

### ICD 20周年を迎えて

国際協力部長  
森 永 太 郎

法務省の法制度整備支援専門部署として2001年に設置された法務総合研究所国際協力部（International Cooperation Department - ICD）は、今年で20周年を迎えました。これまでICDの活動に多大なご支援をいただいております国内外の関係者の皆様に、改めて心からのお礼を申し上げます。誠にありがとうございます。そして、今後とも引き続きご協力をいただきますよう、何とぞよろしくお願い申し上げます。

20年と申しますと、人間でいえばどうやら大人になったばかりというところで、あっという間だったかな、という感じもしますが、今、こうして巻頭言を書く際に、ICD創立後間もないころの本誌の記事などをめくってみますと、なかなか隔世の感があります。ベトナムが「ヴィエトナム」と表記されていたり、国際協力機構（JICA）がまだ「国際協力事業団」だったり、東ティモールがまだ国になっていなかったりと、「ああ、そういえばそうだったなあ・・・」となにやら懐古的な気分させられます。そのついでに、21世紀が始まった2001年とはどんな年だったのかな、と思って少し調べてみますと、国内では大規模な中央省庁再編が行われたり、池田小学校の児童殺害事件があったり、海外ではあの9・11ニューヨーク同時多発テロが起こったりと、物騒な年にICDは誕生したようです。

当時、法務省がすでに関与していた法整備支援活動の対象国は、協力開始年順にいいますと、ベトナム、カンボジア、ラオス、インドネシアの4か国で、ICD発足のその年にウズベキスタンとの協力が始まっています。ICDは増え続ける我が国への法整備支援の要請に対応するために作られたわけで、当時の資料を見ますと、すでにモンゴルや中国への協力は検討の対象になっており、また2002年に独立した東ティモールに対する支援も可能性として話に出てきていました。その後も、ネパール、ミャンマー、バングラデシュ、スリランカが加わることにより支援対象国の数は増え、現在では11か国（中国は「支援」の対象国からは外れました）への支援が続いています。

活動の内容もこの20年間でかなり拡大してきました。最初のうちは、支援活動が実務参考資料の作成支援から始まったラオスを除き、民事法分野での法令起草支援を中心とした活動が続いていましたが、次第に範囲は広がり、法令の運用に関する支援や運用のための制度整備支援、法曹人材の育成支援なども手掛けるようになり、対象とする法分野も、刑事法や行政法などにも及ぶようになってきています。

このような対象国数と活動内容の増大に伴い、ICDの人的資源も次第に拡充されていき、現在ではかなりの支援ニーズに対応できる体制が整っています。そしてこの人的資源を最大限に活用し、近年では、法整備支援活動における第一のパートナーである国際協力機構（JICA）と共同で行う支援活動のみならず、ICD独自の協力活動も活発に行うようになってきました。

ところが、2019年末から始まった新型コロナウイルス感染症の世界的な蔓延により、ICDの業務は大きな打撃を受けました。相手国の方々に日本に来ていただく本邦研修も、我々が相手国に赴いて討議を行う現地セミナーも、全てが実施不可能となりました。長期専門家の派遣は何とか維持していますが、彼らも派遣先の状況によりけりではありますが、いずれもその活動に大きな制約を受けています。我が国が推進している「寄り添い型」の法整備支援活動の主要部分は相手国の人々との、顔を突き合わせての直接のコミュニケーションから成ることは今更申し上げるまでもないでしょう。それがほぼ不可能となったのです。そこへもってきて、今年の2月1日には、対象国のひとつで、JICAがプロジェクト事務所を構え、ICDからも専門家を派遣しているミャンマーで、こともあろうに軍がクーデターを起こしました。カウンターパートである連邦最高裁判所や連邦法務長官府などとの間では、JICAもICDも良好な信頼関係を築き、活発な協力活動を続けていたのですが、活動は全てストップせざるをえない状況に陥りました。政治と無縁ではありえない法整備支援は特にセンシティブなものであり、法の支配を真っ向から否定した軍に支配されている国への支援はできません。今後の見通しも全く立っておりません。

なにやら物騒な年に生まれたICDにとって、20周年の年も決して「四海波静」な年ではないようです。しかし、それでもICDとしてはこの厳しい状況を黙って指をくわえて見ているわけにはいきません。ICDがその中心的な役割を果たしている法務省の、そして我が国の法整備支援活動が衰えてしまえば、「法の支配、民主主義、基本的人権の尊重といった普遍的な価値を共に実現していきましょう」という、開発途上国のみならず全世界へ向けたメッセージが力を失ってしまうことになるのです。間違ってもそのようなことにならないよう、ICDは現在、知恵を絞り、ITを含めた利用可能な手段を全て駆使して、活動のレベルを下げないように頑張っています。軍が支配しているミャンマーを除いては全ての対象国についてオンラインセミナーなどの活動を活発に続けており、多忙を極めています。近年ではどこの国でもインターネットはあまねく普及しており、ネット回線やwi-fi環境の良し悪しなどで多少のトラブルはあるものの、小規模なワークショップや打ち合わせなどはなんとか実施可能となっています。そして、幸いにも今のところ、各対象国との信頼関係はなんとか維持されており、いずれの対象国においても、日本との協力関係の下で自国の法制度やその運用をより良いものにしていこう、という意欲は依然として旺盛です。

しかし、いずれのオンラインセミナーでもウェブ打合せでも、必ずと言っていいほど、「コロナが終わったらぜひ我が国へ来てください」、「飛行機が飛ぶようになったら日本へ行って・・・を見学したいです」といった声が双方から聞かれ、どちらの側にもフラストレーションがたまっています。やはり、いかに便利なインターネットでも、人と人が直接会っての対話の代用にはならないのです。また、場所や物などを直接目にし、場合によっては一般市民と接したりしなければならぬ現地調査活動や、本邦での施設や実務の見学などはオンラインでは不可能です。

ただ、今後、コロナ禍が終息した後は、このインターネットを駆使しての活動の経験は、支援手法の幅を広げるのに必ず役立つと思います。以前は、先方が来日したり、我々の方が相手国を訪れたりして活動をする一方で、そのための準備活動や日常的な細々としたりとりにはなかなか手間がかかったものですが、今回のコロナ禍により図らずも得ることとなったオンラインに関する知識は、本邦研修や現地セミナーなどの主要な活動のための準備やフォローアップなどに極めて有用と考えられ、これらの活動の内容を一層充実させる効果が期待できると思われまます。また、最近では、オンライン会議システムを利用して各国のプロジェクト事務所や現地専門家などを結んで行う「プロジェクト横断ミーティング」などというものや、プロジェクトとの月例会議などが容易に可能となっており、関係者間の情報共有が進むことによって活動の一層の充実が期待できるようになっています。

さて、ITの力も借りて支援活動が一層パワーアップするとなると、いよいよ問題になってくるのがICDの機関としての能力と私自身も含めたICDに所属する各個人の能力です。発足以来20年の間、ICDが関わった法整備支援の相手国は、国によってスピードの差はあれ、いずれもその能力を強化してきています。法整備支援の効果の検証は非常に難しく、今もって大きな課題となっていますが、現場の肌感覚としては、いずれの国においても、「ああ、こんなことまでできるようになってきたんだ」と、各機関や個人のキャパシティの向上を感じます。そうなりますと、どうしても自問自答しなければならないのが、果たして支援側のICDのインスティテューショナル・キャパシティは求められるところまで向上しているのだろうか、ということです。

この点については、安易な自己評価は避けるべきだとは思いますが、あえて言わせていただければ、20年という時の流れの中で試行錯誤を繰り返しながら、ICDはそれなりに成長してきたのではないかと思います。私自身が初めてICD教官として勤務したのは2003年4月からですが、そのころは、ICDはまだできたての組織で確立した業務のノウハウも乏しく、何もかもが手探りの状態だったように思います。その後、業務が拡大するにつれ、ICDなりの物事の進め方が徐々に形成されていき、組織としての知識経験も積み重ねられるようになっていきました。今では、新たな支援案件への対応のしかたと

か、本邦研修の企画実施のやりかた、あるいは現地でのセミナーや調査の手法などはある程度スタンダードなものが出来上がってきています。新たな法整備支援の要請があったとか、JICAのプロジェクトから本邦研修の実施を依頼されたとかの場合に、毎回慌てふためくなどということはどうやらなくなっております。また、教官や現地専門家として派遣される人員の能力開発という点についてみても、以前は、ICDへの教官としての配属とJICA長期専門家派遣のスキームが別物で、長期専門家がいきなり地方の検察庁や裁判所からベトナムやカンボジアなどに派遣される、などということがあったのですが、法務本省や最高裁判所、そしてJICAの理解と協力もあって、現在では少なくとも検察官あるいは裁判官出身のJICA長期専門家はまずICDで研鑽を積んだ後に現地に派遣されるという慣行がおおむね確立しました。さらには、長期専門家経験者がICDに部長や副部長、あるいは教官として配属されるようにもなり、これがICD自体の能力向上に一役買っています。また、近年では新任の教官に対する2週間の研修も行っており、ICD自身の能力強化への努力は続いております。また、本誌をはじめとする各種の資料の積み重ねそれ自体もICDメンバーにとっては自己研鑽に非常に役立つものとなっており、これがICDの組織能力の強化にも寄与しているといえるかもしれません。

その一方で、気をつけなければならないのは、組織的な物事のやりかたがスタンダード化することによる組織構成員の能力の低下です。今のところ、なんとかこれは避けられているとは思いますが、どうもある組織において業務の手法がある程度固まってくると、各個人はすでに形成されているやりかたを安易になぞるだけの業務遂行に陥りやすく、そこに「前例踏襲」というお化けが出るような気がするのです。これが蔓延し始めますと、所属職員は目の前の仕事だけをこなすことに終始して、業務を行う理由やその背景、問題点の見極めやその原因の探求がおろそかになり、それを行う能力を徐々に失うように思います。誕生したばかりの頃のICDは試行錯誤の連続で、業務の手法もその都度考えなければならなかったもので、このようなリスクは低かったのですが、20年が経過した今、そろそろこのような点についても十分な注意を払いながら組織運営をしていかないと、業務がマンネリ化したり、硬直化したりして、刻々と変化する支援対象国の新たなニーズに十分に応えることのできない組織になってしまいかねないと思われるのです。このような観点からは、今回のコロナ禍、そしてミャンマーのクーデターは、それまでの業務遂行の手法について大きな変化を否が応でももたらしたばかりでなく、我が国の法整備支援の在り方を問い直すきっかけにもなっており、ICDにとっては業務の硬直化を防ぐ方向での大きな刺激になったといえなくもないのかなと思います。

コロナ禍の下においても、これだけの業務遂行が求められているわけですから、終息後には、活動のボリュームが一気に上がることが想定されます。また、中・長期的に見て、開発途上国における法整備支援のニーズは増大しこそすれ、縮減するとは到底考えられません。そして、ダイナミックに変化する国際社会と開発途上国の状況により、ICDには

より一層の能力向上が求められることとなります。そうすると、ICDの業務の硬直化や組織能力の低下は、ICDのみならず、我が国の法整備支援事業への国際的な信頼を損なうことにつながりかねません。ICDとしては、これまでに積み重ねてきたノウハウをフルに活かしつつも、先例や「常識」にとらわれることなく、我が国の法整備支援の根底にある考え方を堅持しながら、ICDがその草創期に持っていた、試行錯誤を恐れない気持ちを今後も持ち続けたいと思います。