

〔特集1〕法整備支援

キャロサーズの「法の支配支援」論

Thomas Carothers ed., Promoting Rule of Law Abroad:

In Search of Knowledge

Carnegie Endowment for International Peace, 2006

特定非営利活動法人メコン・ウォッチ事務局長

ニューヨーク州弁護士

2007年3月早稲田大学大学院法務研究科修了

福田健治

I. はじめに

II. 本書の要約

1. 第1章：法の支配の再生
2. 第2章：知見蓄積への課題
3. 第二部：常識を問い直す
4. 第三部：各地の経験

III. 日本の法整備支援論への含意

1. 効果の測定
2. 研究者の役割
3. 政府外のアクターによる支援への期待

I. はじめに

現在、様々な援助機関や民間団体によって実施されている法整備支援活動

は、途上国における法整備（およびこれに対する先進国の支援）が、経済成長の基盤となり、人権保障の礎となるという前提に立っている。本書は、アメリカによる法整備支援（本書では「法の支配支援」と呼ばれている）の経験を振り返りながら、法の支配の確立という観点から、この分野において「当然の前提」とされてきたテーゼの見直しを狙う意欲的な論文集である。

本書は4部からなる。第一部は、編者であるトマス・キャロサースによる法の支配論が収められている。第二部と第三部は、カーネギー財団が主催した各種会議・シンポジウムの成果からなる。第四部でキャロサースは各論文を総括し、法の支配支援論の現状と課題を明らかにしている。

本稿では、本書のうち第一部に収められたキャロサースの総論部分を中心に紹介したい。法の支配の中核を政府による法規範の遵守にみるキャロサースは、法の支配支援を 法制定・改正、 司法制度改善、 政府による法遵守向上の3つに分類し、 の実現のためには新たなアプローチが必要であると主張している。さらに、法制度と経済成長・民主主義の間の因果関係、司法制度改革の重要性など、法の支配支援に取り組む専門家たちによって自明とされてきた命題に疑問を投げかけ、研究の蓄積を呼びかけている。日本においても、主に国際協力機構（JICA）による技術協力の形で法整備支援の試みが進められているが、その意義や効果について、実証的な議論が本格的になされる段階には至っていない。本書の問題意識は、日本の法整備支援論にも重要な示唆を投げかけるものと思われる。

編者のキャロサースは民主化支援の専門家であり、現在はカーネギー国際平和財団の副所長である。ハーバード・ロースクールを卒業後、1986年にハイチの民主化支援プロジェクトの一環としてアメリカ国際開発庁で司法制度支援に携わった。その後国務省法律顧問室や民間の法律事務所などを経て、カーネギー国際平和財団に入り、民主主義と法の支配プロジェクトを設立している。

II. 本書の要約

1. 第1章：法の支配の再生

本章でキャロサースは、1980年代以降の法整備支援活動を振り返り、法の支配支援という新たなフレームワークによる体系化を試みている。

法の支配とは、法が共有の知識とされ、その意味が明確であり、全ての人々に平等に適用されるシステムをいう。具体的には、政治的・市民的自由の保障、公正、有能かつ効率的な司法・執行制度、裁判官の中立性・非政治性、政府が法律に基づいて運営され、公務員が法を遵守すること、が挙げられる。法の支配は、民主主義の核心である個人の権利を保障するために必要であり、また市場経済の運営の基本的要素である。ただし、陪審制・硬性憲法・手厚い被告人の権利といったアメリカ独自の法制度は、法の支配の本質的要素とは必ずしもいえない。法の効率的な執行に注目し、政府による法遵守を重視しない「法による支配」(rule by law)は、アジア型民主主義の一要素となっている。

法の支配は、民主化・市場経済化を目指す移行国家において、混乱期を超えて民主主義と市場経済を根付かせる段階で有用であると主張されている。民主化の前進に取り組む国家にとって、法の支配は、政府機関の運営改善、政治家による法遵守、人権侵害の抑制などの処方箋となる。一方民主化に失敗しつつある国家においても、法の支配は権威主義体制への後戻りや立憲主義体制の崩壊への歯止めとなっている。また経済改革においても、市場自由化と財政安定化を果たした国家にとって、法の支配は、徴税、独占禁止など市場ガバナンスの強化にとって欠かせない要素である。強い法の支配なくして経済成長を遂げてきたアジア諸国も、更なる発展のためには金融規制と政府のアカウンタビリティが必要であることを、アジア通貨危機は示している。経済のグローバル化は、安定性・透明性を求める海外投資家の圧力を通じて、法の支配促進の原動力となっている。また法の支配は、移行国家共通の病巣である汚職と犯罪への対処にもなる。このような理由から、西側の政策決定者は、法の支配を移行国家の抱える諸問題への特效薬として扱ってきた。

法の支配改善は、改革の進度に応じて3つに分類される。 法制定・改正。

経済法や刑事法が支援の中心分野である。司法制度改善。裁判官の研修、警察・検察・公的弁護制度などの整備、法曹養成制度改善、裁判へのアクセス向上などである。政府による法遵守の向上。鍵となるのは司法の独立であり、政治家・公務員による司法への介入を禁止することが必要である。この3種の改革の成功は、技術的手段よりも、理解ある指導者の存在や、権力者の価値・態度の変革に負うところが大きい。また市民による人権擁護・反汚職運動は、統治者への圧力となる。

世界各国の状況を振り返ると、最も改革が進展しているのが東ヨーロッパであり、1989年の民主化以降、各国は憲法や法改正と組織改革に取り組んでいる。ラテンアメリカの多くの国でも1980年代以降憲法にもとづき選挙で選出された政権が発足し、司法改革が進んでいる。アジア諸国では主に商業分野において法改正・制度整備が進んだが、「法律による支配」のレベルにとどまり、政府が法律を遵守する「法の支配」には至っておらず、アジア経済危機以降、更なる改革への国際機関やアジア内部からの圧力が強まっている。旧ソ連諸国での改革は進展を見せておらず、サハラ以南アフリカでの法の支配実現への途は険しい。中東地域は法制度改革が最も遅れている。世界各国で法の支配を目指す改革が実施されているが、その多くは法改正・組織改善にとどまっており、政府高官を対象とする根本的な改革はほとんど見られない。

法の支配改革プログラムの多くが海外からの支援を受けており、国際援助の一つの分野となっている。多くの西側諸国が、受入国と自国の国益から、東ヨーロッパや旧ソ連諸国などを支援している。アジアやラテンアメリカも援助を受けているが、アフリカや中東への支援は少ない。アメリカでは多くの政府機関が援助を行っており、不十分な調整と縄張り争いが問題となっている。また他国援助機関、国際機関の他、民間財団、大学、人権団体なども法の支配改革を支援している。各国の専門家は、自国の制度を自明のものとする傾向があり、被援助国は、熱心だが矛盾した助言を受ける結果となっている。援助手法としては、法律モデルの提供、司法関係者の研修などが主流だ。

法の支配支援の効果は、小幅にとどまっている。司法機関の強化は困難かつ時間がかかる試みであり、被援助国内部に改革への意思がない場合には、

外部からの援助だけで改革を成し遂げることはできないことが明らかになった。また、援助は法改正や制度改善の分野に集中し、政府の法遵守向上には十分な影響を与えるに至っていない。このためには、市民を支援し法システム改革への圧力を強化することや、利己的な支配者が自発的に実施する改革を支持することが必要だ。これには、多くの援助国や援助機関が避けようとしてきた、介入主義、政治的配慮、可視性といった新たな援助の原則が求められる。既存利益を打破し、価値観を変容し、新たなリーダーシップを形成するには、数世代を要し、忍耐と継続が必要とされる。

2. 第2章：知見蓄積への課題

本章では、法制度支援における多くの根拠なき仮説を取り上げ、法の支配支援という分野において、当然の前提とされながら十分な実証的根拠に乏しい仮説を検証し、知見の蓄積を呼びかけている。

法の支配への支援活動は、1980年代半ばのラテンアメリカ支援以来20年近くを経過しているが、根本的な疑問に対する知見の蓄積は不十分だ。

〔根拠 - 経済成長・民主主義との因果関係〕

急増する法制度整備支援は、「法の支配は、経済成長と民主主義に不可欠である」との公理によって支えられている。しかし、この主張は一見するほど自明ではない。

経済成長論は、経済発展のためには海外投資を呼び込む必要があり、このためには法の支配を確立することで投資企業の予測可能性を高めなければならないと主張する。しかし、海外からの投資が経済成長に不可欠であるかはひとまず措くとしても、法の支配と投資の間の因果関係はそれほど明らかではない。中国は西洋型の法の支配なくして、世界最大の海外投資の受入国となった。法の支配のレベルは、投資先を決定する一要素ではあっても、決定的な要素とはいえない。ある研究によれば、因果の流れはむしろ逆であり、海外からの投資の存在が法制度改革への圧力となり、法の支配促進に貢献している可能性がある。

法の支配と民主主義との関係もあいまいさを残している。確かに法の支配は民主主義と密接に結びついている。しかし、世界で民主国家と認知されている国々の中には、深刻な法の支配に関する問題点を抱えている国もある。

法の支配は経済成長や民主主義を促進しうる。しかしこれを超えて、「公理」を機械的な因果法則ととらえることは危険であろう。これらの間の因果関係は不透明であるし、経済成長や民主主義により大きな影響を与えうる他の援助手法との優劣も明らかでない。

〔本質的要素 - 司法制度中心主義〕

法の支配援助に携わる実務家は、法の支配を制度改善のチェックリストに置き換え、とりわけ司法制度改善に重きを置いている。多くの関係者が法曹であることが原因の一つであろう。しかし、司法部門の法の支配における重要性は自明ではない。立法府や行政府の改善は重視されていない。また裁判や警察組織の改善の重要性にも疑問がありうる。ある研究によれば、法の支配確立のためには、司法機関改善よりも、法の公正・正当性に対する人々の信頼がより重要であり、これは裁判ではなく他の手段、例えば政治過程によって支えられているという。司法機関の強化という現在の援助の中心的手法は、その効果が疑いないものとは言いがたい。

〔改革の過程〕

司法制度中心主義を是としても、いかに制度が改善されるかもよく分からない。西側の援助関係者は、途上国の現行制度を出身国のそれと比較し、問題点を洗い出し、改善することで、法の支配が実現すると考えている。この手法は実施段階で多くの抵抗に遭っている。一つの解決策は、「改革の意思」への着目である。すなわち、移行国内部において改革への意思を持つキーパーソンを特定し、この人物の改革への試みを支援すべきであるとするのである。しかし、「意思」は育成できるのか、政権外の有力者や市民の役割は何かなど、このアプローチにも不透明な部分が残る。もう一つの提案は、関係者のインセンティブや利益への着目である。これも分析のツールとしては有用だが、新たな援助手法に結びつく段階には至っていない。

〔改善の効果〕

部分的な制度改革が実現したとしても、これが法の支配に対していかなる影響を及ぼすのかは不分明であることが多い。例えば判決手続のスピード化が図られたとしても、不公正なルールが適用されていれば、法の支配に役立つかどうかは疑わしい。また、中国やベトナムなど権威主義的な政府への援助を正当化するために、一分野（例えば商法）における改革が他の分野に影

響を与え、全体的な法の支配改善につながるとする波及効果論が主張される。魅力的な仮説ではあるが、何ら実証的な根拠があるわけではない。司法部の独立も一例である。ラテンアメリカでは、裁判官の任用から政治的影響を排するべく、独立の審議会の設置が試みられてきた。ある調査によれば、組織再編の効用は限られており、アルゼンチンなどの経験からすると、組織を改廃しても、新たな組織に問題が受け継がれる結果となっている。

〔限定的な教訓〕

実務家の多くが、こうした知見を蓄積しつつあるが、教訓はえてして共有されていない。援助機関による評価は、「現地の状況に配慮すべき」といった一般的な反省にとどまっている。また、裁判官の研修は問題が多く効果が薄いという指摘が頻繁になされているにも関わらず、研修はいまだに援助プログラムの一般的な形態であるなど、教訓が生かされていないことも問題である。利益とインセンティブによる改革の阻害は、被援助国だけでなく援助側にも共通の課題である。

〔知見蓄積の障害〕

何が知見蓄積の障害となっているか。一般的な説明は、法制度支援という分野が若く、いまだに十分な経験がないというものだ。しかし、法と開発運動を含め 30 年以上の経験がある中、この説明は説得力を欠く。少なくとも次の 5 点が真の障害として挙げうる。法の支配は概念上も実務上も複雑な分野である。法システムは地域・国によって極めて多様である。援助機関は研究と知見の蓄積よりも次の援助プロジェクトに関心を有する。政治学部やロースクールもこの種の研究に冷淡である。実務の中心である法律家は、知見蓄積のために必要な実証的研究の手法を知らない。

3. 第二部：常識を問い直す

第二部には法の支配促進における既存の「通説」に挑戦する刺激的な 5 つの論文が並んでいる。各論文の著者と骨子を簡単に紹介したい。

トルーマン国家安全保障プロジェクト共同代表の Rachel Kleinfeld は、実務で用いられている法の支配の定義を疑問視し、より結果重視の援助評価のあり方を主張している。

ニューヨーク大学ロースクール教授の Frank Upham は、法の支配の確立

が経済開発に必要不可欠であるという命題に対して、アメリカと日本の経済発展過程を例に反証を試みている。

カリフォルニア大学バークレー校ロースクール講師の Stephen Golub のふたつの論文は、既存の法制度整備支援をトップダウン型・制度中心型と位置づけ、これは途上国の大多数の市民の利益にならず、今後は貧困層の法的エンパワーメントに主眼を置くべきと主張する。

最後に法制度改革コンサルタントの Wade Channell は、法制度改革支援において、西洋型の制度を移植するという過ちが繰り返される原因を探り、改善策を提示している。

4. 第三部：各地の経験

第三部は5つの論文からなる、各国における法整備支援活動の分析である。

ハーバード・ロースクール助教授の Matthew Stephenson は、経済分野における法制度整備を通じて人権など他の分野にも法の支配を浸透させることを目的とするアメリカの対中国法整備支援について、その波及効果に悲観的な見通しを示す。

トルーマン国家安全保障プロジェクトの Matthew Spence は、1990年代に実施されたロシアの刑事訴訟法改革へのアメリカの援助を振り返り、成功の要因は予測ほど単純でなかったと指摘する。

マサチューセッツ大学アマーフト校助教授の David Mednicoff は、アメリカとアラブ地域における法概念の異同を検討し、アラブ諸国への法整備支援における新たなアプローチを提案している。

ロンドンの海外開発研究所研究員 Laure-Hélène Piron は、近年多くの援助が流入しているサハラ以南アフリカの司法改革の課題を指摘する。

世界銀行の Lisa Bhansali と Chirstina Biebesheimer は、ラテンアメリカにおける刑事司法改革支援の評価を試みている。2人によれば、改革は手続的権利の拡充をもたらしたが、犯罪時における迅速な犯人の確保や犯罪率の低下まではデータとして表れていない。

III. 日本の法整備支援論への含意

キャロサースの論考が日本における法整備支援の実践と理論にどのような意味を有するだろうか。日本政府による法整備支援の「フラグシッププロジェクト」であるカンボジアの民法・民事訴訟法整備支援を念頭に置きながら考えてみたい。

1. 効果の測定

日本における法整備支援も、経験の蓄積に満足することなく、その効果を冷静に分析し、次の援助活動に役立てるステップに入る時期に来ている。法整備支援活動においては、とかくその「意義」が強調され、客観的な評価は成果物の有無で図られ、その一方で副次的な効果として人材形成などが叙述的に述べられる、という段階に止まっているように思われる。法整備支援が、対象国における法の支配確立を目的とするのであれば、援助する側は法の支配概念を明確化した上で、援助が法の支配確立に貢献したのかを、波及効果を念頭に置いて評価する必要がある。

一例として、2004年から3年間計画で行われているJICAのカンボジア法制度支援プロジェクト（フェーズ2）を見てみよう。フェーズ1における民法・民事訴訟法の草案完成を受けて、フェーズ2では両法案の立法化支援と付随法令整備が主要なコンポーネントとなっている。JICAの事前評価¹⁾によれば、本プロジェクトの上位目標は「民事法分野における法令及び運用がカンボジア国民にとって有益で利用しやすいものとなる」ことであり、その評価指標として、民法・民事訴訟法の成立・施行、国民の民事裁判制度に対する信頼性の向上、民事裁判（申立数、既決裁）の増加を挙げている。

しかし、これらが指標として十分かつ適切かについては議論の余地がある。例えば、法の平等な適用と市民的自由の確保という法の支配の重要な側面から本プロジェクトの評価を試みる場合、民事裁判の申立て・既決数の増加が、必ずしも望ましい結果を生み出しているとは限らない。キャロサース

1) 独立行政法人国際協力機構「平成16年度事業事前評価表：法制度支援プロジェクト（フェーズII）」http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/cam_04.html、最終アクセス日2008年2月27日。

も指摘するように、既存の法規範が社会の一部の既得権益に対して特別の保護を与えており、あるいは裁判所や弁護士など法的サービスへのアクセスに格差が存在する場合、裁判数が増加したとしても、増加分の多くを富裕層が原告となり勝訴する事件が占めることによって、社会に既に存在する構造的な格差をむしろ助長・促進する危険性がある。こうした観点からは、民事裁判数だけでなく、所得層毎の訴訟利用率・勝訴率、提起される事件の種類の偏りなどから、民事裁判の増加がもたらす効果を分析することができるだろう。同様に、民法・民事訴訟法制定が裁判外の紛争解決に与える影響、新民法とカンボジアの慣習的な権利・規範との矛盾・衝突などについても、客観的な評価が求められる。

援助の効果をめぐる評価は、必ずしも日本政府・JICAが行わなければならないわけではない。ODA事業である以上、JICAがアカウンタビリティを果たすために指標を設定しその評価を外部の批判にさらすことは必要不可欠であるが、リソースの限界や外交的な配慮などから、JICAの通常の事後評価において上記のような影響分析を行うには困難が伴う。研究者や在野法曹の役割が期待される分野である。

2. 研究者の役割

キャロサーズは、法整備支援において教訓の蓄積が困難な理由として、法の支配という分野の複雑性・多様性の他に、援助機関が実務的な課題に注力しがちであり、分析にリソースを割かないこと、研究者の関心が薄いこと、法曹が実証研究に疎いことを挙げている。過去を振り返るより将来の計画策定に注力しがちな実務家よりは、研究者による法整備支援の意義や効果に対する冷静な議論が期待される。

日本では、法学者による法整備支援への関わりは、法律の起草などの実務的な分野に偏っているように思われる。もちろん、日本法の移植に伴う危険性を十分に認識しての作業であれば、これは貴重な貢献に違いない。しかしながら、研究者として一步引いて、客観的な分析を行う必要もあろう。特に、比較法や法社会学などの研究者による貢献が望まれるところである。

また、政治学者や社会学者など他分野の研究者による研究も、実証研究に不慣れな法学者とは異なる知見をもたらすだろう。特に、法整備支援前に社

会でどのような法規範が通用しているのか、司法制度のパフォーマンスを左右する要因は何かなどの法整備支援にまつわる基本的な疑問に答えるには、他の学問分野からの貢献が不可欠である。

3. 政府外のアクターによる支援への期待

法の支配支援において最も重要なのは、政府による法遵守確保であり、このためには、市民社会の強化による政府への圧力が効果的であるとキャロサースは指摘する。このような援助手法を政府による公的支援としての ODA で行うことには限界がある。ODA プロジェクトには短期間で一定の成果を出すことが求められるし、途上国政府に批判的な団体などへの資金的な支援には消極的にならざるをえない。市民社会や NGO の育成にはむしろ、大学、民間財団、NGO、労働組合など、政府外のアクターによる息の長い援助が向いているのではないか。アメリカでは、フォード財団やオープン・ソサイエティ財団は、とりわけ東欧の民主化・人権擁護において大きな役割を果たしている。またアメリカ法曹協会も法曹教育の分野を中心に継続的な支援活動に取り組んでいる。日本においても、日弁連がカンボジア王国弁護士会を長年にわたって支援していることが注目される。非政府のアクターによる途上国の市民社会・NGO 強化への長期間のコミットには、大きな成果をもたらす可能性が秘められている。

（参考文献等）

Thomas Carothers ed., *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*,

Carnegie Endowment for International Peace, 2006

独立行政法人国際協力機構「平成 16 年度事業事前評価表：法制度支援プロジェクト（フェーズ II）」http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2004/cam_04.html、最終アクセス日 2008 年 2 月 27 日。