のためには受入国・ドナー間の緊密な政策選択の共有は避けられない前提で

ある。しかしながら、現在に至る法整備支援の現実のなかで、このような政策論の共有は決して事前に果たされることはなく、各ドナーが現場サイドの支援実務を先行させてきたのが実態である。発言権の強いドナーが事実先行で自前の制度モデルを展開し、その相互の政策論的な志向の齟齬がしだいに露呈して、受入国の法制構築をあたかもパッチワークのごとく分断する現象が見いだされる。

このような法整備支援現場の抱える問題は、日本ODAによる法整備支援の実証的回顧のなかからも具体的にたどることができる。日本のODA法整備支援は1996年の正式開始から10年目を迎える。この間の経験を踏まえ、次なる支援の改善に結びつける好機でもある。現在までの法整備支援ブームが決して一時的現象ではなく、今後とも日本ODAの戦略のなかで、また国際援助の全体像のなかで、重要な位置を占め続けることが予想されるとすれば¹、事実先行型の混沌とした現状を放置することなく、客観的で納得のいく支援方法を提言し、ドナー間に促がしていく点に日本ODAにとっての意義があろう。

事実、法整備支援は一時的ブームではなく、今日に至る国際援助の変遷のなかで、折々の開発理論と平仄をあわせながら常に一定の役割を担ってきたと見受けられる。冷戦時代にはいわゆる「法と開発」運動の勃興および終息を体験し、1980年代には累積債務諸国向けに新古典派開発経済学の標榜する市場競争秩序構築の一手段として利用され、1990年代初頭以降は体制移行・市場経済化の制度手段として活用され、さらに1990年代半ばのアジア危機以降は、アジア的発展の構造的脆弱性を問い直し制度再構築を促す新制度派的接近としてコンディショナリティの中核を占めるに至った²。法整備支援は、今後とも開発援助において一定の役割を担い続けることは必定であろう。こうした法整備支援の担うべき持続的役割を考えると、問題の克服は避けられない課題である。

2. 本研究の課題

上記のように、政策型支援として重要性が高まる法整備支援において、受入国やドナー間での政策判断の共有による、整合的で質の高い制度構築の結果重視マネジメントへ結びつけていくことが本稿にとっての目標である。この目標を追求するうえで、本稿の具体的な課題は、第一に、日本ODAによる法整備支援の既存の立案・評価手法や事例研究を通じて、法整備支援における政策問題の性格を実証的に明らかにすることである。第二に、そうした政策問題の克服を目指して具体的な立案・評価の枠組みを、立法支援・司法支援の両面について検討することである。

このうち立法支援については、一国の政策選択の設計そのものである立法内容に対する支援であることから、立案・評価のうえで政策選択枝の異同を明示的に比較する認識枠組みを不可避としている。こうした認識枠組みを欠く現実のもとでは、各ドナーが持ち込む複数の法制モデルが

¹ 2005年12月時点の国際協力機構社会開発部ガバナンス・チームへの取材によれば、アジア・アフリカの複数の諸国から日本の法整備支援に対する要請が示されており、要請主義に従って今後とも法整備支援が継続されていくことは疑いなしとしている。

² 法整備支援の過去の経緯を折々の開発援助の変遷に対応させる視点として、金子（2004b）第一章参照。

剥き出しに対立しあうなか、モデル選択をめぐって、本来の政策論ではなく、交渉力を背景とする政治外交的解決がまかり通ってしまう。すべてのドナーが改めて現地経済社会の現実に立ち返り、受入国側と共同で、あるべき現地適合的な政策選択・制度設計を謙虚に論じ直す政策議論を可能にするために、本稿では、主要ドナーの制度モデルを相互に相対的に点検しあう比較認識の枠組みを提言することを課題とする。

一方、司法支援もまた、法整備支援をとくにグッド・ガバナンス促進のための技術支援と見なす文脈で、立法内容以上にむしろ立法の「実施」過程に関心が集まるなかで、しだいに支援全般における比重を増した³。立法支援が政策選択そのものであり、法制モデル間の対立がむき出しに現れるのに対して、司法支援は、より政策対立の少ない技術支援的な領域とみられやすい。しかし司法制度においても先進諸国モデル間の相違は否定しがたく、しかもそうした相違の背後に、そもそも国家社会における司法の役割如何という国法の基本構造や、人権保障制度のありかたの本質に及ぶ理念対立が横たわっており、対立解消は支援実務の現場が担いうる範疇を超えている。本稿では、司法支援が立法の「実施」強化の文脈で重視されてきた点に鑑み、法の実施態様に着眼した分類を図り、その分類軸に応じて司法改革の焦点を明示する認識枠組みを試みている。

3．本研究の方法と構造

本稿の方法は、法整備支援の実例に学ぶ実証研究のなかから、経験的手法により、法整備支援特殊の政策判断の問題を抽出し、またその克服手段を検討・提言するものである。日本の法整備支援10年の実践は、経験知の宝庫であり、本稿はその実践のなかから重要な教訓を学びだそうとしている。特に法整備支援活動に貴重な人的資源を投入し、多くの支援事業において立案から実践に及ぶ現場を主導してきた、法務省法務総合研究所国際協力部の関係者に情報・資料提供の面で多大な協力を得ており、厚く感謝申し上げる。

ただし以下本稿の検討では、日本からの支援活動を個別に取り上げ分析の対象とする過程で、成果を褒めたたえる記述は少なく、得てして批判的記述が目立ち、ご協力いただいた関係者にご不快を与えるおそれをも感じている。ことに争点となった事例・論点ばかりを取り上げ、成功事例にほとんど言及していない。これは、本稿の目的が上述のように既往支援の立案・評価経験から傾向性のある教訓を引き出す点にあるためであって、個々の法整備支援活動の客観的な事後評価ではないためである。個々の支援事業の成果が、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）実施の終了時評価や事後評価、また法学界内外の評論活動において、高い評価をもってたたえられていることは周知のとおりであり、本稿の記述はそうした個別事業の評価になんらの影響を及ぼすものではないことは明確にお断りしたい。筆者は常に、日本の法整備支援活動が、内外の批判や諸ドナーとの対立に悩みながらも終始一貫、現地社会の便益のために最善の道を探りながら、試行錯誤のなかで継続されてきた営為に心から敬服し、今後のさら

³ Shihata (1991)、またWorld Bank (2001b) p.3 ~参照。なおADB作成によるアジア全域の法整備支援活動のダイジェスト*Bulletin on Law and Policy Reform* (2003年版)によれば、総計267事業のうち司法制度に直接向けられた事業が104件ほどリストアップされている。

なる継続の一助となる知見の提供を意図している。

以下、第1章で日本ODAによる法整備支援における個別事例のPDMや評価報告書に注目することにより、既往事業の立案・評価プロセスから浮かび上がる支援実務の傾向性を把握する。主に、演繹的な政策論の不足、支援現場への政策判断の依存、といった側面が浮かび上がるであろう。続く第2章では、第1章で浮上した問題性をより各論的に確認する意図で、日本からの既往の立法支援・司法支援で特に争点となった事例研究を行う。良好に進んだ支援過程が最終局面に至って現地政府や他ドナーの法制モデルとの政策論的対立にさらされる実態を確認し、またそれら政策論的対立の傾向性を抽出する。第3章では、以上で確認された日本の支援が直面する問題に他ドナーがどのように向き合っているかを点検する意図で、世銀・ADB・EBRD・CIDA・Sida・UNDPなどの各種ドナーの法整備支援における立案・評価実態の把握に努め、結果重視マネジメントに関する温度差や、政策型支援における指標化評価の方針の相違などを引き出す。第4章は、以上の事例・実態を受け、ドナー間共同による受入国主体の結果重視マネジメントを可能にしていく立案・評価の方法を探って、立法支援における比較政策論的な認識枠組み、また司法支援における法の実施態様の分類視座を具体的に提言することを試みる。

なお各章は章立てのうえでは一連の流れのもとにあり、第1章（日本法整備支援の立案・評価の回顧）・第2章（同事例研究）・第3章（他ドナーの立案・評価の動向）のそれぞれの実証的知見を受けて、第4章で法整備支援の向上にとっての具体的な提言（政策判断の実施枠組み）を提示する構造である。ただし各章は単体としても、いずれも既存研究で行われていない新たな情報提供であり、法整備支援に関する問題提起として個々に有用であろうと考える。

1 . 日本ODA法整備支援における立案・評価の現状

1 - 1 本章の目的と論旨

本章では、過去10年実施されてきた日本のODAによる法整備支援事業の立案・評価の実例を横断的に回顧し、傾向性のある教訓を引き出すことを目的とする。資料としては、個々の支援事業の立案・運営過程で作成・採用されてきたログ・フレームであるPDM、および一部の事業で実施された評価報告書を参照した。これらPDMの多くは国際協力事業団時代の地域部（アジア大洋州部インドシナ課）の所管で作成され、評価報告書もしかりである。ただし、2003年10月の国際協力機構発足以降の組織改革を経て、地域部の関与は国別援助計画に連なる上位目標に特化される傾向にあり、プロジェクト目標以下の各論的設計・運営は主に現地事務所と課題担当部に委ねられている⁴。なお資料入手にあたっては、法務省法務総合研究所国際協力部、JICA社会開発部ガバナンス・チーム、同中国事務所の協力を得た。

< 参照したPDMおよび評価報告書 >

ベトナム法整備支援フェーズ（1999～2002）PDM
ベトナム法整備支援フェーズ（2003～2006）Sub Project A & BPDM
カンボジア法整備支援フェーズ（2004～2007）PDM
カンボジア王立裁判官検察官訓練所支援プロジェクト（2006～）PDM
ラオス法整備支援（2003～2006）PDM
中国経済法・企業法整備プロジェクト（2004～2007）PDM
ウズベキスタン倒産法注釈書支援プロジェクト（2006～）PDM
ベトナム法整備支援フェーズ 終了時評価報告2002
カンボジア法整備支援フェーズ 事前評価表2003
中国経済法・企業法整備プロジェクト事前評価報告書2005
国際協力機構『プロジェクト評価の手引き』2004改訂版
国際協力機構『総合分析「国別事業評価」報告書』2005

主な知見は、まずは日本の法整備支援の立案・案件管理過程で利用されてきた枠組みが、一般的プロジェクトと同様のPDMであり、事業評価もそれに基づいていることである。こうしたPDMの本来的機能としては一般に、事業運営管理上のマネジメント手法としての側面と同時に、上位の政策課題の演繹的貫徹手段としての側面が期待されているが⁵、法整備支援においては確かに活動・投入レベルでの運営管理面は効率化したとみられるものの、上位の政策課題は十分詰められているとはみられず、下位の活動・投入との関係で論理演繹的な断絶が見いだされることである。一般プロジェクトでは、活動・投入が所与の政策の実効的な実施であるだけに、プロジェク

⁴ 参照PDM中、ウズベキスタン倒産法注釈書支援およびカンボジア王立裁判官検察官訓練所支援の2件が新体制下で作成されている。

⁵ 国際協力機構（2004）p. 56～。

ト・サイクルのうえでは帰納法的な柔軟性が肯定されるが、これに対して、政策型支援である法整備支援においては、活動・投入が立法起草や司法制度設計といった一国の制度構築上の高度な政策選択を対象とすることから、現場レベルの独断による柔軟対応は本来許されにくいはずである。にもかかわらず、既往のPDMにおいて散見される上位政策目標と活動・投入レベルとの演繹的断絶は、現場レベルに法整備支援の高度な政策判断が丸投げされる問題を示唆している。

1 - 2 既往の法整備支援事業のPDMの概要

日本ODAの既往の法整備支援で活用されてきた個々のPDMの概要をまとめたものが、表1 - 1～表1 - 8である。ここでは「外部条件」欄を省略しているが、後述するように、いずれのPDMでも上位の政策目標レベルとそれ以下の各論的支援メニューとの間の論理的乖離が生じており、「外部条件」はその乖離を表面的に埋める作文として機能する傾向があることから、この乖離を直視する意図で省略した。

また活動・投入レベルの記述もあえて省略しているが、理由は、いずれの事業においても期待成果（アウトプット）の各論項目と具体的に整合しあう活動・投入計画が緻密に書き込まれており、こうした各論的・技術的な案件管理のうえでの問題性は少ないとみたためである。例えば法整備支援第一号案件であるベトナム向け第一フェーズ事業が、PDMを作成しないまま試行錯誤で走り出した経緯、またその運営面の混沌たる実態については、当時の現地派遣専門家の著書につづさに記されているところである⁶。後続フェーズでのPDMの採用を通じて、活動・投入面での具体的な案件管理の効率化が進んだことは明らかというべきであって、改めて論じる必要がないと判断した。

PDMに関する問題は、むしろ技術的案件管理レベルよりも、上位の政策目標からプロジェクト目標 アウトプットへと下り至る政策選択の敷衍過程で生起しているとみられる。以下、個別の事業ごとに点検する。

表1 - 1 ベトナム第二フェーズ（1999 - 2002）Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：民商事法分野を中心とする市場経済化の法制構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援対象とする立法の実現 ・ 法体系の改善 ・ 法実施のための人材育成の定性評価（インタビュー＋既存資料） 	政策的な内容（何が「市場経済化」の法制構築なのか）やその達成度を示すImpact/Outcome指標が不在。断片的な情報による定性的評価。
プロジェクト目標：日本の経験に学ぶ起草能力向上、法体系改善、法曹訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本の経験を受けた立法起草の達成 ・ 日本の知識を受けた法体系改革開始 ・ 日本の経験を受けた人材育成の強化 	上位目標との因果関係の断絶（市場経済化法制＝日本経験の論拠）。日本経験との齟齬が出ると支援失敗、という評価が妥当か？
期待成果：日本の経験を修得し、もって起草能力、法体系改善、法曹訓練の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法起草セミナーの理解度70%など ・ 民法典体系について共同研究報告書 ・ 司法制度セミナーの理解度70% 	プロジェクト目標の掲げた「日本の経験」に縛られ、上位目標との具体的なつながりを欠く。

⁶ 武藤（2002）

表1 - 2 ベトナム第三フェーズ(2003 - 2006)サブ・プロジェクトAのProject Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：市場経済の法制基盤構築	・ 5 ヶ年立法計画の実現	「市場経済法制」の政策内容を、受入国の立法計画の判断に委ねる。
プロジェクト目標：起草能力向上により、市場経済に統合的な民事基本法制の立法実現。	・ 民法典の立法実現 ・ 民事訴訟法典の立法実現 ・ 破産法の立法実現	「市場経済法制」の内容不問により、第二フェーズのような因果関係の断絶は表面上回避。
期待成果： ・ 市場経済に統合的な民法典最終草案の起草 ・ 民法典と統合的な知的財産権法制の起草 ・ 市場経済統合的な民事訴訟法典・破産法の最終草案起草 ・ 他の民法典関連法規の起草	・ 市場経済に統合的な民法典最終草案の国会提起 ・ 知的財産権法制の起草 ・ 民事訴訟法典・破産法の最終草案の国会提起 ・ 民法典と統合的な関連法規の起草	第二フェーズで試みていた数値的評価指標が削除されている。 「市場経済整合性」の判断基準不明。現地立法府に委ねて評価放棄なのか、または結局「日本の経験」によるのか？ 「民法典と統合的」の判断基準如何？

表1 - 3 ベトナム第三フェーズ(2003 - 2006)サブ・プロジェクトBのProject Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：司法部門における法実施能力の向上	・ 司法部門のパフォーマンス向上(事件処理数などのデータ)	政策的な大目標(何を實現するための司法能力向上か)は不明。そのぶんだけ具体的課題に特化し、プロジェクト目標との論理階梯はつながりがよい。 具体的課題を判定する指標は、むしろプロジェクト目標レベルの評価手法では？
プロジェクト目標：司法部門における高度人材育成の制度的確立	・ 司法訓練所の訓練内容の質的向上 ・ 判決書きの質的向上	課題は明解だが、指標の判断基準は具体性を欠く。
期待成果： ・ 法曹一元的な司法研修所の発足と、その訓練プログラムや教材の向上 ・ 判決書きの標準化と、判決の公開促進 ・ ハノイ国立大学法学部の日本法講座開設	・ 改善カリキュラム・教材・教授法の開始 ・ 判決書きひな型の採用、判決書きマニュアルの作成 ・ 判決検索システム確立、その利用	課題・指標が端的な技術的項目の達成有無に向けられており明解だが、達成が暗礁に乗り上げた場合にall or nothingの評価となる懸念(この段階で暗礁を避けるべく上位目標段階での受入国との十分な政策議論が必須か)。

表1 - 4 カンボジア第二フェーズ(2004 - 2007) Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：民事法がカンボジア人民に利用され信頼される	・ 民事訴訟の増加 ・ 民法典・民訴法典の立法 ・ 司法制度への満足度向上(インタビュー)	
プロジェクト目標：民法典・民訴法典の立法準備	・ 立法関係者の草案理解度 ・ 民法典・民訴法典の立法達成	日本製法典の實現に特化し、なぜ日本製法典なのか、また他領域との体系的関連性などの政策論を欠く。 他ドナーによる商事単行法や商事裁判所形成の動きとの衝突問題
アウトプット：立法関係者の草案理解向上。現地法曹の法典理解向上。民法典・民訴法典の下部法規の整備。	・ 法典注釈の完成 ・ Q&Aの完成 ・ 法律用語集の完成 ・ 下部法規の完成	

表 1 - 5 カンボジア王立法曹養成校支援（2006開始）Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：民法典・民事訴訟法典に基づく民事訴訟手続能力の高い裁判官・検察官の養成	<ul style="list-style-type: none"> ・王立法曹養成校の修了者の裁判官・検察官の任官増加 ・修了者の民事訴訟手続に関する理解力向上（試験成績などによる） 	<p>第二フェーズのサブ・プロジェクトとして、法典の実施促進に特化した技術支援。</p> <p>上位プロジェクトにおける未決着の政策論を引きずるおそれ(カンボジア側が法典実施のための体系的司法訓練の必要性をどこまで理解しているか)</p>
プロジェクト目標：王立法曹養成校における民法典・民事訴訟法典に基づく必要な訓練提供	<ul style="list-style-type: none"> ・カリキュラム改訂の実施 ・講師の民法典・民事訴訟法典の理解度向上（報告評価・質問票などによる） 	
アウトプット：王立法曹養成校の組織体制確立。訓練内容の質的改善。教科書開発。講師の能力向上。	<ul style="list-style-type: none"> ・作業部会の回数・活動内容 ・カリキュラム改訂の進捗、内容、講義などの実施回数など ・教科書の内容的改善 ・講義内容、講師の理解度など（受講者評価・自己評価・第三者評価などによる） 	

表 1 - 6 ラオス（2003 - 2006）2004年6月改訂版Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標：司法訓練システムの設立。 法案審査の改善。 省庁間の起草過程の整序。 検察実務の質的向上。 地裁実務の質的向上。	<ul style="list-style-type: none"> ・年間法曹20%の訓練達成 ・法律用語の整合的使用の改善 ・データベースの共用増加 ・検察官1人当たり刑事訴訟件数の増加 ・上訴率の低下 	<p>技術支援的な能力開発事業ゆえに、上位目標とプロジェクト目標の連関性が立てやすい。「政策型支援」性を回避しようとした例。</p> <p>しかし各論段階で浮上する政策判断の対立に応えられない。</p>
プロジェクト目標：司法関係者の人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ・独自教材を活用した法曹訓練の増加 ・法曹の知識向上 	
アウトプット：司法訓練所での教科書・用語集など整備。法令データベース。検察官マニュアル。判例集整備。民商事法の講師増加。	（それぞれ達成年次を決めて具体的達成目標を明示）	

表 1 - 7 中国経済法・企業法整備プロジェクト（2004 - 2007）Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
上位目標： 企業活動の機会提供。 自由競争による消費者利益と経済発展。	<ul style="list-style-type: none"> ・会社設立・登録数の増加 ・反競争行為の減少 ・消費者利益侵害の減少 	<p>政策課題の明示が不十分（例：会社法の政策意義は会社設立増加のみなのか；競争法の政策基準は社会的総余剰なのか消費者余剰なのか）</p>
プロジェクト目標： ・関係者の能力向上。 ・日本の知見を入れ、かつ国際ルール調和的な、経済法・企業法整備。	<ul style="list-style-type: none"> ・会社法の実施手続の明文化 ・独占禁止法の実施手続の明文化 ・市場流通関係法の政策の明確化 	<p>日本の知見や国際ルールなるものが、上位目標の実現に資するという因果関係の連関が不明（国際ルールとはそもそも何であり、かかるルールが中国経済に適合的であるという政策論的根拠の不足）</p>

表 1 - 8 ウズベキスタン破産法注釈書支援（2006開始）Project Design Matrix

課題	指標	筆者コメント
究極目標： 倒産法制度の効果的運用	倒産事件の処理状況	究極目標で、倒産法の政策目標が明示されていない。 各論レベルで注釈書内容面の検討過程で政策論の相違を生むおそれ。
上位目標： 倒産関連法の解釈統一化	・倒産裁判の実施状況 ・経済裁判所裁判官の理解度	
プロジェクト目標： 注釈書の整備と活用体制	・2006年12月までの注釈書完成 ・2007年3月までの出版 ・2007年9月までの研修プログラム・実務マニュアル・大学教科書などの活用計画の具現化。注釈書作成ノウハウの浸透。	指標が単なる活動・投入の実施に置き換えられており、プロジェクト目標の質的成果を検証するものではない。
成果：注釈書完成、配布、活用計画作成、注釈書作成ノウハウに関する報告書完成。	注釈書の内容。配布部数。活用計画の内容・セミナー実施。報告書作成。	

1 - 2 - 1 立法支援のPDMが示唆する問題

ベトナム第二フェーズ（1999 - 2002年）では、上位目標を「民商事法分野を中心とする市場経済化の法制構築」として、市場経済化推進の大目標を置きながらも、プロジェクト目標 アウトプット 活動・投入と下り至る過程では「日本の経験に学ぶ起草能力向上・法体系改善・法曹訓練」として、もっぱら日本法の知見伝授を中心とする支援内容に結びつけていく。ここで、市場経済化が日本法の知見伝授によって推進されるという自明の保障はなく、上位目標とプロジェクト目標以下との間には埋められない論理演繹的な断絶が存在する。おそらくPDMの実務では必ずしも上位目標からの敷衍で作られてはおらず、むしろ活動・投入計画が先にありきの、ボトムアップの作表姿勢が感じられる⁷。プロジェクトはこのような断絶を抱えたまま実施完了した。その終了時評価においては⁸、各論的活動面の「効率性」はほぼ確保されたとして評価が高く、特に試行錯誤の柔軟対応がその要因の一つに挙げられているが、しかし「インパクト」や「自立発展性」といった長期の課題については明確な評価結果がみられない。提言として、上位の課題設定におけるドナー間協調、日本法伝授の成否を超えたインパクトやアウトカムの計測・評価手法開発、といった将来の課題が言及されているが、それらは将来の課題というよりもまさに当初の立案時点で上位目標として明示的に設定されるべき課題であったであろう。

このような上位目標とプロジェクト目標以下との距離は、ベトナム向け支援のような初期の事例のみに限られず、JICA経済開発部主管でごく最近開始された中国経済法企業法整備プロジェクト（2003 - 2006年）のPDMにおいても見受けられる。すなわち上位目標における「企業活動機会提供・自由競争」といった抽象的な政策課題と、プロジェクト目標以下の「日本の知見」伝

⁷ 関係者談（2005年12月）によれば、PDM作成過程では日本側から現実的に可能なメニューをベースにプロジェクト目標以下の計画を作成したうえで、最終的に上位目標について、ベトナム向け国別援助計画の5大目標の一つと結びつけられていった模様である。

⁸ 国際協力機構アジア第一部（2002）参照

授方針との間には、因果関係の飛躍が見受けられる。当該プロジェクトでは、立案過程で詳細な事前評価報告書が作成されており⁹、中国側が世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）加盟以降の自由化対応を進めつつも、政策的保護介入をバランスさせていくうえで日本の知見に寄せる期待が明らかにされている。しかし実際のPDMに表れた日本法紹介や資料提供といった活動・投入計画がそうした中国側の期待と噛み合っているかは不明である。また世銀やADBなどの他ドナーが展開する同一分野の法整備支援との関係で、日本の支援がどのような独自の役割に任じているのかも見えにくい。会社法も競争法も、世界的に多様な政策志向を体現する制度モデルが対立しあい、議論は混迷し、画一的なグローバル・スタンダードは存在しないなかで、はたして中国はどのような政策志向でどのような制度設計支援を日本に求めてきているのか、PDMのなかに具体的な政策論を見いだすことはできない。最終的には中国側自身による主体的な取捨選択に委ねていると見受けられるが、しかしそうした受け身の支援姿勢は、ことによると誤った政策選択に手を貸すおそれをも残すことになる。上位目標から活動・投入レベルへと演繹する過程で、より具体的な政策論が尽くされるべきではなかったかと考えられる。

このようなPDM上の断絶問題は、後続事業のうえで表面上の解消が図られようとする向きがあるが、それぞれ新たな問題を生んでいるとみられる。例えばベトナム第三フェーズ・サブ・プロジェクトA（2003 - 2006年）では、PDMの上位目標をやはり「市場経済化」の法整備としたうえで、プロジェクト目標以下の敷衍においても「市場経済統合的な」民法典・民事訴訟法・破産法などの整備を掲げることで、第二フェーズにおけるような日本法への言及を避けつつ演繹的整合性を図るかの表現ぶりを採用している。しかし何をもって「市場経済統合的」とみなすかの判断基準がなんら明示されておらず、こうした判断は事実上、現場の活動・投入に委ねられている。実際、支援現場ではなおも日本法の知見を中心とする支援が続行されており、PDMの表現ぶりの変化は実態面に影響を及ぼしたとはみられない。一方、カンボジア第二フェーズ（2004 - 2007年）PDMでは対極的に、上位目標で市場経済化云々の抽象的政策論を語ることなく、「民事法の国民による利用」という端的な達成目標を掲げ、いわば上位目標を各論サイドに引き付けることで論理整合化を図っている。しかしこうして上位の政策論を回避したために、何のためにいかなる内容の民事法の立法・利用を是とするのか目標が明示されず、事実上、日本側起草による草案の立法・実施推進という暗黙の含意のもとでプロジェクト運営が進んでいる。ここで、日本法の知見がなぜカンボジアにとって有用なのかという政策論が見当たらないがゆえに、不必要に、日本法の移植推進というナショナルリスティックな支援意図を内外に印象づけてしまうおそれも懸念される。

以上のように既往の立法支援のPDMに共通してみられる傾向性をまとめると、第一に上位の政策目標の敷衍が十分に行われず、トップダウンの演繹が不足していること。第二に各論的活動レベルでは、基本的に日本の法律関係者にとって最も現実的になじみやすい日本法をベースとする知見伝授が前提され、現地の上位政策課題との整合的關係は十分論じられていないこと。以上の結果として、上位目標と支援各論レベルとの間で因果関係のギャップが生じざるを得ないが、

⁹ 国際協力機構中華人民共和国事務所（2005）

こうしたギャップはいずれも各論レベルの都合が優先する形で処理されているとみられる。すなわち、そのまま表記されるか（ベトナム第二フェーズや中国企業法・経済法支援）、あるいはそうしたギャップを表面上回避する作文が行われるか（ベトナム第三フェーズ）、あるいは抽象的な上位目標の設定を棚上げする（カンボジア第二フェーズ）などの向きを生じている。いずれの場合も、PDMは事実上、各論的活動レベルにおける都合が優先する形で、ボトムアップに作成される現状が見いだされる。

1 - 2 - 2 司法支援のPDMが示唆する問題

既往の法整備支援では、技術的な能力開発支援と解されやすい司法支援の領域を、全体から切り離し、単独のPDMを設ける例が見受けられる。ベトナム第三フェーズ・サブ・プロジェクトB（2003 - 2006年）や、カンボジア王立裁判官・検察官養成校支援（2006年開始）がその例である。またラオス向け司法支援（2003 - 2006年）やウズベキスタン破産法注釈書支援（2006年開始）のように、そもそも当初から司法支援の各論面に特化した支援計画を想定して、PDMを設ける例もある。これらの事業が司法支援に特化する意図は、国際的な法整備支援の全般的動向として、立法の内容面以上に実施面を担う司法制度の技術的整備に関心が向かいつつある傾向を反映するとみられるが¹⁰、他方で、日本支援の現場サイドにも、困難な政策論に遭遇しやすい立法支援への深入りを避け、純粋技術的な制度構築に特化しようという意向が多少なりとも働いていたことがうかがわれる¹¹。

これら司法支援のPDMに共通する傾向は、まず上位目標で法曹の能力養成という具体的な課題を置き、そこから、活動・投入レベルにおける司法修習所教材整備・裁判官マニュアル整備・判決書き能力向上などの各論的メニューへと論理的断絶なく敷衍されており、全体が整合的な作業計画として完結している点である。立法支援におけるような抽象的な政策目標を回避して、具体的な作業計画に徹したゆえんと考えられる。しかしながら問題は、このように一見して政策論を回避した純粋技術的な作業計画も、実は随所で政策要素を含んでおり、しかも往々にして国家の統治機構の根幹における司法の役割如何にかかわるような重要な政策判断を必要としている現実である。詳細は2章の事例研究で明らかになるが、例えば法曹教育のカリキュラム一つをとっても、英米型の法曹一元主義を前提とした実務研修なのか、大陸法流の法典適用能力の養成教育なのか、に応じて設計は大きく変わってくる。判決書きの書きかた一つをとっても、監督審査制度や判決公開批判制度など、裁判監視メカニズムのありかたを左右する大きな選択を含む。こうした選択はそもそも、司法制度にどのような役割を期待し、その必須の条件は何かを系統的に詰める政策論を前提にして初めて可能であろう。たとえ技術的な能力開発支援として割り切って各論的な制度経験を寄木細工のごとく持ち込もうと図っても、安易に制度選択を完結し得ないことが、現場サイドで徐々に明らかになりつつある。事実、司法支援事業は各論面に進みゆくほどに進捗上の困難に直面しているといえよう。一見整合的とみえたPDMだが、上位の政策論という

¹⁰ 最近では国連のミレニアム開発目標（12項）が制度構築支援の意義をグローバル化対応に伴うキャパシティ・ビルディングの文脈で位置づけたことは、法整備支援の関心を技術的な能力開発に向かわせ、政策論の後退をもたらし一因となっているとみられる。

¹¹ 法務省法務総合研究所国際協力部関係者へのヒアリングによる。

心臓部を欠いたために、結局、現場の案件管理手段としても機能不全を表しつつある。

1 - 3 既往事業のPDM・評価報告による教訓

以上、立法支援と司法支援とに分けて、既往の法整備支援事業のPDMや評価報告を回顧した。結果として明らかになった点は、立法支援も司法支援もともに、上位の政策目標が十分厳格に深められぬまま、さしあたり現場サイドの便宜を優先した活動・投入メニューで走りだしている傾向である。こうして作られるPDMは事業運営管理の効率化には寄与するかもしれないが、PDMに本来期待されるもう一つの側面である、トップダウンの政策論的演繹性の確保は、必ずしも貫徹していない。

PDM形成過程におけるこのような政策論の不足は、決して法整備支援に限った問題ではなく、むしろできることから試行錯誤でプロジェクト・サイクルを走らせ再評価・修正を繰り返していくしかない国際援助の実践的現場においては、一般に現場先行、理論の後付けはむしろ通例であるとする指摘がある¹²。PDMそのものは事業運営管理の道具であり、道具が事業現場を既定するわけではないとする実感・自負もうかがわれる。しかしながらこうした実感は、一般プロジェクトの実践的運営においては妥当とするとしても、単なる政策実施ではなく政策の内容的選択そのものを対象とする政策型支援においては、安易に持ち込まれるべきであるまい。法整備支援では、所与の政策の実施に携わる一般的プロジェクトと異なり、活動・投入そのものが立法草案の条文設計や司法制度の設計選択といった高度な政策選択を対象としていることから、上位の政策目標の詰めが不足である状況はすなわち、高度な政策判断を活動・投入現場が単独で抱え込まざるを得ない構造を意味する。こうした構造はとりもなおさず、現場サイドの独断で一国の政策選択にかかわる問題が左右される危険を示唆する。通常、法整備支援の現場はこのような独断専行のリスクに躊躇するから、支援の実施はまことに暗中模索の逡巡のなかで進められざるを得ない。

以上のように本章のPDM・評価報告の点検から、政策的な一貫性の不足、それゆえの現場サイドの政策判断の逡巡、といった問題が浮かび上がる。これら問題は、はたして日本の法整備支援の実例のなかでどの程度深刻に生起しているのか。2章においてはいくつかの具体的事例の点検を通じて、問題の実像に立ち入ることを意図する。

¹² 2005年12月時点の国際協力機構社会開発部ヒアリング時の関係者談による。

2 . 事例研究

2 - 1 本章の目的と論旨

本章では、第1章のPDM・評価報告の点検から示唆された問題のさらに具体的な確認を意図して、1996年公式支援開始に遡る日本の法整備支援約10年の事例に学ぶ実証研究を試みる。手法としては、立法支援・司法支援ごとにことさら争点となった事例を取り出し、特に受入国側の制度選択との乖離点や他ドナーの支援方針との対立点に着眼するなかで、それら乖離・対立の背景要因に立ち入る検討を行う。こうした検討を通じて、前章で示唆された、上位政策目標の提示不足、政策選択の現場依存、といった問題が、単なる立案・評価手法上の技術的難点であるにとどまらず、法整備支援の成果を左右する深刻な局面をもたらしていることを見だし、その克服へ向けた示唆を引き出すことを意図する。

具体的に取り上げる事例は、受入国の最終立法と日本側支援内容との乖離があらわとなったベトナム破産法、世銀・ADBなどとのドナー間対立が財産法を中心に表面化したカンボジア民法典草案、カナダ・世銀などの推進する商事特別法廷との管轄対立が深刻化したカンボジア民事訴訟法草案、司法改革全体の設計の整合性に影響する司法行政改革、ドナーごとの制度モデルの相違が混迷を生む法曹訓練支援、および、受入国における「裁判の独立」の帰趨を決する判決公開制度の問題である。

なお本章で取り上げるこれら各事例の情報収集にあたっては、法務省法務総合研究所国際協力部の機関紙『ICD News』を中心とする公開情報を参照するとともに、同部による神戸大学大学院国際協力研究科での協力講義「法整備支援論」(平成16年度・17年度)の各回講義、また同部有志の参加を得た神戸大学「法整備支援勉強会」の場における情報交流により多くを得た。ただし本章の記述はすべて筆者個人の分析・見解であり、法総研国際協力部関係者ほかの公式的立場とは一切関係ない。

2 - 2 立法支援の事例1：ベトナム破産法

2 - 2 - 1 経緯と争点

ベトナム向け支援は日本の法整備支援の公式対象第一号であり、当初の試行錯誤の段階を経てフェーズ2以降は、受入国側との対話のなかで形成したProject Design Matrix (PDM) に依拠し、かつ受入国側(司法省・最高裁・最高検察院)との意思疎通を重視すべく現地専門家を3人に増員して常駐させ、かつ日本サイドでは事業活動ごとに専門家による作業部会制を整えるという、本格的な体制づくりが志向された。これら専門作業部会はそれぞれ受入国側のカウンターパート組織と頻繁なキャッチボールを繰り返し、特に立法支援事業では起草過程の早い段階から、受入国側が日本側に草案を投げかけ、日本側がこれに知見を返すという、親密な呼応関係が繰り返され、最終的に立法過程に持ち込まれていくパターンをたどっている。このようにベトナム向けフェーズ2以降は、高度な専門的支援体制と、受入国側との親密・頻繁な呼応関係を基盤に、

組織的な法整備支援が展開されてきたといえる。

しかしこうした専門的にして親密な体制にかかわらず、起草過程・立法過程でしだいに草案・法案の内容が日本側の提言とは異なる政策選択にシフトしていき、最終的に“瓢箪から駒”ともいべき異質の立法が形成されるという事態もまた生じた。2004年6月に成立した「破産法」もその一例であったといえる。

「破産法」に関する日本側の支援は2000年3月という早期に開始し、同年11月にはベトナム側作成の第一次草案が日本法務省に紹介されている。その後も谷口安平京大教授らを中心とする日本側専門家が第二次草案・第三次草案にコメントを続けられ、さらに2003年7月に開始するフェーズ3では改めて専門部会体制を整えて、「民法部会」「民事訴訟法部会」と並ぶ支援の重点領域と位置づけられた。この「破産法部会」は、国会上程前夜の第七次草案に対する実施を行うこととなった¹³。このようにベトナム側は「破産法」起草過程の初期段階から日本側に草案を開陳し、最終立法段階直前まで親密な支援関係を維持したのであって、法整備支援のありかたとして極めて理想的な双方向の信頼関係が存在したといえることができる。しかしながらこうした緊密な支援関係にかかわらず、「破産法」は最終的に、以下のように日本側の支援意図と大きく異なる立法内容を含んで2004年成立した¹⁴。

すなわち具体的には、例えば債権者による破産手続申立権を無担保債権者のみに限り（13条）有担保債権者については担保権の独立行使の権利（いわゆる別除権）が最終的「清算」時点まで原則中止され、破産手続過程に全面的に取り込まれていくという重大な権利侵害にさらされるのに（27条・35条）手続開始のイニシアティブは与えられていない。のみならず、倒産処理の帰趨を握る「債権者会議」の議決権は、驚くべきことに無担保債権者にしか与えられていない（64条）。結果として、通常の「清算」では得られない有担保債権の権利縮減を強行することで無担保債権者の取り分を広げるという道が、「再建」過程では強行されることが可能であり、債務者企業の狙いとしては、この可能性を甘味として無担保債権者から「再建」計画の合意を取り付け、もって「清算」を回避するという政策選択が織り込まれているといえることができる。有担保債権者の実体的権利を尊重する日本法の原則からは考えられない設計である。

他方で、債務者企業の関係者による資産逃避行動などを見張っていくことは破産法本来の重要な役割の一つだが、同法はそのための厳格な枠組みを欠いている。例えば破産財団を公正管理すべき管財・清算班に債務者企業自身が参加できるようになっており（12条）また倒産前夜の取引に対する遡及的否認制度はわずか3ヵ月の遡及にとどまるのみならず「詐害性」の立証を要するなど、否認を行使しにくい制度となっており（43条）総じて資産逃避行動の歯止めは不徹底である。

2 - 2 - 2 世銀・ADBとのモデル対立

このようにベトナム「破産法」最終立法は債務者企業に一方的に有利であり、特に担保制度の侵害など大きな問題を含む。しかしこのような制度設計は決してベトナム単独の政策選択ではな

¹³ 「破産法」支援経緯については、丸山（2004）参照。

¹⁴ 2004年成立ベトナム「破産法」の内容分析として、金子（2004d）参照。

く、実はアジア危機以降に世銀・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）・ADBが公表し開発途上国向けに推進を図っている倒産法モデルが、一様に示している立場である。すなわちこれら国際機関は、アジア危機直後から倒産法分野で相次いで、World Bank（1998）「倒産法原則」、IMF（1999）「倒産法の焦点」、ADB（1999）「グッド・プラクティス・スタンダード」などの法制モデルを公表し、頻繁な国際セミナー開催などを通じて精力的なモデル法推進を図った経緯がある¹⁵。改めてベトナム「破産法」の立法に至る準備過程を点検するならば、当初は日本からの支援の考え方とも近い自由主義的な設計姿勢が見受けられたが、しだいに以上のような国際機関モデルの志向へ政策選択を変質させた経緯を確認することができる。

すなわちベトナムの「第一次草案」段階では、いまだ1993年成立の「旧破産法」（1987年中国破産法の影響が極めて濃厚）の骨格を引きずる内容であり、そこでは破産制度を国有企業立て直しの道具とみる倒産企業救済型の政策姿勢が顕著であった。しかしその後、日本側の初期コメントを受けた時期以降に作成されたと見受けられるベトナム側「第三次草案」では、より日本の考え方に近い、破産法を公正衡平な集団的債権回収制度として構築し、もって市場活動の厳正な退出ルールとしての市場的規律を確立しようとする政策姿勢が全体に一貫して盛り込まれていた。例えば、全債権者が手続申立権を有し、裁判所介入や法的強制で再建が優先されることはなく、あくまで債権者委員会が主体的な判断で再建か清算かを選択する私的自治色を押し出し、有担保債権者も意思決定に参加することなく権利縮減を強制されず、また不当な資産逃避を阻む否認権についてより強化された基準を置く、などであった。

しかし立法前夜の2003年以降に日本側に示された「第七次草案」では、既に世銀・ADBモデル法の影響を彷彿とさせる債務者企業救済の政策姿勢が前面に押し出されており、その後の日本側からの批判的コメントもほとんど取り入れられることはなく、結局はそのまま立法過程へと載せられてしまった経緯がある。つまりベトナムの起草過程では、日本からの法整備支援の示唆する市場規律を重んじた法制モデルと、国際機関係支援がおそらく推奨したと目される別異の法制モデルとの狭間で、受入国側自身に設計選択・政策判断の動揺が生じていたのであり、最終的に国有企業保護などの政策判断とも相まって、後者の影響の色濃い立法が行われていったと考えられるのである。

2 - 2 - 3 引き出される教訓

この事例から、いくつかの教訓が示唆される。第一に、法整備支援における制度設計・政策選択へのあるべきかかわり方の問題である。「破産法」に限らずベトナム向け支援においては受入国自身が起草を担当し、その作業過程で早い段階から各種ドナーや外国弁護士などを含む内外の専門的コメントを受け付け、立法準備の終盤に至って国内各層の草の根民主主義的な意見具申を経てから国会審議へと載せていくという、独自の主体的プロセスを踏まえる。このように、受入国が主導性を発揮するタイプの法整備支援においては、日本からの支援といえども数あるコメント提供先の一つにすぎず、とりわけて尊重されるという保証はない。このような状況で支援の成果を確保する方向性は2つ考えられるであろう。一つは受入国の政策形成過程の上位レベルに戦

¹⁵ これら倒産法制モデルの内容的詳細については、金子（2004b）第二章参照。

略的に食い込みを図る道であるが、内政干渉に近い危険を伴う。コンディショナリティの圧力に物を言わせる世銀などの支援は、こうした戦略的な例といえるかもしれない。ほかの一つは、受入国の主体性を重んじながらも、他ドナーの主張をも緻密に取材したうえで自説の優位を相対的見地から客観的・説得的に論理展開する道であろう。二国間ドナーとして内政干渉の許されない日本ODAにとって、選択肢は後者でしかあり得ないはずである。今回の「破産法」支援過程では、日本側のきめ細かな説得的議論が現地側に届かなかった感が否めない。ベトナム側は、日本側主張の政策的意義を十分理解することなく、国際機関の影響力に取り込まれた一面があったのではないかと想像される。

この事例から引き出される教訓は、立法支援において政策論を現地側に理解させるうえで、活動・投入の現場レベルの説得活動のみでは（いかに高度な専門分野の法学者の出動をもってしても）限界があるという点である。PDMでいえばより上位目標レベルの政治・外交的交渉過程において、まずは演繹的な政策論を尽くし双方共通の立脚点を確認しあう事前合意の必要性が示唆されよう。

第二の教訓は、法制モデルの内容的当否を分析する継続的な評価手法の必要性である。「破産法」に関して今回選択された世銀・ADB流の法制モデルの選択は、はたしてベトナム社会自身の抱える課題にとって妥当な選択であったのか。ある立法が実現した一時点をもって成果を云々するのではなく、その背後の政策選択の妥当性を検証する評価作業こそが新たな出発点であり、それは法整備の段階的改善を可能としていくうえで不可避の作業である。ひとたび「破産法」に関与した日本側は、このような検証作業を続けていくことでさらなる法整備を促す責任をも引き受けているという見方ができる。

以上で指摘した第一点の政策議論の必要性上も、また第二点の検証作業のためにも、異なる法制モデルの政策選択の相違を相対的に明示する比較枠組みが、必須の課題と考えられる。

2 - 3 立法支援の事例 2 : カンボジア民法典と土地法政策

2 - 3 - 1 カンボジア民法典支援の顛末

次の事例は日本からのカンボジア向け民法典支援である。カンボジア向け支援は、ベトナム向け支援の試行錯誤を生かす形で、1999年3月のフェーズ1開始当初から、民法作業部会（森島昭夫名大名誉教授）および民事訴訟法作業部会（竹下守夫一橋大名誉教授）という明確な組織体制を構築し、「民法典」草案・「民事訴訟法」草案の起草なる明示的目標をもってスタートした。これら草案起草は、難解な法典概念の現地語化、現地慣行の調査と盛り込みなどといった慎重な配慮を重ねながらも順調に運び、予定通り、フェーズ1終了時点の2003年3月に両草案が完成・手交されている。しかしこのような万事順調な起草過程にかかわらず、両草案は完成後様々な障害に出会い、2005年末現在に至るも立法の実現に結びついていない。

障害の根源は、カンボジア政府側の縦割り体質ゆえの調整能力の欠如とみられている。日本支援のカウンターパートはカンボジア司法省であったが、「民法典」や「民事訴訟法」と領域を接する多様な関連法制分野の法案起草権は、他省庁が握っており、司法省自身はそれら複数省庁と

の十分な調整能力を有さなかったとみられる。日本側は「民法典」を私法分野の基本法と位置づけ、さらに「民事訴訟法」を私権実現の手続的紛争解決制度の基本法と認識して支援を実施したが、皮肉にもカウンターパートである司法省には、かかる基本法の優位をカンボジア政府・立法関係レベルに対して説得的に主張する能力・政治力はなく、ひいては他省庁の関連法制起草過程に対して基本法体系との論理演繹的整合化を要求できるほどの影響力を持ち合わせなかったとみられる。

このような受入国側の調整能力不在ゆえに生じた典型的な問題の具体例が、司法省管轄の「民法典」草案と、土地管理都市計画建設省の管轄で2001年7月に成立した「土地法」の関係であった。「土地法」は世銀・ADB他の支援を受けて起草されたが、その起草・立法過程では、日本支援による「民法典」草案の物権法規定とは、なんらの調整も行われた形跡がない。結果、両者の規定には、権利の種類や登記制度の要件・効力などといった制度設計上の齟齬が随所で生じており、こうした齟齬は、ひいては土地所有秩序の形成、土地取引の安定化、少数民族などの伝統的権利の保護のありかた、などの面で重大な政策選択の相違を含んでいる。

こうした齟齬は、「民法典」を私法分野の基本法とみる日本支援の認識からすれば看過しがたく、なんらの政策論的な調整議論なくして「土地法」が先行して立法されてしまい、結果として本来基本法たるべき「民法典」草案の側が事後的修正を迫られるに至った経緯に、関係者は当然ながら不信感を強めた。しかし世銀・ADBの法整備支援関係者は、体系的法典秩序を有しない英米系の法律家で固められていることもあり、「土地法」が「民法典」と体系的に不整合な状況について特に違和感を持たれていない模様である。むしろオーストラリア由来のトレンズ式所有権確定制度などの英米型モデルをアジア全域に持ち込む戦略に、邁進する意欲を示している。

2 - 3 - 2 モデルの政策論的相違

「民法典」草案物権規定と「土地法」の規定内容面を比較検討するならば、権利秩序のありかたについて一定のイメージの相違が浮かび上がる。

まず、所有権を核とする財産権のラインナップそのものは大きくは違わない。かつ両者ともカンボジアの固有法における伝統的権利の尊重に一定程度の配慮を行っている点も、同様である。あえていえば、日本側「民法典」草案が制限物権としては、永借権（244条以下。登記で対抗する15～70年の長期賃貸借。307条・国有地コンセッションも永借権の一例）や用益権（256条以下。生存中を通じた使用収益権であり登記で対抗。書面がないといつでも解除）を認めるのみで、少数民族などの共同体的権利については「特別法・慣習に委ねる」として明記しない態度だが（306条）これに対して「土地法」のほうがより積極的に「集団的所有権」（26条）、「コンセッション」（49条。農業利用中心だが1万ヘクタールまで可能）、「総有」（168条以下）などといった所有権に対抗しうる特殊の権利の明示的創設に乗り出しているように映る。だが条文に下り至って点検すれば、「土地法」の伝統的共同体への配慮といえども名目にとどまる。例えば共同体全体で登記される「集団的所有権」なる新システム（26条）は斬新に見えるが、実は「共同体構成員を伝統に縛り付ける弊を避ける」とする理由で、個人単位の持ち分の分割（そしておそらくはその所有権としての転売）を認める裁量的運用余地を組み込んでいる（27条）。

一方、権利の効力面では、「民法典」草案と「土地法」との間には若干の目立つ違いがある。まず、権利侵害に対する防衛権として、「民法典」草案では物権的請求権を明記するが、「土地法」では特に明記なし。登記の効力が「民法典」草案では対抗要件にすぎないが、「土地法」では効力発生要件である。取得時効が、「民法典」草案（162条）では20年・10年だが、「土地法」（30条・31条）では全土の土地所有権登記確定が済むまでの原則5年とする、といった違いが見受けられる。「民法典」草案の背景にある発想は、日本自身がかつてドイツ民法から学んだいわゆるパンデクテン方式のもとでの物権・債権の峻別に従い、物権に強力な保護を認めていこうとする前提だが、しかし強力なだけに、物権を認定する過程で紛争は避けられないことが予想される。そこで日本自身は、近代法と既存慣習秩序とのギャップを急激に乗り越える必要のあった明治時代に、試行錯誤の末、登記の効力をフランス流に対抗要件にすぎないと定めた。かくしてカンボジア「民法典」草案に託されたものは、西欧型制度への転換過程で日本で特殊に生み出された移行期の財産権秩序の経験であり、それは決して静的に確定した秩序ではなく、常に物権として強力に主張し続けられることを通じて初めて確保されうる動態的権利である。一方で世銀などの想定した「土地法」上の権利秩序は、債権との違いが相対的であるとはいえ、いわゆるトレンズ式登記制度による権利確定の完了とともに、所有権は全土にわたって静的に確定する前提である。

このように「民法典」草案・「土地法」の権利秩序の種類と効力の違いを検討するなかで、財産権秩序のありかたをめぐる異なるイメージが浮上する。このような違いは例えば、伝統的共同体の権利保障をめぐる露呈しよう。「民法典」草案では、伝統的共同体の既存権利は一義的には新たに所有権や制限物権として主張していくことを想定しており、たとえ別の高度利用者が登場して登記を経ようともそれは対抗要件にすぎないので、引き続き既存の伝統的権利者の主張は展開可能である。逆に「土地法」では一見「集団的所有権」などの伝統的権利を容認し擁護するようにみえるが、実際にはこれらがひとたび所有権に転換され登記されてしまえば権利確定が起り、再び争っていくことはしにくい。ここに、伝統社会に近代所有権制度を持ち込むいわば「制度移植パターン」についての考え方の相違が大きく浮かび上がるのである。江戸時代以来の複雑な権利秩序を近代法制のもとにある程度持ち越しながら制度転換した日本と、広大な無主地オーストラリアで登場したトレンズ式制度と、いずれが開発過程のアジアの経済社会にとってより適合的なのか。あるいは、いずれの道とも異なる第三の選択肢がありうるのだろうか。タイやインドネシアといった近隣アジア諸国の開発過程における土地制度の問題状況なども参照しつつ¹⁶、より深い政策論的検討が不可欠の領域である。

2 - 3 - 3 現地政策選択との調整：社会主義的志向への対応

第三の選択肢の探究余地がありうるとすれば、それは社会主義的な土地政策の考え方とも交錯しあうであろう。アジア市場経済化諸国向けの法整備支援においては、資本主義先進国の制度モデルの比較のみならず、移行諸国の法整備動向との横の比較の視点もまた、ことさら重要となってくる。

¹⁶ 水本・野村（1996）、金子（1998）6章ほか。

実は体制移行諸国では、ロシアを嚆矢として、改革派主導の「民法典」とは別に守旧派主導の「土地法」を定立し、経済管理の具とする運用傾向が散見される。すなわちロシアでは1995民法典が土地私有を前提したが（260条）、別途ペレストロイカ時代に論じられた妥協概念である「相続可能な終身占有権」をも規定した（265条）。一方、守旧派は私有制を骨抜きにする「土地法典」を構想するも1995年時点では失敗し、この構想は後に2003年に至って実現している。

土地私有化以降のロシア経済の混乱は、中国・ベトナムなどにとっては反面教師と映り、これら諸国でむしろ、土地私有を禁じつつ、別途「土地使用権」なる処分性の高い妥協概念を打ち立てていったきっかけとなったとみられる。例えばベトナムでは「土地法」（1993旧法・2003新法）が土地政策の基本法規として存在し、「民法典」（1995成立・2005改正）といえども土地国有を前提し（205条）、土地使用権の譲渡・賃貸・担保提供・相続については詳述せず、あくまで「土地法」に従属する形で行政的統制を前提する（第五編）。事実、「土地法」体系はしばしば改変をみており、現在のベトナムでは、「土地使用権」と「土地賃借権」を使い分け、後者を通じて高度経済利用を進めるとともにその行政監視強化を進める方針である。

カンボジアにおいても、政府が「民法典」草案準備を進めるかたわら別途「土地法」の立法を進めた二元主義は、日本の民法典支援関係者の目にこそ背信的に映ったのであるが、上記のようにロシアやベトナムなどほかの移行諸国で「民法典」が「土地法」によって既定される二本立ての動向に鑑みれば、あながち特殊とはいえないわけである。問題とすべきは立法体系の体裁よりも、むしろ実体内容の当否であろう。日本支援の関心は「民法典」の体系上の優位性確保に拘泥するのみならず、「民法典」「土地法」を通じた実体的総体としての制度設計の内容的妥当性にこそ向かう必要があると考えられる。

すなわち移行諸国のなかには土地私有を否定し、土地公有制のなかで行政的統制秩序を図っていかうとする向きは多いが¹⁷、これに対して、カンボジア「土地法」の場合は土地私有を前提しているものであり、この基本的方針面で日本側「民法典」草案との齟齬はない。ここでの争点はむしろ、行政規制がいかに効果的に私的所有権秩序に適切に介入し市場の失敗を是正しうるのか、政策形成と制度設計の各論的選択である。こうした各論設計こそ、現地社会の実態認識のなかから最善の制度をテイラーメイドで作り上げていく困難な作業となるのであり、ドナー間の支援領域の縄張り論を超越した見地で、政策議論の共同が不可欠な局面と考えられる。特に立法過程の政策選択の主体性が（ベトナムなどとの対比で）不足するカンボジアの傾向に鑑みれば、このような政策論はドナー側が相互の協調のなかで喚起していかねばならない必要性が示唆されよう。

2 - 4 立法支援の事例3：カンボジア民事訴訟法と商事特別法廷

2 - 4 - 1 商事特別法廷の推進目的

世銀などの国際機関は、司法改革支援の一環で「商事特別法廷」を推進する傾向にある。すな

¹⁷ しかし「土地法」以下の土地政策の設計は各国様々であり、土地私有を否定するが「土地使用権」が所有権同然の効果をもつラオス、土地私有を否定するのみならず「土地使用権」を生活使用に制限したが「土地リース権」が所有権的に経済効果を上げつつあるベトナム、など千差万別である。

わち従来型の裁判制度とは別個に、独自規則のもとで商事紛争の迅速解決を専属管轄する特別法廷を設置する方針である。アジアにおいても具体例は多く、インドネシアでは、アジア危機後のIMF・世銀コンディショナリティにおける金融法制改革の一環で商事特別法廷の新設を義務づけられ、1998年にこれを設置した¹⁸。タイではWTOの自由化潮流に対応する貿易・投資紛争解決迅速化の趣旨で、1997年末までに知的財産権・国際貿易専門法廷を発足させていたが¹⁹、さらにアジア危機後の救済融資コンディショナリティを受けて、1999年に破産法廷を新設した²⁰。カンボジアでは、カナダの二国間支援による商事特別法廷設置法草案が2003年に公表され²¹、世銀がその実現を後援している。またラオスでは、ADBによる国有商業銀行改革支援融資のコンディショナリティで、2006年までの商事特別法廷設置を義務づけられている²²。

しかしこの「商事特別法廷」推進の過程で大きく浮上している問題が、一般の民事訴訟手続秩序との関係の置き方である。日本ODA法整備支援の関連では、カンボジア向け「民事訴訟法」起草支援事業（1999年開始2003年3月草案完成）が、カナダ起草・世銀後援の「商事特別法廷設置法」草案（2003年8月）と真っ向から対立する問題状況に直面し、いまだ調整が難航している²³。まさにドナー間対立であり、この解消にあたっては、対立しあう制度モデルの背景をなす政策目的の相違の理解が不可避であろう。

まずは「商事特別法廷」の政策目的は、投資促進や金融基盤整備の文脈で論じられている。すなわち貿易・投資紛争や倒産事件の迅速解決のために、一般の訴訟手続とは異なる柔軟な特別手続規則の導入が目指されているのである。上記事例における商事特別法廷は、いずれも普通裁判システム内部の特別部として設けられ、最高裁判所の人事・財政管理下に服する意味では、必ずしもいわゆる「特別裁判所」ではないが、しかし一般の訴訟手続法とは異なる固有の規則制定権を認められている点で、単に普通裁判所内部に特別部を設置したというにはとどまらない、ある種、治外法権的な特殊法廷の新設を意味している。ではこうした固有の規則制定権が認められることで、具体的にどのような性格の独自手続が導入されようとしているのか。この点、一言で言えば代替的紛争解決手続（Alternative Dispute Resolution: ADR）に近い、簡素化された当事者主導性の強い手続であり、その結果、契約内容がそのままの形で承認・執行されやすい意味において私的契約自治色の強い政策選択を背景としている。

例として、既に実績のあるタイ知的財産権・国際貿易法廷の規則を参照したい。1996年「知的財産権・国際貿易法廷設置法」によれば、同法廷は知的財産権・国際貿易事件について専属管轄を有し（7・8条）、複数の非職業裁判官が参加しうる合議制（15条）、最高裁への飛躍上告が認められる二審制（43条）など、商事事件専門の迅速決着を旨としている。訴訟手続の具体面は、

¹⁸ 1998年4月成立インドネシア改正破産法による。

¹⁹ 1996年10月成立タイ知的財産権・国際貿易裁判所設置法を受けて、1997年12月勅令により発足。なおWTOの貿易関連知的財産権（Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS）協定やサービス貿易協定（General Agreement on Trade in Services: GATS）への対応を意識した設置経緯と政策目的については、Arianuntaka（1998）参照。

²⁰ 1999年タイ破産裁判所設置法による。

²¹ 2003年8月4日付公表のカナダ側作成草案“ The Commercial Court Law of the Kingdom of Cambodia ”を参照した。

²² Strengthening Corporate Governance and Management of State-owned Commercial Banks （ T.A. No.4002-Lao ）

²³ 竹下（2004）pp. 24-29参照。

1996設置法（26条・30条）が認める固有の規則制定権（Rules of the Court）を受け、独自規則として設けられた1997年「知的財産権・国際貿易事件規則」に表れている。同規則によれば、まずは、当事者は公序良俗に反しない限り手続選択権を有するとし（4条）事実、外資系当事者を含む事件で国際商事仲裁規則などを採用する例は少なくないとのことである²⁴。また法廷は当事者の手続瑕疵を職権で修正し手続促進を図り得（3条）簡易通信手段による応答が認められ（5条）応答遅延の際には法廷によるデフォルト宣言を契機に後続手続を続行し得（11条）訴訟開始時点で詳細な手続期限を設定するなど（27条）総じて国際商事仲裁を思わせる、柔軟便宜な手続迅速化規定がふんだんに盛り込まれている。またWTO-TRIPS協定の採用するいわゆる‘Anton Piller Order’判決方式を受けた訴訟開始前の保全手続（20・21条）非公開法廷による秘密保持（24条）書面審理・ビデオ方式による証人尋問（31・32条）などといった点でも、商事仲裁に引けをとらない便宜性を強調している。なおこのほか規則に記載はないが同法廷へのヒアリングによれば、手続面の柔軟化のみならず実体面でも、個々の事件解決のうえで契約自治が最大限に重視され、例えば抵触法解釈にとらわれず契約上の準拠法指定が尊重され、外国法も柔軟に採用されているとのことであった²⁵。このような便宜性は総じて、外資の関心に合致するものであり、投資促進に貢献することが期待されている²⁶。

2 - 4 - 2 カンボジア民事訴訟法と商事特別法廷の関係

日本との対立を生じたカンボジア「商事特別法廷」設置草案（カナダ支援）の事例においても、上記タイの事例などと同様に、商事特別法廷固有の規則制定権を認め、その規則で定める限りで一般の民事訴訟法・刑事訴訟法の適用を排除している（31条）。しかも、商事特別法廷の専属的な管轄範囲は極めて広く、すなわち商人間取引、商人 - 非商人間の取引（mixed contract）で非商人当事者が申し立てた場合、および有価証券・会社法・倒産法・金融機関法・外為法・製造物責任法・海商法・競争法・反ダンピング法・知的財産権に関するすべての紛争（26条）と非常に広範な専属管轄が設定されている。それだけに、これら広範な領域での紛争はすべて専属的に商事特別法廷に持ち込まれ、結果、同法廷の独自規則によって、民事訴訟法（日本支援）や、刑事訴訟法（フランス支援）の適用が広く排除されてしまう帰結がもたらされるのである。

日本の法整備支援側からは当然ともいえるべき批判が起こり、その主な主張は、規則制定権を民事訴訟法に優位させる憲法上の根拠不在、商事特別法廷の管轄が広すぎることから、裁判を受ける権利が阻害される、などの点であった²⁷。このうち の主張については、民事訴訟法と同一レベルの立法措置である商事特別法廷設置法で規則制定権の存在を明記するのであるから、問題なしとする反論を耳にするが、日本側の主張は法の規定形式のヒエラルヒーを云々しているのではない。むしろ論点 は、裁判を受ける憲法上の基本的権利を手続的に保障するという民事訴訟法そもそもの政策目標が、商事紛争の簡易迅速解決の要請という別異の政策目標との関係で、どのような優劣関係に立つのか、という規範的問いかけである。そして論点 は、この規範的な

²⁴ 2001年6月のタイ中央知的財産権・国際貿易法廷Chotechuong Thapvongse上席裁判官他へのヒアリングによる。

²⁵ 同じく2001年6月時点のタイ中央知的財産権・国際貿易法廷ヒアリングによる。

²⁶ Arianuntaka（1998）参照。

²⁷ 竹下（2004）pp. 25-26参照。

優劣議論を踏まえたうえで、商事特別法廷の専属管轄の射程を演繹的に再検討せよという、手続法秩序の体系化要求であると考えられる。つまり論点 と とは相まって、裁判を受ける権利が迅速柔軟手続の要請にも増して保障されねばならない領野を明確化し擁護しようという議論であり、決してドナー間の縄張り意識の主張ではない。

このように本件のドナー間対立の実質は、憲法上の裁判を受ける権利と、商事紛争の簡易柔軟解決制度の要請との優先関係をどのように考えるかという政策選択の対立であることがわかる。対立解消のうえでは、日本側主張が示唆しているように、政策論そのものを第一に論じることを避けられまい。第二に、議論を単に裁判所制度の内部的設計の問題に矮小化せず、一国の紛争解決システム全体の総合的設計の視野で問題を論じる必要があり、この際に近隣アジア諸国の先例など比較法的教訓に学ぶ視点も必要であろう。以下試みに、これら論点を多少とも深めてみたい。

第一に政策論として、憲法上の裁判を受ける権利が、簡易迅速手続の要請よりも優位して保障されねばならない領野をいかに画するべきか。具体的には、上述の商事特別法廷の専属管轄規定(26条)との兼ね合いで、どのような線引きないし棲み分けの思想的基準が浮上してくるかである。この際、「契約自治」か「契約解釈」かの判断基準思想の違いに着目しうるだろう。すなわち、当事者の契約自治が最大限に尊重される局面と、当事者間の交渉能力の非対称性などのゆえに司法による契約解釈・介入を必要とする局面との区別である。まず草案の専属管轄規定(26条)にいう「商人 - 非商人間の取引 (mixed contract)」では、非商人当事者が申し立てる場合のみが商事特別法廷の専属管轄とされており、ここでは交渉弱者の選択権が配慮されている。一方で、「商人間取引」および「有価証券・会社法・倒産法・金融機関法・外為法・製造物責任法・海商法・競争法・反ダンピング法・知的財産権」に関しては全紛争が一律に商事特別法廷の専属管轄とされているが、しかしこれら領域の紛争といえども、当事者が常に古典的に対等な力関係に立つとは限らず、いわゆる情報の非対称性が存在し不完備契約が成立する局面が大いにあり得るはずである。例えば一方の当事者が市場支配的地位に立つとか、あるいはいわゆる関係の契約が存在し、一方の当事者が優越的地位に立つなどといった交渉局面では、一律専属的に簡易迅速手続を適用し契約内容のむき出しの実現を図るならば、力関係の優位な側を不当に利するおそれに伴うであろう。

こうした局面での制度選択を決するものは、まさに政策判断そのものである。すなわち契約思想の立脚点として、あくまで契約万能観を前提とし、私的自治に委ねきるリバタリアン的な選択を行うのか、あるいは交渉上弱者の裁判を受ける権利を保障し、もって司法による後見的な契約解釈の余地を確保すべきと考えるのか、の違いである²⁸。現状のカナダ支援による草案は、商事取引において専属管轄を立法強制し、もって一律全面的な契約自治の迅速実現方針を採用する点で、契約思想的には極端なリバタリアン・契約万能観に依拠するものである。大陸法的な給付均衡・契約正義志向を無視した極端に英米法的な見地の押しつけであるとともに、現在の英米においてさえ、経済学で取引コストや不完備契約といった問題が華やかに論ぜられている学問状況を一顧だにしていない。かつまた利権型大企業と脆弱な中小企業とが錯綜しあうアジアの経済社会

²⁸ 民法典・判例解釈における私的自治と司法介入をめぐる思想問題については、長谷川(2001) 法律時報75巻1号特集(2003)「市場の法律学」、大村(1995)、吉田(1999)などの論考参照。

的現実からも乖離している。このように政策論的には、「商事特別法廷」草案は極めて問題を伴うことが明らかとなってくる。

第二に、紛争解決制度全体をどのように設計するかの総合的な視座は、結果重視の政策型支援において欠かせない。商事特別法廷を新設するにも、普通裁判、仲裁などのADR（代替的紛争解決手段）といった既存制度との兼ね合いで、それぞれの特色と存在意義を明確に定立していく精緻な制度構築論を必要としよう。

この見地でまず気になる点が仲裁制度との関係である。上述のように商事特別法廷は商事仲裁などのADRに類似した手続迅速性を特色としているだけに、仲裁制度で必ず「仲裁合意」の存在が必須の要件とされていることと同等に、商事特別法廷の利用においても当事者の明示的合意（ないし他方当事者の積極的応訴）を明確な要件とする必要があると考えられる。憲法上の裁判を受ける権利を放棄し、簡易迅速手続を了承することについては、両当事者の明示的な意思確認を要するという制度思想である。

この同じ制度思想を敷衍すれば、商事特別法廷が上記のように広範な専属管轄権を規定し、民事訴訟を強行的に排除する点が改めて問題視される。商事特別法廷と民事訴訟法との対立調整の道としては、商事特別法廷による迅速解決を原則とし、民事訴訟法による後見的救済機会はいくまで特定された取引類型に限って例外化する道、また、逆に民事訴訟法の適用を原則とし、商事特別法廷の利用は当事者合意あるいは他方当事者の明確の応訴がある場合に限る道、の別が考えられるが、商事仲裁に関する上記の制度思想に鑑みれば、が妥当な選択肢として示唆される。

さらに、紛争解決制度の総合的構築のうえで、近隣諸国の司法改革の実例は参照に値しよう。アジア諸国では世銀ADBなどの指導のもとで一様に商事特別法廷が促進されたが、いずれも政策目標とされた投資促進・金融制度基盤整備などの課題に有効な成果を發揮し得ていない。すなわち外資の好評を得ている稀な例が、タイ知的財産権・国際貿易法廷だが、同法廷の管轄権はその名の通り、ある種の高度に技術的な問題領域に限定されていて、国内投資紛争や倒産事件などの複雑な事例は管轄の外である。タイの破産特別法廷は、政治色が強く厳しい批判を集めている²⁹。インドネシア商事特別法廷は、設立早々から裁判官の質や政治的恣意性が外資の圧倒的批判の的となった³⁰。ラオスにおいても社会主義に由来する「経済仲裁」制度が存在し³¹、裁判以上の信頼を集めてきたといわれるなか、商事特別法廷の新設がそうした既存制度との兼ね合いで屋上屋を重ねる不効率を来すおそれがある³²。カンボジアにおいても、こうした近隣諸国の例を十分参照したうえで、総合的な制度構築を論ずる見地が、ドナー間調整の出発点と考えられる。

²⁹ アジア危機後、日本企業・邦銀も関与する倒産事件で、破産法廷がタイ企業側に一方的に有利な債権額の恣意的認定を行うなど問題事例が相次いでいる。金子（2004b）第二章参照。

³⁰ 金子（1999）参照。

³¹ 1994年経済紛争解決に関する政令106号により、司法省傘下の経済紛争解決局が経済仲裁を所管。

³² ラオスでは2003年裁判所法改正、2005年仲裁法（2005年末現在未公布）といった制度改革が相次いだが、紛争解決制度の統合的な全体的体系はみえない。

2 - 5 司法支援の争点1：司法行政改革

2 - 5 - 1 世銀などによる司法行政改革の推進

法整備支援において実現した立法が的確に実施されず飾り物と化す現実が指摘されるなかで、むしろ、法の実施を主管する司法制度の改革に比重が移りつつある。しかし多くのドナーの司法支援が後述のように、法曹教育やマニュアル整備などの技術的側面に向けられているなか、世銀を嚆矢とする国際機関は、あえて司法支援の本丸というべく、一国の統治機構における司法の役割を左右する制度改革に最大の関心を向けている。すなわち「司法府の独立」を確保する制度改革であり、具体的には裁判官人事・裁判所財政といった司法行政権限を行政府の主管から独立させ、最高裁に集約させる「司法行政改革」に最大の力点を置いている³³。

すなわち世銀は司法支援の課題として、司法行政の独立、司法事務と案件管理の効率化、裁判官訓練、また周辺の課題として腐敗対策などのガバナンス強化、関連行政のキャパシティ・ビルディング、法曹・法学教育、代替的紛争解決手段強化などに言及しているが、このうち司法行政の独立に最大の比重が割かれているのである。アジア危機後の改革支援もその顕著な例であって、特にアジア諸国では大陸法系旧宗主国の影響や社会主義体制の一環で従来から司法省に司法行政権限を集約する国が少なくないことから、世銀・ADB系支援はその改変に拘泥した。例えばインドネシアでは1999年法律第35号・司法権基本法改正法に基づき、2004年までに司法人権省から最高裁への司法行政移管が実施された。タイもアジア危機後の1997年憲法275条を受けて、2000年半ばまでに司法省から最高裁への司法行政移管が実施された。また市場経済化諸国でも、ベトナムでは2002年の人民裁判所法改正で、ラオスでも2003年の裁判所法改正で、相次いで司法行政権限の移管が推進された。なおカンボジアでも司法行政独立を促す改革圧力が高まっている³⁴。

しかしこれら司法行政改革については、意義が薄く成果も期待できないとする批判も多い。例えばラオスでは、最高裁の行政能力不足により司法運営の支障を来すおそれがあると言われており³⁵、日本からの司法支援実施のうえでも進捗の滞る一因とみられている³⁶。またインドネシアでは、裁判官の汚職除去・公正裁判を期する司法改革は最高裁自身よりも司法人権省が高い目的意識を有するとし、司法行政移管はむしろ改革趣旨に逆行するとみる批判が根強い³⁷。日本からのインドネシア向け司法支援も、同国最高裁をカウンターパートとする点で無理を生じ、頓挫している現実がある³⁸。またタイでは従来の司法省による司法行政所轄時代にも司法の独立は事実上果たされており、今次の改革は実質的意味が薄く、むしろ司法省の行政基盤を揺るがすデメリット

³³ World Bank (2001) pp. 5-6、World Bank (2002a) pp. 31-51、World Bank (2003a) pp. 26-36、金子 (2004f)。

³⁴ カンボジア1993年憲法(133～134条)は国王を長とする司法官職高等評議会を設置し司法行政を集約する。この現行秩序を司法行政の独立化を強める方向へ変更する議論は存在する。Steering Committee for Legal and Judicial Reform, Royal Government of Cambodia (2001) Chapter IV参照。

³⁵ 2005年8月時点のラオス司法省法制局・ラオス国立大学法学部他へのヒアリングによる。

³⁶ 神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」における廣上教官講義による。

³⁷ 島田 (2002) p. 207参照。

³⁸ インドネシア向け司法支援は2004年度の本邦セミナーを契機に緒につくかみえたが、日本側最高裁がカウンターパートたるインドネシア最高裁関係者の腐敗を恥じない言動に支援意思を殺される一幕が生じ、その後目立った進捗をみていない。

トを生じているとする見方もある³⁹。

このように世銀ADB系支援の進める司法行政改革は、既存制度との断絶を要求して進めるといふ無理を含んでいる。司法改革が含むべきいくつかの目的のうち、「司法府の独立」の一点を重要視するあまり、司法の効率化や規律促進といったほかの改革目的を阻害するおそれは、確かに否定できまい。既存制度との断絶を強行することなく、司法改革全体の目的を調和的に達成する道はあり得ないのだろうか。

このような司法改革のジレンマは、「司法府の独立」がなぜ必要とされているのか、本来の政策目的に立ち戻った検討なくして解決しがたいと思われる。司法府の行政からの独立がことさら要求される理由は、司法府による行政監視機能すなわち「司法審査」(judicial review)を機能させるための基盤整備であると理解される。こうした意味での行政監視強化は、開発独裁体制や社会主義体制に起因する行政的実施偏重型のアジア諸国の問題状況にとって、確かに重要課題である。しかしながら行政監視制度は必ずしも、普通裁判所による「司法審査」の形式をとるとは限らず、比較法的に見渡せば多様な制度選択肢がありうる。仮に、既存の司法制度と断絶することのない形で、「司法審査」型とは異なるタイプの行政監視制度を選択できるのであれば、制度断絶を伴ってまで「司法府の独立」に拘泥する必要はあるまい。結果として、既存の司法制度を生かしながら、その効率化・規律促進といった司法改革のほかの側面と調和しあいつつ、行政監視制度の強化を図る道が可能となるはずである。

2 - 5 - 2 行政監視制度のバリエーション

行政監視制度の選択肢を考えると、例えば機関モニタリングとして会計検査・行政監査・議会監査・オンブズマンなどの制度化、また市民主体の監視制度として情報公開制度・苦情処理制度・住民監査請求など多様な制度設計が考えられる。「行政訴訟」もまた、こうした機関監視ないし市民的監視の文脈に位置づけられよう。「行政訴訟」には、必ずしも英米型司法一元主義のもとで普通裁判所がこれを担う「司法審査」型のみならず、大陸法型の「行政裁判所」「憲法裁判所」「人権裁判所」などといった特別裁判所が担う選択肢も考えられ、事実アジア諸国においてもこうした制度研究が鋭意進んでいる。

例えばインドネシアでは、1986年設置の「行政裁判所」が存在し行政監視面で一定の役割を果たしつつあったが、アジア危機後にはさらにガバナンス強化の文脈で、2001年憲法改正により「憲法裁判所」新設を予定し、1999年法律39号「人権法」で国家人権委員会を強化、2000年法律26号で「人権裁判所」を新設し、2000年大統領決定44号でオンブズマン制度が開始し、2002年「反腐敗法」で「反腐敗裁判所」の設置を予定するなど、多様な制度が総花的に追究されている。結果、普通裁判所には司法審査権が存在せず⁴⁰、つまり司法府による行政監視機能は制度化されていない。背景には同国の司法に対する国民の根強い不信があるという⁴¹。タイでもアジア危機

³⁹ 今泉(2002)p.100参照。

⁴⁰ ただし特別裁判所の終審に対する最高裁の監督・破棄権の存否が問題になる。例えば最高裁は行政裁判所の最終判決に対し監督審査権を有する(131条)。憲法裁判所や人権裁判所の設置準備過程でこれらの点がどう調整されるか見守られる。

⁴¹ 島田(2002)p.205以下参照。

最中の1997年憲法で、フランス公法に影響を受けた「憲法裁判所」「行政裁判所」が新設され活性化しているほか、国家人権委員会・会計審査制度・オンブズマン制度・国家不正防止摘発委員会などの憲法機関の新設を定め、各々の設置ないし設置準備が進んでいる。このようにタイにおいても、既往の伝統を踏まえて、普通裁判所は司法審査権を有していない。一方カンボジアでも、1998年憲法院組織法で「憲法院」設置を予定する。

このように司法一元主義・「司法審査」型とは異なる独自の行政監視制度を有する諸国に対して、世銀・ADB系の司法改革支援がことさら「司法府の独立」を求め、大掛かりな司法行政の移管作業を断行したことは、どれほどの意味があったのであろうか。そもそも「司法府の独立」は司法一元主義の英米法モデルにとっては当然の前提であるとしても、大陸法諸国には周知のように、むしろ行政府（司法省）に司法行政監督を意識的に委ねることで司法独裁を監視する伝統が存在し⁴²、アジア諸国にも強く影響を与えている。世銀・ADB系支援はこうしたアジア諸国の既存制度の考え方を断絶させ、一面で司法の効率化・規律改善機会を阻害するおそれを生みながら、他方、行政監視制度強化の面では改革成果に直結しないボタンの掛け違えを起こし、総じて虻蜂取らずの結果を生じている。

一方、既往制度との断絶を進んで断行し、国法体制のうえで「司法府の独立」・司法一元主義・司法審査型の英米法モデルを積極的に採用しつつある例として、ベトナムが挙げられるだろう。1994年の人民裁判所改革で司法一元化を実施した際、普通裁判所内部に行政訴訟を実施する行政法廷を設け、また2002年人民裁判所法改正で司法行政移管を実現した。なお行政法廷では2004年「民事訴訟法」が適用され、日本におけるようなハードルの高い特殊な行政訴訟法は採用しておらず⁴³、この意味でも司法による行政監視強化の方針は一貫している。ただし社会主義的な民主集中制の理念を受けて、立法解释权はあくまで立法府自身が有しているので、司法府による違憲立法審査権は存在しない。またベトナムは司法人事・法曹養成面では英米法モデルを採用することなく、引き続き大陸法諸国流のキャリア・システムを採用し、また上級審・人民検察院による監督審査制度をも維持し、実体法の整備面でも法典主義の基盤構築を進めている。

このように司法改革の制度選択は、英米法が大陸法かといった端的な先進国モデルの踏襲では済まされず、およそ国法体制における司法の位置づけ、さらに司法システム内部の監督統制の特色にも及ぶ、多様な制度選択の掛け合わせのバリエーションが存在するといえる。国ごとにそうした掛け合わせを総体として総合的に観察し、整合的な政策選択を改革支援のうえで一貫して論じていく視点が必須と考えられる。試みにこうした制度選択肢の違いを整理したものが、表2 - 1である。

⁴² 周知のように人権革命を経たフランスでは主権者意思を示す「立法の優位」が鮮明で、司法権といえども立法実施機関にすぎず、憲法裁判・行政裁判は憲法院・行政院が担う。

⁴³ この点、中国がベトナム同様に、一元主義的な普通裁判所行政法廷による行政訴訟を選択しながら、日本流の行政訴訟法・民事訴訟法の分離を採用した選択との相違である。

表 2 - 1 国法体制における司法制度の選択肢

	国法体制における司法の位置	司法行政/司法システム / 法曹養成	制度趣旨
英米モデル	三権分立（普通裁判所の司法審査による立法・行政監視）	司法行政の独立 + 司法一元主義 + 法曹一元主義	司法府の独立（司法による行政監視）
大陸モデル	立法府の優位（憲法裁判所・行政裁判所による立法・行政監視）	行政府による司法行政管理 + 司法多元主義 + キャリア・システム	行政による司法監視
改革後のタイ・インドネシア	大陸モデル	折衷： 司法行政の独立 + 司法多元主義 + キャリア・システム	不明（司法による行政監視も、行政による司法監視も不在）。司法内部統制は強化か。
改革後のベトナム	三権分立を模する。しかし司法による立法監視（違憲立法審査）は不在。司法による行政審査あり。	折衷： 司法行政の独立 + 司法一元主義 + キャリア・システム	司法による行政監視の確立。司法内部統制強化。

2 - 5 - 3 改革支援のオルタナティブ

以上から示唆される教訓として、第一に、各国の国法体制に応じた「司法」の持つ役割の相違や司法システム内部の体制を受け入れ、それに応じた制度選択を検討する必要があるが指摘される。世銀ADB系支援の前提する米国式の三権分立・司法一元主義・司法審査モデルは、もちろん一つの重要な選択肢であるが、しかし受入国側がこれとは異なる国法体制を選択しているのであれば、それを総合的に理解し尊重するしかない。米国式モデルを前提とする部分的制度移植を進めるならば、支援は制度趣旨の不明な混沌を拡大するばかりとなるか、成功しても又工的な折衷に終わるおそれがある⁴⁴。

第二に示唆される点として、外来の制度モデルに目を奪われず、本来の制度趣旨へ向けて有効な一貫した独自設計の追究が求められよう。例えば「司法府の独立」に拘泥することよりも、その本来目的である法の「行政的实施」強化の総合的視点で、改革メニューを総合的整合的に練り直す態度である。例えばインドネシアやタイの例にみるように、行政裁判所による行政訴訟、人権委員会・人権裁判所、オンブズマン、といった多様な行政監視制度が総花的に乱立するごとき状況では、改めて一つ一つの詳細設計に立ち入り有効な機能発揮を妨げる要素を洗い出す各論的な支援が求められ、また既に発生しつつあるとみられる相互の管轄対立・管轄たらい回し・一事再理といった構造的問題への協力も期待されるであろう。

以上のように、一国の統治機構における司法の役割を左右する司法改革の本丸は、現地制度の総合的な理解を受けた整合的な制度設計、また一貫性のある詳細設計を必要とし、こうした作業はおよそ単独ドナーの限られた現場リソースの範疇を超える嘗為であると考えられる。司法改革は決して安易な技術支援ではあり得ず、本質的に、ドナー間協調による共同探究を必須としていることが示唆されるであろう。

⁴⁴ 日本はその典型例かもしれない。戦後に三権分立・司法一元主義・司法行政の独立という米国式モデルを導入し、戦前の行政裁判所を廃し立法・行政に対する司法審査を開始した日本だが、行政訴訟法という司法機能にとって極めて足かせの多い特殊手続法を設けるといって、煮えきらない折衷を行った。戦前の行政国家体制が戦後も現実として存続したなかで、制度モデルと現実とのギャップを接ぎ合わせた例とみられる。

2 - 6 司法支援の争点2：法曹訓練

2 - 6 - 1 司法訓練の方針選択

司法支援のより技術的側面での典型的な活動領域として、法曹訓練がある。しかし法曹訓練をめぐっては、世銀・ADBなどの国際機関の方針と、二国間ドナーの支援方針との間に興味深い性格の相違が見いだされる。すなわち世銀・ADB系の援助における司法訓練支援は、形態的には単発的短期訓練であり、また内容的には最新立法の周知徹底などのリカレント教育の域を出ない傾向がある。この傾向は例えば世銀の昨今主導する「国際司法訓練セミナー」のメニューにも顕著であって⁴⁵、法適用そのものの訓練面では、裁判倫理の心得やケースメソッドの重視といった一般論を連ねるのみで体系的な実践理論は薄く、むしろ文書管理・英語・パソコンといった短期事務研修にこそ比重がある。これに対してスウェーデン・日本・フランスなど主に法典主義系の二国間ドナーによる司法訓練支援は、形態的には、裁判官・検察官の任官前司法訓練所の設立・カリキュラム整備に始まり任官後訓練に及び、長期的総合的なきめ細かい支援が進められており、かつ内容面でも、民事・刑事基本法典の注釈に始まり判決理由書きに及び体系的実践教育が目指されている。以上のような性格の違いは、端的には、法曹一元主義を前提におのずと実務経験を積んだ法曹の間から裁判官を選出する英米法系伝統と、キャリア・システムによる裁判官養成を前提する法典主義系伝統との相違に発するとみられる。ここで問題は、いずれの方針が、より受入国にとって適合的な法曹養成システムといえるかである。

この問題を考えるための第一点は、受入国側の既存システムとの連続性への配慮と思われる。例えばアジア諸国では、多くは植民地時代に遡るそれぞれの近代型司法システムの伝統が存在する。なかにはマレーシア（特に英国直轄植民地）のように19世紀初頭に遡る英国式伝統を継ぐ例もあり、またフィリピンのように法典主義を維持しながらも米国式司法制度をとる例もあるが、多くのアジア諸国ではキャリア・システムを継受しており、オランダ植民地であったインドネシア⁴⁶、独立を維持しつつ大陸法系の司法制度に学んだタイ⁴⁷、フランス植民地であったとともに社会主義的な司法行政管理を必要としたベトナム・ラオス・カンボジア⁴⁸、また英国植民地であったが社会主義的な司法行政管理に転換したミャンマー⁴⁹、このようにそれぞれの過去を継承するのか、あるいは逆に意識的に排除するのか、それ相応の論理的判断が必要なはずであり、木に竹を接ぐ制度移植は困難であろう。

第二に、実体法秩序と法曹養成システムとの整合性が、一つの論点と考えられる。すなわち制

⁴⁵ “The 2nd International Conference on the Training of the Judiciary: Judicial Education in the World of Challenge and Change,” October-November, 2004のアジェンダ・報告要旨参照。

⁴⁶ インドネシア司法制度は、古くは17世紀オランダ東インド会社時代に遡るオランダ法の影響を受け、独立後は、1964年司法権基本法による司法権の独立の否定など独自性を打ち出したが、基本システムはオランダ時代を踏襲した。

⁴⁷ タイの近代司法制度は1892年司法省設立・1985年裁判所法に遡り、フランスをはじめとする大陸法系の制度を学んだ。

⁴⁸ インドシナ諸国では1887年フランス領インドシナ連邦発足後にフランス流の法典・司法制度が導入され、現地人間の紛争とその他紛争とで二元的紛争処理システムが敷かれたという。ベトナムでは1921年大統領令、ラオスでは1922年裁判所法、カンボジアでは1911年裁判所法、が成立している。

⁴⁹ ミャンマー旧1974年憲法のもとで裁判制度は人民司法評議会による人事監督システムに服した。

度設計の選択肢として、少なくとも、法典主義の実体法を構築しており、法曹養成システムはその法典体系の適用解釈技術を養成する関係にある大陸法的一貫設計と、実体法が判例法主義を基本とし、司法の担い手は法曹一元主義のもと判例知識を蓄積した実務家から選抜される英米法的一貫設計、との選択がある。もちろん両者折衷型の制度設計のバリエーションは検討に値する⁵⁰。しかしながらその折衷が、実体法が法典体系を志向しながら、法曹養成面では英米流という、単なる木に竹を接ぐ折衷であっては、一貫性を欠き、結果として司法が法典解釈適用を生かすに限りある限界を来すおそれがあるのではないかと懸念される。事実、少なからぬアジア諸国が法典体系の構築維持を志向しているなかで、法曹訓練支援が世銀・ADB流の部分的短期的な性格にとどまる場合には、結果はこの選択に陥りかねない危険を感じさせる。特に日本からの法整備支援として既に法典体系の構築を開始した諸国に対しては、日本側の責任として、単なる立法達成だけでは放置せず、さらに進んで法曹の法典適用解釈技術の育成に及ぶ息長い支援を継続する、いわばプログラム型支援の視点が肝要と考えられる。

以上の視点を踏まえながら、以下では司法訓練支援のいくつかの具体的局面を取り上げ、示唆を引き出したい。

2 - 6 - 2 カリキュラム・教科書支援

日本をはじめ法典主義系ドナーの司法支援では、司法修習所や法学教育の場を整備し、法曹養成用の専門カリキュラム整備や教科書執筆などの支援を行う場面が増加している。ここで一例として、ラオスの問題状況に着眼したい。UNDPや世銀・ADBなどの国際機関、旧植民地宗主国フランス、法曹教育に独自の積極方針をみせるスウェーデン、アジア市場経済化諸国への支援に比重を置く日本、といった多様なドナーが集い、それだけに支援方針の対立を孕みつつある事例ゆえである。

ラオスにおけるドナーの支援方針は、立法計画・立法内容そのものを指導するUNDPや世銀・ADBなどの国際機関、逆に立法政策には介入せず法曹教育をはじめとする純粋技術的側面に徹するスウェーデン、両者の中間というべく、あくまで法曹教育支援を掲げながらも機会をとらえて立法過程への影響力行使を意識するフランス、などの方針を読み取ることが可能であろう。このような支援方針の違いは、カリキュラム支援・教科書支援の局面で顕著に現れている。

すなわち、の典型というべく世銀支援による法曹訓練の実質は、一連の立法実現計画の過程に組み込まれており、あくまで特定立法の準備段階または施行後の周知段階で頻繁にセミナーや企画調査を打ち、官僚・法曹・地方政府などに浸透を図っていく性格である。例えば世銀などの後援を受けラオス商業省が起草し2005年9月国会に上程された「企業法」は、国会の上程直前には世銀後援で施行シミュレーション調査が実施されるなど⁵¹、立法過程を通じて世銀の指導的な支援姿勢がうかがわれた。

⁵⁰ 例えばYamashita (2002) は、日本の現行の法曹一元的な司法修習制度が、戦前のキャリア・システムの基盤を維持しつつ戦後米国流の法曹一元主義を部分的に組み込んだ折衷の産物であると解した。ただし結果として検察官・弁護士の能力向上という派生的成果を生み出したと評価する。

⁵¹ 2005年8月時点、ラオス商業省官房Sirisamphanh Vorachith副局長へのヒアリングによる。

これに対して の好例がスウェーデン援助機関Sidaの法曹教育支援である⁵²。例えばその一環で行われているラオス国立大学法学部向けの法学教育カリキュラム整備や教員育成支援では、自国法制の影響力を行使する態度はほとんど見いだせない。カリキュラムは近代法の講学分類に従いつつもほぼ全面的にラオス現行法制に依拠し⁵³、教員養成においても支援効率の視点から言語的に近くコストも安いタイでの研修が重視されている。

これと似て非なる態度が のタイプであり、例としてフランス支援が、ラオス国立大学法学部で一時、フランス語で講じるフランス法専門講座を企図した経緯がある⁵⁴。法曹養成を謳いながらも、真意は旧植民地における自国法の影響力拡大というキナ臭い狙いを否定しにくい。

はたして日本からの支援は、このうちの範疇に属するのであろうか。日本のラオス向け支援は、法曹の能力向上を究極目標に置き、法曹訓練用の教科書・辞典作成、法令データベース作成、検察官マニュアル作成、判決書きマニュアル・判例集作成、といった活動・投入計画を含み、純然たる技術的支援として上記 の範疇を意図してスタートしたとみられる（第1章表1-6のPDM参照）。支援活動の多くは日本の法務省法務総合研究所国際協力部が担当する。ただし法曹訓練所で用いる「企業法」教科書執筆支援に限っては名古屋大学チームが担当するという分担が行われた。この「企業法」教科書支援事業の過程では、現地JICA事務所・派遣専門家の判断により、司法省をカウンターパートとする教科書執筆支援としての枠を超え、ラオス商業省が行う企業法草案作成過程に助言を行うという独自対応が行われた経緯がある⁵⁵。こうした助言活動は、ベトナム向けなどの先行事業で行われてきた立法支援と、何ら実質が異ならない⁵⁶。JICAラオス事務所作成の説明資料によれば⁵⁷、司法支援の枠を超えて立法支援に食い込もうという野心はなく、あくまでカウンターパートである司法省を後押しし、ラオスの立法過程における司法省の貢献度を高めさせる意図で動いたとしている。しかし意図は奈辺にせよ、他ドナーの後援する立法準備過程に日本ODA事業が横合いから影響力を行使するという微妙な構図を現出したことは否めない。この教科書事業そのものは日本側PDMの一隅を占めるにすぎないが、対外的には、日本の法整備支援全体の性格について、上記 の範疇に該当するという印象を与えてしまったおそれがある。

このように各種ドナーが異なる意図で法曹教育支援を錯綜させる状況を、改めてラオス自身の利益に沿って整合的に再調整することは可能であろうか。ここで上述した2つの視点を参照したい。第一は、既存制度との整合性の配慮である。ラオスの法曹養成システムは従来から司法省の管轄下にあり行政官同様のキャリア・システムに依拠していたとみられるが、2003年の司法行政改革で最高裁に人事権・訓練所管が移った後は、いまなお混乱し、縁故主義などの問題も指摘されている。かつてのキャリア・システムの影響や、現在の混乱状況の克服課題に鑑みると、英

⁵² 全容を知る評価報告書として、Serbison et al. (2002) 参照。

⁵³ ラオス国立大学法学部2005年度カリキュラムを直接参照した。

⁵⁴ ただし2005年8月時点の同大学法学部ヒアリングでは、既にこの企画は終焉したとのことであった。

⁵⁵ 2005年8月時点の小口長期派遣専門家への筆者ヒアリングによれば、同専門家の主導でラオス商業省「企業法」起草関係者を交えた司法省中心の研究会を組織し、その過程で主に日本法の知見を基礎に、草案に対するアドバイスを実施したとのことである。

⁵⁶ ベトナム向け立法支援は、司法省を介する立法草案への助言として実施されている。

⁵⁷ 2006年3月1日時点、筆者宛てに送信された「現地による事実関係の整理」による。

米流の単発的な知識教育よりも、大陸法的により網羅的できめ細かな法曹訓練の必要性が高いと考えられる。

第二の視点は、実体法秩序と法曹訓練との総合的な整合性である。ラオスでは植民地時代にフランスの持ち込んだ基本法典があり、独立後も商事分野では慣行上適用されてきたといい、年配の法曹はいまなお法典知識を有しているが、1980年代末以降のUNDP・世銀の法整備支援過程ではこのような法典慣行を度外視し、かつまた現地慣習法の研究も棚上げしたまま、単行法規を各種導入した。しかしラオスでは現在、改めて体系的な実体法秩序の必要性が論じられ、2010年までに法典体系を再構築するという立法関係者の構想が語られている。この構想が実現をみていくのであれば、法曹は法典体系を論理整合的に理解し適用する能力を養成する必要がある。さもなくば、いかに実体法の面で国民に予測可能性を提供する法典構築が図られても実施されないという、無意味な帰結を来してしまう。

以上の2つの視点からして、法曹教育においては、精緻な組織的訓練カリキュラムを構築し、基本法の注釈理解から法適用教育に及ぶ網羅的な訓練が実施される必要があると考えられる。

以上のラオスとの比較で改めて、ベトナムやカンボジアにおいて実施されてきた日本の司法支援を概観すれば、法曹教育は、確かに民法典・民事訴訟法典といった既往の立法支援との強い連続性のなかで位置づけられてきたことが理解される⁵⁸。このような立法支援との連続性は、上記支援方針の分類や、⁵⁹でみたような特定の立法モデルの移植促進意図とみられやすいかもしれないが、その本旨はより政策型支援にふさわしい結果重視マネジメントの見地に立ち、法典の成立を支援して終わるのではなく、法典秩序の現実的な実施基盤形成にまで責任を有する純粋な支援意図に発すると理解される。このことは、これら先行事業が立法支援・司法支援を問わず、複数の専門家委員から成る部会制を基本とし、現地側代表団との頻繁な往来を通じ現地事情の理解と問題意識の共有を深めていくという、徹底した合議プロセスと現地主体性を重視してきた対応からも、明らかと思われる⁵⁹。これら先行事業との対比では、日本のラオス向け支援では、立法支援には直接関与せず、司法支援のみに技術論的に特化したPDMを作成した点で、特殊である。司法支援に特化する事業であればことさら、上位目標で体系的な法整備・実施全般の政策論が明示され、その全体像のなかに司法支援の役割を位置づけていく敷衍が必要であったのではないか。こうした政策論が回避されたがゆえに、結果として司法支援の目指す方向性が不鮮明となり、「企業法」教科書支援にみられたような現地事務所・専門家レベルの独自解釈による支援射程の変容が起こったのではないかと考えられる⁶⁰。

法曹訓練において顕著なドナー間競争を克服し協調環境を築いていくためにも、実体法整備が

⁵⁸ 例えばベトナム向け法整備支援第二フェーズ（1999 - 2002年）のPDMのプロジェクト目標では、日本法の経験伝授を受けた立法実現と法曹教育が結びつけられている。カンボジア向け法整備支援第二フェーズ（2004 - 2007年）においてはより明白に、PDMのプロジェクト目標で日本側が起草支援した民法典・民事訴訟法典の実現を掲げ、これを受けた活動・投入面で各種の法曹訓練事業が列挙されている。

⁵⁹ 日本法務省主管の先行事業における合議制・現地主体性重視の基本方針は、『ICD NEWS』各号の掲載する共同研究会議事録などに詳しい。

⁶⁰ 筆者は既に、日本からのラオス向け法整備支援開始時点で、合議制による慎重な検討プロセスを通じラオス経済社会の要請を十分に調査したうえでの支援運営の必要性を強調していたが（金子（2001））、支援現場に浸透していなかったとすれば残念である。

らその実施に及ぶ法整備全般の整合的全体像についての共通理解を確立し、その全体像から演繹的に法曹教育のありかたを導いていく必要性が教訓として示唆される。

2 - 6 - 3 法適用技術の教育

日本の法曹訓練支援は、既述のように民法典・民事訴訟法典といった立法支援事業との連続性のなかでそれら法典の現実的实施を促す見地で立案されているだけに、単に司法訓練所の設置やカリキュラム組成にとどまらず、訓練の具体的内容面、ことに法典適用の実践的技術教育にまで立ち及ぶ特色を有している。なかでも先行するベトナム向け支援第三フェーズ、またカンボジア向け支援第二フェーズでは初期段階を越えて、訓練内容の各論的詳細への助言に進みつつある⁶¹。こうした日本支援は、アジア地域における司法支援の前衛を担っているということができ、前衛ゆえの試行錯誤をも抱えているとみられる。この段階に至って改めて浮上している論点が、はたしてそもそも法典適用技術の教育とは何であるのか、はたして日本の司法修習所で開発されてきた事実認定論・要件事実論といった専門的教育技法が、受入国側に対してどこまで汎用性を持ちうるか、という根本的問いである。

なかでも要件事実論は、日本の司法教育現場でも昨今改めて論争を生んでおり、その意義や方法についての理解が分かれるなか⁶²、支援過程でこれを受講したベトナム・カンボジア側の反応も複雑に分かれた模様である⁶³。おそらく、日本における議論の文脈に過度にとらわれてこれらを直接現地に持ち込むのではなく、むしろ日本において論じられる法適用技術教育の方法をまずは国際比較のなかで相対的に自己再認識し、要点を抽出していく研究作業が介在せねばならないと考えられる。

そうした要点抽出の一つの方針として、法適用技術の含む2つの段階を整理して考える視座が有用ではないかと思われる。第一はいわば初級段階であり、民法典などの実体規定に訴訟法上の証明責任論を立体的に掛け合わせていく、法典解釈適用技術の基本動作を習得する段階である。ここでの証明責任論は、条文に表れた法律要件に沿って淡々と決定され、難解な政策判断要素を含む必要がない。一方、第二は上級段階であり、証明責任分配において単純な法律要件分類説では済まず公平性・妥当性をめぐる複雑な政策判断を要する、いわば応用動作の領域である⁶⁴。筆者は、日本から他国への法整備支援においては、原則として初級段階の基本動作が伝授されるのみでよいと考える。第二段階は、条文の法律要件のなかで明示されない配慮を裁判官が行う必要が生じる場面、つまり立法者の予定しなかった新たな利害対立が司法過程に持ち込まれた場面であり、あくまで法典体系の論理秩序の許す範囲内ではとはいえ裁判官が法典解釈という名の一種の法の創造を行う、極めて高度な局面である。こうした法典解釈局面こそ実際には、法典主義諸国

⁶¹ 最近の法整備支援の展開を総括する紹介として、田内・他（2004）参照。

⁶² 加藤（2005）、村田（2005）など。

⁶³ ベトナム側受講者は、興味深いとする反応と、難解であり何を学んでいるのか不明であるといった否定的な反応とが、大きく分かれたという。神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」（法務省法務総合研究所国際協力部協力講義）における丸山毅教官講義による。

⁶⁴ 例えば、村田（2005）の挙げる表見代理・通謀虚偽表示・所有権登記などをめぐる諸ケースは判例学説が分岐する難解な例だが、その難解さは論理面にあるというよりむしろいずれも、取引の動的安全と静的秩序をいかにバランスするかといった政策選択面にあり、ここでいう第二段階の例と考えられる。

の体系安定的ななかにも柔軟な法発展を可能にした重要なメカニズムであったと指摘されているわけだが⁶⁵、しかしこの高度な局面の応用動作能力を、汎用的なノウハウとして他国に伝授することには無理があると考ええる。

一つに、依拠する教材の限界がある。政策判断を要する局面での応用動作を教えるには、そうした応用動作が必要となる環境、つまり条文の予定しない何らかの問題状況の発生を教材のうえで設定する必要があるが、この際、ベトナム受講者に対して日本の法典を教材に用いても、抽象的であまりに絵空事のような感覚を与えるばかりであろう。やはりベトナムの民法典・民事訴訟法典をベースに、ベトナム社会自身の抱える矛盾を題材として用いる必要が考えられる。しかし法典制定から日が浅く判例も少ない現状で、高度な法典解釈を必要とするような事例を抽出すること自体が、困難を伴う。

また第二に、受入国が社会主義の看板を維持し民主集中制を前提とする場合には、立法解釈は立法府の権限であるとして、法曹エリートによる法典解釈を原則として忌避する方針を示しており、ドナー側としてもこれを尊重しなければならない。たとえ立法の空白を補完し弱者救済を図る柔軟手段とはいえ、要件事実教育が裁判官の法創造ノウハウを伝授する支援としての要素を含むならば、受入国側が警戒を強め、ひいては初期段階の要件事実教育さえままなくなるおそれがある。

以上の理由で、法適用技術教育の支援は初期段階・基本動作のレベルにとどめ、応用動作のレベルは各国自身で探究されていく課題と考えられる。しかしながら同時に、筆者は日本において裁判官の法解釈が果たしてきた法発展促進的な役割が、アジア諸国にも積極的に紹介されるべきであり、各国開発過程の矛盾解決と自律的法発展にとって最善のヒントとなりうると考える。この点の伝授が、汎用的ノウハウ支援としては無理であるとしても、より総論的な事例研究として紹介される道はあるはずである。例えば司法研修カリキュラムの総論科目のなかで、日本の公害紛争などのエポック・メイキングな事例に沿って、裁判官がいかに事実認定や証明責任分配における采配を通じ現行立法の空白を補充し社会的弱者の私権救済を実現してきたのか、事例を紹介する講義が、受入国の若手法曹に力強いメッセージを送ると考えられる。

2 - 6 - 4 判決書き支援

裁判制度に対する国内外の信頼獲得への最短の近道は、判決そのものの質を高める点にある。判決の質的向上手段については、ドナー間で異なるアプローチが並行しており、世銀・ADBなどの国際機関支援は、判決公開制度の導入や腐敗対策といった外部的・間接的監視制度の構築に向かっているが、日本の支援は判決公開制度につなげるうえでの前提というべく、判決内容そのものの向上を目指す直接的支援を実施している。

この領域の日本支援は、ベトナム・カンボジア・ラオス向けに端緒を開きつつある段階とみられ、法曹教育過程における立法注釈書知識や事実認定論・要件事実論など法適用技術教育とのつながりを踏まえながら、法律要件に応じた事案要旨のまとめかた、判決理由の書きかたなどの技

⁶⁵ 瀬川(1990)参照。

術的支援が検討されている模様である⁶⁶。ただし技術的支援とはいえ、一定の政策選択を含んでいる点に留意が向けられるべきであろう。判決書には様々の様式があり得、例えば日本におけるように、「判決理由」を極めて詳細に記述し、もって裁判官による事実認定や法適用解釈の細部を公示する様式を伝授していくとするならば、これを後述の判決公開制度に乗せていくことで、裁判の腐敗を阻み広く社会的公開監視を機能せしめる重要な制度構築につながる。

2 - 6 - 5 検察官マニュアル支援

日本の法曹教育支援の前線は検察官マニュアル作成などの検察官訓練にも関与しつつあるが、この過程では受入国の国法体制における検察官の特殊な役割や、刑事訴訟手続における人権保障の根幹にかかわる、深刻な政策問題に直面しつつある模様である⁶⁷。例えばベトナム・ラオスといった社会主義体制の基本を維持する国家では、検察官は行政各部の実施監視機能や私権擁護の代表訴訟機能などの特殊広範な役割を担うことから、日本の常識に依拠し刑事手続過程の訴追機能に限った人権保障重視の検察官マニュアル案を提示しても、関心がすれ違う局面が少なくないという⁶⁸。この現実には逆に、検察官訓練という司法支援上の交流を介して、国法体制や人権保障の本質にかかわる改革課題について間接的に提言を具申しうるチャンスが存在することも示唆している。

2 - 7 司法支援の争点3：判決公開制度

司法改革の最大の課題が司法制度に対する国内外の信頼獲得であるとするれば、その最短の近道は、判決そのものの質を高める点にあらう。アジア諸国の支援事例に鑑みれば、判決の質的向上手段として異なるアプローチが見受けられる。便宜的に分類すれば以下のようにならう。

内部型監視の強化（キャリア・システム、監督審査制度など）

外部型監視の強化（腐敗防止法。判決公開・社会的批判制度）

内部型監視と外部型監視の組み合わせ

例えばベトナムの現行制度は上記の例というべく、司法制度内部でキャリア・システムによる裁判官の人事的監督を強め、かつ判決内容に対する上級審・検察官の監督審査制度を維持している一方、判決公開制度による外部型監視の強化は遅々としている⁶⁹。これに対して、世銀・ADBなどの支援では、キャリア・システムをとらない米国型制度モデルの影響を受けて、「腐敗

⁶⁶ 田内・他（2004）。また神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」（法務省法務総合研究所国際協力部協力講義）による。

⁶⁷ 神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」（法務省法務総合研究所国際協力部協力講義）による。

⁶⁸ 神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」（法務省法務総合研究所国際協力部協力講義）によれば、刑事手続関連に限っても相互の認識の齟齬は多く、例えば相手国の検察官は捜査令状発出権などの強力な権限を集中している。また刑事手続法が人権保障配慮に疎く、捜査過程では自白強制が原則化され、証拠の補強法則が採用されていないなどの技術的問題が散見されるという。

⁶⁹ 日本のベトナム向け支援第三フェーズの判決書き支援事業でも、教材となる判決情報の提供にベトナム側が難色を示す局面があった模様である。神戸大学大学院国際協力研究科・平成17年度後期「法整備支援論」における丸山毅教官講義による。

防止法」の立法、また判決公開制度による社会的監視、といった司法制度の外からの監視圧力創出を図っている。一方、日本からの支援は の例であって、例えばベトナム向けの支援においては、キャリア・システム内部の人事的監督を重視しつつも、判決早期確定を阻むなどのデメリットを伴う監督審査制度については廃止を助言し、むしろ判決公開促進による社会的監視の確立を働きかけ、その前提条件ともなる判決書き能力向上支援を展開している。筆者は、可能な手段を取捨選択しながら総動員しうる の方針に、ヒントが最も多く含まれていると考える。

すなわち日本自身の制度経験知として、戦前から受け継ぐ大陸法流のキャリア・システムによる人事的統制と、戦後流入した英米流の「裁判の独立」を重んじ裁判官個々の判決内容そのものには監督介入しない伝統との折衷により、現実に世界最高水準ともいわれる腐敗のない公正裁判を実現し得ている。裁判官は、キャリア・システムの人事的拘束にさらされながらも、自ら正義と信じる法典解釈を確立するために、法典の論理体系の枠内で最大限可能な判決理由を詳述し、その判決内容への監視はもっぱら社会的批判（判決公開 学者評釈・専門ジャーナル・メディアでの取り上げ）ルートに乗せられていく。こうした日本モデルという一つの特殊な実証例は、より精緻に研究され、受入諸国の参考に供されていく価値を秘めているのではないか。

いずれにせよ、判決公開制度をめぐる司法支援は、判決の質的向上という政策課題に立ち返って、改めて有効な制度選択肢を整理し、再検討する視座を必要としよう。世銀・ADB系の司法支援においては、とりあえず商事事件中心の判決公開制度を指導し、かつ公開内容は事案要旨と適用条文のみにとどめ、必ずしも判決理由の詳細に及ぶ記載・公開を求めない傾向がうかがわれる⁷⁰。こうした限定的な判決公開は、政策意図として商事事件の速報を求める投資家・ビジネス法務の要請に合致し、また投資家側の判決批判機会を保障することから、投資促進効果が予想され、上述した商事特別法廷設置とパラレルな政策方針である。しかし判決公開制度の政策意義を、単なる投資促進手段たるを超えて、司法への信頼獲得手段、国民主体の裁判監視手段としてとらえる見地からすれば、判決公開の射程は可能な限り範囲を広げ、かつ判決理由そのものを詳細に開示し、国民の監視にさらすことを目標とせねばならないはずである。

2 - 8 総括

以上、本章の事例研究から抽出された教訓の枢要は、端的には、法整備支援が必然的に含む政策判断をめぐって、受入国側と、またドナー間で、上位目標を共有しあう共同議論の必要性である。こうした共同議論の不在ゆえに、日本の法整備支援現場は様々な困難に遭遇している。

第一には立法支援における活動・投入レベルの現場で、いかに最善の法律専門家の出勤による真摯な起草支援や知見伝授を行われようとも、上位の政策選択レベルで受入国側の政策判断主体や他ドナーとの明確な共通理解を確認しあうプロセスを経ずしては、ボトムアップの政策提言は容易には受け入れられにくい現実である。ことに草案起草・立法過程に受入国自身が主体性を発揮するベトナムのようなタイプの場合は、現場サイドの政策論を受入国の立法過程に反映させて

⁷⁰ カンボジアにおける世銀事業“ Technical Assistance Project, Cr. No. 2664 KH ” や、同じく世銀によるラオス向け“ Legal Framework Development ” における判決公開制度がこうした例である。

いくことは至難である。一方、ドナー側の指導性が大きいカンボジアのようなタイプにおいては、ドナー相互の政策判断の違いが剥き出しの対立を生じてしまう。本章で挙げた事例は、支援側の政策判断が容れられなかったという意味で、政策型支援の失敗局面といわざるを得ず、改めて成功に導く方策が探究されねばならない。なお立法支援の内容がたとえ立法過程で実現されなくとも、一部の有識者の知的向上に資するならば一定のインパクトとみなすべきである、などとする議論もあるが、援助における妥当性や効率性の厳密な検証を回避する後付けの議論と考えられる。

第二は、上位の政策目標が明解に議論されない状況で、政策判断を背負わされた活動・投入レベルの現場が、過度な政策判断を避けようとして逆選択を深める傾向である。立法支援や司法行政改革のような根幹的な制度改造へのかかわりを避け、もっぱら司法教習教科書・実務マニュアル・判決書式といった純粹技術的メニューに支援が向かっていくが、支援過程では結局のところ、裁判官の独立や判決公開制度のありかたといった司法制度の根幹にかかわる（現場レベルでは解決しがたい）困難な政策選択に直面する事例が散見された。また一部の事例では、司法支援の趣旨を超えた現場レベルの立法関与という突出も、起こるべくして起こっている。こうした事例は、法整備支援において当初の政策論の詰めなくして、技術的支援のみを切り離して実施しようとすることの困難を、教訓として示唆している。

3．他ドナーの法整備支援における立案・評価の動向

3 - 1 本章の目的と論旨

1章と2章で日本の法整備支援の実証研究から浮かび上がった課題について、他ドナーがいかに対応しているかを把握し、示唆を引き出すことが本章の目的である。

前章までに、日本の法整備支援においては、立案・評価過程で一般的プロジェクトと同様のログ・フレームが使用されており、そこでは政策型支援ならではの高次の政策目標と、具体的な活動・投入計画との間の因果関係が厳密に詰められないまま支援が動いてきた傾向が見いだされた。政策型支援たる法整備支援における活動・投入は、所与の政策の実施に携わる一般的プロジェクトと異なり、立法草案の起草や司法制度の設計というそれ自身高度な政策判断を不可欠としていることから、ログ・フレームにおける政策論の詰めが不足である状況はすなわち、高度な政策判断を活動・投入の現場が単独で抱え込まざるを得ない構造を意味している。また、このような現場レベルが行わざるを得ない政策判断が、得てして受入国の政策決定レベルに容れられなかったり、他ドナーの支援と対立しあうといった困難な局面が、前章の事例研究から明らかになった。他ドナーははたして、こうした法整備支援の活動・投入に必然的に伴う政策判断の問題を、どのようなレベルでいかに処理しているのだろうか。またそのために、なんらかの特別の立案・評価方法を用意しているのだろうか。

結論的には、現状ではいずれのドナーも、法整備支援特殊の立案・評価手法を確立してはならず、もって支援過程の政策判断を整序しようとする態度は見いだせない。だからといって必ずしも、日本のように活動・投入の現場レベルに高度な政策判断を委ねているわけではない。他ドナーの対応は大きく2つに分かれるようにみられる。

第一は、特定の政策判断をドナー側が政治外交レベルで既定し、法整備支援の受容時点で既に受入国による採用を前提して動き出すタイプの支援である。世銀・ADB・EBRDといった国際機関が画一的な法制モデルを示したうえで、モデル採用度合いの格付け化を進めたり、コンディショナリティで法整備を迫ったりするのはこの例である。また米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）が自由貿易協定（Free Trade Agreement: FTA）や二国間投資協定（Bilateral Investment Treaty: BIT）などの通商協定の枠組みにおいて、バイラテラルな交渉力学を通じて一定の法整備を約定させる傾向も、この典型例であろう。こうした例では政治外交レベルで既に政策判断が決着しており、法整備支援は機械的にその実施を受け持つ役割に甘んじるので、ことさら法整備支援過程の政策判断の整序を意識した立案・評価手法は意識されていないとみられる。

第二は、政策判断を極力回避した法整備支援を志向するタイプである。UNDPが進めるドナー間協調は、協調性を重んじるあまり政策論的な深まりが見いだせない。またスウェーデンのSidaの支援態度は、拮抗しあう各ドナーの法整備支援の周辺を縫うようにして、こまめな技術的支援に徹するものである。ここでも政策判断の整序を図る立案・評価は、特に意識されていない。

3 - 2 世銀の法整備支援における立案・評価

3 - 2 - 1 法整備支援における立案・評価の遅れ

世銀の法整備支援においては個別支援ごとの立案・評価面の対応の遅れが見られ、一般的な口グ・フレームに沿った立案・評価さえ実施されてきたか疑わしい状況が見受けられる。世銀 Legal Vice Presidency 刊行の方針書のうえでは「法整備支援の評価は特に短期的には困難」とされ、「長期的な戦略を受けた結果指標（performance indicators）の手法を研究中」であるとし、また今後の評価実施のためには「政治経済や社会実態の知見に対応した現実的な目標設定が先立たねばならない」とされている⁷¹。つまり第一に、対象国の法制状況の実証的把握を可能にする指標化が必須であり、第二にこうした実証的知見を受けた定性的・定量的な改革目標（performance standards）の設定が、法整備支援の評価実施へ向けた今後の課題だとする。

事実、世銀の法整備支援の評価報告書としては、目下のところ、エクアドルの貧困女性・児童救済の文脈で実施された司法改革支援事業に関する唯一の報告が公開されているのみである⁷²。しかも同報告では、法整備支援の評価の方法論は確立されておらず試行錯誤の段階であること、特に定量評価のためには特定の指標を立案当初から選択してデータ収集を継続せねばならないはずだが本件では実施しておらず、NGOなどの提供する部分データに依拠したことなど、立案・評価面の立ち遅れた現実を告白している。

世銀が世界各地で多数の法整備支援を牽引していることに鑑みれば、その立案・評価面での対応の遅れは際立つといえよう。

3 - 2 - 2 画一的スタンダードによる指標化推進

こうした個別支援ごとの立案・評価面の対応の遅れとは裏腹に、世銀の法整備支援はより全体的な世界戦略を積極的に展開していると思われられる。すなわち立法内容や司法制度の設計について一定の画一的スタンダードを提示し、対象諸国の採用を強く促す戦略が顕著に見いだされる。

まずは立法改革の側面で、主要な経済法制分野で立法モデルを公表し、国際的スタンダードの定立を推進する積極性が目立っている。またこれらの立法モデルは、表3 - 1にみるように、“Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)”のごとくモデルの採用度合いに関する指標化・国際的格付け制度と連動しており、もって特定スタンダードの採用を意識的に促進する枠組みとなっている。さらにこうした立法モデルは、アジア危機後の法制改革でみられたように世銀主導の厳格なコンディショナリティのもとで法整備が牽引される局面で、非常に強い強制力を伴って推進されることとなる⁷³。

一方司法制度や立法過程といった機構改革の面でも、世銀は既に“Legal and Judicial Sector at a Glance”や“Legal and Judicial Sector Assessment Manual”といったチェックリストを公

⁷¹ World Bank (2004d) pp. 13-14

⁷² World Bank (2003a) ‘Foreword’

⁷³ 金子(2004b) 参照。

表 3 - 1 世銀公表のモデル法制とそれに基づく指標化・格付け事業

立法モデル・法制	指標化・格付け事業
WB (1999) “ Principles and Guidelines for Effective Insolvency Systems ” (破産法・担保法) WB/OECD (1999) “ A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy ” (競争法) WB (2003) “ Template for Country Assessment of Corporate Governance, Revision 3 ” (会社法)	WB/IMF “ Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) ”
WB (2002)“ Legal and Judicial Sector Assessment Manual ” (立法・司法制度全般)	WB “ Legal and Judicial Sector at a Glance ” in World Bank 2002

表している⁷⁴。これらは立法手続過程や司法制度の詳細設計・財政規模・紛争処理状況の効率性などを問う端的な質問票であり、あくまで個々の対象国ごとに、個別支援の立案・評価に先立つ客観的な実情把握の手段として活用されるならば有益であろう。しかし各国の回答結果は、特に定量的設問部分について、国際比較の形で世銀ホームページ上に公表され、一種の「格付け」として一人歩きを開始している。すなわちこれらチェックリストの回答結果は、一定のスタンダードを前提する見地から、その達成度合いを公表しさらなる達成を競わせる国際比較の材料として用いられようとしている。

以上のように世銀の法整備支援では、個別支援ごとの目標・成果を客観的に検証する意味での立案・評価がなおざりにされてきた様子がかがわれる一方で、世銀自らが立法・司法制度のスタンダードを定立し、画一的に推奨する方針が根強い。むしろ特定のスタンダード推進を前提するがゆえに、個別支援ごとの政策判断の当否に意を砕く立案・評価メカニズムに関心を有してこなかったという見方が可能であろう。上記のようにLegal Vice Presidency刊行の法整備支援方針書が目下の課題とする「長期的評価」といえども、一定のスタンダードの採用・実現度合いを判定する手法であることが想像される。

こうした意味では、日本の法整備支援現場が抱えるような政策判断の悩みは、世銀支援においては、既に特定の法制モデル設定の時点で解決済みの問題として、顧慮されていないことがうかがわれる。

3 - 2 - 3 政策評価指標における法整備指標

ところで世銀の場合、法整備支援に限らず、政策型支援ないしプログラム型支援の全般で立案・評価手法の開発が遅れていると見受けられ、現状では、一般プロジェクトと同様のログ・フレームや評価手法が若干修正して採用されるのみであるとしている⁷⁵。昨今、結果重視マネジメント(RBM)の呼び声が高まるなか、国別プログラム(Country Assistance Strategy: CAS)を中心に政策成果の評価手法が模索されつつあるため⁷⁶、今後おのずと、政策型支援においても新たな評価・立案手法が論じられていくことが予想される。

なお国別プログラム評価の文脈上で、個々の支援事業の具体的評価とは因果関係的にまったく

⁷⁴ World Bank (2002b) 所収。

⁷⁵ “ Evaluation Approach ” in 世銀ホームページ (<http://www.worldbank.org/>)

⁷⁶ World Bank (2003b)

切り離された視点において、受入国の政策成果（インパクト）をそれぞれでマクロ的に評価する「政策評価指標」が勃興しつつある。County Policy and Institutional Assessment（CPIA）がその例であり⁷⁷、そのなかには「法の支配」「契約の履行」といった法制関連指標が含まれている。内容的には、投資家アンケートに依拠するカントリーリスク評価の手法に学んでおり、こうした投資家利益優位の指標化がはたして高次の開発課題・移行課題を反映する正確な指標でありうるかは大いに疑問の残るところである。

繰り返しとなるが、こうしたマクロ的な政策評価指標はあくまで世銀自身の特定のバイアスに依拠して受入国の現状評価を行う指標なのであって、世銀の実施する支援事業の成否や法制モデルの妥当性を客観的に自己点検する指標ではない。にもかかわらず、今後、これら規制緩和とバイアスのかかった法制関連指標を基準に、各国の政策成果の格付けや国際比較が進められるならば、低い格付けに置かれた諸国が、自らの政策判断に反して世銀の意向に沿った法整備を迫られるといった間接的圧力ともなることが懸念される。こうした懸念を避けるためにも、世銀が国別プログラム評価の文脈でこうしたマクロ的政策評価指標を推進していく過程では、同時に、個別支援や法制モデルの妥当性を検証するミクロの自己点検評価もまた強化されていくことが期待されよう。

3 - 3 ADBの法整備支援における立案・評価

3 - 3 - 1 フォーマット化された立案・評価枠組み

ADBでは評価担当部局（Operations Evaluation Department）がログ・フレームや評価細目を詳細にわたってフォーマット化しており⁷⁸、これを厳密に踏襲した評価報告書が逐次公表されている（Project Performance Audit）。政策型支援においても同様のフォーマットが踏襲されている点が特色と見受けられる（Program Performance Audit）。

法整備支援関連では第三者的な‘Performance Audit’は残念ながらいまだ実施されていないとみえ、ホームページ上に公開された案件リスト中に該当事例はなかった。そもそも法整備支援では現場レベルの自己評価もほとんどなされていないとする指摘もある⁷⁹。ただし大型の政策型支援のサブ・プロジェクトとして法整備がかかわる事例は見受けられ、それらにおいては既存の立案・評価手法の限界を訴える傾向がうかがわれる。例えばキルギス向けコーポレート・ガバナンス改革プログラムでは⁸⁰、長期的アウトカムを目指す政策型支援において一般プロジェクト同様の短期的な立案・評価枠組みを当てはめる現状では不当に否定的な評価しか生じ得ないとして、長期的成果の検証を可能にする評価手法の必要性を示唆している。一方、ベトナム金融セクター改革プログラムでは⁸¹、サブ・プロジェクトである金融慣行近代化の一環で担保法令の整備を含んでいるが、その評価面では当該立法が成立した事実とその後の実施状況（2万5千件の動

⁷⁷ World Bank（2004b）所収。

⁷⁸ ADB（2000a）

⁷⁹ 2005年4月時点でADB関係者からの事情聴取による。

⁸⁰ ADB（2003a）

⁸¹ ADB（2003b）

産担保登録)に簡単に触れるのみであって、政策判断の当否に立ち入る議論は行われていない。ADBにおいても、法整備支援を含む政策型支援全般で、個別支援ごとの立案・評価手法の開発が待たれる状況と見受けられる。

3 - 3 - 2 画一的スタンダードの形成

他方、ADBもまた世銀と同様に、経済法制領域を中心に特定の法制モデルを公表し、国際的なデファクト・スタンダード形成の一翼を担う向きがある。破産法⁸²、また担保法⁸³といった領域であり、内容的には世銀公表の法制モデルと多くの面で平仄があっている。世銀ほど露骨にはないが、法整備支援を特定スタンダードの浸透を推し進める手段とみなす傾向はADBにも存在するということである。その意味では世銀の場合と同様に、法整備支援に伴う政策判断はスタンダードの策定時点で既に解決済みの話ということになり、従ってADB支援においても、日本の法整備支援現場におけるような政策判断の難渋は深刻には意識されていないことが想像される。

3 - 4 EBRDの法整備支援における立案・評価

3 - 4 - 1 「移行指標」における「法整備指標」

EBRDが設立当初から体制移行諸国の投資促進に資する法整備に力点を置いてきたことは知られている⁸⁴。その関心領域はもっぱら経済法制(破産法・コーポレートガバナンス・民営化コンセッション・担保法・通信法など)に絞り込まれ、1990年代半ば以降、これら領域ごとに法整備の進捗度を評価する「法整備指標」(Legal Indicator Survey: LIS)が実施されている。しかしLISは純粋な支援対象国ごとの現状把握の手段ではなく、各国の指標を横断的に比較・公表する一種の「格付け」の手段となっており、各国の法整備の進捗を競わせる圧力として機能している。

他方で、LISの別の機能として、移行パターンの多様性と進展度を測る指標としてEBRDが例年公表する「移行指標」(Transition Indicator)の一翼を担うことが挙げられる。「移行指標」は価格自由化・為替貿易自由化・小規模民営化・大規模民営化・企業改革・競争政策・インフラ整備・銀行部門改革・その他金融部門改革・法整備、の10項目から成り、マクロ経済指標に劣らず制度構築面を評価項目の中心に位置づけることで知られている⁸⁵。LISはこのうち法整備面で基本データを提供する関係にある。

いずれにせよLISは、EBRD自身の実施する法整備支援の自己評価手段ではない。あくまで支援事業とは切り離された次元で、支援対象国の法整備動向を単独に評価する手段である。上記の世銀のROSC (Report on the Observance of Standards and Codes) に対応する性格であり、むしろ先んじて導入されROSCに影響を与えたとみられる。

⁸² ADB (2000b)

⁸³ ADB (2000c)

⁸⁴ Bernstein (Chief Counsel, EBRD) (2002) pp. 4-5

⁸⁵ EBRD, *Transition Report* 各号。

表3 - 2 EBRD公表のモデル法制とそれに基づく指標化・格付け事業

立法モデル・法制	指標化・格付け事業
EBRD (2000) “ Principles of Corporate Governance and Corporate Governance Checklist ” EBRD (2003) “ Legal Indicator Survey 2003 on Secured Transaction Law ” EBRD (2004) “ Legal Indicator Survey 2004 on Insolvency Law ”	EBRD “ Legal Indicator Survey ”

3 - 4 - 2 画一的スタンダードの形成

このように移行国の法整備の促進手段として、また「移行指標」の中心項目としてLISは重要な機能を期待されているが、問題はその客観性の有無である。LISの調査方法は、基本的に対象諸国の法制事情に詳しいと目される渉外弁護士などに対する質問票回答の集計という主観的調査である。事務局の記述する調査方法によれば⁸⁶、立法内容（Extensiveness）および行政能力や司法制度といった法の実施度（Effectiveness）について、回答者がそれぞれの4段階の指標化評価を行い、集計される。この際の評価基準が問題である。LIS導入の初期には、回答者にとっての評価基準はなんら明示されず、単に回答者が各々想定している国際基準（international standards/best practice）に依拠して主観的に判断されていた。その後、表3 - 2にみるようにコーポレート・ガバナンス、担保法、競争法といった主要な経済法制領域ごとに一定の法制モデルが公表されるようになり、回答者はこれらモデルの遵守度を基準に指標化を行う方式に変わり、2003年以降「新法整備指標」（New Legal Indicator Survey）と称されるに及んでいる⁸⁷。

このようにEBRDもまた世銀・ADBと同様に法制モデルを明示し、その遵守度を指標化・格付けすることで各国に採用を競わしめる方向へと進んでいる。LISはもとよりEBRD自身の行う個別の法整備支援の自己評価手法ではなかったが、当初は各国の法整備状況や「移行指標」における客観的把握の手段として考えられてきたところ、New LISに至って、特定化されたスタンダードを推進する手段としての性格が前面に浮上しているとみることができる。旧LIS時代には、単純な国際スタンダードの移植を戒め各国の独自事情の把握を重視する議論が存在していたが⁸⁸、New LIS時代にそうした論調はもはやほとんど見受けられない。ここでもまた、日本の法整備支援現場が意識するような政策判断の問題は、選択済みとして棚上げされる傾向がうかがわれる。

3 - 5 UNDPの法整備支援における立案・評価

3 - 5 - 1 結果重視マネジメントとドナー間協調

UNDPが国連改革の機運のもとで、結果重視マネジメントの推進に積極的であることは知られており、アウトプットの立案・検証にとどまる従来型のログ・フレームと別に、より高次のアウ

⁸⁶ Ramasastry (2002) pp. 15-17

⁸⁷ 詳細については金子（2005b）。

⁸⁸ Bernstein (2002) p. 7は法の実施促進のためにも国際基準の端的な移植は避け、現地の法実施体制に応じた修正、また現地側の主体性が必須とする。具体的に、コーポレート・ガバナンス分野のLISでは当初、各国の会社関連法制の多様性を調査検討するEBRD（1997）に依拠していたが、後に画一的スタンダードを前提とするEBRD（2000）の適用に転換している。

トカムやインパクトの実現を目指すResults Frameworkを実施し、またその方法論の確立を牽引している⁸⁹。

すなわち対象国ごとの国別プログラムにおいては、国連ミレニアム開発目標などを受けつつ国ごとにカスタマイズされた上位政策目標から、複数のセクター別プログラムを演繹的に引き出すResults Frameworkを作成し、その個々のプログラムでさらに詳細なアクションプランであるProgram Frameworkが演繹されていく。これらを受けて、評価面ではMonitoring & Evaluation Frameworkに沿った実施現場の自己評価や評価専門部門の第三者的評価が実施される体制にある。

こうした国別プログラムの一環に法整備支援が位置づけられている局面では、UNDPがことさらドナー間協調を熱心に牽引する姿勢が見受けられる。確かに一国の立法・司法制度の構築を図る法整備支援においては、結果重視マネジメントを実現しようという場合、多様なドナーのばらばらの支援が乱立する状況は致命的である。例えば橋や学校は複数並行して作れても、民法体系は一つしか作り得ない。体系的な制度構築の成果を挙げるためにはドナー間協調による整合的立案が必須の要件であるし、またそうした制度構築は単独のドナーの力量を超える営為でもある。UNDPの法整備支援におけるドナー間協調重視は、結果重視マネジメントの文脈において、不可避の課題ととらえられていることが理解される。

3 - 5 - 2 ドナー間協調へ向けたイニシアティブとその限界

法整備支援の領域におけるUNDP作成の具体的なProgram Frameworkやそれに基づく評価報告の実例は、本研究の射程では参照し得なかった。ただしUNDPが法整備支援におけるドナー間協調を推進する具体例は少なくない。

例えばベトナム向け法整備支援においては、UNDPが主導し13ヵ国 / 機関20団体のドナー代表からなる‘ Legal Partnership Group ’の協調が喧伝されている。同グループの協調の具体例として、ベトナム政府による法整備計画‘ Legal System Development Strategy: LSDS ’策定を共同で支援し、また各ドナーの進行中・計画中の支援事業を総括する‘ Matrix of Donor Assistance in the Legal Sector ’をまとめあげ相互の協調の基盤として活用しあうことが予定されている⁹⁰。こうした協調は、結果重視マネジメントの実現に拘泥するUNDPのイニシアティブなくしては、発現し得なかったと理解される。しかもこうしたドナー間協調は、ベトナムCG会合（Consultative Group Meeting for Viet Nam）が想定する支援対象20セクターのなかでもことさら目立つ動向であり⁹¹、まさに体系的・択一的な法制度構築という法整備支援ならではの結果達成のうえで、ドナー間協調が不可避であるという特色を反映する実例である。

カンボジアにおいても同様に、CG会合の傘下に設ける技術作業部会の一つに法整備支援部会があり、ドナー間調整の場となっているが、UNDPはその主導的役割を果たしている。なおカンボジアでは別途、世銀の主唱するCDFの呼びかけを受けてSidaやデンマーク国際開発機構（Danish International Development Agency: DANIDA）を仲介役とするドナー間調整の動きも

⁸⁹ UNDP (2002a)(2002b)

⁹⁰ Consultative Group Meeting for Viet Nam (2003) pp. 100-110

⁹¹ Consultative Group Meeting for Viet Nam (2003) 参照。

ある模様だが、CDFは本来的に調整（coordination）よりも統一（integration）の色が強く⁹²、世銀の政策論の方針に沿った統一化を志向する性格があることから、特に二国間ドナーの間では世銀の統制志向に対する反発が避けられない模様である⁹³。

ラオスにおいても、両国ほど明確な組織体制は伴わないが、やはりUNDPが主導する形で、ラオスの法体系全体を2025年度にかけて抜本的に再構築してゆく長期計画の立案が企図されているという⁹⁴。

このようにUNDPが法整備支援におけるドナー間協調を真剣に模索する姿勢は明らかである。しかしながら、その真摯な努力にかかわらず、実際にはドナー間協調は一般的な情報交換に終始し、立法草案や司法制度設計の政策論的な根幹に立ち入るような具体論の共同構築にまでは、現在までのところ至り得ていない。第2章でみたように、日本の法整備支援はまさにUNDPがドナー間協調を主催するベトナム・カンボジア・ラオスといった対象諸国において様々なドナー間対立に遭遇しているのであって、そうした対立の性格は、表面的な情報交流では解消し得ない法制モデル・政策判断の対峙にほかならない。UNDPにとって単なるドナー間協調の形式的達成が目的ではなく、ドナー間協調を手段として結果重視マネジメントを実現する点にこそ究極の目的がある以上は、ドナー間協調は法整備支援の政策論的方向性を論じあう実質的な共同化であらねばならないはずである。しかし政策論の内容に立ち入るほどに、例えば世銀CDFの一部の動向に表れつつあるように、ドナー間対立をむしろかき立てる懸念を伴う。こうしたリスクを乗り越えて建設的な共同議論を実現していくうえでの条件は何であるのか、現状のUNDPの活動からはいまだ明確に見いだすことができない。

3 - 6 Sidaの法整備支援における立案・評価

3 - 6 - 1 長期的な立案・評価の試み

Sidaはアジア地域できめ細かい法整備支援を継続してきたことで定評がある。しかし公表された立案・評価資料が多くない点では他ドナーと異ならない。ラオス向けに1992年以降2000年にかけて実施された一連の支援を総括評価する報告書を1件参照したが⁹⁵、ラオス向けではこれが現在までSidaの実施した唯一の評価であると記されている。

ラオス向けのSida支援は「法の支配」強化を究極目標としてSILD（Swedish Institute for Legal Development）の主管で実施されており、その具体的な活動・投入は、ラオス法務省・ラオス国立大学法学部（旧ピエンチャン法学校）における英語訓練や法律セミナー、地方裁判所レベル（ピエンチャン市）の裁判手続改善、官報の刊行、図書館における法律文献の充実、といった実務的な支援項目に特化されてきた。評価報告では、これら個々の活動・投入レベルの進捗度

⁹² World Bank（2001a）p. 14参照。

⁹³ 神戸大学大学院国際協力研究科平成16年度・17年度「法整備支援論」（法務省法務総合研究所国際協力部協力講義）における三澤あずみ教官講義による。

⁹⁴ 2005年8月、ラオス法務省Inthapanya 法制局行政法・国際法部長、Kessana 司法研究所主任研究員へのヒアリングによる。

⁹⁵ Sida（2003）

を成果物の点検やインタビュー中心に定性的に評価しているほか、若干の村落レベルでのインタビュー調査により「法の支配」の実現度についてのインパクト評価を試みているが⁹⁶、射程も方法も限定的であって意図が測りかねる。なお定量的手法はまったく用いられていない様子がないが、評価目的で指標設定やデータ収集が行われてこなかったことがうかがわれる。

このようにSidaの評価は長期的なスパンで実施されている点では、法整備支援において短期的には計測しがたい長期的なアウトカム・インパクト評価に資する示唆を期待させるが、残念ながら期待はずれに終わっている。同評価報告の内容は活動・投入レベルの技術的な達成度の確認に終始しており、究極目標に資するインパクトの計測については手法らしい手法も提示できていない段階にあるとみられる。

3 - 6 - 2 政策問題の回避姿勢

Sidaの法整備支援について言及を要する特色として、立法支援や司法制度改革といった政策判断に直結する支援項目を慎重に避け、純粹技術的な支援項目に特化しようとする傾向を挙げることができる。実は法律セミナーや語学研修といった技術的支援でも、第2章でみたように、各ドナーが結局は自国由来のモデルを持ち込んでしまい相互の対立が生じがちなのであるが、Sidaの支援ではあえてタイなどの第三国の講師に研修を委ねたり、世界語である英語研修に特化するなど、自国のカラーを極力最小化しようとする意識が目立つ。

このようにして特定モデルの持ち込み、またモデルの体する特定の政策判断の押し付けを回避する神経質なまでの方針は、法整備支援における一つの理念型であるかもしれない。そしてすべてのドナーがSida型の政策判断の回避に同調するのならば、受入国の法整備はかなり主体性を高めて実施されていく環境が整うかもしれない。しかしながら現実問題として、上記の世銀・ADBなどの動向にみるように特定の法制モデル・政策判断を前提に法整備支援を推し進めるドナーが存在するなかで、Sida型の政策判断回避姿勢は、結局のところそうした一部ドナーの特定モデル推進を放置し、暗黙裡に肯定する帰結を意味するであろう。

実際にも、例えば1990年代以来のラオスで、世銀主導の体系性を欠く単行法規が五月雨式に登場し法整備過程を混迷に陥れた経緯があるが⁹⁷、同じ時期に法整備支援を継続していたSidaがこうした世銀主導の制度構築と距離を置いて純粹技術的支援に特化してきたことは、結果として世銀の立法方針を助長し、その背後で実施体制を分担する補完的役回りに任じてきたことを意味するのではないか。政策判断の回避は、理念上はともかく、現実のうえでは特定の政策判断の放任・助長にしかつながらないという教訓が、引き出されるべきであろう。

3 - 7 総括

本章では、アジア地域の法整備支援を牽引する主要ドナーの立案・評価を概観し、もって日本の法整備支援の点検から浮上した政策判断をめぐる問題をいかに処理しているかの点で示唆を得

⁹⁶ *Ibid.* p. 7

⁹⁷ 金子(2001)参照。

ようと図ったわけであるが、残念ながら、いずれのドナーも個別の法整備支援事業の立案・評価には必ずしも取り組んでこなかったことがうかがわれ、資料が不足した。この原因として、法整備支援分野の特殊性ゆえに、一般的プロジェクトと同様の立案・評価の枠組みが採用しにくいことが一因と思われる。他方で政策型支援にふさわしい独自の立案・評価手法の開発は遅れており、世銀のエクアドル向け司法改革支援やSidaのラオス向け法の支配促進支援といったわずかな評価報告事例では、支援終了に至ってのちに評価手法をまさに試行錯誤で探究中なのであって、支援開始時点でなんら客観的な評価を意識した立案がなされていたものではない。このように法整備支援はいずれのドナーもいまだ立案・評価手法を確立し得ていない分野であり、既存支援の試行錯誤の評価経験のなから、今後の支援にとってのあるべき立案・評価手法を探し出していこうとする段階にあることが、本章では確認された。

ただし本章の派生的知見として、法整備支援における政策判断の問題にどう取り組んでいくかの問いにとって重要な参考情報として、以下の2点を挙げることができる。

第一に、世銀・ADB・EBRDなどの動向にみるように、特定の法制モデルを提示し、指標化・格付け・コンディショナリティといった圧力手段を用いて対象諸国の法制スタンダード化を推進する傾向の強まりである。すなわち法制度の構築における政策判断の問題を、ドナー側が事前に既定してしまおうとするものである。その意味では、個別の立案・評価過程で政策判断を迷うおそれはなく、ことさら政策判断のありかたを意識した立案・評価手法の検討を必要としていない。むしろ世銀などの想定する立案・評価の問題とは、ドナー側が提示した法制スタンダードを、個別支援事業が立案段階でいかに実現可能なものにカスタマイズしうるか、また評価段階でいかにスタンダードの実現度を計測できるかの技術論が論じられているにすぎないとみることもできるだろう。

ここで最大の疑問は、では世銀などの想定する画一的スタンダードそのものの政策論的是非を、誰がどのように検証するのかである。こうした内容的検証なくして、画一的スタンダード化を見過ごしていくことはできない。

第二の示唆は、政策判断の問題を回避する支援方針の可否についてである。UNDPが結果重視マネジメントを実現するためのドナー間協調に意を砕くあまり、ドナー間協調を乱すおそれのある政策論には立ち入り得ておらず、その結果として形式的協調は成っても実質的な結果重視マネジメントの実現からは遠のくという本末転倒が見いだされた。またSidaは政策判断を避けるようにして純粋技術的な支援項目に特化してきたが、そのことで例えば世銀のような勢力的な他ドナーによる特定の政策判断の推進を監視・修正することができないばかりか、むしろ助長する結果を来している。

ここでの教訓は、法整備支援における政策判断の回避姿勢は、政策判断の混乱を拡大するばかりではないかというおそれである。特定の政策判断を推進しようとする一部勢力を野放しにし、またその政策判断の妥当性に疑念を抱く他勢力の離反を決定的にしてしまうならば、ドナー間対立はいつそう深まり、結果として受入国の法整備過程を大いに混乱させてしまうであろう。こうした混乱のおそれは、第2章の事例研究でみたように、日本のかかわる多くの支援現場で既に現実のものとなっている。法整備の究極目標に立ち戻るとき、政策論を伴うドナー間調整が不可避

の課題であることが示唆されてくる。

以上、法整備支援という本来的に政策判断を対象とする支援において政策判断をいかに行うべきかの問いに対して、各種ドナー間には、明確な立案・評価枠組みのもとで明示的に政策判断に対処する例は見当たらなかった。総括すれば、政策判断を活動・投入現場の暗中模索に任せてしまう日本の例、既定モデルの政策判断を検証なくして前提する世銀などの例、政策判断を極力回避するUNDPやSidaなどの例、といった別こそあれ、いずれも政策判断のあるべき論を棚上げしたまま支援活動を走らせてきたとしか言いようがない。一国の法整備という一つの体系的な政策判断を支援する究極目標に照らせば、現状の追認で済まされるべきでなく、受入国との、またドナー間での本質的な政策論の共有が必須の課題であることは疑いない。第4章では、改めてこうした政策判断の共同化へ向けた共通基盤のありかたを検討する。

4 . 立案・評価の共同へ向けた制度認識枠組み

4 - 1 本章の目的と論旨

本章では、第3章までに浮き彫りとなった日本やほかの主要ドナーの法整備支援が共通して抱える政策判断の問題を解決し、もって法整備支援における結果重視マネジメントを可能にいくために、政策判断の共同を可能にする具体的な制度認識枠組みの提言を試みる。

前章までの実証的知見から得られた最大の示唆は、本来択一的な政策選択を対象とする法整備支援において、受入国・各種ドナー間の政策議論が不可欠であるという、当然といえば当然の教訓である。法整備支援における結果重視マネジメントとは、一国の法整備という一つの体系的な制度構築の整合的実現にほかなるまい。この整合的実現にとって、立案・評価の上位レベルで受入国・各種ドナー間が政策議論を共有しあう環境が必須の要請となっている。個々のドナーが自前の法制モデルを持ち込んで競合しあい、パッチワークのごとき相互に分断された制度を現出する現状では、受入国の制度構築は歪み、このことは各ドナーにとっても（たとえプロジェクト単体で成果を挙げたとしても）結果重視の視点からすれば援助評価は失敗に帰するほかない。またプロジェクト単体での成否ですら予測はつかず、ドナー間のモデル競争という賭けにも似た勝敗に左右され、援助効率は疑われる。こうした現状を乗り越え、当然要請されるべき政策議論の共有を可能にしていく環境づくりが、法整備支援の今後にとって最大の課題であるといえよう。

そこで本章では、受入国・各種ドナー間の政策議論を可能にする基盤として、各種の制度モデルを相互に客観的に比較しその政策選択の異同を理解しあっていくうえでの制度認識枠組みを提言することを試みる。以下ではまず立法政策をめぐる認識枠組みを提示し、次に司法制度をめぐる認識枠組みを論じる。

さらに、上位の政策選択を受けた現実の支援実施過程では、選び取られた政策論を現地社会適合的にカスタマイズし詳細設計に落とししていくうえでの、試行錯誤の制度探究サイクルが不可欠である。従来型のプロジェクト評価の枠組みはこうした政策型支援ならではの政策マネジメントの要請に応えておらず、本稿では独自に「政策評価」のありかたを論じる。

また本章末尾では、以上のような立案・評価の共同へ向けた提言が現実的に受入国・各種ドナー間で受け入れられていくための具体的行程に言及している。第一に、こうした提言が日本からの支援現場と受入国側カウンターパートや他ドナーとの間の積極的な横の交流のなかで、頻繁に活用され、現場レベルで有用性を浸透させていくことが重要であろう。しかし現場の営為だけでは立案・評価過程を抜本的に変革しがたい。そこで第二に、上位政策目標の決定権を有する政治外交レベルのフォーラム（例えばCG会合）において従来以上に政策論が内容的詳細にわたって論じ尽くされ、共通の政策理解へ向けたイニシアティブを作り出していく体制が期待される。そのために大使館やJICAの組織体制の必要な見直しも示唆されよう。

4 - 2 立法課題の認識枠組み

4 - 2 - 1 先行研究の傾向

法整備における法制モデルの相違や当否を検証する認識枠組みをめぐって、先行研究の間に2つの相反する傾向がうかがわれる。第一は、法系論や法制パターンといったマクロ的な法制の認識枠組みを持ち出し、経済成長率などの経済成果との相関性に基づき法制モデル間の優劣を論じるタイプである。その一つの典型は、個別の経済法制を取り上げて法制モデル間の優劣を論じる試みであり、代表例として、ハーバード経済研究所を中心とするLa Porta, Shleifer, Vishny and Djankov らのグループが、「法系」(legal origin) 分類に依拠して、1993年時点で得た世界49カ国のデータに基づき破産法・会社法・担保法の経済成果を比較し、結論として英米法系の金融法制の優位性を主張した論考群が知られている⁹⁸。一方、個別の法制分野の比較結果を参照しつつもより総括的な法制設計パターンともいべきものを比較しようとする大きな認識枠組みの試みとして、Pistor and Wellons (1998)⁹⁹のいわゆる収束 (Convergence) 理論や、Shleifer et al. (2003)¹⁰⁰の比較経済システム論などが知られ、こうした大きな枠組みのもとでもやはり英米法の優位が結論づけられる傾向にある。しかしこうした法系論や法制パターンといったマクロの枠組みは回答誘導的な操作の危険が強く、問題が多い。

第二は、法系論や法制パターンのごときマクロの枠組みで云々するのではなく、むしろ法整備現場の実証のなかから帰納的に法制モデルの当否を是々非々で論じていく地道な研究群である。例えばDavis and Trebilcock (1999) がこうした実証的研究の動向を整理している¹⁰¹。こうした実証研究は堅実ではあるが、帰納法的になんらかの結論を導くには個別の事例件数が圧倒的に不足し、また事例間の横断的な比較分析枠組みも発達していない。

以下若干の解説を加える。

La Porta et al. (1997) は、西洋諸国法を英米法系・ドイツ法系・フランス法系・スカンジナビア法系の4つの「法系」に分類し、また開発途上諸国の法をこれら4法系のいずれかに振り分けるのだが、第一にこの振り分け方が極めて問題であって、単に西洋法導入の開始時点(植民地化などの発端)を基準として振り分けており、その後の法制変化を何ら正確に反映しようとしない¹⁰²。そのために、論者の展開する「法系」と経済パフォーマンスとの相関性議論が全体としてフィクションに帰している。例えば経済パフォーマンスの悪い中南米諸国やフィリピンなどの一部アジア諸国を一概にフランス法系に入れているので、結論としてフランス法系の評価が押し下げられ、相対的に英米法の優位性を際立たせているのだが、実はこれら問題諸国の破産法・会社法といった対象領域は大いに米国の影響を受けている現実があり、法系分類と現実の法制との

⁹⁸ La Porta et al. (1996) (1997) 参照。

⁹⁹ Pistor and Wellons (1998) はADBの委託研究の成果であり、Jeffrey SachsやHal Scottの助言のもと、日本からは神田秀樹東大教授他が参加した。

¹⁰⁰ Shleifer et al. (2003) は比較経済体制研究における新たな枠組みとして提起され、法系論を持ち出したものである。

¹⁰¹ Davis and Trebilcock (1999) pp. 41-51は例えば土地法をめぐってこうした実証研究の蓄積を概観している。

¹⁰² 「法系」論のこうした限界を修正し受入国側の制度素地・動機とのマッチングに着眼する「移植」(Transplantation) 論も行われているが、法制変化を軽視する点は変わらない。

ねじれが起こっている。また第二の問題として、法系ごとの法制設計の相違を問う比較項目が恣意的に選択される傾向がある。すなわち投資家の人気投票に基づいた「法の支配」(rule of law) 指標、および投資家保護法制として少数株主権や倒産法制の一部の限られた設計項目のみを取り上げる¹⁰³。これら限定的な項目選択の理由は明確ではなく、上記の「法系」間の相違を際立たせる項目のみを選び出している操作可能性が感じられる。以上のような問題性にかかわらず、La Portaらの結論は国際的にもっぱら評価を高めている。

Pistor and Wellons (1998) は、アジア地域から中国・インド・日本・韓国・マレーシア・台湾の6カ国を取り上げ、1960年から1995年の35年間の法制の変動を国際比較するなかで知見を引き出し、ADBの法整備支援活動に理論的基盤を提供したことで知られている。論者らの主要な結論は、各国の年代ごとの「政策」の変化が法制の変化を促したとする点だが、この結論は特定の政策・法制の選択を正当化する一面が含まれている。すなわち論者らは、各国の該当期間の「政策」変化が国家介入主義的開発政策から新古典派的開発政策へと進んだ点、そのことによって「法制」が国家介入・裁量主義的な段階から市場主導・ルール主義的な段階へ、換言すれば「アジア的」法制から「西洋的」法制へと単線発展的に変化した点を強調する。そのうえでこれら変化が、該当時期の対象アジア諸国の急速な経済成長という肯定的な時代背景と相関関係にあることをもって、市場主導型・西洋型の「政策」「法制」選択の優位性を導こうとしている。

確かにPistor and Wellons (1998) の提案した4タイプの法制認識枠組み(国家介入・裁量主義、国家介入・ルール志向、市場主導・ルール志向、市場主導・裁量主義の4象限)そのものは興味深く、法制比較研究の新たな視座として示唆に富むが、論者の分析・結論については少なくとも以下の問題点を指摘せねばなるまい。まず分析手法の問題として、顕著な経済成長過程にあった地域・時期だけを対象に取り出して、経済成長との相関性を根拠に仮説の正当化を図る立論は安易であり、この論ではおよそどんな仮説でも正当化できてしまうであろう。より長期のスパンを意識し、経済停滞過程にある地域・時期との比較などの客観化なくしては、論者の結論は性急であり誘導的である。第二に、最も危険な問題性として、論者の用いる「法制」の認識枠組みの視座があくまで、法制を政策実施の手段とみなし、その「実施方式」の相違を分類した軸にすぎないにもかかわらず、あたかも法制の依拠する「実体内容」の分類であるかのような混同を与えている点が指摘される。

すなわちこの混同は、論者の認識枠組みの用語法に由来する。論者の問題にしている「Allocative」(国家か市場か)の軸とは、「誰が配分するか」の問題であって、「何をどう配分するか」ではない。つまりある政策の実現に向けられた法制を、国家主導・行政法中心に設計するのか当事者自治・民法中心に設計するのか、といったあくまで法の実施態様の設計選択の問題なのであって、実体的価値選択としての自由至上主義か平等分配志向かといった議論ではない。にもかかわらず、この用語法の生む混同ゆえに、(法の実施態様における)市場志向・西洋型法の優位に関する論者らの結論は、(実体的政策判断における)英米法系の自由至上主義・規制緩

¹⁰³ 株主による取締役責任追及制度として、少数株主の委任状行使・株主総会開催中の投票権維持・取締役選任累積投票制・総会招集権・株主代表訴訟のみを、また倒産法制について、自己再建申立・経営存続可否・自動的停止・有担保債権者の優先弁済権のみを取り上げる。

和型法制モデルを肯定する議論に影響を与えている。

一方、Shleifer et al. (2003)の主唱する「新比較経済体制論」の認識枠組みは、La Porta et al. (1997)以降の関連研究が現出させた「英米法の優位」イメージに依拠することを通じて、Pistor and Wellons (1998)の認識枠組みが経済成長との相関性のなかで立証しようとした「市場型」の法制・政策選択の優位性を、経済成長との相関性議論に依拠することなく結論づける試みとみられる。すなわち論者らの認識枠組みは、ある社会における「独裁」と「無秩序」の2つの制度リスクの合計を最小化する右下がり45度の直線を想定し、これに接する制度選択曲線を想定するもので、この曲線上には、「独裁」リスクの大きい順から「無秩序」リスクの大きい順へ向けて並べれば、「国家所有 行政的实施 民事裁判による実施 私的自治・リバタリアン」といった異なる法制選択がプロットされていくが、このうちリスク最小化直線と接する点の法制選択を最善とみなす枠組みである。この枠組みのもとで、英米法の制度選択がリスク最小化の接点に近いという前提に立ち、フランスを嚆矢とする大陸法が市民革命後の無秩序を制すべくこの接点よりもことさら独裁方向に偏った制度形成を進めたと断じ、また後にこの独裁傾向の大陸法が少なからぬ開発途上国に移植されたことによって、これら開発途上諸国を「独裁」リスクの高い社会にしてしまったと論じ、従ってこれら開発途上国の今後の法制選択は、より「独裁」リスクの少ない英米法を見本とすべきである、といった結論を誘導している。しかしここで英米法がなぜ最もリスク最小化の接点に近くプロットされるのか、説得的な論証は行われず、単にLa Porta et al. (1997)以来の英米法優位の結論を導く先行研究を参照するのみに終わっている。上述のようにLa Porta et al. (1997)の議論は問題含みであり、これに依拠した一連の先行研究も同様の問題を抱えることからすれば、これらを参照するのみでは英米法の優位性を何ら証明したことにはなるまい。Shleifer et al.の認識枠組みそのものは、一つの有用な制度比較の視座を提供しているとしても、その制度曲線上に世界の既存制度をプロットしていくためには、各種制度のリスク要因を具体的に比較しうるより精緻な制度要件の特定化・詳細化を必要とするはずである¹⁰⁴。

以上のように、一連の法制研究は結論誘導性が否定しがたく、客観的な法制モデルの比較枠組みとしては用いることができない。ましてや、これらの結論を論拠として国際機関が規制緩和的な英米法モデルを推進し、ドナー間統制を図ることには大幅な無理がある。

4 - 2 - 2 政策選択の比較枠組み：Results Framework対比図

以上のように先行研究の試みる法制モデルの比較枠組みは、いずれも客観性が疑わしい。そこで本稿独自に、法整備支援において可能な政策判断・法制設計の選択肢を横断的に比較し、受入国社会にふさわしい選択を論じていくための認識枠組みを考察せねばならない。

立法支援における政策判断の比較認識枠組みとして、本稿の提言では、ある上位政策判断（立法政策）複数の法制領域を射程におくプログラム目標（立法の基本設計）各法制領域のプロジェクト目標（立法内容の詳細設計・法制モデル）各論的なログ・フレームへと論理演繹的に敷衍されていく、法制設計全体の網羅的な樹形的見取り図である‘Results Framework’をイメージしている。さらに同時に、こうした‘Results Framework’は上位政策判断の違いに応じて

¹⁰⁴ Shleifer et al. (2003)の認識枠組みを客観的な制度比較用に精緻化する試みとして、金子(2005c)参照。

異なる選択肢が存在しうることを示し、それら複数の選択肢のもたらす法制設計の相違を明示的に並列し、相対的対比を可能にしようと図るものである。

このような‘Results Framework対比図’ともいうべき枠組みをベースに対象国と議論を深めるならば、第一に法制度の演繹的体系整合性を認識し、上位政策論の違いが異なる立法設計に帰結するという理解に資するであろう。また第二に、ボトムアップに逆読みすれば、ある立法設計を採用するということがどのような上位政策論の選び取りにつながるかという認識を可能にするはずである。つまり条文設計の違いから逆に上位レベルの政策判断の違いを読み当てていくという、逆引き辞書のような用い方であり、受入国側の担当機関にとっては、各種ドナーの突きつける立法草案の異同や当否を検討していくうえで、こうした逆引き機能は非常に重宝されるのではないかと考えられる。また日本の援助にとっては、個々の支援プロジェクトがどのような法制構築の全体像のもとでいかなる役割を果たす位置にあるのか、対象国側や他ドナーに対する説得的なアピールを行っていく枠組みともなし得よう。

一つの具体的例示として、表4 - 1は「市場経済化」を上位目標とする法制構築を課題とした支援仮想例である。

ここで各々のResults Frameworkは同一の究極目標「市場経済化」に発しているかにみえるが、しかし実は、「市場経済化」とは果たして何を意味するかの実体的価値定義が異なるため、上位政策目標の相異なる複数のResults Frameworksが併置されざるを得ない。法整備の選択肢は、こうした上位政策目標のなかから一つを選び取り、その相違を演繹的に反映して、条文設計に下り至る一連の施策が実施されていくことになる。もし「市場経済化」を、完全市場を前提とする新古典派的経済開発の追求として定義すれば、法整備はレッセフェール・私的自治・規制緩和を旨とする制度設計を志向することとなり、目下、世銀・ADBなどの推進する経済法制分野のモデル法はまさにこうした政策志向を体現する設計選択の例である。しかしもし「市場経済化」を、市場の失敗の補正を意識し、また経済成長率のみならず分配の適正化をも含む修正的定義でとらえていく場合、法整備は、市場機構を支える自由主義的制度基盤の強化や、市場の失敗局面における当事者関係への行政的介入や司法的介入の制度基盤透明化、といった制度設計を中核としていくことになる。さらにもし「市場経済化」が社会主義や開発独裁を受け継ぐ介入主義的経済運営の部分的修正として定義されるならば、法整備は行政介入の制度根拠をふんだんに含む設計に向かうであろう。このように、政策判断の相違が異なる制度体系の選び取りにつながっていくことが一目瞭然に示されるよう工夫が施される。また逆に、対立しあう制度モデルの背後に、異なる政策判断が存在していることが一目瞭然に示される。

こうしてまとめ上げられたResults Frameworkの対比図を、法整備に関与する受入国機関・主要ドナー間で共に参照しあう機会を設ける意義があろう。本稿各章で参照した多くの事例をこうした認識枠組みに当てはめて鑑みれば、日本側の主張する立法設計が受入国側・ドナー間に受け入れられないという問題場面では、受入国が明確な政策理解を持たぬまま、一部ドナーがグローバル・スタンダードと称して推奨する規制緩和型モデルを、安易に採用しようとする傾向が根強い。日本側としては上位政策論に遡って、経済成長率一辺倒の新古典派的制度選択でよいのか、また逆に裁量介入主義的制度設計ではグローバル化時代に受け入れられないのではないかと、現地

表4 - 1 「市場経済化」を究極目標とする相異なるResults Frameworksの比較認識枠組み

究極目標	プログラム目標	プロジェクト目標	アウトプット
市場経済化 = 新古典派的経済開発 (指標: 経済成長率) <プログラム> 企業制度の構築 金融促進の制度構築 市場競争秩序の構築 市場取引の制度基盤	会社法の規制緩和	モデル会社法の推進(市場型ガバナンス; 非上場企業の規制緩和)	モデル法達成
	企業救済型の破産法 + 銀行公金注入	モデル破産法の推進(救済型手続の前置など)	モデル法達成
	規制緩和型の競争法の導入	モデル競争法の推進(効率基準の例外拡大など)	モデル法達成
	契約自治; 所有権の絶対化; 迅速紛争解決制度	トレンズ式土地確定; 商事特別法廷やADR推進	左記制度の新設
市場経済化 = 経済開発 + 人間開発 (指標: 成長 + 分配向上) <プログラム> 企業制度の構築 金融促進の制度構築 市場競争秩序の構築 市場取引の制度基盤	非上場企業にも配慮のCG制度構築 (起業・経営指標)	・少数株主・監査役 ・ステークホルダー ・行政ガバナンス能力	条文の詳細設計 行政訴訟
	市場規律たる破産法・担保法の立法・定着 (金融仲介増加; 債権者申立率; 否認権行使率)	・市場規律性の高い破産法の立法 ・法曹養成	条文の詳細設計(申立・有担保債権者・否認権)
	競争制限効果の厳格監視型の競争法 (市場構造; 価格支配増減; 処分件数/申告件数)	・透明な実体基準 ・裁量的例外の限定 ・行政実施当局の独立化; 民事実施強化	条文の詳細設計
	民法典体系の構築と社会的浸透(企業間信用取引増大; 民事訴訟増加と上訴率低下)	・民法典・民訴法浸透 ・実体法の現代化 ・法曹養成による法典適用の促進	条文の詳細設計 法曹訓練・判決書向上他
市場経済化 = 介入主義的経済開発 (指標: 経済成長率) <プログラム> 企業制度の構築 金融促進の制度構築 市場競争秩序の構築 市場取引の制度基盤	行政管理根拠としての企業法・業法	国有企業の便宜優位。設立許可主義的な行政管理。	裁量的な条文設計
	行政管理根拠としての担保法・破産法	担保登録制度を介した統制など	裁量的な条文設計
	行政管理根拠としての競争法	国有企業集団化の便宜。裁量的例外。	裁量的な条文設計
	行政介入根拠としての民法・商法・訴訟法	強行法規中心の民法・商法。職権主義的訴訟法	裁量的な条文設計

社会経済の要請に応えながらもグローバル化に対応してゆく中間的な制度選択肢がありうるのではないか、といった議論を振り向け、立法設計の再考を迫っていく道が考えられる。

4 - 2 - 3 Results Frameworkの作成プロセス

問題は、こうした横断的な比較枠組みの作成プロセスである。第一に、日本の法整備支援自身のResults Frameworkを作成しなければならない。かかるResults Frameworkは、まずは基本的に国別援助プログラムの中核課題に沿って上位政策課題を設定したうえで、次にかかる上位政策課題を具体的なプログラム群に落とし込み、さらに演繹的な制度設計へと落とし込んでいく段階的作業を要する。このうち上位政策目標からプログラム群を導き出していく過程では特に、受入国側の政策決定レベルとの政策議論が繰り返される必要がある。またこうした政策議論や続く

詳細設計のプロセスでは、専門家の関与は不可避であり¹⁰⁵、また専門家を加えた周到な現地実態調査が求められよう¹⁰⁶。

なおここで国別援助プログラムにおける法整備支援の上位政策課題とは、体制移行諸国では主に「市場経済化」であろうし、その他一般の途上国では、ミレニアム開発目標第12項に由来する「グッド・ガバナンス」「法の支配」といったスローガンを受けることになる。いずれにしてもこうした本来的に解釈を含む語彙に、明確な政策論的定義を与えることこそが、Results Frameworkにおける第一の課題である。すなわち上記「市場経済化」の解釈が多様であり得たと同様に、「グッド・ガバナンス」や「法の支配」の解釈も確定してはいないのであり、必ずしもミレニアム開発目標第12項が示唆するとき規制緩和型グローバル・スタンダードの採用に帰一するとは限らない。

この意味でResults Frameworkの作成プロセスは、日本の法整備支援自身が自らの政策方針を明確に設定するチャンスを与える、重要な作業階段となろう。現地社会経済に適合的な「市場経済化」とは「グッド・ガバナンス」とは「法の支配」とは何か、の根本的議論を経て、日本法整備支援自らの上位政策目標が生み出されるべきである。

第二に、かくして生み出された日本のResults Frameworkを他ドナーに提示し、同様の情報を交換しあう。各ドナーも国別プロジェクト評価や結果重視マネジメントが喧伝される現在、Results Frameworkに取り組みつつあり、少なくともプロジェクトごとのログ・フレーム作成や評価も必須とされていくはずであるから、情報交換は案ずるほど難しくはあるまい。こうした情報交流が基盤となって、各種Results Frameworkを横断的に比較しあう忌憚のない議論がドナー間で、また受入国側を交えて開始されていくことが可能となろう。

4 - 3 司法制度の認識枠組み

4 - 3 - 1 先行研究の限界

司法改革支援は、法整備支援における当初の立法改革依存方針の限界が露呈し、むしろ立法の「実施」促進に関心が集まるなかで、しだいに支援全般における比重を増している。立法改革が政策選択そのものであり、法制モデル間の対立がむき出しに現れるのに対して、司法改革は、より政策対立の少ない技術支援的な領域とみられやすいが、実際には司法制度のありかたそのものをめぐる避けられない政策選択を伴うことは、第2章の各種事例にみたとおりである。こうした司法改革支援に伴う政策判断の選択肢を比較検討する認識枠組みを提示することが、本節の狙いである。

司法改革支援が、上述のように立法の「実施」強化の文脈で重視されていることからすれば、

¹⁰⁵ 従来、日本の法整備支援の立案に参加する専門家は、実定法学者に限られてきた。個別活動レベルのPDM作成にはそれで十分であろうが、政策論に由来するResults Frameworkの作成にあたっては、開発研究・移行研究・地域研究の専門的知見を組み込むべく「法と開発」「アジア法」などの専門家を導入することが強く求められる。

¹⁰⁶ 上出の中国企業法・経済法支援プロジェクトにおける事前評価報告書は、既存の法制度状況の問題点を詳しく洗い、また受入国側に立法政策論の所在を精緻に問いただしているなど、徹底した現地調査の例であろう。

司法改革をめぐる理念・政策課題の異同を検討していくにあたり、法の「実施」のいくつかの態様を分類し、その態様に応じた司法の役割の相違を確認する視点が有用と考えられる。

このような法の実施態様の分類については、実は先行研究が少なくない。例えば上記のPistor and Wellons (1998)における法制の4分類「国家・裁量主義 国家・ルール主義 市場・ルール主義 市場・裁量主義」は、実体的配分原理の相違を論じているのではなく、法の実施態様(行政国家的な法の実施か、私的契約自治に沿った司法による契約履行か)に着眼した分類にほかならない。また上記のShleifer et al. (2003)の「新比較経済体制論」における法制の4分類「国家所有 行政的实施 民事裁判による実施 私的自治・リバタリアン」も、Pistor and Wellons (1998)に酷似した法の実施態様の分類であり、ただこれら異なる態様間の優劣を論じるにあたって、Pistor and Wellons (1998)のごとき法発展論的検証ではなく、社会リスクの最小化という一定の判断基準を持ち出す点に相違がある。両論とも、あくまで法の実施態様を論じ、その範囲で私的自治優位型制度を是と結論づけることを通じて、間接的に、実体的規範選択においても私的自治最大化・規制緩和的な法制モデルの優位性を印象づけようとする論とみることが可能であろう。

他方で、法の実施態様にかかわる「指標化」の試みもまた数多く存在する。いずれも大規模なプラント輸出やBOT方式インフラ開発事業のフィージビリティ・スタディで採用されてきたカントリー・リスク調査手法に影響を受けている。Economic Intelligence Unitの“Country Risk Service & County Forecast”、Standard & Poor’s DRI/McGraw-Hill (DRI)の“Country Risk Review”、Political Risk Services (PRS)の“International Country Risk Guide (ICRG)”といった著名なカントリーリスク指標は、「法の支配」「私的契約の履行度」「腐敗」といったいわゆるガバナンス指標を含んでいる。前章で触れた世銀の‘Country Policy and Institutional Assessment: CPIA’もこうしたカントリーリスク指標に直接影響を受けている。しかしこれら指標は基本的に現地通の投資家・実務弁護士などへのアンケートに依拠する主観調査であり、その浸透度にもかかわらず客観性に限界がある¹⁰⁷。たとえ特定国の経年変化をみるうえで有用であり得ても、国際間の横断的比較にはまったくそぐわない。

4 - 3 - 2 法の実施態様の比較枠組み

表4 - 2では本稿独自に、上記Pistor and Wellons (1998)やShleifer et al. (2003)による法の実施態様の比較枠組みに示唆を受けながらも、これらを独自に詳細化する認識枠組みを提示している。

すなわちこれら先行研究の分類は概括的にすぎる。例えばこれら研究が一律否定的に位置づける行政国家的な法の実施態様は、決して一様ではなく、立法機関が行政裁量に包括委任する重度に介入主義的な態様と、明確な法律の根拠を求め行政行為も準則化し行政監視制度も充実した介入制限的な態様とでは、Shleifer流にいう「独裁」リスクの度合いにおいて大いに差があり、別分類を要するはずである。また市場型の法の実施態様も決して一様ではなく、民事実体法の精緻

¹⁰⁷ Kaufmann et al. (1999) p. 5は、これら指標が大変な高額にもかかわらず多くの顧客に購入・利用されている現実が指標の有用性を裏付けていると、苦しい正当化を図っている。

さの度合いや司法による立法・契約解釈の自由度、あるいは訴訟手続における当事者主義の深度、といった諸側面で、いわばShleifer流にいう「無秩序」リスクの差に応じた分類を要するはずである。例えば少なくとも、市場経済化諸国にみられる立法府中心の民主集中制を重んじ司法解釈を倦厭する立場、法典主義諸国でみられる体系的な法典解釈技法の発達、英米法諸国が許容する司法・ADRの場を通じた柔軟な紛争解決、といった民事法の実施態様の相違は度外視できない¹⁰⁸。また刑事的な法の実施態様も、警察国家的な裁量的監視手段である場合と、裁量を最小化し人権擁護を追求する立場では制度設計が大いに異なり、いわばShleifer流の「独裁」リスクの度合いに沿って再分類の余地がある。

こうした配慮に従って、本稿では表4-2のように、まずは法の実施態様の分類として、行政的实施・民事的实施・刑事的实施に大分けした¹⁰⁹。さらに詳細分類として上述のように、「行政的实施」について、立法機関が行政裁量に包括委任する重度に介入主義的な態様と、明確な法律の根拠を求め行政行為も準則化し行政監視制度も充実した介入制限的な態様を細分類している。また「民事的实施」について、立法拘束的な民事訴訟（強行法規中心の実体法規規定；司法独裁の制限；職権主義的訴訟手続）、中間的な民事訴訟（強行法規で基本原則提示；法典解釈技法の発達；当事者主義尊重の訴訟手続）、私的自治的な民事訴訟（任意法規中心で契約自治尊重；「善と衡平」流の柔軟解釈；当事者主義徹底の訴訟手続）といった3分類を想定している。また「刑事的实施」については、国家管理手段たる刑事訴訟と、私的自治保障たる揭示訴訟に分類している。

各国の立法方針は実際にはこれらの実施態様の中の択一的な選択ではなく、相互の組み合わせの妙で成り立っている。上記Pistor and WellonsやShleifer et al.などの先行研究では、各国制度をあたかも択一的選択の（単線的な）変遷過程であるかのごとく単純化を図るため、組み合わせの全体構造を確認できない。表4-2はそうした組み合わせの千差万別を全体的に把握できる意味で、一つの有用な認識枠組みであると考えられる。すなわち、立法機関がある政策判断を実体的内容として定立し、かつ具体的規範として実現するうえでの立法方針は各国多様であって、典型的には行政法規中心に行政機関による政策実施義務に委ねる行政国家的な道、これとは逆に私的自治を重視し任意法規を中心に立法しつつ、ミニマムな禁止行為に限って犯罪と構成し刑事規制する道、両者の間で私的自治を尊重しつつも一定の政策判断で介入する強行法規を用意し、その実現について民事訴訟を中心とする私的権利実現機会を充実させる道、などのタイプ分けが可能であろう。従って司法制度支援に際しては、対象国のこうした法の実施態様の全体的特色の理解を踏まえたうえで、ともに改善の方向性を語り合う必要があり、本稿の枠組みはその一助となりうるのではない。

4-3-3 司法改革の異なる政策意義

さて以上のような法の実施態様の違いに応じて、次に司法改革支援が含む、複数の異なる意義

¹⁰⁸ 金子（2004f）参照。

¹⁰⁹ こうした法の実施態様に注目した分類は、最近の日本の法哲学・憲法学・民法学などで領域横断的に活発な論争がある「市場と法」をめぐる議論でも共有されている。例えば長谷川（2001）、法律時報75巻1号特集（2003）「市場の法律学」、大村（1995）（1998）、吉田（1999）、曾野（1999）、藤田（1999）など。

づけを確認することができる。

第一に、「行政的实施」の文脈における司法改革の意義として、司法による行政監視機能（judicial review）の構築が浮上する。特に法律の根拠を明示した行政介入制限的な立法方針のもとで、こうした司法の行政監視機能への期待はいっそう高まると考えられる。こうした司法審査機能の発現にとって、国法の統治機構における「司法府」の行政府からの独立が必須の制度条件となる。

第二に、「民事的实施」における司法改革の意義は、私権実現の手續保障に収斂される。ただし私権実現手續の制度選択にも多様性がある。表4-2で試みた3分類に従うならば、立法拘束的な民事訴訟タイプでは、司法の役割は厳密かつ機械的な法適用に限定され、必須の制度条件は、公正裁判を担保する厳密な訴訟法、法曹訓練、判決の質的監視制度などの技術的課題が中心となるだろう。中間的な民事訴訟タイプでは、司法の役割として、法典主義の拘束のもとにありながら社会的要請変化に応じた柔軟な紛争解決を可能にするバッファー的役割が期待され¹¹⁰、その制度条件として、「裁判の独立」を守る身分保障、またその手續的な砦ともいふべき訴訟法整備や上級監督審などの圧力排除、法曹教育における法解釈技法の洗練、などの要請が挙がってこよう。最後に、私的自治的な民事訴訟タイプでは、司法の役割は私的契約自治の履行可能性を保障する柔軟迅速の紛争解決そのものにある。制度条件は裁判官の独立保障に収斂され、任官制度の透明化や身分保障などに特化すると考えられる。

第三に、「刑事的实施」においては、国家管理手段としての刑事的实施を想定する場合でも、一連の権力発動機構である警察・検察・裁判所を通じて、司法制度の効率化・規律・訓練・手續整備などの制度課題が浮上する。私的自治保障としての刑事的实施を想定する場合はさらに、人権擁護に立った刑事訴訟法の見直しが重大な課題となるであろう。

このように法の実施の異なる側面に応じて、司法制度に期待される役割の多義性を確認することができる。こうした認識枠組みのもとでは、各ドナーが推進する司法支援が、どのタイプの法の実施態様を前提としたメニューであるのか、相互に矛盾しあう前提に立ってはいないか、受入国の現実にとって適合的な法の実施態様を前提としているのか、といった政策判断の可否の検討が一定程度可能となるであろう。例えば、カンボジアで日本の支援する法曹教育が民事法典の実施基盤整備である点の理解が共有されるならば、商事特別法廷を推進するカナダの私的自治型民事訴訟観との関係でどう管轄権の境界を設けるか、また刑事的实施の文脈で法曹教育を進めるフランスとどう連携できるか、といった政策判断がより協調的な相互理解のなかで可能になるはずである。ひいては各ドナーの関心領域を総合図式化する共同のResults Framework形成への基盤ともなろうと考えられる。

¹¹⁰ 瀬川（1990）参照。

表4 - 2 法の実施態様のバリエーション

法の実施態様	制度的特色	司法改革への要請
行政的实施： 基本思想：行政国家 実施主体：行政 実施根拠：行政委任立法 実施手段：行政命令 行政強制、行政罰・行政刑法	介入主義的態様： ・包括委任・行政裁量 ・脆弱な行政監視制度	いかなる行政監視制度を構築するか？
	介入抑制的態様： ・法律の根拠、準則化 ・行政監視制度の強化 行政訴訟：行政裁判所型 司法審査型 監査／オンブズマン／情報公開他	行政裁判所改革 「司法府の独立」
民事的实施： 基本思想：私権保障 実施主体：紛争当事者 実施根拠：民商事実体法 + 民事訴訟法 実施手段：民事訴訟 私権実現	立法拘束的な民事訴訟： ・強行法規中心の実体法規定 ・司法独裁の制限 ・職権主義的訴訟手続	機械的法適用技術： 訴訟法整備・法曹訓練・判決の質的監視制度
	中間的な民事訴訟： ・強行法規が基本原則を提示 ・法典解釈技法の発達 ・当事者主義尊重の訴訟手続	司法による法典解釈： ・「裁判の独立」= 身分保障、訴訟法整備、監督審など圧力排除 ・法適用解釈技法の訓練
	私的自治的な民事訴訟： ・任意法規中心・契約自治 ・「善と衡平」流の柔軟解釈 ・当事者主義徹底の訴訟手続	紛争解決の積極主義： 「裁判の独立」= 任官制度の透明化、身分保障
刑事的实施： 基本思想：強制 実施主体：司法（警察・検察・裁判所） 実施根拠：刑法・刑訴訟法 実施手段：刑事手続 刑事課罰	国家管理手段たる刑事訴訟：	・警察・検察改革
	私的自治を支える刑事訴訟： ミニマム明確な刑事実体法（罪刑法定主義・構成要件主義）	・刑訴訟改革 ・警察・検察改革 ・「裁判の独立」

4 - 4 政策評価の具体論

4 - 4 - 1 上位政策論のカスタマイズの要請

上記で選び取られた政策判断を実現していくうえで、現地社会に適合的な法制設計を探究するカスタマイズが追求されねばならない。こうしたカスタマイズの探究過程では、支援現場が推し進めている法制設計がはたして上位目標に適合的であるのか、常時点検・検証を可能にするいわば「政策マネジメント」が不可欠である。

こうした意味での政策マネジメント・サイクルを実現する手法として、「政策評価」は、法整備支援の心臓部ともいえるべく不可欠な重要性を持つと考えられる。なぜなら政策課題の実現にとってどのような法制設計が最適か（政策課題と法制設計との因果関係）は科学的な解答が確定されてはならず、日本自身を含む先進諸国でさえ常に試行錯誤のなかで、古今東西の比較法知識や法制史知識を参照しつつ暗中模索を続けている。開発途上国・移行国の制度構築においても、どのような法制設計が政策課題の実現にとって最適かの画一的結論は存在せず、一次的なアウトプットがそのまま妥当するという保障はあり得ないのであり、よりよい法制設計が「政策マネジメ

ント」の試行錯誤のなかで探究されていくしかない。

さらに「政策評価」の結果は可能な限り公開され、学術的な批判活動にさらされ、一連の知見が法整備過程にあるすべての国々に、またすべてのドナー間にフィードバックされ共有されていくべきであろう。法制設計のもたらす効果の計測をめぐっては、4 - 1で述べた先行研究の第二のタイプが、地道な実証研究を継続しているが、蓄積はまだ不足している。しかし世界各地で実施される法整備支援事業の件数は多く¹¹¹、それら事業の一つ一つがしっかりした実証的な評価を経るならば、研究蓄積は格段に増加しよう。

ではこうした意味での「政策評価」の手法はいかなるものか。端的には、支援成果（アウトプット・アウトカム・インパクト）を、上位の政策目標との関係で直接的に評価する指標・手段の導入である。既往のPDM^Eに基づく一般的なプロジェクト評価手法では、評価用の「指標」が上位目標・プロジェクト目標・アウトプットそれぞれのレベルで独立完結的に設けられており、相互に関連性が薄いことから¹¹²、例えばアウトプット・レベルの指標がいかに高い評価を示しても、それが上位目標レベルの評価に寄与しているのか否か評価され得ない。そこで上位目標とアウトプット・アウトカム・インパクトとを、意識的に牽連させる評価手法が必須と考えられる。

4 - 4 - 2 「アウトプットの政策評価」 各論レベルの妥当性評価

第一段階は、アウトプット・レベルの政策評価である。法整備支援におけるアウトプットとは、立法支援・司法支援の直接の結果である立法条文や法曹訓練カリキュラム・教科書といった第一次的成果物にほかならない。アウトプットの政策評価とは、すなわちこうした成果物を政策課題を基準に照合する「妥当性評価」にほかならない。当然ながら単にアウトプットを生んだか否かの点検では済まず、アウトプットと政策目標との一次的整合性、またアウトプットと現実の結果との齟齬原因についての事実的検証を含むべきである。

この評価の不可欠の前提として、PDM作成段階において、上位目標 プログラム目標 プロジェクト目標 アウトプットへと論理連続的に下り至る立案を行い、もってアウトプットが上位政策判断を受けたどのような具体的な詳細設計を達成すべきか、各論的課題を明定しておくことが不可欠である。評価はかかる課題が実現されているかを技術的にチェックする専門家による読解的点検が主となるであろう。

具体的にはすなわち、日本からの支援内容と、実際に成った立法などの成果との詳細な対照表を作成し、齟齬の生じた箇所についての当否や原因究明を、上位政策判断を基準として徹底検証する作業である。検証過程は定性的評価が中心となるであろう。またこうした作業は決して現場の自己点検にとどめず、第三者の専門的 point check を経る仕組みが必要である。そのうえで受入国側や関係ドナーに開示し、次なる政策議論に結びつけていく重要な土台となすべきである。

なおこうしたアウトプット評価の結果として、日本側支援が十分受け入れられていないことが判明する局面では、受け入れられないことへの抗議でも隠匿でもなく、なぜ受け入れられなかつ

¹¹¹ アジア地域だけでも2003年時点のオン・ゴーイングの実施件数は267件に達する。ADB（2004）。

¹¹² 例えば上出のベトナム法整備支援フェーズで、アウトプット・レベルの「セミナーの理解度70%」といった指標が、上位目標の「市場経済化の法制構築」に直接結びついていない。

たのか原因を探る調査が積極的な意味で不可欠である。そうした調査過程でむしろ現地慣行を含む合理性が浮かび上がり、当初の制度設計の修正を迫ってくることも大いに考えられよう¹¹³。

日本の既往事業では、「妥当性」評価はあくまで上位政策目標が国別援助計画などに整合的であるかといった抽象的なレベルの記述に終わっており、具体的なアウトプットに関する「妥当性」評価は見受けられない¹¹⁴。ただし法務省関係者によれば個別の活動ごと（例えば民事訴訟法典や破産法といった個別立法ごと）にはアウトプット（例えば立法草案コメント）の実現度合いを示す成果対照表が作成されている模様であるが、部内の反省資料たるにとどまり、また当初の政策判断が詰められないなかでの帰結であるので、齟齬箇所の当否や原因究明にとっての明確な基準がないことから、反省もうやむやな形で終わっているように見受けられる。少なくとも公開されたプロジェクト評価報告書のうえでは、そうした個別活動ごとのアウトプットの内容面に立ち入る記述はまったく見当たらず、意識的に避けられている感があり、単に立法支援・司法支援の手続的な進捗に関心が払われているのみである¹¹⁵。支援のアウトプットそのものの政策評価は、政策型支援にとっての評価点検の基本であり、また法整備支援の理論研究に貢献する重要な情報蓄積機会であり、意識して実施され、公表されていく必要があるだろう。

4 - 4 - 3 「アウトカムの政策評価」～ログ・フレームの有効性評価

政策評価の第二段階はアウトカムの評価、すなわち上記の第一次的成果物としての立法条文や法曹教育カリキュラムといったアウトプットが、単に提供されただけでなく、実施され、初期の効果を発現しているかの「有効性」評価である。第一段階でアウトプットについての「有効性」を評価するとともに、第二段階で、PDM立案上のプログラム目標・プロジェクト目標からアウトプットへ下り至る詳細設計の演繹的妥当性を検証する意味で、ログ・フレーム自体の「有効性」評価が行われる。政策型支援における結果重視の修正サイクルを動かしていくために不可欠のプロセスと考えられる。

こうした有効性評価の手法として、立案過程における適切な指標設定と継続的なデータ収集は必須である。ここで指標は、上位目標からアウトプットへ下り至る各段階での論理的因果関係を反映し、かつ外生要因の少ないミクロ的指標が選択されねばならない。

具体的に表4-3は、市場経済化の法制度基盤構築を究極目標とし、コーポレート・ガバナンス強化をプログラム目標とする支援を想定した仮想例のPDMである。ここで第一段階として、アウトプットの評価指標欄では、プロジェクト目標を具体的に敷衍した実現目標として「国有企業の財務自律性の向上」「少数株主権の拡大」「債権者の情報開示拡大」などといった点検項目を立て、これらを反映する指標を想定しておき、企業サンプル調査からこうした実現目標の達成度を確認する仕組みを想定している。もってアウトプットの具体的な各論項目に対応したプロジェクト目標の達成度、すなわち「有効性」が検証される仕組みである。

第二に、プロジェクト目標の評価指標欄では、上位のプログラム目標を論理的に受けた「投資

¹¹³ 木村（2006）

¹¹⁴ 例えば、国際協力機構アジア第一部（2002）p. 29。

¹¹⁵ 国際協力機構アジア第一部（2002）pp. 24-25ほか。

効率」「資金調達額」などのミクロのパフォーマンス指標を採用し、アウトプット（コーポレート・ガバナンス制度）の導入前後で指標の変化を計測しようとしている。もって上位課題を各論的な詳細設計に落とし込んでいく過程の設計の有効性が点検され、修正をも促すことになる。

アウトカム評価では、このように評価指標を、上位政策目標 プログラム目標 プロジェクト目標 アウトプットへと下り至る論理階梯の演繹的な流れに沿って、立案当初から具体的に織り込んでおくことが必須である。現状のPDMでは第1章に挙げた諸例にみるように、各レベルの評価指標が上位レベルとのなんらの関連性もなく設けられてきたのであり、アウトプットを出したか否かの点検にはなり得ても、アウトプットのもたらす効果を、上位目標を基準に判定するアウトカム評価の基準とはなしにくい仕組みであった。

4 - 4 - 4 インパクトの政策評価

政策評価の最終段階は、上記の第一次的成果物としてのアウトプットが、さらに中長期的にどのような効果を経済社会にもたらしているか、またそうした効果が上位政策目標に照らして妥当な帰結といえるか否かを点検するインパクトの検証過程となる。

このようなインパクトの政策評価は、実は上位政策課題をカスタマイズする法整備支援の「政策マネジメント」にとって、心臓部ともいえるべく不可欠な重要性を持つと考えられる。なぜなら政策課題と法制設計との因果関係（どのような法制設計が政策課題の実現にとって最適か）は科学的に確定されてはおらず、日本自身を含む先進諸国でさえ常に試行錯誤のなかで、古今東西の比較法知識や法制史知識を参照しつつ暗中模索を続けている。開発途上国・移行国の制度構築においても、どのような法制設計が政策課題の実現にとって最適かの画一的結論は存在せず、第一次的なアウトプットがそのまま妥当するという保障はあり得ないのであり、よりよい法制設計が「政策マネジメント」の試行錯誤のなかで探究されていくしかない。その際の指針として、中長期的なインパクトの計測結果は極めて重要な示唆を与えるだろう。

なお法制設計のもたらすインパクトの計測をめぐることは、4 - 1で述べた先行研究の第二のタイプが、地道な実証研究を継続しているが、蓄積はまだまだ不足している。しかし世界各地で実施される法整備支援事業の件数は多く、それら事業の一つ一つがしっかりした実証的な評価を経るならば、研究蓄積は格段に増加しよう。

インパクトの政策評価は、中長期に及ぶ傾向性の観測であるだけに、客観性を帰するべく極力、定量的な手法が求められると考えられる。定量的手法にはデータ収集が不可欠である。従って当初の立案段階から、適切な「指標」を明示し、そのためのデータ収集・実態調査を計画中に明確に織り込むこと必要である。

では具体的にいかなる指標の設定が求められるか。ここで評価の目的は、支援のアウトプットが、上位の政策目標・プログラム目標に照らして妥当な中長期的帰結をもたらしているか否かの因果関係（ないし相関関係）を点検する点にあるから、評価の指標は、上位政策目標と現実のアウトプットとの間の演繹的関連性を反映するものでなければならない。アウトプットとの牽連性を欠く抽象的な指標を採用しても、なんら実益はないというべきである。

表4-3 コーポレート・ガバナンス改革の政策評価マトリクス（ベトナムの仮想例）¹¹⁶

制度設計の立案	評価指標（試案）
究極目標：市場経済化の法制基盤構築	企業設立数増加、設備投資総額増加、総売上高増大など
<p>プログラム目標：市場経済化に資するCG制度の構築と実施促進 （現地事情調査によるCGの問題点：国有企業と主管行政の癒着・監視不足、会社化企業の監視不足、民間企業の閉鎖的ファミリー経営、民間企業の金融アクセス不足）</p>	<p>究極目標を受けた達成度評価：CGモデルの導入の前後比較、また導入企業／非導入企業の比較にみる、企業設立数・設備投資総額・総売上高などの差異</p>
<p>プロジェクト目標： 国有企業のCG制度適用・実施 会社化した旧国有企業のCG制度実施促進 民間企業のCG制度実施促進 金融法制基盤の構築・実施 競争促進</p>	<p>下記評価項目につき、企業データベース調査： 国有企業の経営指標（投資効率など）導入／非導入比較 会社化企業の経営指標、導入／非導入企業比較 民間企業の経営指標、導入／非導入企業比較 民間企業向けの融資額増加、制度導入前後比較 産業組織論による市場構造指標、制度導入前後比較</p>
<p>アウトプット（制度設計各論）： 国有企業CG： ・国有企業法による所有・経営の分離。株主による監視強化。 ・国有企業法による第三者的監視の制度化（労働者経営参加、債権者への情報開示・異議・倒産手続、企業登録制度ほか）</p> <p>会社化企業CG： ・株式会社の市場的規律（情報開示・M&A規制など） ・株式会社・有限会社の株主總會の手続適正化、少数株主権の強化、株主アクティビズム ・株式会社・有限会社の内部監査制度の適正化 ・株式会社・有限会社のステークホルダー監視の制度化（労働者経営参加、債権者への情報開示・異議・倒産手続・経営責任追及） ・株式会社・有限会社の行政監視（会社登録他） ・株式会社・有限会社の取締役責任追及制度（追及権限根拠・免責・追及手続）</p> <p>民間企業CG： （上記と同様）</p> <p>金融法制： ・企業法における債権者の情報アクセス・異議手続 ・民法典／土地法による不動産担保制度の整合的構築、不動産登記制度の貫徹 ・動産担保制度の整合的構築 ・現行破産法の債権回収利益に依拠した見直し</p> <p>競争促進 ・競争法（カルテル・支配的地位濫用ほか）の実施体制やガイドライン策定による実施強化</p>	<p>プロジェクト目標の達成度を意識した評価指標： サンプル企業調査（導入企業／非導入企業） ・経営自由度の拡大（定款上・現実面） ・株主権による経営監視契機の増大 ・財政自律度の向上 ・労働者経営参加の実質化 ・債権者への情報開示・異議申立てなどの実態 ・企業登録制度の実施実態</p> <p>サンプル企業調査（導入企業／非導入企業）・事例調査 ・市場規模・環境、情報開示規則内容 ・少数株主権の種類、行使要件の難易度 ・少数株主組織化（委任状争奪戦など）や機関投資家の実態 ・株主代表訴訟の頻度 ・監査制度の社会的評価・事例 ・労働者経営参加の実態、その他労働者権利の実現度 ・債権者による破産申立・経営責任追及の事例</p> <p>経営責任追及の事例（含む派生訴訟の頻度・実例） ・経営責任の追及手続や免責制度の運用実態</p> <p>サンプル企業調査（導入企業／非導入企業） （上記と同様）</p> <p>企業および金融機関へのインタビュー調査 ・債権者の情報アクセスの実態 ・不動産担保の利用増加、また問題点</p> <p>動産担保制度の利用度、また問題点 ・現行倒産制度の利用度、また問題点</p> <p>事例研究。競争行政・国有企業・民間企業へのインタビュー ・カルテル規制件数（通告・処理・課罰）、事例と社会的評価 ・支配的地位濫用規制件数（同上）、事例と社会的評価 ・合併規制件数（同上）、事例と社会的評価</p>

¹¹⁶ 金子（2005b）においてコーポレート・ガバナンス制度構築の評価手法を検討した例を転載した。

例えば表4 - 3にみるように、市場経済化の法制度基盤構築を究極目標とし、コーポレート・ガバナンス強化をプログラム目標とする支援仮想例を想定してみる。上位目標の中長期的達成度としてのインパクトを計測する指標としては、アウトプットであるコーポレート・ガバナンス諸制度と直接関連性のある「企業設立数・設備投資総額・総売上高」などのミクロ的数値を採用しており、アウトプットの導入前後におけるこれら数値の変化に注目している。ここで有意な相関性・因果関係の示唆が得られれば、インパクトを推論することができる。

もしここで指標として、例えば「経済成長率」のごときアウトプットと直接関連性のないマクロ的数値が採用されるならば、たとえ興味深い有意の数値変化があろうとも、アウトプットとの直接的なつながりを欠くため、なんらインパクトの示唆を引き出すことはできない。第1章で参照した日本の先行事業のPDMでは、上位目標の評価指標が現実のアウトプット・レベルとは抽象的に切り離されて設定される例がほとんどであり¹¹⁷、国際機関の評価事例にも同様の傾向が見いだされ¹¹⁸、いずれもインパクトの評価可能性を阻んできたと思受けられる。

以上「政策評価」は単に個々の法整備支援の案件管理上のみならず、実証成果を国際的に蓄積し共有しあっていく意味でも非常に重要な課題であるが、問題は、いかにこうした「政策評価」を法整備支援過程で必須の作業として織り込んでいくかである。前章までにみたように、結果重視マネジメントが喧伝される現在なお、法整備支援領域の評価は立ち遅れており、主要ドナーの間ですら評価用のデータ収集もおぼつかない段階である。おそらくこうした「政策評価」は現場サイドに委ねることなく、評価専門部署を介して、そうした評価の必要性を認識する「法と開発」研究の専門家などに委ねていくことが必要であると考えられる。この問題は、日本ODA法整備支援の体制をめぐり、4 - 5で述べる。

4 - 5 政策論の共同へ向けた日本の役割

4 - 5 - 1 外交レベルのイニシアティブ

以上のような政策選択の比較認識枠組みを改良・利用し、受入国との間で、またドナー間で議論基盤として共有しあいながら、立案・評価過程の適正化を通じた結果重視マネジメントを実現させていくことが期待される。本稿全体のまとめに代えて、最後に、こうした結果重視マネジメントを実際に導き出していくうえでの日本ODA法整備支援の具体的な組織面の改善課題に言及したい。

第1章、第2章で浮き彫りになったように、法整備支援の立案過程において政策問題は支援現場に事実上包括委任される傾向があり、支援現場はその受け止めに苦慮してきた。支援現場がいかに最善の専門家を揃えた合議制の専門部会体制を整え、緻密な政策議論支援を行っても、受入国の立法過程・司法改革の場に受け入れられていかない局面が起こり得た。そこで一つの望まれる方向性として、政策問題はより高度の外交レベルで論じられ、法的効力を有する外交文書のな

¹¹⁷ 例えば同じくコーポレート・ガバナンス領域を扱う案件として、中国経済法・企業法整備プロジェクトPDM参照。

¹¹⁸ 同じくコーポレート・ガバナンス領域の支援事業において従来型の評価指標の限界をとくADBの評価報告書ADB(2003a)に示唆を受けた。

かで支援開始当初から一定の方針の明示を行うべきである。この過程で、上述した比較認識枠組みが大いに役立つはずである。

ただし問題は、こうした上位の外交レベルによる具体的な関与形態である。例えばベトナムにおける米国STAR Projectのごとく強制装置付きの通商協定のコンディショナリティで強制する形態は、要請主義の日本援助にはまったくなじむまい。そこで、上記に述べた法制設計方針の総合的な見取り図であるResults Frameworkを、受入国・関係ドナーとの周到的な政策議論を経て合意し、最終的に外交文書として確認しあう方向性が妥当ではないか。こうしたResults Frameworkは、受入国との関係では、国別プログラムを垂直的に受ける関係に立つし、また他ドナーとの水平的関係ではCG会合傘下の法整備支援部会などの情報交流機会に対して開かれた関係を保ちながら、形成されていくべきであろう。外交レベルでこのような受入国・他ドナーとの緊密な連絡関係を維持するためには、一案として、大使館に法整備支援専門の法務アタッシェを常駐させる体制が強く求められよう¹¹⁹。また第二に、日本側専門部会の代表幹事クラスの実定法専門家、さらには現地開発事情に詳しい「法と開発」専門家が、こうした外交レベルの政策論の場に関与することが求められよう。従来までは森嶋昭夫教授や竹下守夫教授といった大家が専門部会座長というまさに支援現場の最前線で活躍されながらも、その営為が外交レベルで浸透しないという、支援組織体制の矛盾が大いに見受けられた。これら専門家の精緻な政策論が直接、上位外交レベルに持ち込まれる必要があるはずである。

なお従来型のPDM自体も一つの外交文書であり、新たにResults Frameworkを云々するまでもなく従来型PDMの改良で済む話ではないかという指摘も聞かれる¹²⁰。しかし個別のPDMは本来的に現場主体でボトムアップに作成される案件管理の手段であり、上位政策論から演繹を行う手続プロセスは新たに構築せざるを得まい。第1章で検証したように、現在に至る法整備支援においてはいずれも、従来型のPDM上で演繹的政策論が実施されてこなかった現実がある。4-2で検討したようにResults Frameworkの作成という手続的プロセスを意識的に介することで初めて、国別プログラムを受けた明確な政策論的定義が可能となると考えられる。

しかもこうしたトップダウンの演繹的手続プロセスの緊要性は、特に2004年4月以降の独立行政法人化に伴うJICAの機構改革を契機に高まったと考えられる。すなわち機構改革に伴って法整備支援の統括が地域部の手元からはずれ、課題部（社会開発部ガバナンス・チーム他）と現地事務所とに委ねられるに至ったことで、法整備支援のノウハウと現地情勢理解とを具有する統括部門がなくなった。課題部では詳細な現地理解が不足するし、逆に現地事務所では法整備支援の機微に疎いという、二重の片肺飛行が起きる危険があると観察される¹²¹。こうしたJICA組織体制

¹¹⁹ この点は、2004年4月～2005年9月にかけてベトナム大使館公使として着任し法整備支援現場をつぶさに経験した香川孝三教授（神戸大学）による助言である。

¹²⁰ 2005年12月時点のJICA社会開発部ガバナンス・チームへのヒアリングによる。

¹²¹ 上出のJICAラオス事務所主管の企業法教科書支援がPDMにはない立法支援を展開した事例が一例である。既往の法整備支援が立法支援の政策判断をめぐる慎重な体制づくりにいかに腐心してきたかの経緯や、ラオスの従来の法整備がいかに各種ドナーの安易な立法支援に掻き乱されてきたかの教訓が、現場サイドに十分理解されない状況において、支援の先走りが起こったと考えられる。一方課題部は現地情報の不足から、現地事務所の方針にブレーキをかける介入判断を遠慮したのではないかと想像される。2005年に成立した企業法は内容的に質的問題が多く、支援アウトプットの正規の評価を必要としよう。

の現状に鑑みる限り、一国の制度構築の枢要にかかわる政策選択をJICA主体（事実上は現地事務所・派遣専門家主体）に形成することには、大きな問題を伴うと理解される。より正規の外交交渉の場に、法整備支援専門アタッシェ、日本側専門部会の代表幹事、さらに「法と開発」などの専門研究者が加わる専門的体制を持ち込むことによって、適切な演繹的立案・評価を動かしていくことが可能なのではないか。

4 - 5 - 2 ドナー間調整の進め方

上記のように外交レベルの専門的陣容を整えたうえで、次にResults Framework形成の鍵となるのは、ドナー間調整の成否である。ドナー間の政策志向が真っ向から対立しあう状況でいかに日本単独で整合的な政策立論を形成しても、結果は画餅に帰する。

ドナー間調整の方法は、最もドラスティックには、法整備支援の完全共同実施である。理論的には、統一されたResults Frameworkのもとで、必要資金を分担拠出しあってプールし、最適の実施主体を選考する、いわば究極のアンタイト化という選択肢すらあり得よう¹²²。しかしドナー間の政策志向が大きく分岐しあう現実のもとでは、統一Results Frameworkへの実現の道のりはあまりに遠い。強引な支援統一化はむしろ、世銀のCDF構想にみるごとく、特定の指導的ドナーの政策判断を強要するメカニズムともなりかねない。二国間ドナーが少数批判勢力として存続し続ける余地を残す意義があるはずである。

より現実的なドナー間調整は、逆説的なようだが、実は「ドナー間論争」であると考えられる。UNDPが進める共同計画のごとくあたかもドナー間が一枚岩であるかのような政治的演出は、何の効用もなすまい。むしろ各ドナーの持ち込む法制モデルがいかなる点で相違しあい、どのような政策的帰結の違いを予想させるのか、公明正大に論じる場こそ、相互の歩み寄りの契機ともなり、なにより受入国自身の主体的な法整備に向けた理解に資するはずである。

世銀などの国際機関の方針を見渡す限り、一方で人間開発・貧困解消・社会的資本といった公法的な配慮を語りながらも、かたや私法・経済法制領域においてはあたかも、一定のグローバル・スタンダードないし国際的ベスト・プラクティスが実在するかのような姿勢が定着しており、いわば公法的課題と私法的課題の二元分離化を行い、もって前者の含む規範的・政策論的な制度選択議論を敬して遠ざけることによって、後者のグローバル・スタンダードを推進する傾向が極まっている。こうした情勢のもとで、実質的な政策論の相違を改めて議論の俎上に載せるには相当の勇気を伴う。批判法学（Legal Critical Studies）などの学界議論では法整備支援における政策論不在を突く批判は多いが、しかし批判勢力の旗手はいずれも「ワシントン・コンセンサスの専行」¹²³、「現地インフォーマル制度の度外視」¹²⁴、「画一的私法による公法領域への価値侵犯」¹²⁵、といった抽象的な言説に終始し、具体的にどのような政策選択が是であり非であるかの点で言葉を濁してしまう。しかしながら法整備支援が結果重視マネジメントを意識するとき、制

¹²² 武田（2006）

¹²³ Trubek and Santos（2006）など。

¹²⁴ Jensen and Heller（2003）ほか。

¹²⁵ Kennedy（2001）ほか。

度設計の可否を現地経済社会の要請に発して具体論として論じていくことが、避けられない課題となる。

4 - 5 - 3 支援現場レベルの課題

上位の外交レベルが政策論に乗り出すからといって、支援現場の政策問題が減じるわけではない。むしろ政策判断の演繹の一貫性を意識した活動・投入がより精緻に意識されていかねばならず、各論的制度設計をめぐるカウンターパートとのやりとりのうえでも政策論を真っ向から論じていくことになるだろう。

またそうした政策論を成り立たせるためには、カウンターパートも末端行政レベルではなく政策決定権を有するレベルを選んで対応を進めていく注意を要しよう。そのためPDMの活動・投入計画の記載において、具体的なカウンターパートを指定し明示的に約定しておく必要性が考えられる¹²⁶。例えばベトナム・カンボジア・ラオスなどの立法過程が省庁間や政治過程との合議制で進む現実に鑑みれば、立法支援のカウンターパートは単に司法省・最高裁などの第一草案起草レベルにとどまらず、より上位レベル、さらに国会常任委員会・党法務委員会といった政策決定レベルの参加を含めていくことも求められよう¹²⁷。

さらに、全体に政策評価を意識した評価作業が比重を増すことであろう。4 - 4で論じたように、政策型支援の政策マネジメント・サイクルを稼働させていくにあたって、アウトプットに関する成果対照表や原因分析といった定性的自己評価と専門家による検証、アウトカムに関する初期の各論的な指標設定とその検証目的でのデータ収集、インパクト評価のための関連性の高い指標設定とその検証目的でのデータ収集、といった作業が不可欠の要素となっていく。またこうした評価結果を現地法曹・一般市民向けの公開セミナーのような開かれた議論の場に提供していくならば、現地主体のよりよい制度探究へ向けた重要な契機ともなるであろう¹²⁸。法整備が究極目標達成という「結果」へ向けられた不断の制度探究過程である理解に立つとき、法整備支援現場にとって、立案・活動投入のみならず、「評価」もまた欠くべからざる法整備サイクルの一環として意識されねばならないであろう。

ただしJICAの現状の組織体制にみるように、現地事務所は大幅な権限委譲を受けてかなりのパンク状態にあると見受けられ、通常の「プロジェクト評価」の実施ですら既に辟易しており、加えて「政策評価」実施を要求するならば、おざなりな作文ベースの対応にとどまることが大いに予想される。そこでおそらくこうした「政策評価」は現地事務所に委ねることなく、基本的に評価専門部署が主導して行っていくことが望まれ、特に政策評価の必要性を理解する「法と開発」研究の専門家などの採用を進めることが必要であると考えられる。ただし評価指標の必要データの蓄積は、現地事務所・現地派遣専門家の責任において常時続行することが必須であろう。

¹²⁶ 西村（2006）

¹²⁷ 第1章で参照した中国経済法、企業法整備プロジェクトでは、まさにこうした合議済みの上位意思決定レベルをカウンターパートとして取り込むことに成功している。

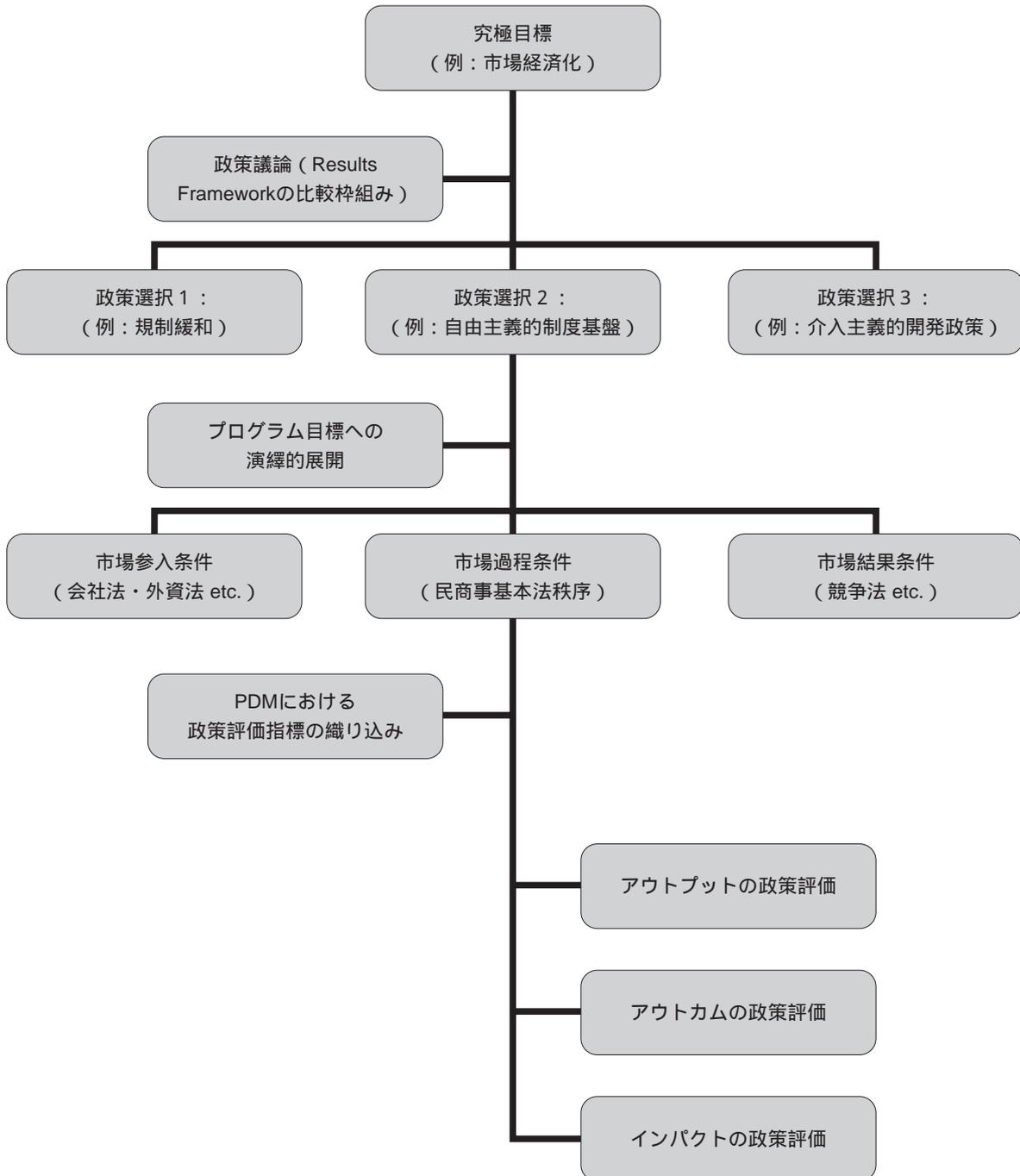
¹²⁸ 金井（2006）

4 - 6 おわりに

以下では総括に代えて、法整備支援における政策判断の整序に資する立案・評価プロセスの新たな流れを図示している。本研究報告では、第1章の立案・評価手法の点検、第2章の事例研究、第3章の他ドナーの動向把握、第4章の政策課題の比較認識枠組みの検討を通じて、法整備支援における結果重視マネジメントに資する、政策判断の適正化に向けた一定の提言を引き出すことを試みた。枢要をまとめれば、第一に、立法支援の立案過程では、上位外交レベルの政策議論、またドナー間の法制モデルの政策比較認識が不可欠の要素となること。その際に、異なる政策選択に応じた制度設計の相違を照合する一連のResults Frameworkの比較認識枠組みが有用でありうること。第二に、司法支援の立案過程においても、法の実施態様の選択肢に応じて司法改革の担う政策的役割が相違する点に着眼した総合的な制度理解が欠かせない要請であること。第三に、現実の支援実施過程では、上位政策判断を受けた演繹的整合性を確保しつつ、かつ現地社会適合的な制度探究・設計修正を進める課題があり、この課題を達成するうえで、支援のアウトプット・アウトカム・インパクトを上位政策目標に沿って判定する「政策評価」が不可欠の要素であること、などである。

以上のような知見が、公式開始10年を迎え本格的な点検過程に入った日本の法整備支援実務にとって、何らかの形で活用されることを期待するとともに、今後の法整備支援活動がアジア地域・移行地域で、また一部で呼び声の高いアフリカ地域なども視野に置いていっそう有意義に展開され、受入国の主体的な制度構築の側面支援に力を発揮していくことを祈念する。

図4 - 1 法整備支援における結果重視型の立案・評価サイクル（イメージ図）



参考文献

- 今泉慎也 (2002) 「タイの裁判制度改革の現状と課題」 小林昌之・今泉慎也編 『アジア諸国の司法改革』 アジア経済研究所
- 大村敦志 (1995) 『公序良俗と契約正義』 有斐閣
(1998) 『消費者法』 有斐閣
- 加藤新太郎 (2005) 「要件事実論の再生」 『ジュリスト』 1288号
- 金井真澄 (2006) 「ウズベキスタン法整備支援活動(倒産法) PDMの修正案」 (神戸大学大学院国際協力研究科2005年度講義「法整備支援論」 期末報告提言)
- 金子由芳 (1998) 『アジア法の可能性』 大学教育出版
(1999) 「タイ・インドネシアの企業倒産処理の現状」 『国際金融』 1024号
(2001) 『ラオスの経済関連法制の現状と協力の焦点』 国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団国際協力総合研修所
(2002) 『自由貿易時代の投資法制の課題：直接投資促進型の制度インフラへ向けて』 国際協力事業団客員研究員報告書、国際協力事業団国際協力総合研修所
(2004a) 「法整備支援における‘司法改革’再考 法の実施強化の視点から」 『国際開発研究』 13巻1号
(2004b) 『アジア危機と金融法制改革』 信山社
(2004c) 「市場経済化における法整備の比較考察 ベトナム・ロシア・中国 (1)(2)」 『国際協力論集』 12巻2号・3号
(2004d) 「ベトナム新倒産法の特色について」 『国際商事法務』 32巻11号
(2004e) 『法の実施強化に資する立法支援のありかた ミャンマー向け経済法制支援を素材として』 国際協力機構客員研究員報告書、国際協力機構国際協力総合研修所
(2004f) 「法整備支援における司法改革再考 法の実施強化の見地から」 『国際開発研究』 13巻1号
(2005a) 「ベトナム競争法の立法について」 『国際商事法務』 33巻5号
(2005b) 「アジア市場経済化のコーポレート・ガバナンス研究方法」 『国際協力論集』 13巻2号・3号
(2005c) 「法整備支援における司法改革支援の論点」 『神戸法学雑誌』 55巻4号
(2006a) 「アジア統合構想における法形成の選択肢 投資ルールを素材に」 アジア法学会編 『アジア法研究の新たな地平』 成文堂
(2006b) 「経済法制の共同構築への課題 投資・競争・知的財産権をめぐって」 新藤・平川均編 『東アジア共同体を設計する』 日本経済評論社
- 木村みのり (2006) 「ウズベキスタン倒産法注釈書作成支援プロジェクトにおけるウズベキスタンと日本の注釈書案の差異について」 (神戸大学大学院国際協力研究科2005年度講義「法整備支援論」 期末報告提言)

- 国際協力機構（2004）『プロジェクト評価の手引き2004改訂版』国際協力機構企画・調整部事業評価グループ
 （2005）『総合分析「国別事業評価」報告書』
- 国際協力機構中華人民共和国事務所（2005）『中華人民共和国経済法・企業法整備プロジェクト事前評価報告書』
- 国際協力事業団アジア第一部（2002）『ヴェトナム社会主義共和国重点政策中枢支援（法整備支援フェーズ）終了時評価報告書』
- 小林昌之・今泉慎也（2002）『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所
- 島田弦（2002）「インドネシアにおける司法改革」小林昌之・今泉慎也編（2002）『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所
- 瀬川信久（1990）「民法の解釈」星野英一編『民法講座・別巻一』有斐閣
- 曾野裕夫（1999）「商慣習法と任意法規」『ジュリスト』1155号
- 竹下守夫（2004）「カンボディアにおけるドナー間協力の課題」『ICD NEWS』14号
- 武田真美（2006）「カンボジアのプロジェクト・デザイン・マトリックス 法曹養成のために」（神戸大学大学院国際協力研究科2005年度講義「法整備支援論」期末報告提言）
- 田内正宏・他（2004）「法整備支援の課題と今後の発展」『ICD NEWS』16号
- 名古屋大学法政国際教育協力研究センター（2004）『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 全体会議報告書』
 （2005）『アジア法整備支援研究会報告集』
- 西村玲子（2006）「ベトナムにおける法整備支援 現状の問題点・解決策」（神戸大学大学院国際協力研究科2005年度講義「法整備支援論」期末報告提言）
- 長谷川晃（2001）『公正の法哲学』信山社
- 藤田友敬（1999）「商法と経済学理論」『ジュリスト』1155号
- 法務省法務総合研究所国際協力部『ICD News』各号
- 法律時報75巻1号特集（2003）「市場の法律学」
- 丸山毅（2004）「ベトナム破産法の成立」『ICD News』17号
- 水本浩・野村好弘（1996）『アジアの不動産法制』日本住宅総合センター
- 武藤司郎（2002）『ベトナム司法省駐在体験記』信山社
- 村田渉（2005）「法律実務家養成教育としての要件事実の考え方について」『ジュリスト』1288号
- 安田信之（2005）『開発法学』名古屋大学出版会
- 吉田克己（1999）『現代市民社会と民法学』日本評論社

ADB (each issue) *Bulletin on Law and Policy Reform*.

(1998) *Using the Logical Framework for Sector Analysis and Project Design: A User's Guide*.

(2000a) *Guidelines for the Preparation of Project Performance Audit Reports*.

(2000b) "Good Practice Standard," *Report No.5795: Insolvency Law Reforms in the*

- Asian and Pacific Region.*
- (2000c) “ ‘ Base Model ’ and ‘ Alternative Approach ’,” *Secured Transaction Reform in Asia: Unleashing the Potential of Collateral.*
- (2003a) *Program Performance Audit Report on the Corporate Governance & Enterprise Reform Program in the Kyrgyz Republic.*
- (2003b) *Program Performance Audit Report on Financial Sector Program in VN.*
- (2004) *Law and Development Bulletin 2004 ed.*
- Arianuntaka, Vichai (1998) “ Intellectual Property and International Trade Court: A New Dimension for IP Rights Enforcement in Thailand,” *Intellectual Property and International Trade Court of Thailand.*
- Bernstein, D.S. (Chief Counsel, EBRD) (2002) “ Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform,” *Law in transition*, Autumn 2002, EBRD.
- CIDA (1999) *Result-based Management in CIDA-Policy Statement.*
- (2004) *Evaluation Guide.*
- Consultative Group Meeting for Viet Nam (2003) *Viet Nam Partnership for Development.* Viet Nam Development Information Center.
- Davis, K. and Trebilcock, M. J. (1999) “ What Role Do Institutions Play in Development,” presented to the IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8-9, 1999.
- EBRD (1997) *Sound Business Standards and Corporate Practice: A set of guidelines.*
- (2000) *Principles of Corporate Governance and Corporate Governance Checklist.*
- (2003) *Legal Indicator Survey 2003 on Secured Transaction Law.*
- (2005) *Legal Indicator Survey 2004 on Insolvency Law.*
- Corporate Governance “ Checklist ”
- Transition Report; Laws in Transition* 各号
- Jensen, E. and Heller, T (2003) *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law.*
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P. (1999) “ Governance Matters,” *World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank.
- Kennedy, D. (2001) “ The Forgotten Politics International Governance,” *European Human Rights Law Review* 117.
- (2003) “ Law and Development,” in Hatchard, H. and Perry-Kessaris, A. ed. (2003) *Law and Development: Facing Complexity in the 21st century*, Cavendish Publishing.
- Knack and Keefer (1994) “ Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures,” *7 Economy and Politics*, 207.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1996) “ Law and Finance,” *NBER Working Paper* 5661.
- (1997) “ Legal Determinants of External Finance,” *NBER Working Paper* 5879.

- Pistor, K. and Wellons, P. (1998) *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development*, Oxford University Press.
- Ramasastri, A. (2002) "What local lawyers think: A retrospective on the EBRD's Legal Indicator Surveys," *Law in transition*, Autumn 2002, EBRD
- Serbison, M. et al. (2002) "Strengthening the Rule of Law in Lao PDR, 1992-2000, Sida Evaluation 03/08," Department for Democracy and Social Development, Swedish International Development Cooperation Agency.
- Shihata, A. (1991) The World Bank and 'Governance' Issues in Borrowing Members, in *World In a Changing World 53*.
- Shleifer, A., Glaeser, E., La Porta, A., Lopez-De-Silanes and Djankov, S. (2003) "The New Comparative Economics," *Institute Research Discussion Paper No. 2002*. Institute for Economic Research, Harvard University.
- Steering Committee for Legal and Judicial Reform, Royal Government of Cambodia (2001) *Legal and Judicial Reform Strategy for Cambodia*.
- Stiglitz, J. E. (2001) "Bankruptcy Law: Basic Economic Principles," in Claessens S., Djankov, S, and Mody, A. (2001) *Resolution of Financial Distress*, World Bank.
- Sida (1999) *Sida's Evaluation Policy*.
(2003) *Strengthening the Rule of Law in Lao PDR, 1992-2000*.
- Trubek, D. M. (1996) "Law and Development Then and Now," keynote at the Conference of American Society of International Law.
- Trubek, D. M. and Santos, A. (2006) *The New Law and Development: A Critical Appraisal*. Cambridge University Press.
- UNDP (2002a) *Guidelines for Outcome Evaluators*.
(2002b) *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*.
- World Bank "Evaluation Approach" (HPにおける解説) (<http://www.worldbank.org/>)
- World Bank 'Legal and Judicial Indicators (LJI)' in World Bank "World Bank Group – Legal and Judicial Sector at a Glance" (HPにおける解説) (<http://www.worldbank.org/>)
(various years) *Annual Review of Development Effectiveness*.
(1999) *World Bank Principles and Guidelines for Effective Insolvency Systems*.
(2001a) *Initiative in Legal and Judicial Reform*. World Bank Legal Presidency.
(2001b) *Initiative in Law and Judicial Reform*. World Bank Legal Presidency.
(2002a) *Law and Judicial Reform Assessment Manual*. World Bank Legal Presidency.
(2002b) *Legal and Judicial Sector Assessment Manual*.
(2003a) *Impact of Legal Aid: Ecuador*.
(2003b) *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions*.
(2004a) *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs*.

(2004b) *2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform.*

(2004c) *Initiative in Legal and Judicial Reform.*

(2004d) *Initiative in Law and Judicial Reform.*

World Bank/IMF ROSC (Report on the Observation of Standards and Codes) (HPにおける解説)

Yamashita, T. (2002) *Legal Practitioners and their Examination and Training System in Japan.* Research and Training Institute, Ministry of Justice of Japan.

略 歴

金子 由芳（かねこ ゆか）

学 歴：東京大学法学部（法学学士）。米国ジョージタウン大学法律大学院（法学修士）、
九州大学法学府（法学博士）。

現 在：神戸大学大学院国際協力研究科教授（2005年4月～）

経 歴：1988年3月 東京大学法学部卒業

1988年4月～1997年1月 日本輸出入銀行（現国際協力銀行）勤務

1998年2月～2004年3月 広島大学大学院国際協力研究科助教授（2003年度併任）

2003年4月～2005年3月 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

2005年4月～現在 神戸大学大学院国際協力研究科教授