

コロナ危機下の法整備支援のあり方について

ミャンマー法整備支援プロジェクト長期専門家
独立行政法人 国際協力機構 国際協力専門員 / 弁護士
小松 健太

1 はじめに

新型コロナウイルス（COVID-19）によるパンデミックは、世界中の人々の生命、健康だけではなく、経済や社会の大きな脅威となっている。世界中の感染者数は、440万人、死者数は、約30万人を越えている¹。経済活動にも深刻な打撃を与え、国際通貨基金（IMF）は、2020年の世界の実質GDPの成長を-3.0%（2019年は、2.9%成長）と予測し²、国際労働機関（ILO）は、世界の就業者33億人の半数が生計手段を失う危険に直面していると発表している³。加えて、緊急事態措置の導入によって社会におけるリモート化が否応なく進んでいる。また、権威主義的な国家は、この危機を利用して、緊急事態措置による不当な人権の制限や人々に対する監視を強めると同時に、感染症に対する能力を誇示するなどし、自由主義、民主主義を標榜する国家を揺さぶっている⁴。このようなパンデミックの人々、経済、社会に対する影響は、数年に及び、人々の生活や社会を根本から変容させるものと予測されている。

国際協力機構（JICA）が途上国で実施している法整備支援プロジェクトも、当然、大きくこのパンデミックの影響を受けている。本稿では、パンデミックが法整備支援活動に与える影響に触れた後、この危機下における法整備支援のあり方について考えていきたい。もとより、このパンデミックについては、収束の見通しも立っておらず、社会に対する影響など解明されていない段階での暫定的、限定的な考察ではあること、また、筆者が赴任しているミャンマーの状況に影響されていることに留意されたい。なお、本稿の意見に渡る部分は、筆者個人の意見であり、所属する組織や特定の団体を代表するものではない。

¹ Johns Hopkins University, Coronavirus Resource Center（2020年5月15日アクセス）, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

² International Monetary Fund（2020年4月）, “World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown” , <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.ashx?la=en>

³ International Labour Organization（2020年4月29日）, “COVID-19 and the world of work. Third edition” , https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf

⁴ The Economist（2020年4月23日）, “Autocrats see opportunity in disaster” <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster>; 高須幸雄（2020年4月19日）, 「新型コロナウイルス危機で民主主義は後退するのか？」 <http://democracy.jcie.or.jp/wp-content/uploads/2020/04/%E6%96%B0%E5%9E%8B%E3%82%B3%E3%83%AD%E3%83%8A%E3%82%A6%E3%82%A4%E3%83%AB%E3%82%B9%E6%84%9F%E6%9F%93%E7%97%87%E3%81%A8%E6%B0%91%E4%B8%BB%E4%B8%BB%E7%BE%A9%E3%81%AE%E6%9C%AA%E6%9D%A5%EF%BC%88%E9%AB%98%E9%A0%88%E5%B9%B8%E9%9B%84%EF%BC%89.pdf>

2 法整備支援プロジェクトに対するパンデミックの影響

JICAは、本年3月1日時点で6ヶ国に22人の長期専門家を派遣し、法整備支援プロジェクトを実施していたが、パンデミックの影響により、現地に派遣されていた専門家のほとんどが、ミャンマーに派遣されている筆者を含め、日本に一時帰国している。帰国した全ての専門家が東京に滞在しているとは限らず、一カ所に集まることも困難な状態である。また、カウンターパート機関を含む政府機関が外国人との対面での面談を制限したり、政府が、そもそも集会を禁止したりしているため、日常的に行ってきた協議やセミナーを実施することができなくなっている。

日本の法整備支援は、法律専門家が現地に長期滞在し、カウンターパート機関の職員との間で日常的、密接にコミュニケーションをしながら活動を行う相手国の主体性を重視した「寄り添い型」の支援と位置づけられているが⁵、上記のとおり、カウンターパート機関とのコミュニケーションが難しくなるなか、「寄り添い型」の支援の長所を維持することができるかが問われている。

また、この危機下では非接触型の社会が一層進展すると予想され、そのような環境に合わせた支援のあり方を考える必要もある。例えば、ミャンマーでも、連邦最高裁判所（最高裁）など一部の裁判所では、オンライン会議などを利用した手続を実施しているようであり、また、最高裁は、全ての裁判所に対して、Facebookを開設し、人びとに対して期日等の情報の提供をするように求めていると聞いている。他方、裁判所には、インターネット設備が十分に整備されておらず、オンライン会議などを開きたくてもできないという課題も抱えているようである。

それでは、以上のような状況において、法整備支援事業としてどのような活動ができ、また、すべきであろうか。本稿では、以下のとおり、①法整備支援のデジタルトランスフォーメーション（DX）⁶、②短期的なコロナ関連支援、③長期的なビジョンに基づく活動の提案の3点について述べて行きたい。

3 コロナ危機下における支援のアプローチ

(1) 法整備支援のDX

既述のとおり、現在、対面でのコミュニケーションが難しくなっており、長期的にみても、そのような非接触型の社会は進行すると予想されることから、更にDXを推進することは必須だと思われる。これには、オンライン会議システムなどの導入による法整備支援に関する体制や手続など業務の変革だけでなく、非接触型社会を見すえた支援の内容の変革も

⁵ 自由民主党政務調査会（2019年）、「司法制度調査会2019提言 司法システムの新たな展開～3つの視点と4つの柱～」25頁、https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/139701_1.pdf

⁶ 従来型のICT技術の利活用は、既に確立された産業を前提に、ICT技術を事業の補助ツールとして利用し、その産業の効率化や価値の向上を実現するものに過ぎないとされているのに対し、デジタルトランスフォーメーションは、事業のコアとしてICT技術を利用し、その産業のビジネスモデル自体を変革するものと捉えられている。（総務省（2019年）、「情報通信白書」138頁 <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r01/pdf/01honpen.pdf>）。つまり、国際協力の分野でいえば、ICT技術によって業務の改善だけでなく、支援の内容についても変革を求めるものといえる。

必要である。

(a) 法整備支援の内容に関する DX

まず、新たな支援の内容として考えられるのは、紛争解決のオンライン化である。これには、裁判手続の IT 化、Online Dispute Resolution (ODR) の導入が含まれる。日本でも本年 2 月からオンライン会議システムを用いた争点整理の運用が一部の裁判所で開始され、コロナの影響により、裁判の IT 化の動きが加速している⁷。ODR についても、諸外国が先行して導入しているが⁸、日本でも政府の「成長戦略フォローアップ」の一つとして設置された ODR 活性化検討委員会が、本年 3 月に「ODR 活性化に向けたとりまとめ」を発表している⁹。また、コロナ感染拡大の影響を受けた飲食店に対し、テナント料に関する無料のオンライン調停サービスを提供する企業も現れている¹⁰。このように紛争解決のオンライン化は、日本でも導入の途上であり、現在、様々な法的、実務的な課題を検討しているところであるが、そこで得られた知見を活用し、途上国の裁判の IT 化や ODR の導入を支援することができると思われる。当然、オンラインでの書面の提出、期日の実施を可能とするための法令案起草などの支援も考えられる。

また、法律専門家の人材育成は、開発途上国で「法の支配」を確立するために必要なものであるが、これからは、研修員が一か所に集合して研修を実施することが困難になるかも知れない。カウンターパート機関による Web 会議を活用したオンライン研修の導入が予想されるが、このような分野の支援も検討する必要があるだろう。オンラインで講師と参加者を繋いで双方向的な研修を効果的、効率的に実施するためには、どのような点に留意すべきかなど様々な検討事項があろう。また、既存の研修映像をアップロードしていつでも視聴ができる e-Learning の導入支援も有用であり¹¹、それぞれの特徴を生かした研修制度の構築を支援することが重要である。

既に述べたとおり、開発途上国には、インターネット設備が十分に整っていない政府機関もあり、当然、機材の供与を通じたネット環境の整備も十分に意義があると思われる。

(b) 法整備支援の体制や手続に関する DX

まずは、プロジェクトの専門家、スタッフが各地に散らばっていること、かつ、カウンターパートとの間でもリモートでコミュニケーションを取る必要があることなどを考慮し、オンライン会議システムのほか、プロジェクト間での情報共有がスムーズに行われるような体制作りをする必要がある。現在、ミャンマーの法整備支援プロジェクトでは、

⁷ 日本経済新聞 (2020 年 5 月 12 日)、「裁判ウェブ会議が急増 コロナ影響か、導入拡大」、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58982790S0A510C2000000/>

⁸ 例えば、カナダの Civil Resolution Tribunal (<https://civilresolutionbc.ca/>)

⁹ ODR 活性化検討会 (2020 年 3 月)、「ODR 活性化に向けた取りまとめ」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/odrkasseika/pdf/report.pdf>)

¹⁰ 日本経済新聞 (2020 年 4 月 9 日)、「テナント料猶予などネットで調停 ミドルマン、新型コロナで」、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57889950Z00C20A4TJ2000/>

¹¹ ベトナムの法整備プロジェクトでは、ベトナム弁護士連合会 (VBF) に対して、日弁連の e-learning の経験を共有しようとしているところであり、これを踏まえ、VBF は今後の展開について検討することとなっている (担当している枝川充志専門家よりヒアリング。2020 年 4 月末現在。)

プロジェクトメンバー間の情報共有のために Slack というビジネスチャットソフトを導入し、また、カウンターパートとの間では、Skype や Zoom を用いたオンライン会議を実施している。また、これに加えてプロジェクトでは、以前からデータの共有がスムーズにできるようクラウドサービスも利用している。これらのソフトは、それぞれを組み合わせ、連携させることにより、一層の業務の効率化が期待できる。

また、これまでのようなカウンターパート機関との間で緊密なコミュニケーションをとりながら、漸進的に活動を進めるいわゆる「寄り添い型」の支援が、オンライン会議を用いてもできるかどうかについては、もう少し回数を重ねる必要があるとは思うが、丁寧な準備や進行の工夫をすることにより十分可能だと思われる。ただ、オンライン会議には、接続が悪く音声や映像が突然切れるなど不安定な要素もあり、また、対面でのコミュニケーションに比べると伝えられる情報量が少なくなり、心理的な違和感が生じないわけではない。上手に進めるためには、会議の準備、資料の準備、アジェンダの設定、進行の方法には工夫が必要だろう。例えば、事前に会議で何を議論し、何を合意したいのか、達成目標は何か、どのような優先度で議論をするか、まずはプロジェクト内で意思統一をしておく必要があるし、それを書面にするなどカウンターパートが分かりやすい形で共有する必要がある。また、相手方の意見を聞いて決めるような場合は、反応しやすいように、Yes か No で答えられるようにしたり、複数の選択肢を示したりする必要がある。また、サブスタンスに関して作成する資料についても、議論の短縮のため、できるだけ完成版に近いものを示すべきであり、また、議論が横道に外れたり、細部にこだわるようなことになったりしないようストーリーの流れを追いやすく、要点をしっかりと押さえたものにすべきであろう¹²。

また、オンライン会議を成功に導くためには、現地に残っているスタッフの力によるところもより大きくなってくるとと思われる。これまで法整備支援の現地スタッフは、活動の中身に関する側面よりは、ロジ面や人間関係面でのサポートを中心に業務を行ってきたと思われるが、これからは、現地でのサブスタンス面でのサポートにも関与してもらう必要がでてくるのではないかと思われる。そのためには、そのような法的知識を持った現地スタッフの採用も検討すべきであろう¹³。

加えて、カウンターパートに様々な助言をするにあたっては、法的なリサーチが欠かせない。現在、法整備支援プロジェクトの専門家は、判例や雑誌記事についてのデータベースを利用することができるが、これに加えて法律専門書などについての Web 上での利用についても検討を進めるべきであろう¹⁴。

JICA としても上記のような内容面及び体制・手続面の DX をサポートすべきである。内容面の DX については、国内外の動向や支援の方法などを確立するための研究が必要

¹² これらの注意事項は、もちろん対面でコミュニケーションを行う場合でも同様であるが、特にリモートで協議をする場合は、留意すべきである。

¹³ 現地の法律事務所に関与してもらうことも一案である。

¹⁴ 例えば Legal Library(<https://legal-library.jp/>) はこのようなサービスを提供している。

になるだろう。また、体制・手続面のDXについては、プロジェクトが必要とするソフトウェアの導入をサポートしたり、カウンターパートとの間の合意文書のデジタル化などを検討したりすべきだと思われる。

(2) 短期的なコロナ関連支援

まず、コロナ危機から生じる法的な問題に関する支援というものが考えられる。例えば、シンガポールは、新型コロナウイルス暫定措置法 (The COVID-19 (Temporary Measures) Act 2020)¹⁵ を制定し、コロナの影響によって債務が履行できなくなった者や経済的困窮者に対して救済を与えるとともに裁判所や各種会議をオンラインで実施できるような法制度を整えている。このような制度について情報提供し、法令、命令などのドラフト支援を行うことが考えられる。

また、コロナの影響による契約の債務不履行に関しては、不可抗力条項 (Force Majeure) などが適用され、履行期限の延長や契約の解除が認められるか、追加コストの負担をいずれの当事者が負うかなどは、建設業界、観光業界などにとっては、非常に関心の高いトピックとなっている¹⁶。ミャンマーのプロジェクトのカウンターパートの一つである連邦法務長官府は、政府機関 (国営企業を含む。) に対する法的助言を与える役割を担っており、近い将来、大規模なインフラ整備の事業を実施している官庁や国営企業からこの種のアドバイスを求められることが予想される。これに備えて、事前に連邦法務長官府の職員に不可抗力条項などコロナ危機から生じる法的問題についてインプットをしておくことはタイムリーかつ意味がある¹⁷。

もっとも、不可抗力条項が使われるような状況下では、契約で定められたとおりにリスク分配してしまうと当事者そのものが経済的に立ちゆかなくなってしまう場合も考えられる。その場合には、話し合いによって紛争を解決する調停は有効であろう。

また、コロナ危機下では、既に述べたようなインフラに関連する大規模な案件だけでなく、事業所閉鎖によって賃金を受け取ることができない労働者、貸金の返せない借入人、賃料を払うことができなくなった零細事業者など、小規模だが、一人ひとりの生活に直結する法的な問題も数多く生じることになるだろう。このような場合に簡易で安価な調停の整備は、有用である。既にミャンマーでは調停制度の導入に関する支援をしているが、オンラインでの調停を含め、必要な場所でタイムリーに調停サービスが提供されるように支援することも必要だろう。加えて、調停の利用者向けに、今後多く発生することが予想される事例についての解説を載せたパンフレットを作成することも考えられる。

¹⁵ 法律は、<https://sso.agc.gov.sg/Act/COVID19TMA2020>

¹⁶ 例えば国際建設契約のスタンダードを発行している国際コンサルティング・エンジニア連盟 (FIDIC) も不可抗力を含む法的問題につき、ガイドラインを発行し (<https://fidic.org/sites/default/files/COVID%2019%20Guidance%20Memorandum%20-%20PDF.pdf>)、Web を通じたセミナーを実施している (<https://fidic.org/node/29213>)。

¹⁷ なお、インフラの整備を支援している JICA にとっても、開発途上国政府が、コロナ危機から生じる法的問題を国際的にも広く受け入れられている基準で処理することはメリットがあると思われる。

(3) 長期的なビジョンに基づく活動の提案

(a) コロナ危機による社会の変容を視野にいたした提案

コロナ危機が引き起こす政治、経済、文化の混乱は、長期に渡り、我々の社会や国際秩序を変容させていくことが予想されている¹⁸。既に示したような非接触型社会の到来もあるが、危機が社会等に突きつけている問題について、将来を見ずしてカウンターパートを含む先方政府に示し、議論を行うことは、将来の法整備支援のあり方を考えるうえで重要なことだと思われる。

例えば、コロナ危機は様々な問題を引き起こしているが、特に重要なのは、人種¹⁹やジェンダー²⁰の問題を顕在化させ、非正規雇用者²¹、外国人²²など社会的に弱い立場にある人々を更に窮状に追い込んでいることである²³。このような社会的脆弱層への支援の必要性は、国際機関や二国間援助機関も訴えているところである²⁴。ただ、必ずしもこのような問題に取り組む必要を十分に認識している開発途上国は多いとは思われず²⁵、まずは、問題提起をして必要性を認めてもらうところから始める必要があるだろう。社会的脆弱層への配慮を怠ることが国全体に重大な影響を及ぼすことを示すことは必要だろう²⁶。また、差別禁止を訴えたり、社会的脆弱層への情報提供をしたりしている法務省など日本政府の取り組みを紹介することも一案である²⁷。

また、パンデミックに対応するための緊急事態措置や市民に対する監視体制に対しては、市民のエンパワーメントが必要であろう。そのためには、政府の意思決定への市民の参加、政府による情報公開などの透明性の確保、政策に対する説明責任の確保が必要

¹⁸ The Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies (2020年4月), “Justice for All and the Public Health Emergency” 8頁, https://bf889554-6857-4cfe-8d55-8770007b8841.filesusr.com/ugd/6c192f_1e8d8e91cfec4098b7b26db9cd296d30.pdf

¹⁹ The Economist (2020年4月11日), “Covid-19 exposes America’s racial health gap”, <https://www.economist.com/united-states/2020/04/11/covid-19-exposes-americas-racial-health-gap>

²⁰ The Economist (2020年4月22日), “Domestic violence has increased during coronavirus lockdowns”, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/04/22/domestic-violence-has-increased-during-coronavirus-lockdowns>

²¹ 共同通信社 (2020年4月28日), 「コロナで非正規労働者26万人減」, <https://this.kiji.is/627806036332233825?c=39550187727945729>

²² The Economist (2020年4月25日), “The Gulf states should take better care of their migrant workers”, <https://www.economist.com/leaders/2020/04/25/the-gulf-states-should-take-better-care-of-their-migrant-workers>,

²³ ビジネスと人権ロイヤーズネットワーク (2020年4月), 「新型コロナウイルス感染症拡大の人権への影響と企業活動における対応上の留意点 (第1版)」, https://ea219aa4-d320-4dde-9856-9733561c7aeb.filesusr.com/ugd/875934_2bcd2cfe612a40c5b41b34aaf9a2cc20.pdf

²⁴ United Nations (2020年4月), “COVID-19 and Human Rights: We are all in this together”, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf; USAID (2020年4月), “COVID-19: DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND GOVERNANCE ISSUES AND POTENTIAL USAID RESPONSES”, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/COVID_USAID-DRG-Issues-and-Potential-Responses.pdf

²⁵ 例えば、ミャンマーでは、コロナ対策として COVID-19 Economic Relief Plan (<https://www.moi.gov.mm/moi:eng/?q=news/28/04/2020/id-21511>) という経済政策は出されているが、社会的脆弱層に対する社会福祉政策に関しては出されていないようである。

²⁶ 日本経済新聞 (2020年5月6日), 「シンガポール、コロナ感染2万人超 外国人寮で「3密」」, https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58795130W0A500C2EAF000?n_cid=SPTMG002

²⁷ 法務省「新型コロナウイルス感染症に関連して - 不当な差別や偏見をなくしましょう -」, http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken02_00022.html

である。もっとも、開発途上国にこれらの政策の必要性を認識してもらうのは、一筋縄ではいけないと思われる。これらの政策が持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）のターゲット 16.6 及び 16.7 に含まれていることは説得材料の一つになると思われるが、まずは、議論を始めることが重要だと思われる。

もっとも上記のような提案は、プロジェクトのカウンターパートや活動内容といったプロジェクト枠組み、技術協力の枠組みを越えるところもあるため、現地大使館や JICA 事務所などの理解を得ながら、あるいは他の技術協力プロジェクトなどと連携して実施する必要がある。

(b) 現行プロジェクトの将来の活動に関する提案

コロナの影響によって短期的にプロジェクト活動が停滞することも考えられるので、このような期間に 2、3 年先の将来の活動について考え、カウンターパートと議論することも有用だと思われる。例えば、ミャンマーでは、昨年、知財 4 法が成立し、今年、これらの法律の施行が予定され、来年には知財事件などを扱う商業裁判所の設立が計画されている。また、これらの法律の施行や商業裁判所の設立に合わせ、裁判官などに対しては、十分な研修がプロジェクトからも行われる予定である。他方、ミャンマーには日本のような弁理士資格は存在せず、また、商業裁判所の代理人資格についても議論が行われていない。商業裁判所が成功するためには、代理人などの関係者が十分なスキルを有していることが必要とされている²⁸。そこで、このような機会に、商標等の登録申請から商業裁判所での代理を広くカバーする人材の育成及びそのような人材に関する資格制度について最高裁などと議論をすることを考えている。実現可能性はひとまず置くとして、現時点でカウンターパートに問題意識を伝え、議論しておくことは、将来の活動を考えるうえでも有用だと思われる。

4. おわりに

以上のように本稿では、暫定的ではあるが、コロナ危機における法整備支援のあり方を検討してきた。専門家の帰国などにより、活動を制約する要素もあるが、ICT 技術を賢く活用することによって十分な活動を続けることは、可能ではないかと思われる。また、コロナ危機は、持続可能な開発目標が提唱する「No one will be left behind — 誰一人取り残さない」というスローガンの実現にとっても、法整備支援が目指している法の支配の確立にとっても、長期に渡って深刻な影響を及ぼしそうである。全体主義に基づく監視社会、ナショナリスティックな考え方に基づく孤立主義に警鐘が鳴らされているが²⁹、法整備支援を含む開発協力は、「一人ひとりの権利が保障され、人々が安心して経済社会活動に従事し、社会が公正かつ安定的に運営されることが不可欠」であることを前提に、「自由、民主主義、

²⁸ The World Bank (2016 年), “Good Practices for Courts : Helpful Elements for Good Court Performance and the World Bank’s Quality of Judicial Process Indicators” 10 頁, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25101/108234.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

²⁹ Yuval Noah Harari (Financial Times, 2020 年 3 月 20 日), “the world after coronavirus”, <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

基本的人権の尊重，法の支配といった普遍的価値の共有」を国際社会と協力して実施していく必要があることはいうまでもない³⁰。

本稿で示したとおり，この危機下においても，法整備支援として実行できることは多岐に渡っているし，ここで触れることができなかつたものも多くあるだろう。コロナ危機の状況は，流動的であり，予断を許さないが，このような未曾有の危機は，世の中の仕組みを変革する契機にもなりうるだろう。筆者は，法整備支援の関係者との間で，今後の支援のあり方について議論し，よりよい法整備支援を作り上げていきたいと願っている。本稿がその一助となれば幸いである。

³⁰ 開発協力大綱（2015年）5頁，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>