

～ 巻頭言 ～



アジア研の活動と法整備支援

国連アジア極東犯罪防止研修所長

(法務省法務総合研究所国際連合研修協力部長)

赤根 智子

1 はじめに

昨年(2013年)7月に、国連アジア極東犯罪防止研修所(通称「アジア研」、英語の略称は「UNAFEI」、ユナフェイと読みます。)に異動になり、3度目のアジア研勤務を楽しく、そしてなるべく新機軸も含め、自分らしさを出そうと努力しつつ励んでおります。ICD NEWSに巻頭言を書かせていただくのは、法務総合研究所国際協力部長をしていた時以来で、2度目です¹。

アジア研は、国連と日本国政府の協定に基づき国連の地域研修所として設立されました。1962年にアジアを中心とする国と地域から刑事司法関係者を招いて第1回の国際研修を開始してから約52年が経過しています。今までに、世界131か国の国と地域の4,900人近くにも及ぶ刑事司法関係者が、アジア研の研修やセミナーに参加しております。継続は力なりといいますが、まさに諸先輩方がたゆまぬ努力を重ね、また、JICA(独立行政法人国際協力機構)、アジア刑政財団²、その他の多くの個人・団体の変わら

ぬ協力を得て国際研修等を実施してきた結果、キャパシティ・ビルディングを通じ、各国の刑事司法運営の向上に多大な影響を与えているのを実感しています。また、アジア研の研修参加者を中心に、強力なアジア研ネットワークが形成され、我が国の刑事司法関係者との間に強力な信頼関係を醸成しており、我が国の刑事司法関係者が世界で活躍する際にも大きな強みになっています。

アジア研の活動は、いわゆるマルチ研修、つまり複数の国々からの参加者が一堂に会し、一定期間、一定のテーマで研修を実施するというのが基本形です。テーマとしては、例えば、国際組織犯罪、あるいは汚職犯罪等、グローバル化する犯罪を防止し適正に訴追する方策等、各国のみならず、国際社会の刑事司法機関が協力して取り組むべき課題を選んだり、刑務所の過剰収容問題、少年、女性犯罪者に対する処遇改善、犯罪者の更生と再犯防止策等、各国の矯正・保護行政をはじめとする関係諸機関が抱える共通課題を取り上げたりしています。そのようなマルチ研修においては、国連条約等の国際条約、国連等国際社会で用いられる準則や基準、あるいは研修で取り上げる課題に対する世界や日本の先進的な取組等を参考にしつつ、アジア研教官や客員専門家を含め、参加者みんなで考え、討議する方法で実施しています。

アジア研では、マルチ研修以外にも、後述するとお

¹ ICDNEWS39号巻頭言「夢との出会い!法整備支援」参照。

² 1982年、アジア研の活動の支援などを主な目的として設立された財団法人(2014年4月からは公益財団法人)であり、アジア研の研修などに際し、意見交換・交流会や支部への招待旅行などの開催により、アジア研の活動の充実・強化に協力していただいています。国連NGO(国連において諮問的地位が認められる国際的非政府組織)のトップカテゴリーである総合協議資格を付与され、国内外に多数の支部を有し、国内外におけるセミナーなどの活動を行っています。

り、一国を対象とする継続的な研修・セミナー等を行ってきました。それらは、その国の特定の組織・機関のキャパシティ・ビルディングを通じた制度運用の向上等に協力してきたものであり、これまでのところ、特定の法律についての立法支援を行うことは、ほとんどなかったといえます。

では、こうしたアジ研の活動は、国際協力部が行ってきた法整備支援活動とは、全く異なったものというべきなのでしょうか。また、今後アジ研が、法整備支援に関わっていくとしたら、どのように進めていくべきなのでしょうか。また、そもそも論として、刑事分野の法整備支援を法整備支援全体の中でどのように位置づけるのか、あるいは刑事分野の法整備支援の理論的根拠をどこに求めるのかという根本問題もいずれは考えてみる必要があるように思われます。

2 アジ研の活動は法整備支援の一翼を担う？

私がアジ研に勤務する中で、今まで一番長く滞在した国はケニア³です。2003年と2004年（当時、私はアジ研の次長をしていました。）の2回、アジ研の矯正教官、保護教官各1名とともに、それぞれ約3週間にわたり、ケニアのナイロビに滞在し、そこを拠点にいくつかの主要な地方都市にも出張しました。

当時アジ研では、JICAの協力を得て、ケニアの「内務・国家遺産省」の下にあった児童局（ケニアにおける組織改編の結果、児童局は現在では「ジェンダー・児童・社会開発省」に所属しています。）に対する協力を行っていました。児童（少年）の権利や保護に関しては、児童の権利に関する宣言（1959年）、

少年司法の運用のための国際連合最低基準規則（いわゆる「北京ルールズ」、1985年）、児童の権利に関する条約（1989年採択、1990年発効）などの国連条約や国連基準がありますが、特に児童の権利に関する条約が国連で採択され、これに加盟した国々の間で、その条約の趣旨に沿った国内法の立法が進みました。ケニアは、1990年に同条約を批准し、それに伴って「児童法」を全面的に改正し（2001年、以後この新・児童法を「児童法」といいます。）、これが施行されて、その趣旨に沿って児童に対する刑事司法及び福祉政策の転換が図られることになりました。アジ研は、1997年から毎年、長いときには2か月間程度、短くとも3週間程度は矯正教官、保護教官等をケニアに派遣してきました。今まで15年以上にもわたり、ケニアの児童法の運用を担う組織の一つである児童局職員のキャパシティ・ビルディングに力を貸したことになります。ケニアに派遣されたアジ研教官等は児童局が運営する収容施設内や社会内で実施していた児童に対する保護活動を、国連基準等の国際基準に沿って、あるいは世界的にも先進的な日本の少年司法運営の観点から支援してきました。地方都市を含む現地を訪れて詳しい調査を行うなどして実務の実態を把握し、児童局の関係者と協議し、児童法の施行に必要な通達の立案・改定作業から、非行を行う児童の保護や分類、矯正教育に関するマニュアル作り、児童保護司の採用・教育、その他こまごまとした日常的な業務についてまで、様々なアドバイスを行いました。アジ研による協力は、以上のような現地におけるもののほか、毎年児童局の幹部らをアジ研に招き、アジ研の矯正教官、保護教官を担当者とする3週間程度の本邦研修を行うことも含んでいました（アジ研では、これらをまとめてケニアプロジェクトなどと呼んでいました。ケニアプロジェクトは、途中で形式・内容を若干変えながら、また巻き込む関係機関を増やしたりしながら、本年度まで継続され、児童局のほか裁判所や矯正局等、

³ アジ研は、国連の地域研修所ではありますが、その活動範囲や対象国はアジアに限られているわけではありません。もっとも、アジ研の活動は、地理的にも近く、文化的にも共通の基盤を持つアジア諸国に対する協力が主となっております。その意味で、ケニアプロジェクトは、アフリカに対する数少ない協力の例であることは間違いありません。

児童・少年司法関係諸機関連携による統一かつ継続的な処遇に結び付ける糸口を見つけるところまでたどり着くことができたほか、日本の保護司制度にヒントを得てケニアが始めた児童保護司制度の定着を見るなど、一定の成果を上げました。)

私は、自分がこのケニアプロジェクトに関与したころには、これを法整備支援の一環として明確に認識していたとはいえませんが、今振り返って考えてみれば、ケニアプロジェクトは、まさにアジ研が行った法整備支援活動であったと思います。ちなみに、ケニアの児童法は、旧宗主国の英国やその他の英連邦諸国の例にならい、制定されたものようであり、その普及活動に関してはユニセフが協力していましたし、児童局に対してはドイツなど他の国のドナーや国際 NGO などが多数協力していましたが、驚いたことに、私がケニアを訪問した当時は、児童の刑事処分や保護処分を担当する裁判官においても、同法の内容をよく理解していませんでした。また同法にはどう考えてもケニアの実情には合わず、実行が不可能と思われる条文が存在し、さらには、法の一部の条文が同国刑事訴訟法などと抵触するように思われるのに、誰もこれを指摘せず放置したままであるなどの点も散見され、「ケニアは、児童法の立法段階から、その誠実な施行を目指していたのだろうか。」と、疑問に思わざるを得ない点もありました。私は、当時は国際協力部の行う法整備支援の方法や内容に関しては詳しい知識はありませんでしたが、もしも、ケニアの児童法制定過程で、日本がこれに関与していたならばこんなことはなかったであろう、と少し残念に思わずにはいられなかったことを今改めて思い出しています。

今までにアジ研が関与した法整備支援的な活動には、ほかにもタイの国家汚職防止委員会に対する捜査能力向上等に関する支援プロジェクト(2004年～2007年)、フィリピンの保護局に対する同国保護司再活性化プロジェクト(2003年～2010年)などがあ

ります。ケニアの場合を含め、いずれも、関係する法律の制定には関与していませんが、アジ研は、JICA やアジア刑政財団のほか、保護司アジ研協力会⁴などにも協力を得ながら、それぞれのプロジェクトにおいて、相手国の特定の制度のよりよい運営のための現地専門家との協議、関係職員等のキャパシティ・ビルディングを目的とした現地及び日本におけるセミナーや研修を積み重ね、成果を上げました。これらは、いずれもアジ研が行った法整備支援活動の例であるといえ、少なくとも刑事分野においては、アジ研は法整備支援の一翼を担ってきたといえると考えています。

3 アジ研の活動は、法整備支援の基礎固めに貢献!

前述のとおり、アジ研の活動の基本形は、いわゆるマルチ研修です。これは、アジ研設立以来、JICA の協力を得るようになる前から 50 年以上にわたって一貫して行われてきたものです。それぞれのマルチ研修においては、各国からの参加は基本的には 1 人ずつ、研修や国によっては複数人という場合もあるものの、一国から一度に参加できる数はせいぜい数名程度です。したがって、一度の研修、あるいは数年間の研修のみによって、特定の国における特定の機関のキャパシティ・ビルディングに大きく貢献することは難しいともいえます。他方、アジ研のように息の長い国際研修等を積み重ねてくると、多くの参加国内にアジ研の研修参加者のネットワークが形成され、それぞれのネットワークが国内における刑事司法の改善に取り組んだり、アジ研の強い味方になってくれたりする現象が現れてきます。例えば、

⁴ 2002 年にアジ研での保護司国際研修を受けた保護司が中心となって設立された任意団体です。アジ研の活動に対する協力として、たとえば上記フィリピンの保護司再活性化プロジェクトに際し、会の主要なメンバーがフィリピンに出向いて現地の保護局関係者や保護司と交流するなど、人と人のつながりを通じて、フィリピンでの保護司活動の活性化に尽力していただいています。

タイの場合、今までに320名もの研修参加者を輩出しており、その中には法務省の事務次官や検察長官、矯正局長、保護局長などの重要なポストに就く方々が出て、それらの方々がキーパーソンとなって司法改革に取り組んだり、アジ研の活動をサポートしてくれたりしています。タイを例にとりましたが、これらの現象はタイに限ったことではありません。世界に存在するアジ研ネットワークが、日本への尊敬の念や信頼感ともなり、困った場合にはまずアジ研あるいは日本に頼みたい、という気運が高まる一因にもなっているようにも思われます。また、各国の刑事司法関係情報もネットワークを通じて入ってきますので、その動向についても把握しやすい環境が作り出されています。

国際協力部は、2001年に創設された法整備支援を専門に行う部署であり、カンボジアやベトナムをはじめとして、近年ますますその活動の範囲や協力内容を充実させ、多くのアジア諸国に国際協力の場を広げてきていますが、それらの多くが古くからのアジ研の国際研修等への参加国であり、アジ研ネットワークの重要な一員です。国際協力部の行う法整備支援事業の多くが民商事法関連ではあるものの、それら各国の司法関係機関幹部の中には、多くのアジ研研修参加者がいます。また、それらの国々の多くは、現在も開発途上国であり、人的リソースに限りがある場合もあり、優秀な一定数の職員が、民商事・刑事を問わず、国の法制度及びその運営に係る重要な事柄に関わるということも少なくなく、アジ研ネットワークが見えない糸のように働いて、日本の法整備支援に快く協力してくれる素地を作っています。ちなみに、最近でも、国際協力部が行っているネパールに対する協力活動においては、かつてアジ研で学んだ人々がネパール側のキーパーソンとなって、見えないところで積極的にバックアップしてくれていることは明らかです。つまり、アジ研のマルチ研修のみを取り上げても、それがいわゆる法整備

支援の基礎固めに役立っていると自負しています。

4 これからの法整備支援とアジ研

アジ研においては、本年度、国際協力部の行うネパールへの協力事業の刑事分野に関して、アジ研教官を担当教官に据えて国際協力部の担当教官に協力しつつ、日程やプログラムの内容への積極的関与に努めました。また、来年度からは、従来国際協力部が、JICAプロジェクトの一環として実施してきたベトナム最高人民検察院に対する本邦研修の実施場所をアジ研に移すとともに、その内容にも深く関与していく予定です。それとともに、キャパシティ・ビルディングを通じて行う法整備支援については、今までと同様、既述の国々や機関以外からの協力を求められた場合においても、アジ研が積み重ねてきた経験と知見をいかして、できる限り積極的に対応していきたいと思っています。

既に紙面が尽きてしまったのですが、私個人としては、今後、刑事分野における立法支援、あるいは法令制定過程への協力にも、必要性和先方からの要請があれば、できる限り積極的に関与していきたいと考えています。もっとも、アジ研の過去の活動においては、いわゆる国内支援委員会、あるいはアドバイザリー・グループなどと呼称される学者や法律実務家による専門家グループから継続的な協力を得たという経験はありません。また、アジ研においては、教官等をJICAの長期専門家などとして海外に派遣した経験もありません。これらのことは、国際協力部のこれまでの経験と知見に依拠しつつ、国際協力部とも協力し合って、できることから進められたらと思っています。

ただ、刑事分野の立法支援に関しては、クリアしなければいけない大きな課題もあるように思われます。多くの開発途上国における刑事分野の立法支援のニーズの多くが国連をはじめとする国際社会の

「法の支配」や「人権保障の立場」からの強い要請、あるいはその結果として法制度を整え、国際協力を推進するための国際条約の締結・批准、あるいはそれに伴う国内担保法の制定の必要性など外的要因によって発生するよう思われます。同様に、そのような法律を備えることがひいてはその国の投資環境を整えることにつながるのかもしれません。

そうした外的要因が引き金になることは容易に理解できるものの、その場合、当該国に、そうしてできる新法を「実質的に運用」していく強い意志はあるのか（つまり、単なる「ショーウインドウにおける飾り物」では困るのです。）が問われなければならないと思います。それを占うものとして、法の施行に必要とされる国内の組織体制、人的リソースを十分整えようとしているのか、それまでの国内法体系との整合性に関する議論状況はどうか、アジ研が関与することによって、当該国の刑事司法制度の発展に寄与できるかといえるのかなどの問いかけをし続け、その都度それらのハードルを越えられるかを検討すべきだと思います。その上で初めて前に進めるのであって、そうでなければ、せっかくの我々の協力も、相手国に何らのメリットをもたらさず、あるいは相手国にどこまでもアジ研や日本を頼る依頼心のみを育ててしまうような事態にもなりかねません。そうなれば、結局は投入した物的・人的資源も無駄になってしまう可能性も高く、日本の国益にも反してしまうことにもなりかねないと思います。民商事法の立法支援にもまして慎重な対処が必要であるとも思っています。

もう一つ、法整備支援には一今更言うまでもないことですが一日本の国家事業の一環としての戦略的目的を持つことやそのための方向付けなどとともに、理論的根拠も必要であると思っております。理論的根拠としてどのようなものがあるのか云々の議論をすることは、もはや私の能力をはるかに超えていま

す。法整備支援論、開発法学などと呼ばれる領域の議論がそれで、名古屋大学副総長の鮎京正訓先生や慶應義塾大学大学院法務研究科教授の松尾弘先生などをはじめとする多くの著名な先生方の研究成果が積み重ねられていることは、御承知のとおりと思います。正直なところ、私などは、それらの理論を十分には理解できず、咀嚼できない部分が多いのですが、他方でそれらの理論に触れると、何かしら言葉には表せないような深い感動を覚え、ある種の強い啓示を受けます。そうした理論的領域における議論は、法分野の研究領域としてますます発展・展開する魅力を持っているように思いますが、それと同時に、民法、民事訴訟法、憲法、行政法といった特定の法分野を極められた先生方が、法整備支援という切り口に出会い、その実践に携わることによって新たな境地を開き、実質的裏付けを得た理念として展開するからこそ意義があるとも思えてきます。それら理論的根拠は、法律実務家が頼りとするべきバックボーンであることはもちろんのこと、今後も継続して法整備支援ないしは司法協力を行っていく上の原動力の一部になるとも考えられますし、これから法整備支援活動への参加を目指す若い人々への温かいメッセージにもなるように思います。

今後のアジ研の活動のことを考えると、各国の刑事分野における法体系を正しく理解しつつ立法支援を行うことによって、それが契機となり、その国の法理念の発展をさらに促すような筋の通ったものとするためにも、刑法、刑事訴訟法など刑事法分野の学者の先生方にも継続的な御支援をいただくことが極めて重要であるように思われます。今までご協力をいただいていた先生方、そして将来新たに加わっていただくことになるかもしれない先生方にも、そうした思いを込めて、「我々もがんばりますので、どうか、よろしく願いいたします。」