

2017年8月30日

「日本の政府開発援助と新興国における透明性の向上」
—ソフトなインフラ整備としての法整備支援—

名古屋大学大学院法学研究科
特任講師/弁護士
杉田昌平

1 はじめに

私は、2015年6月から2017年8月まで、名古屋大学大学院法学研究科の特任講師として、名古屋大学が、ベトナム社会主義共和国（以下「ベトナム」といいます。）ハノイに所在するハノイ法科大学内に設置した、日本法教育研究センター（ベトナム）に運営責任者の一人として派遣されています。

2015年6月15日に、私は、ベトナム・ハノイにあるノイバイ国際空港に降り立ちました。頭の中で想像していたより近代的な空港に、驚いた記憶があります。このハノイの空の玄関であるノイバイ国際空港は、日本の有償資金援助事業である円借款の資金を用いて、「ノイバイ国際空港第二旅客ターミナルビル建設事業」として建設されたものです¹。また、ノイバイ国際空港からハノイ市内に通じる道は綺麗に整備されており、途中にある紅河（ベトナム語：Sông Hồng）には近代的な橋がかかっています。この整備された道も橋も、それぞれ、「ノイバイ国際空港—ニャットン橋間連絡道路建設事業」及び「ニャットン橋（日越友好橋）建設事業」として円借款の資金を用いて造られました²。

ハノイ市内を見渡すとそれ以外にも、日本の国旗が掲示されている日本の政府開発援助（以下「ODA」といいます。）で造られたものを、結構な頻度で目にします。それもそのはずで、日本は2015年におけるベトナムへの最大の援助供与国になるなど³長年多くの援助を行ってきており、日本の援助によって造られたものを目にすることが多い理由が理解できます。

このようなハードなインフラに対するODAは、物理的な成果物が目に見えるのでわかりやすく、日本の評価を上げることに貢献してくれているのは間違いないと思います⁴。しか

¹ 国際協力機構（JICA）ベトナム事務所『ハノイ市都市交通への日本の協力』6頁（2014）

² 国際協力機構（JICA）ベトナム事務所・前掲注（1）7頁

³ 外務省『2016年版開発協力白書 日本の国際協力』211頁（2017）

⁴ 実際に、私が勤務する日本法教育研究センター（ベトナム）では、ハノイ法科大学に所属する新入生2000名のうち、毎年、25名を入試によって選抜し受け入れています。この入試に、毎年200名から300名の学生が出願しています。このように受験者が多い理由の一つに、ODAによって日本の印象が良いことがあることは確かです。なお、ベトナムにおけるODAの評価（レピュテーション）につき、定量的にかつ他国と比較した先行研究と

し、日本は、このようなハードなインフラに対する ODA の供与だけではなく、目に見えないソフトなインフラに対する ODA の供与も行っています。私が携わっている法整備支援⁵も、このソフトなインフラに対する ODA に位置づけられる活動です。

ハードなインフラ整備が行われると、例えば道路が良くなり物流が改善するなど、人々の生活や企業活動が改善し経済が豊かになります。そして、ソフトなインフラ整備も同様に、法律や制度が整うと、人々の権利が擁護され社会がより安全になり、また、企業の権利も適切に守られる結果、企業活動もより円滑に行われるようになります。

本稿では、このソフトなインフラ整備としての法整備支援についてご紹介しようと思います。

2 日本の新興国における ODA

具体的な活動を見る前に、政策的な観点から ODA を見てみようと思います⁶。日本の ODA 政策は、開発協力大綱（2015）によって行われています⁷。この開発協力大綱⁸の中の「II 重点政策」の中に重点課題が記載されています。次の表 1 は、開発協力大綱に基づき、課題とそれに対応する具体的な施策を抜き出したものです（分量の都合、一部省略しています）。この表にあるとおり、冒頭で述べたような、ハードなインフラ整備を具体的な施策とする課題より、制度の整備や人材育成というソフトなインフラへの援助を行う施策が多くあることが理解できると思います。

表 1：開発協力大綱

課題	内容
ア 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅	「インフラ、金融、貿易・投資環境整備等の産業基盤整備及び産業育成、持続可能な都市、情報通信技術（ICT）や先端技術の導入、科学技術・イノベーション促進、研究開発、経済政策、職業訓練・産業人材育成、雇用創出、フードバリューチェーンの構築を含む農林水産業の育成等、経済成長の基礎及び原動力を確保するために必要な支援を行う。同時に、人間開発、社会開発の重

して戸川正人＝友松篤信『日本の ODA の国際評価 途上国新聞報道にみる日米英独仏』89 頁以下（2011）があり、ベトナムにおいて日本の ODA が高いレピュテーション指数を有することを指摘しています。

⁵ 一般的に「法整備支援」という用語と「法制度整備支援」という用語が用いられており、用語の統一がされていませんが、本稿では、「法整備支援」と「法制度整備支援」を同義のものと考え、引用部分を除いて「法整備支援」との用語を用います。

⁶ 過去の「政府開発援助（ODA）大綱」と法整備支援の関係につき検討した先行研究としては鮎京正則『法整備支援とは何か』168 頁以下（2011）があります。

⁷ 外務省・前掲注（3）IV

⁸ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf>（2017 年 8 月 17 日）

	<p>要性に十分に留意し、保健医療、安全な水・衛生、食料・栄養、万人のための質の高い教育、格差是正、女性の能力強化、精神的な豊かさをもたらす文化・スポーツ等、人々の基礎的生活を支える人間中心の開発を推進するために必要な支援を行う。」</p>
<p>イ 普遍的価値の共有，平和で安全な社会の実現</p>	<p>「実定法の整備や法曹，矯正・更生保護を含む司法関係者の育成等の法制度整備支援，経済社会制度整備支援，公務員の人材育成，不正腐敗対策を含む行政能力向上支援等のガバナンス支援，選挙制度等の民主的政治体制構築支援，メディア支援や民主化教育等の民主化支援等，必要な支援を行う。」</p> <p>「貧困を含め紛争や不安定の様々な要因に包括的に対処するとともに，紛争予防や紛争下の緊急人道支援，紛争終結促進，紛争後の緊急人道支援から復旧復興・開発支援までの切れ目のない平和構築支援を行う。」</p>
<p>ウ 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築</p>	<p>「低炭素社会の構築及び気候変動の悪影響に対する適応を含む気候変動対策，感染症対策，ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進，防災の主流化，防災対策・災害復旧対応，生物多様性の保全並びに森林，農地及び海洋における資源の持続可能な利用，健全な水循環の推進，環境管理等の環境分野での取組，高齢化を含む人口問題への対応，食料安全保障及び栄養，持続可能な形での資源・エネルギーへのアクセスの確保，情報格差の解消等に取り組む。」</p>

3 ガバナンス分野における開発援助

ソフトなインフラ整備として近年注目が集まる⁹法整備支援¹⁰は、開発協力大綱の重点課題のうち、「普遍的価値の共有，平和で安全な社会の実現」の中に位置づけられています。しかし、なぜ、日本がわざわざ外国の法律を整備するのか、疑問を持つ方もいるのではない

⁹ 最近では自由民主党政務調査会が、法整備支援を「司法外交」の中に取り入れた提言を公表したことが注目されます（自由民主党政務調査会「司法外交の新基軸 5つの方針と8つの戦略 ～拡大する国際司法空間で、ひとときわ輝きを放つ日本型司法制度～」(2017)）。

¹⁰ 法整備支援については、法制度整備支援関係省庁（外務省、法務省、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む）において協議の上、策定された「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」が存在します。

かと思えます。

「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」¹¹によれば、法整備支援とは「開発途上国に対し、立法支援や制度整備支援を行う法制度整備支援は、良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するとともに、開発途上国が持続的成長を実現するために不可欠な基盤づくりを支援するものである。」とされています。つまり、法整備支援は、新興国が持続的成長を行うため必要な技術支援を行う活動に位置づけられるわけです。その点では法律以外の制度設計や人材育成分野の ODA と共通点があるといえます。

それでも、なぜ「日本」が行う必要があるのかという疑問は残ります。この疑問への一つの回答として、明治以降、日本がドイツ、フランス、イギリス等の法制度を学び、自国の法制度を整備した経験があり、そういった外国の法制度を受容してきた経験は、現在の東アジア・東南アジアが経済の発展に伴い法制度を整備する上で有用であることをあげる見解もあります¹²。日本は明治期に、近代国家となり不平等条約の改正を実現することを動機として、ボワソナード等の法学における専門家を外国から招聘し、法整備を行いました¹²。その経験は、急激な近代化を経験している東アジア・東南アジア中で、今必要とされているといえるのかもしれませんが。

4 日本の法整備支援と新興国におけるガバナンス上の問題点

現在、日本が法整備支援を行っている代表的な国としては、中国、モンゴル、インドネシア、コートジボワール、ラオス、ネパール、ミャンマー、ウズベキスタン及びカンボジアがあげられます¹³。日本は、これらの国々に対し、裁判官、検察官、弁護士等の法律の専門家を派遣し、支援対象国の法律の起草を支援することや、法律に関係する人材育成の支援を行っています。

ところで、この法整備支援の対象となっている国々のガバナンスというのは、どの程度問題があるものなのでしょう。

ガバナンスについて定量的な調査結果をまとめたものは多くありませんが、わかりやすい例として、汚職に関する調査があります¹⁴。腐敗の問題に取り組む国際的 NGO である Transparency International の調査によれば、私が赴任しているベトナムにおける腐敗認識指数は 33/100 であり、調査対象の 176 国・地域中 113 位です¹⁵。他の国について見てみると、中国は 40/100 で 79 位、モンゴルは 38/100 で 87 位、インドネシアは 37/100 で 90 位、コ

¹¹ 同趣旨と思われるものにつき、外務省・前掲注（3）83 頁

¹² 浅古弘他『日本法制史』〔浅古〕268 頁（2010）ご参照

¹³ JICA 法整備支援ポータルサイト、
<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0401.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/82defb180cfaf65d49257bc5002cef9f?OpenDocument>（2017 年 8 月 17 日）

¹⁴ その他の例として、日系企業を対象とした投資環境調査によって「法制度の未整備・不透明な運用」が問題点として継続的に指摘されていることをあげる資料も存在します（松本剛「ベトナム法整備だより」1 頁（2015））。

¹⁵ なお、腐敗認識指数につき日本は 72/100 で 20 位です。

トジボワールは 34/100 で 108 位、ラオスは 30/100 で 123 位、ネパールは 29/100 で 131 位、ミャンマーは 28/100 で 136 位、ウズベキスタン及びカンボジアは 21/100 で 156 位であり¹⁶、いずれも社会の透明性が低いことが読み取れます。

もちろん、これらの国々の全ての公務員が汚職をしているわけではありません。私が直接知るのはベトナムだけですが、ベトナムの多くの公務員は、法に忠実であり、汚職を不正義なものであり無くすべきものと考えています。もっとも、金銭の授受の場面こそ見たことはありませんが、汚職は存在するであろうとも思います。

汚職が行われると、司法や公共サービスが適切に行われず、経済的利益によって司法や公共サービスの結果が変わってしまい、適切な法の執行はなされません。また、司法や公共サービスを担う人材の登用においても汚職が行われれば、適切な人材の登用もされず、ますます適切な司法や公共サービスは行われなくなります。

もっとも、この問題を解決するのは簡単ではありません。そもそも汚職が行われるのは、良心が欠けている・反汚職についての法制度が不十分であるという個別具体的な問題ではなく、公務員の給与が低すぎるといった制度的な問題が原因にあると思われ¹⁷ます。そして、公務員の給与を高くしようと思えば経済を発展させ、徴税力を高める必要があり、経済を発展させるために外国からの投資を誘致しようとするとならざるを得ないというように、どこから手をつけて良いかわからないくらい、問題が複雑に絡み合っています。

法整備支援は、この複雑な問題に対する万能な解決策ではないでしょうが、問題の一部に対する解決策であるといえると思います。

5 日本の法整備支援

(1) 法整備支援を行う主体

法整備支援を行っている主体は、独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」といいます。）や法務省法務総合研究所国際協力部（以下「ICD」といいます。）といった国の機関、日本弁護士連合会などの NGO、そして個人の法律家があげられます¹⁸。また、その他に大学も法整備支援に関わっており、私が所属している名古屋大学も、法整備支援を積極的に行っています。

(2) JICA による法整備支援

JICA が最初の法整備支援プロジェクトとして、ベトナムで法整備支援プロジェクト（フェーズ 1）を開始してから、今年（2017 年）で 21 年になります。その間、多くの長期・短期専門家の活躍によって、実定法が整備され、また人材育成が行われてきました。私が滞在

¹⁶ Transparency International, CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016, http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016（2017 年 8 月 17 日）

¹⁷ ベトナムの例につき、拙稿「教育による法整備支援—望ましい制度への距離」自由と正義 2017 年 8 月号 40 頁（2017）をご参照下さい。

¹⁸ 鮎京・前掲注（6）31 頁以下ご参照

するベトナムでは、私法の基幹法である民法（91/2015/QH13）や産業の基幹法である企業法（68/2014/QH13）・投資法（67/2014/QH13）についても、日本の専門家が起草支援をして法律が制定されています。

また、JICA では、日本人の専門家を支援対象国に派遣するだけでなく、支援対象国の法律に関係する公務員や法曹を短期間日本に招聘し、日本で研修を行うという活動も行っています。こういった活動には、専門家として検察官を派遣している ICD や日弁連も研修の受入機関として関与しています。

（3） 大学が行う法整備支援

大学が行う法整備支援は、その性質上、人材育成に特徴があります。名古屋大学では、アジア法研究・法整備支援研究等の遂行を目的とする部局として「名古屋大学法政国際教育協力研究センター」（以下「CALE」といいます。）を設置しており、CALE は、2005 年以降 7 カ国 8 都市¹⁹に海外拠点として日本法センター（以下「CJL」といいます。）を設置しています²⁰。

名古屋大学では、この 7 カ国 8 都市の CJL のうち、ハノイ、ホーチミン、モンゴル、カンボジア、ラオス、ウズベキスタンでは、その国で法学教育機関として定評ある大学と協定を結び、当該大学の学生を CJL にも所属する学生として受け入れ、日本語による日本法の教育を行っています。

CJL が設置されている国では JICA 等の支援のもと、日本の法律を参考にして制定された法律があるため、当該法律を維持・発展させていくには、日本の法律を日本語で理解できる専門家が必要になるといえます。そのため、そういった人材を育成し、人的な面で法制度を支えることに貢献する活動として、名古屋大学の CJL の事業は位置づけることができると思います。

CJL は、2017 年時点で、約 230 名の修了生を輩出しており、修了生の中には出身大学の教員になる者も出て来ているなど、徐々に目標とした成果が出て来ている段階であるといえます。

6 法整備支援の成果と展望

このように、日本の長年の法整備支援の結果、支援対象国の国々では実定法が整備され、また人材が育ってきていると評価できると思います。しかし、法整備支援の成果はそれだけではないように、私には感じられます。

¹⁹ それぞれの所在は次のとおりです：ハノイ（ベトナム）、ホーチミン（ベトナム）、ウランバートル（モンゴル）、プノンペン（カンボジア）、ヴィエンチャン（ラオス）、ヤンゴン（ミャンマー）、ジョグジャカルタ（インドネシア）、タシュケント（ウズベキスタン）。

²⁰ 名古屋大学のこれまでの活動について、市橋克哉「名古屋大学における法整備支援と人材育成 -CALE10年の歩みとその将来-」ICD NEWS 第 55 号 1 頁以下（2013）をご参照下さい。

(1) 法整備支援を通じた価値観の共有

2017年8月現在のベトナム司法省の大臣であるレ・タイン・ロンさんは名古屋大学の博士後期課程の修了生です。ロンさんは日本に留学した動機について、自身が日本の法整備支援のカウンターパートであるベトナム司法省の職員として働いた経験に基づき、「ベトナムに対する日本の法整備支援事業では、数年に渡って日本側の担当者たちと一緒に仕事をしてきました。こうした暖かい友人仲間たちのいる国で勉強できるのです。これにまさる理由はありません。」と述べています²¹。

法整備支援をする過程で、必然的に日本の法曹と支援対象国の公務員が接する機会が増えます。その過程で、単に法的な知識や技術を共有するにとどまらず、価値観を共有し、相互に理解を深めることにつながっているのではないかと思います。

ロンさんの例は非常に上手くいった例だと思いますが、今後もこのような例が出て欲しいと思います。

(2) 法整備支援を通じた価値観の変化

私が名古屋大学の同窓会に出席したときに、留学生として名古屋大学で学び、現在は母国の公務員として勤務するある方が、「自分は日本に留学して、社会の透明性を学んだ。自分たちの世代で全てできるかわからないが、次の世代も含めて、確実に透明性が高くなるようにしていきたい。」と話している場面に遭遇しました。

教育による法整備支援を行うことは、単に日本語や日本の法律についての知識を伝えるのではなく、社会の透明性に対する価値観の形成にも影響を与えるのではないかと思います。上記4で述べたように、汚職を含む社会の透明性の低さは難しい問題ですが、世代を超え、長期的に教育による法整備支援を行うことで、世代を超えて価値観が共有され、社会の価値観に変化をもたらされるのではないかという希望を感じます。

7 企業活動からみた法整備支援

ここまで主としてパブリックセクターとの関係で見えてきた法整備支援ですが、プライベートセクターと無関係かというところではありません。「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」は、その中の基本的考え方の部分で、他の観点に加えて「日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援」との観点から法整備支援を行うとしています。そのため、当初から、法整備支援の結果として法制度が充実し、日系企業が被益するということが含意されている活動であるということが出来ます。

また、法制度の充実以外の法整備支援のメリットとしては、次の2点があると思います。

(1) 法律関連情報の充実

日本が法整備支援を行っている国では、支援対象国との間で情報交換がされるため、必然的に日本語での支援対象国の法律情報が入手し易くなります。例えばベトナムでは、JICA

²¹ レ・タイン・ロン「日本への留学を選んだ理由」 CALE NEWS No.3 10 頁（2001）

がベトナム六法というウェブサイト²²で、多くの法律の日本語訳を提供しており、法整備支援が行われていない国と比較すれば、多くの法律に関する情報が日本語で入手可能となっています。

こういった法律関連情報の充実は、法整備支援があるからこそ得られるものだと思います。

(2) 人材の充実

また、法整備支援では大学や JICA などが人材の育成を行います。かかる人材育成事業での教育を受けた人たちは、日本語や英語など語学が堪能な上、日本と支援対象国の法律の知識もあり、日系企業が当該国に進出する際、力強いサポーターになってくれると思います。こういった日系企業の力強いサポーターがいるのも、法整備支援があるからこそだと思います。

8 結語にかえて

日系企業のアジア諸国への進出が増加する裏では、日本が法整備支援としてアジア諸国のソフトなインフラ整備を行っています。新興国における透明性の低さというのは、制度的に複雑に問題が絡み合っていて、法制度を整えただけでは解決するものではないと感じます。しかし、単なる技術支援を越えて、価値観の共有が行われ、支援対象国の価値観に変化をもたらせられれば、少しずつ透明性の高い社会に近づけるとも思います。

ベトナム等で日本が法整備支援をやっていると、遠いことのように感じられるかもしれませんが、この記事で少しでも感心をお持ち頂けましたら望外の喜びです。

以上

²² ベトナム六法 <https://www.jica.go.jp/project/vietnam/021/legal/> (2017年8月17日)

著者略歴

(経 歴)

- 2010年11月 最高裁判所司法研修所入所
2011年12月 弁護士登録（東京弁護士会）
 センチュリー法律事務所入所（～2014年12月）
2013年 4月 慶應義塾大学法務研究科助教（非常勤）着任（～2015年9月）
2015年 1月 アンダーソン・毛利・友常法律事務所入所（～2017年8月）
2015年 6月 名古屋大学大学院法学研究科特任講師着任（～2017年8月）
2017年 9月 センチュリー法律事務所入所
 名古屋大学大学院法学研究科学術研究員着任
 ハノイ法科大学客員研究員着任

(出 版 等)

[論文等]

- 「教育による法整備支援—望ましい制度への距離—」自由と正義 40 頁 68 卷 8 号（2017）
「教育による法整備支援」法学セミナー744 号 4 頁（2016）
「組織に飛び込んだ弁護士だからこそできる働き方」法学セミナー743 号 66 頁（2016）
「ベトナムと日本の異同～法、文化、人～」十六銀行アジアレポート 2016 年 11 月号（2016）

[口頭報告等]

- 「ベトナムにおける法解釈権限の帰属と立法内容における問題」2017 年度比較法学会学術大会（2017 年 6 月）
「The historical development of Japanese commercial law and policy and the accession to the CISG」, Friedrich Ebert Stiftung, Hanoi Law University（2017 年 4 月）
「ベトナムにおけるビジネス法務概論」JETRO＝名古屋大学（2016 年 8 月）
「Japanese experience with dispute resolution mechanisms in FTA」FRIEDRICH EBERT STIFTUNG and Hanoi Law University International Workshop（2016 年 4 月）
「ベトナムにおける法整備教育支援の現状」2016年日本法社会学会学術大会（2016年5月）

(連 絡 先)

名古屋大学大学院法学研究科 特任講師/弁護士 杉田昌平
shohei.sugita@law.nagoya-u.ac.jp

掲載日：2017年9月15日