

衰退する国家と繁栄する国家を分けるものは何か ～改めて日本の法制度整備支援の意義を考える～

法務省大臣官房審議官〔訟務局担当〕（前法務総合研究所総務企画部長）

石 井 隆

1 「出会い」と「根源的な問い」

「五十の手習い」という言い方が適切か分からないが、50歳を過ぎて初めて法制度整備支援に関わった。こんなに奥深く、興味が尽きない法分野はないというのが率直な感想である。これまでの自らの法務検察での実務経験を役立てることができるだけでなく、日本の法・司法制度（運用も含めて）や法律学を相対化して眺めるという視点が得られるのは、この分野ならではと思う。

とはいえ、ひねくれものの筆者の性格と、霞が関の住人として政治の世界との橋渡し（説明）を求められる職業上の役割から、「そもそも、財政難の折、なぜ国民の税金を使って外国の支援をするのか？」という問いに対し、これまで、腹の底から納得できる答が見つかっていないのが正直な気持ちであった。

そうした中で、慶應義塾大学の松尾弘教授が数年前の法整備支援連絡会において、「国家はなぜ衰退するのか—権力・繁栄・貧困の起源—」（ダロン・アセモグル（トルコ出身のMIT教授）、ジェイムズ・A・ロビンソン（英国出身のシカゴ大学教授）共著、早川書房、2013年）に言及されていたのを知り、読み始めた。加えて、2018年（平成30年）中には、私的な旅行を含めてアジア諸国やアメリカを訪れる機会に恵まれ、支援の現場や人に直接触れることができた。これらを題材に日本が法制度整備支援を行う意味について考えたことを、所属する組織としての見解を離れて、筆者個人の意見として述べてみたい。

2 アメリカはなぜここまで繁栄したのか？

前掲「国家はなぜ衰退するのか」によれば、国家が繁栄するには、人々にインセンティブをもたらす「制度」が重要である。努力すればそれに見合った見返りが得られ、その成果が財産権として保障されることにより、個々人が創意工夫をしようという気風が生まれ、それを土台にイノベーションが生まれ、経済の繁栄につながる。そして、こうした包括的（inclusive）、開放的な経済制度を維持、発展させるには開かれた多元的な政治制度が必要である。また、このような政治的経済的制度を国内で広く実施するには、諸勢力が争っている状況ではなく、中央集権制が望ましい。

こんなことを念頭に置きつつ、昨年、アメリカ建国の地フィラデルフィアや世界一の繁栄を誇るニューヨークを旅して色々と考えた。アメリカは当時のイギリス議会の圧政に対する「反抗」（rebellion）として建国され、「代表なくして課税なし」という独立戦争のスロー

ガンに象徴されるように、国民の意見が反映された議会の手続を経ないで恣意的に財産を剥奪することは許されないという思想が国の制度の根本にある。勿論、表現の自由に重きを置き、多元的な政治システムが採られている。こういう国だからこそ、自動車やコンピューター産業の誕生を始め、最近でも、インターネット技術の開発はもとより、G A F A（グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン）といった社会のインフラとなる企業が次々に生まれているのだろう。

旅行中、マンハッタンからブルックリンのホテルに移動するのにウーバーの配車サービスを使ってみた。スマートフォンにアプリを入れ、クレジットカードの登録をした上で、ボタンを押して車を呼ぶと、間もなくやって来たのは、ロンと名乗る中国人留学生が運転するトヨタのワゴン車であった。ロンは愛想も良く、「有名なブルックリン・ブリッジの夜景が見たい」というわがままにも気軽に応じて遠回りをしてくれた。降車直後にウーバーから送られてきた利用者調査のメールには、最上級の評価を付けて返信したが、利用者からきちんとフィードバックをもらうというシステムも、ドライバーにとっては、高評価を得るためにより良いサービスをしようという動機付けにつながるのだろう。ウーバーを使ってみて、渡米してまだ5年の留学生が空いた時間に車を使って学費を稼ぐことができるような優れた仕組みを、個人のアイデアとIT技術を使って作り上げることができ、しかも、新しい「移民」を自国の経済の活力に取り込んでしまうアメリカ社会の懐の広さを実感した。（なお、ウーバーの配車サービスには、タクシードライバーの生活を脅かしているとか、マンハッタンの渋滞を悪化させているとの批判もあるらしい。）

3 社会主義市場経済の今後、アメリカと大陸欧州の違い

アメリカの制度が国民にインセンティブをもたらすものであるとすれば、反対に、少数のエリートが富を独占してしまい、それ以外の多くの人々には新しいビジネスに挑戦したり政治的に不満を表明する機会がなく、不平等な状態が是正されることのない国が繁栄を続けることは難しいであろう。

このセオリーからすれば、現在、世界2位の経済大国となった中国では、一定の経済的自由はあるが、政治的には共産党一党支配とされており、今後も経済的繁栄が持続するのには注意深く見なければならぬし、同じように社会主義の下で市場経済制を取り入れようとする国（支援の対象国では、ベトナムやラオス）にも同じ疑問が当てはまることになる。

ところで、独仏を始めとする大陸ヨーロッパ諸国は、近代以降の世界をリードしてきたわけだが、アメリカとは多少のニュアンスの違いがあり、経済的自由の結果として生じる格差の是正や弱者保護に手厚い傾向や、理念・理論先行型という印象を受ける。どちらの制度にも良し悪しがあるが、最近、欧州発の新しい産業をあまり聞かないのが気にかかるし、イギリスがEUを離脱する根底にも、大英帝国のプライドと、同じアングロ・サクソンとして米国の現実主義と価値観において近いという国民性があるように感じる。（話はそれるが、今後の日本は、両者の良いところをうまく取り入れつつ、アジアの強みもミッ

クスさせるといふ知恵と度量を持てればいいと筆者は考えている。)

4 法制度整備支援の意義を改めて整理して説明振りも考えると…。

こうしたことを踏まえつつ、筆者の元々の疑問であった「日本が法制度整備支援を行う意義」を改めて整理するとともに、納税者にそれをどのように説明するかについても考えてみたい。

- (1) 安全保障の点では、周辺に破綻国家や政治的に不安定な国があることは好ましくない。破綻国家としてこれまでよく挙げられるソマリアでは、長く内戦状態が続き、国内が分裂して統一的な行政が実現されていないこともあり、ソマリア沖では海賊が頻出し、自衛隊を含む国際的な連携の下での日本の船舶を含む船団の警備が行われてきた。遠く離れたアフリカの国でも日本に影響を及ぼすのであるから、アジアに破綻国家があれば、インパクトは計り知れない。核とミサイルによる挑発を繰り返す北朝鮮の例を見ても、国際社会から孤立し政治的に不安定な隣国の存在が日本にとって脅威となるのは明らかである。日本の周辺国の法制度が整備され、法に基づく行政・司法と人権の保障が実現されることは、その国の政治的社会的な安定や経済的な繁栄の土台となるであろう。
- (2) 外交の面でも、北朝鮮情勢や中国の軍拡傾向に加え、トランプ政権下のアメリカの対外的消極主義が目立つという現状の下、米国以外の多くの国との間で、様々な支援を通じて強固な信頼関係を築き、脅威が迫った時に日本を支持、支援してくれるような友好関係を作ることは意味があると考えられる。特に法制度整備支援は、性質上、長期間に及び、相手国の政府高官を含む多くの関係者を巻き込む上、支援が成功すれば、その成果としての法制度や人材は相当期間残るものなので、他の支援に比べても二国間関係の強化を期待できるのではないだろうか。
- (3) 経済の観点では、支援相手国の法制度が整って経済取引が活発になり、アジア地域、更にはより広い地域が経済的に繁栄すれば、相手国のみならず、日本の経済にも恩恵がある。(あまりに自国の国益を前面に出すことは品がないので、言い方には気を付ける必要があるが、)特に、我が国社会で進む少子化・高齢化、人口減少に伴う国内市場の縮小を考えると、アジア諸国の経済発展の基盤整備に力を貸し、そこで得られた相手国に関する情報や知見も使い、新しい市場で日本企業がこれまで培ってきた物作りの力、商品開発力等を活かしたビジネスをすることができれば、企業の利益だけでなく、そこで働く若い社員にも活躍の機会を提供することにもつながるであろう。もちろん、サステナブルであるためには、相手国の発展にとって真に貢献するものである必要があるし、相手国の人々の創意工夫と挑戦を促すような制度の構築を目指すべきである。それに加えて、他のドナーにも支持されるような支援であることも求められる。
- (4) 副次的な意味合いではあるが、支援を行う過程では、相手国の法制度、司法手続やその運用に関する多くの情報(法情報)を得ることができる。しかも、本誌などを通じて日本語で公開されるので、関心のある者が広くその国の法律及び司法制度に関する情報を利用することができる。また、外国に対する法制度の整備に携わる関係者には、日本

の法制史, 法文化, 比較法の観点からの日本の司法制度の強みと弱みなどを見つめ直し, 客観的に分析する機会が与えられる。それによって, 我が国の法律家や支援関係者の能力が向上し, 国際場裏で活躍できるような法務人材の育成にもつながると期待できる。

このような意義については, これまでも「法制度整備支援に関する基本方針」等の公式文書でも指摘されており, 言い古されてきたことである。とはいえ, 一般の方々に浸透しているわけではないので, こうしたことを分かりやすい表現で, 相手の関心や知識に応じて, これらの要素の組み合わせやウェイトを調整しながら説明することで, 国民の税金を使って外国の支援を行うことへの理解につなげることができるのではないかと, 現時点では考えているところである。

さらに, こうした「なぜ支援をするのか」が明確になれば, 「どういう国や地域に支援をするべきなのか」, 「どういう支援をするべきなのか」という問題に対する方向性も自ずと明らかになるだろう。

安全保障(前記(1))や経済(前記(3))の観点では, やはり日本の周辺地域に対する支援の優先順位が高くなるであろう。また, 相手国の法情報の入手という点(前記(4))では, 既に発展した国との交流についても, 開発援助という枠組みの外としても, 検討してみる余地はないだろうか。現に, 国際協力部がこれまで実施してきた, 韓国との間のパートナーシップ研修は, 登記, 戸籍, 執行等の限られた分野ではあるが, 長い年月の間に相当の情報の蓄積がある。中国に対してこれまで続けられてきた支援によっても, 基本的な法制や最新の立法動向について多くの有益な情報が得られている。これら以外の地域の主要国との間でも, 共同研究などの形で交流ができれば, そこをハブとして当該地域全般の法情報が得られないだろうかなどと筆者個人としては想像している。勿論, 実際には, 支援にさける人的・資金的資源には制約があるので, どのようにプライオリティを付けて実施するかを決めて行くことになる。

5 これから ～パートナーシップと汚職問題～

ベトナムで始まった日本の法制度整備支援は, 20余年が経ち, 「成人」を迎えた。今後, ODAの枠組みから卒業する国が出てくるだろうが, むしろそれは支援の成果として喜ぶべきであり, 支援される立場から我が国との対等な関係に移行していく相手国もあろう。

しかし, 法制度が整備されても, 依然として, 多くの開発途上国で汚職の問題は根深い。司法を含む権力を持つ者の腐敗には, 法律の整備や人材の育成という法制度整備支援からのアプローチだけではなく, 国連の関連条約等も踏まえた汚職対策という広い観点からの取組が必要である。国際協力部が, この分野での実績を積み重ねてきたUNA FE I(国連アジア極東犯罪防止研修所)と効果的に協働していくことが求められる。今後, 両部門が昭島に隣接するオフィスを構えていることの利点を最大限発揮することに期待している。