

日弁連における法整備支援

日本弁護士連合会

1 はじめに - 特色ある法整備支援活動¹

最近、日本でも、発展途上国を中心とする外国への法整備に関する支援活動が活発化してきた。この分野では以前から、経済法を中心に各省庁が助言を単発とするなどの活動は行われていたが、民法、民事訴訟法といった基本法の起草や法律家の養成といった司法の根幹に対する援助活動は最近の5、6年のことである。2001年6月に発表された政府司法制度改革審議会の最終意見書でも、アジア諸国に対する法整備支援に関する記載があり、この分野での司法界をあげての取り組みが期待されているところである。

日本弁護士連合会（「日弁連」）では、以下に述べるように、1996年以来この分野での活動を積極的に展開してきたが、日弁連の活動には以下に述べるような特色がある。

（1）基本的人権擁護の精神

我が国の弁護士が「基本的人権の擁護」を使命としている限り（弁護士法1条）、日弁連の国際的な法整備支援の活動にあっても、その使命に添う活動であるかが問われる。日弁連は、それまでの国内外の人権活動が評価され、1999年に国際連合経済社会理事会との協議資格を有するNGOとして承認された。この協議資格の取得により、人権委員会等の人権関係の委員会が多い同理事会およびその関連機関会議に出席し、意

¹ 日弁連内部では、法整備支援を国際司法支援という言葉で呼んでいる。日弁連では後に詳述するように1999年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」を設立したが、同登録制度上、「国際司法支援活動」とは、以下のように定義されている（制度規則第2条）。

「国際機関、諸外国の政府機関及び弁護士会を含む法律家の団体（以下「国際機関、諸外国等」という。）に対して行う次のような活動をいう。

- 一 諸外国の法曹養成に関する支援
- 二 国際機関、諸外国等の条約、法律などの立案への支援
- 三 国際人権・人道活動への参加
- 四 国際機関、諸外国等が行うその他の司法関連活動への参加
- 五 法律文献などの資料供与

本稿では、法整備支援と国際司法支援活動に差を設けずに論じることとする。

見書を提出し、発言することができることとなった。

人権は平和に生存する権利、精神的自由権、参政権、社会的自由権、経済的自由権など幅の広い概念であり、法整備支援に当たりどの分野の人権を重視するかは対象となる活動、国によって異なるとも考えられるが²、法整備支援を実施するにあたって人権に対する配慮は常に必要である。

日弁連でも、現在法整備支援に参加する目的について、「平和を維持し、先制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようとする国際社会において名誉ある地位を占めたいと思う。」という憲法前文の国際的協力の責務を拠り所として、さらに弁護士法の基礎である基本的人権の尊重、平和に生きる権利、国連憲章、国連人権宣言などを参考に明確にしていきたいと考えている。

(2) ODA への協力と NGO としての活動

日弁連では、1995年から毎年国際協力事業団(「JICA」)が主催するカンボディア法律家に対する本邦での研修に協力し、さらに同国、ベトナム、ラオス、モンゴル、インドネシア、ウズベキスタンなどに対する政府開発援助(「ODA」)に協力してきた。また、インドシナ4国に対するIT法制調査(経済産業省委託)など、JICA以外のODAプロジェクトにも参加している。

他方、日弁連は、先に述べた国連経済社会理事会の協議資格に基づく活動やカンボディア王国弁護士会に対する協力プロジェクトなどのNGOとしての独自の活動を実施している。

このようにODAに対する協力およびNGOとしての活動を両立させ、有機的かつ効果のある協力活動を行い、また充実する努力をしている。

(3) 弁護士および弁護士会への支援活動

日弁連による独自の法整備支援の活動として、対象国の弁護士および弁護士会に対する協力および弁護士制度の構築に関する助言が挙げられる。日弁連では、カンボディア弁護士会に対して、弁護士養成校の運営支援、弁護士養成セミナーの実施および法律扶助制度の構築を内容とする協力を行っている他、ODAプロジェクトであるベトナムおよびラオスへの法整備支援の中で、弁護士規則への助言や弁護士制度の構築に関する助言を行ってきた。また、日弁連では、独自にウズベキスタン弁護士会との交流を行い、現地調査を実施した。

日弁連が、弁護士の団体であり、かつ他の機関と重複しない支援協力活動を実施する

² 紛争直後の国での活動は平和に生存する権利が最重要であり、市場経済化の支援では経済的自由権が重視され、選挙監視や選挙制度の構築では参政権が対象となると思われる。

という観点から、今後ともこの分野での活動を充実させていきたい。

(4) 弁護士および弁護士グループの活動との連携

日弁連独自の法整備支援活動の他、弁護士個人および弁護士グループによる法の分野での国際支援協力活動が様々な形で実施されている。

日弁連では、こうした活動の情報を集約し、関係する活動との連携を計り、より効果のある協力を目指している。

(5) 法律家の国際団体との協力

日弁連は、法整備支援の分野を含め、国際的な法律家の団体との情報交換を行っている。日弁連は、International Bar Association (「IBA」) のメンバーであり、これまで同団体の人権活動に幅広く参加してきた。最近では、紛争解決直後の国々に対する平和構築活動の一環としての法整備支援活動を実施することを目的として、IBA が助力して設立された International Legal Assistance Consortium (「ILAC」) の設立準備に参加し、今後のこの分野での世界の潮流を注視している。また、米国法曹協会 (「ABA」) は、法整備支援の分野で中東欧司法支援イニシアチブ (「CEELI」) プロジェクトなど歴史のある活動と充実した組織を有しているが、日弁連では ABA と協議を通じ、同団体の UNDP プロジェクトから専門家派遣の要請を受けた事例がある。また、最近では世界銀行 (World Bank) からの専門家派遣の問い合わせもある。その他にも、ローエイシア他の国際団体と協力・協調した活動を実施している。

このように、日弁連は、海外の国際団体とも協力して効果のある幅の広い法整備活動を実施していくことを目標としている。

2 日弁連および弁護士のこれまでの法整備支援の取組み事例

(1) アジア弁護士会会長会議 (POLA)

アジアにおける弁護士会の会長会議が毎年開かれ、2000年で11回目を終えた。第1回および第10回の会議は日弁連が主催し、同会議の事務局的役割を日弁連が担っている。同会議では、アジアで起こっている法曹界全体の問題について幅広く討議し、日弁連が法整備支援を実施する上での情報収集および人的交流の場となっている。

(2) カンボディア王国

日弁連の司法支援活動において、カンボディア王国に関係する同活動が一番長い歴史を有している。また、その支援形態も、国際協力事業団 (JICA) の ODA プロジェクトに参画するケース、日弁連会員 (特に国際交流委員会の委員および幹事) が NGO を設立し、当該 NGO を通じて司法支援活動を行うケースおよび日弁連の弁護士が個人と

して当該活動に参加するケースの3類型にわたる。また、その支援内容も、カンボディア王国の立法作業、裁判官、検察官、弁護士等の研修（トレーニング）、クメール語文献の資材供与等司法支援全般にわたる。したがって、カンボディア王国への司法支援活動は、日弁連にとって一つのモデルケースとなり得るものである。以下、具体的活動を簡潔に説明する。

（a）JICA プロジェクトへの参画

日弁連では、1995年から毎年 JICA が主催するカンボディア法律家に対する本邦での研修に講師を派遣し、研修旅行を行う等の協力をしてきた。既にこれまで約50名のカンボディア法律家が研修に参加している。また、JICA は、1999年3月から JICA の重要政策中枢支援の一つである法整備支援プロジェクトが開始され、同国の民法および民事訴訟法の起草に協力している。日弁連では、同プロジェクトの国内支援委員会および事務局に弁護士を派遣するとともに、カンボディア司法省に対し弁護士が JICA の短期専門家として事前調査等に参加し、1999年10月から現在まで2名の弁護士が JICA 長期専門家として同省に赴任している。

（b）カンボディア王国弁護士会に対する協力活動

日弁連では、日弁連独自の NGO プロジェクトの企画・実施を検討しており、2000年10月に JICA の法整備支援プロジェクトの一環として現地弁護士を対象に「民事紛争における弁護士の役割」、「法律扶助」、「弁護士倫理」、「刑事弁護士の研修」をテーマにセミナーを開催した。

その経験を踏まえて、2000年度から始まった JICA の小規模パートナーシップ事業を申請し、その第1号として承認され、本年7月からプロジェクトが開始された。同プロジェクトは、カンボディア王国弁護士会をカウンターパートとして、弁護士養成セミナーの開催および法律扶助制度の制度提案が内容となっている。

前者については、上記のように JICA の重要政策中枢支援プロジェクトで起草されている同国の民事訴訟法の案文を資料として、「民事訴訟における弁護士の役割」をテーマに合計4回のセミナーが実施される（ただし、4回目のテーマは、「弁護士倫理」である）。また、同時期にカナダ弁護士会およびリヨン弁護士会がカンボディア王国弁護士の養成プロジェクトを企画していたことから、3弁護士会によるユニークなプロジェクトとなった。3弁護士会は、プロジェクト開始に当たりプロジェクト進行方法、日程などについて打ち合わせるとともに、資料の共用、情報の交換など適宜討議している。カンボディア王国弁護士会では、現在弁護士養成校の設立準備中であるが、同校が設立された際には、日弁連の活動を同校での講義などを通じた活動に収斂していきたいと考えている。

後者は、貧困層への司法サービスの機会保障（access to justice）の視点から、カン

ボディア王国における法律扶助制度の確立に向けた制度調査および将来の提言が主たる事業である。2001年度に2回の派遣団を送り、現地での調査、関係団体との協議を実施する予定である。

上記の JICA 小規模パートナー事業の結果を踏まえ、JICA のパートナー事業が2002年度から3年の計画で開始された。内容は、2002年に設立された弁護士養成校への支援、同校内のリーガルクリニックの支援、弁護士の継続教育セミナーの開催、ジェンダー問題を扱う弁護士の育成の4本柱からなる。既に、弁護士養成校では、50名の修習生が1年間の研修中である。

(c) 弁護士設立の NGO による活動

日本カンボディア法律家の会 (JJ リーグ) は、1992年以来カンボディアに対して独自の支援活動をしてきたが、1998年から日本の刑法基本書および民法基本書をクメール語に訳して製本し、大学、裁判所へ寄贈している。また、JILD は、2000年からカンボディア司法省に対して、女性および子供の人身売買禁止法の制定に向けた立法作業への助言を開始している。

(d) 弁護士個人による活動

1992年カンボディア暫定統治機構 (UNTAC) の人権担当官として赴任した弁護士がおり、1997年から98年にかけて同国の国連人権センターが実施する裁判官に対するメンター・プログラムにコンサルタントとして参加した弁護士もいる。また、1998年同国で実施された総選挙に国際監視団の一員として参加した弁護士もおり、2000年8月から UNICEF が同国で実施している子供の人権プロジェクトに参画した弁護士もいる。

(3) ベトナム

ベトナムの法制度整備に関する JICA の重要中枢技術支援活動でも、同プロジェクトの国内支援委員会に委員を派遣し、また JICA 現地長期専門家としてこれまで5年にわたり合計3名の弁護士が勤務している。さらに、同国での JICA 主催のセミナーおよび本邦での研修に、多くの弁護士が講師として参加してきた。

本年には、同国の弁護士に関する新規則作成について、同国司法省の本法研修員と討議し、助言を行った。

(4) ラオス人民民主共和国

日弁連では、2000年5月に同国に関する司法調査を実施した。その結果も踏まえて以下のような協力活動を実施している。

JICA の同国に対する法整備支援プロジェクトに協力し、2001年4月に短期専門

家として弁護士 1 名が現地で調査を行い、引き続き同年 8 月に現地でセミナーを実施した。また、法務総合研究所からの要請によるラオスなどの研修に講師を派遣してきた。ラオスでは現在 49 の法律しかなく、弁護士も 20 数名しかいない。日弁連は、今後の同国の弁護士育成に協力できる方途を模索している。

(5) その他

日本国内でのアジア開発銀行セミナーなどに対する講師派遣の他、これまで日弁連の会員弁護士が、国際開発法研究所(「IDLI」)のマニラオフィスで職員として勤務したこともある。また、欧州復興開発銀行(「EBRD」)にはこれまで合計 3 名の弁護士がその法務部に勤務し、模範担保法の起草等に関与した。また、現在東チモールに国連ボランティアの一員として長期に滞在し、支援協力活動に従事している弁護士もいる。

3 日弁連による支援体制整備

日弁連では、上記のような活動の広がりに迅速に対応し、かつ有意で適任の人材を派遣できるように組織・人・資金面での基盤整備を行っている。以下、詳述する。

(1) 国際交流委員会国際協力部会

日弁連の法整備支援活動の中心は、国際交流委員会である。同委員会では、国際協力部会を設置し、法整備支援に機動的に対応できる組織作りを行っている。同部会には委員・幹事合わせて 23 人ほどの弁護士がこの分野での活動に従事している。³ 同部会は、カンボディア王国弁護士会プロジェクトなどの活動ごとにチーム編成されているが、プロジェクト以外でも広報担当などの本部機能を担う部署も置いている。

また、同委員会は、国際的な事項について日弁連執行部を補佐している国際室とも緊密に連携し、日弁連全体でのプロジェクトを実施している。

(2) 日弁連国際司法支援活動弁護士登録制度

日弁連は、法整備支援に参加する弁護士のプールとして、1999年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」(「登録制度」)を設立した。

そこで、日弁連は、こうした弁護士に対する要請に応え、より良い支援活動を実施するために、日弁連が情報の基地(ハブ)となって国際司法支援活動に参加する弁護士間の情報の交流・交換の機会を提供できるように登録制度を設立したのである。

日弁連では、登録制度に登録を希望する会員の登録申込書をデータベースに入力した上でこれを管理している。日弁連では、国際司法支援活動に関して、国際機関、諸外国

³ もっとも弁護士は、日常業務に従事しながらの活動になるので、あくまで委員会の活動は所謂プロボノ活動に属する。

等から弁護士の推薦の依頼があった場合は、登録された会員に対してその情報を提供して希望者を募るか日弁連が登録者の中から適当な人材を推薦することになる。現在、この登録制度には約100人の弁護士が登録しており、実際にベトナムへのJICA長期専門家および短期専門家などの派遣に有効に活用されている。

今後は、同制度の登録弁護士を増やすと共に、専門分野ごとの類型化などのより効率的なデータベース化を目指している。

(3) 国際司法支援に関する研修会・連絡会

日弁連では、毎年法整備支援に興味がある弁護士を集め、外部講師も依頼して国際司法支援に関する研修会を開催している。

また、法務省法務総合研究所が毎年開催している法整備支援連絡会や、名古屋大学が行っている研修会などの外部の研修会・連絡会にも参加している。

(4) 国際協力活動基金

法整備支援も活動資金がなければ充実した活動はできない。日弁連は、非営利法人であり、会員からの会費でその活動が賄われている以上、国際交流委員会の予算の中でしか活動資金を支弁できない。

そこで、先に述べたJICA小規模パートナーシップ事業のように外部からの資金を調達する必要がある。そのためには、事業の会計が一般会計とは切り離されて管理され、その処理が透明でなければならない。そこで、日弁連では、2001年3月に「国際協力活動基金」を設置し、同基金のもとで法整備支援活動資金が管理されている。

(5) 利益相反ガイドライン

ABAが実施している前記の中東欧法律イニシアチブ(CEELI)では、支援活動に参加する弁護士は、住居手当、交通費、医療保険、仕事上の経費、外国語研修費、ABA会費を含む経費の償還を受けられることができる反面、現地で報酬を得るような仕事をしてはならず、また帰国後1年間はその関係の仕事に従事してはならないという詳細な利益相反ガイドラインが定められているということである。

日弁連は、将来的には、このような利益相反ガイドラインの設立を検討すべきであると考えている。

4 法整備支援に関する課題と対応策

(1) 人材登用制度の充実

(ア) 課題

法整備支援に参加を希望する弁護士の数は確実に増加している（最近のベトナム、カンボジア、インドネシアへの JICA 長期専門家の募集に対しても、常に複数名の応募がある状況である）。

問題は、弁護士の登用の機会が少なく、そのポジションも JICA の長期専門家などにかぎられていることである。JICA 本部や関係省庁への弁護士登用、国際機関への弁護士派遣または紹介が実務化されていない。

（イ） 対応策

任期付公務員制度の導入により、弁護士が省庁に登用されることが多くなってきおり、よい傾向である。省庁および民間における弁護士の有効活用に対する意識改革も求められている。具体的な対応策として、以下の方策が考えられる。

- ・ 任期付公務員制度の利用により、省庁の国際的な法律実務に関するポジションに弁護士をよりいっそう登用する（例として、外務省の条約局など）。JICA など準公務所についても同様である。登用人数の数値目標も検討すべきである。
- ・ 弁護士の登用にあって、資格を有する経験者に応じた給与制度を設定する。
- ・ 国際機関からの法律分野の人材派遣要請および登用情報を弁護士が容易に入手し、応募できる制度を構築する。
- ・ 法律実務家として弁護士に登用することが有効であるとの意識の改革を行う。

（２） 財政的援助の充実

（ア） 課題

NGO の場合、資金の確保が重要である。米国のように多くの財団が国際的な支援活動に資金を提供している例と違い、日本はこの資金供与機関が米国に比べ少ない。

JICA、JBIC などの従来の資金供与機関に加え、より多くの機関が国際的な法整備支援活動に資金を提供することが望まれる。

（イ） 対応策

- ・ 法整備支援（ガバナンス全体）予算の拡充が必要である（箱もの支援からソフト支援へのシフト）。予算配分の数値目標も検討すべきである。
- ・ 限られた資金源が有効に利用できるように、資金提供機関の存在、活動、資金供与条件などの情報公開が必要である。
- ・ 寄付金に対する優遇税制など、民間からの資金の供給がし易い制度を作ることが長期的には望ましい。

(3) 法整備に関する国内情報交流の強化

(ア) 課題

我が国では各省庁(例えば、外務省、財務省、経済産業省、その外郭団体である JICA、JBIC、JETRO、アジア経済研究所)が実施している法整備支援プロジェクト間での情報交流がほとんどなされていない。ODA 予算を有効活用するためには、こうした情報の交流と相互補完の努力が必要である。

(イ) 対応策

- ・ 法整備に限らず、縦割りの ODA 予算の配分およびプロジェクト構築を改善する。各省庁のプロジェクトの共同化が容易に実施できるように手当てする。
- ・ 定期的に関係省庁間の法整備に関する情報交換会を開催する。

(4) 日本法の国際化

(ア) 課題

法整備支援は、各国の法律制度・法文化の輸出であると言われ、それに対する批判もある。他方、各国の法制度が国によって異なっている以上、法整備にあたって自国の法律制度・法文化をもとにして支援することはやむをえない現実である。

そこで、相手国にとって受け入れやすい法律制度を有している国が支援する際に優位に立つ。例えば、法制度は大陸法系と英米法系に大きく分かれるが、相手国の基本法制がいずれかであるかによって、支援国も決定される傾向がある。同様に、支援国の法制度が理解しやすいものであれば、相手国も受け入れやすい。

しかし、日本法の場合、全ての法律が日本語であり、大学教育も日本語で実施されている。そこで、法整備の現場で、日本法に対する理解を得ることが難しい。この問題は、法整備に限ったことではなく、日本法の国際化全体の問題である。

(イ) 対応策

- ・ 日本法の公定訳(信頼できる翻訳で著作権フリーであること)を作成する。実際の取り組みとしては、日本語の法律用語に対応する英文用語の確定作業、英文用語の法律辞典の作成、 の用語を統一して使用した各法律の翻訳作業(これには、学者、実務家、ネイティブスピーカーの共同チームが必要である、こうした翻訳を実施する恒久的機関の設立ないし指定、および それに応じた予算の配分、が不可欠である。
- ・ 大学における英語での教授コースと留学制度(資金援助を含む)を充実し、海外に宣伝する。

(注)ただし、日本法の海外での拡充のためには、日本語による教育の充実が必要であるという意見もあり、日本語での教育を海外の留学生が受けやすい制度の拡充もあわせて必要である。

(5) 情報の蓄積および発信

(ア) 課題

法整備支援というソフトの支援について、国民が十分理解していないのが現状である。また、国際的に見ても、日本の法整備支援の認知度は低いといえる。こうした現状は、法整備支援の拡充のためにも改善すべきである。

(イ) 対応策

- ・ 法整備支援を実施する中心的組織の設立と情報の集約化を図る。
- ・ 英文ホームページ等を利用した広報活動を広く行うべきである。
- ・ 国際会議へ積極的に参加し、我が国の意見を述べる機会をより拡充する。
- ・ 戦後復興・平和構築の際の法整備支援という今日的な分野を積極的に研究し、参加する。

日弁連における法整備支援（要約）

日本弁護士連合会

1 日弁連の法整備支援活動の特色

（１）基本的人権擁護の精神

日弁連では、法整備支援活動の基本的指針を基本的人権の擁護に置いている。

（２）ODA への協力と NGO としての活動

ODA に対する協力および NGO としての活動を実施している。

（３）弁護士および弁護士会への支援活動

日弁連による独自の法整備支援の活動として、対象国の弁護士および弁護士会に対する協力および弁護士制度の構築に関する助言が挙げられる。

（４）弁護士および弁護士グループの活動との連携

日弁連独自の法整備支援活動の他、弁護士個人および弁護士グループによる法の分野での国際支援協力活動が様々な形で実施されている。

（５）法律家の国際団体との協力

日弁連は、法整備支援の分野を含め、国際的な法律家の団体との情報交換を行っている。

2 日弁連および弁護士のこれまでの法整備支援の取組み事例

（１）アジア弁護士会会長会議（POLA）

（２）カンボディア王国

JICA プロジェクトへの参画、カンボディア王国弁護士会に対する協力活動、弁護士設立の NGO による活動、弁護士個人による活動

（３）ベトナム

（４）ラオス人民民主共和国

（５）その他

3 日弁連による支援体制整備

（１）国際交流委員会国際協力部会

（２）日弁連国際司法支援活動弁護士登録制度

（３）国際司法支援に関する研修会・連絡会

（４）国際協力活動基金

（５）利益相反ガイドライン

4 法整備支援に関する提言

(1) 人材登用制度の充実

法整備活動に従事する弁護士の有効活用の検討

- ・ 任期付公務員制度の利用
- ・ 資格を有する経験者に応じた給与制度の設定
- ・ 国際機関からの法律分野の人材派遣要請および登用情報の情報の公開
- ・ 法律実務家として弁護士を登用することが有効であるとの意識の改革

(2) 財政的援助の充実

- ・ 法整備支援（ガバナンス全体）予算の拡充
- ・ 資金提供機関の存在、活動、資金供与条件などの情報公開
- ・ 寄付金に対する優遇税制など、民間からの資金の供給がし易い制度の構築

(3) 法整備に関する国内情報交流の強化

- ・ 縦割りのな ODA 予算の配分およびプロジェクト構築の改善
- ・ 関係省庁間の法整備に関する定期的情報交換会の開催

(4) 日本法の国際化

法整備の現場で、日本法に対する理解を得るための日本法の国際化を図るべきである。

- ・ 日本法の公定訳の作成
- ・ 大学における英語での教授コースと留学制度（資金援助を含む）の充実

(5) 情報の蓄積および発信

- ・ 法整備支援を実施する中心的組織の設立と情報の集約化
- ・ 英文ホームページ等を利用した広報活動
- ・ 国際会議への積極的な参加
- ・ 戦後復興・平和構築の際の法整備支援という今日的な分野に関する積極的に研究