

「法の支配」の歩みを絶対に止めてはならない

弁護士

酒井 邦彦

1 ロシアのウクライナ侵攻の衝撃

ロシアによるウクライナ侵攻は、世界中の人々を震撼させました。その怖さというのは、これまでは僕たちは法に従っていれば一応社会で無事にやっていけると思っていたのが、圧倒的な暴力の前では、法とかましてや信頼なんて無力なんだという怖さなんだと思います。たくさんの国際条約を結んでいても、1台の戦車にかなわないみたいな。そして、そのとき僕が恐れたのは、法整備支援に携わっているみなさんが、その意義を見失い彷徨ってしまうのではないかということです。

実は、僕は、過去にも同じ思いを抱いたことがあります。最初は、カンボジアです。1999年から「法整備支援プロジェクト」が開始されたカンボジアですが、その後、クーデターにより首相に就いたフン・セン氏が野党を非合法化するなどして、独裁体制を築きました。これに対して、一部の有力な人たちから、「我が国による民主化、法の支配確立のためのODAによる支援はその意義も有効性も否定された」というかなり厳しい批判がなされました。次は、ミャンマーです。ミャンマーとの間では、2013年からプロジェクトが開始されましたが、2021年2月に突然軍事クーデターが起り、政権の座にあったアウンサンスーチーさんが拘束され、それと同時にプロジェクトも休止状態にあります。そんなときに僕を襲ったのは、ひょっとしたら僕たちがこれまでやってきた法整備支援は無駄だったのではないか、意味がないのではないか、これから僕たちは何を目標に進んで行けばいいのだろうかという、無力感と不安感でした。

2 法整備支援の purpose である「法の支配」とは何か

僕たちの究極の目的である purpose は、世界において「法の支配」をより深く浸透させることにあるので、あらためて「法の支配」について考えてみましょう。

「法の支配」という考えは古代ギリシャにさかのぼるといわれていますが、これが大きく発展したのは中世のイギリスで、13世紀に聖職者であり法律家でもあったブラクトンが、「国王は、何人の下にもない。しかし、神と法の下にある。」と述べています。その後イギリスでは、コモン・ロー体系の確立に伴って、「法の支配」の概念が発達していき、ダイシーは、専断的権力の支配を排した通常の法の絶対的優位、身分を問わずすべての人が法律と通常の裁判所に服すること（法の前での平等）などとししました（「イギリス憲法研究序説」初版1885）。

そして、ここでいう「法」は、単に手続きとしては正当に成立した法律であれば足りる（ドイツなどで発展した「法治主義」）ものではなく、「自由」、「平等」、「個人の尊厳」、

「基本的人権」という成文法を超えた自然法的な、人間としての根本規範をいうとされています。

それでは、「民主主義」と「法の支配」とはどのような関係でしょうか。国民が権力の恣意から自由であるためには、国民が能動的に統治に参加するという民主制度が望ましいですし、また、民主主義は、国民が自由と平等を保障されていて初めて開花することから、両者が密接に関わっていることは間違いありませんが、そもそも「法の支配」の考えは王政下のイギリスで発展したことから明らかなように、必ずしも両者はイコールではありませんし、人間の尊厳などといった根本規範をその内容に戴く「法の支配」の方が、上位にあると僕は考えています。であるからこそ、我が国は、民主主義ではなく強固な一党独裁体制である、中国、ベトナム、ラオスに対しても、「法の支配」が浸透するよう、これまで積極的に法整備支援を行ってきたのです。また、民主主義というのは「法の支配」以上はかなり可変的で、最近の調査によれば、新型コロナウイルスのパンデミックと権威主義の台頭により、世界の民主主義が大幅に後退したということですが（エコノミスト）、これまで日本を含む多くのドナーが数多くの国で法整備支援を行っていることからすると、それらは失敗だったということになりかねません。

3 僕たちが蒔いた法整備支援の種はどのように「法の支配」に結実するのか

「法」整備支援ですから、良い法律、良い法制度、良き法律家を生むことを支援するという僕たちの活動の一つ一つが様々な形で「法の支配」を深めていることは間違いありません。でも法整備支援と「法の支配」とを具体的に結び付けて考える機会は多くないかもしれませんのでいくつか見ていきます。

(1) 基本法の起草支援など

例えば民法の起草支援です。ベトナム、カンボジア、ラオスなどにおいて支援をしてきました。そして、例えば日本の多くの提言が盛り込まれた2015年ベトナム民法典においては、「民事権、民事義務の確立、履行、消滅は、国家、民族の利益、公共の利益、その他の者の権利及び合法的利益を侵害してはならない。」（3条4項）と改められましたが、これは、民事関係において国と個人は対等であり、もはや国の権利利益が個人の権利利益より優先されることはないことを示したもので、まさに「法の支配」の中核をなす法の前の平等を謳ったものです。

2018年に成立したラオス民法典においては、民事関係に参加する者が従うべき基本原則として、各人が「権利自由及び任意性を有することの尊重」を掲げ（8条1項）、「民事関係に参加する者は、国家の法令及び善良な伝統慣習に適合合致する限りにおいて、自身の権利義務を設定するあらゆる行為を任意に行う権利自由を有する」（9条）としました。これは、これまであった契約法より一歩進んで、契約自由の原則へと近づいた内容です。契約自由の原則は、当事者間で結ばれた契約に対しては、国家は干渉せず、その内容を尊重しなければならないというもので、「法の支配」の最も大切な概念の一つである「自由」の重要な一局面を体現したものです。

このように、民法、民事訴訟法等の基本法においては、「法の支配」の中核をなす自由、平等、個人の尊厳などの理念がそこかしこの条文に陰に陽に盛り込まれています。それは一つにはそれらが人類にとって普遍的価値であることと、もう一つには、グローバルな市場経済に参入するためには、「法の支配」というグローバルな理念へのコミットメントが必要だからです。それは、新たにEUに加盟するためにその国に「法の支配」が確立しているかの厳格な加盟国審査があるのと同じようなことです。

そしてこの理は、民主主義国家か否かを問わず、現に、ベトナム、ラオスは単独独裁国家ですし、カンボジアも独裁性の極めて強い国家です。でも、これらの国々は、新しい法律の国民への普及に並々ならぬ力を注いでいて、例えばラオスでは、国民に新民法典を周知してもらうために、民法の内容を分かりやすく解説した「ラオス民法典の完成おめでとう」という歌まで作りました。これは、まさに「法の支配」すなわち自由、平等などの価値を国民の隅々にまで浸透させる試みです。先ほど述べた「法の支配」と民主主義との関係を考えれば、これは、将来の民主主義への大きな布石になることは明らかです。すなわち、民主主義が弱いので当面法整備支援は控えるのではなく、民主主義が弱いので法整備支援を積極的に行うということだと思います。

(2) 人材育成プログラム

法整備支援プロジェクトには、ほぼすべてに人材育成プログラムが含まれています。たとえば、クメールルージュ時代に徹底的に司法制度が破壊され、ほとんどの法律家が殺害され、裁判官で生き延びたのは6人だけといわれているカンボジアでは、できたばかりの王立裁判官・検察官養成学校を支援して、教材づくりから教官づくりまで、一緒に汗水を流しましたが、そこから立派な裁判官、検察官を輩出しています。また、質量ともに貧弱が深刻であった弁護士の養成のために、日弁連が中心となって、「カンボジア王国弁護士会司法支援プロジェクト」において弁護士養成校の支援にあたり、入試問題や教材の作成から何から何まで、カンボジア側と手作りで行いました。そして多くの優秀な卒業生を出し、カンボジアの弁護士の半数以上は弁護士養成校の卒業生が占めています。僕は、2018年にカンボジアのシェムリアップで行われたローエイシア国際会議に出席しました。由緒あるローエイシアの大会をカンボジアが主催するという一事をとっても、この国の法律家の成長を裏付けるものですし、そこで、弁護士養成校出身の多くの弁護士と語らう機会がありましたが、みなさんととても素晴らしいリーガルマインドを身に付けられ、カンボジアにおけるビジネスの将来を自信に満ち溢れて語る姿に接し、1998年に法律家がほとんどいないカンボジアに赴いて法整備支援プロジェクト開始のための作業を行った僕としては、隔世の感があり、とてもうれしい瞬間でした。

法整備支援の重要な側面である人材育成は、「法の支配」を体現した法律に魂を吹き込む法律家を育てることであり、これがなければせっかく作った立派な法律も絵に描いた餅になってしまうのですから、この分野の協力が、「法の支配」の浸透にとっていかに重要かはいままでもないと思います。

(3) 最近の経済法分野等における法整備支援

2013年に改定された政府の「法制度整備支援に関する基本方針」では、基礎的な法令に対する支援だけでなく、経済法分野に対する支援の強化や日本を含む外国企業が安心してビジネスを展開できる環境を整備するための支援を実施する方針が示されました。そして、僕も関わって、インドネシアでは、知的財産権保護のプロジェクトなどを開始しました。これに対しては、法整備支援は民法等の基本法に関するものに限定すべきであるとし、ビジネス色を入れることに対して批判的な意見も聞かれました。しかし、公正で透明性のある内外の投資環境を整備することは、「法の支配」の目指す「平等」を推進することにほかなりませんし、それが「自由」な経済活動を保障し、結果として、経済の発展に寄与することになりますので、SDGsの最も重要な目標である「貧困をなくそう」（目標1）、「働きがいも経済成長も」（目標8）、「人や国の不平等をなくそう」（目標10）などを実現する大切な活動にほかなりません。その結果、国が繁栄すれば、社会的弱者に対する配慮やセーフティネットも厚くなり、「個人の尊厳」がより守られることになります。したがって、これらも「法の支配」の実現を目指す支援の一環なのです。

4 軍事進攻、クーデター、権威主義国家化を防げなかった法整備支援は無意味なのか？ 絶対にそんなことはありません！

(1) 確かに僕たちが法整備支援に心血を注いだカンボジアでは、2018年の総選挙では最大野党が非合法化されて幹部が逮捕され、フン・セン首相率いる与党が全議席を取るという一党独裁体制となるなど民主主義が著しく後退しています。僕が2013年にカンボジアに行ったときは、フン・セン首相に対立する救国党首サム・ランシー氏が総選挙への出馬を検討していて、僕も町で多くの市民の人たちに話を聞くとランシー氏を支持するとする人が多かったのですが、その後彼は政治的迫害から逃れるためにフランスに亡命して帰国していません。しかし、だれが彼を弱虫だと非難できるのでしょうか？殺されるのを覚悟で帰国してフィリピン到着後ただちに射殺されたベニグノ・アキノ氏、拘束を覚悟でイギリスから帰国して軟禁状態に置かれたアウンサンスーチーさんの勇気ある行動を、他の人にも期待できるのでしょうか？カンボジアでは多くの弁護士が育っていますが、彼らに民主主義の旗手としてフン・センと戦うことを求めることができるのでしょうか？そうすることは、家族、財産などすべて、あるいは命さえ失う恐れがあるのです。僕だったらとても怖くてできないと思いますが、それをしないことで彼らを批判できるのでしょうか？それをできない法律家養成を手伝ったということで、法整備支援の価値が下がるのでしょうか？そんなことは決してありません。彼らの心には、法整備支援を通じて育てた「法の支配」の精神や健全なリーガルマインドが宿っています。やがてその機が熟せば民主化の原動力となってくれることは間違いのないのです。そして僕たちの法整備支援というのは、民主化の進展度合いを昨日と今日で比較するというような刹那的な成果を求めるのではなく、「個人の尊厳の尊重」といういわば人類としての究極のゴールを目指す終わりのない旅なのです。時として起きる「法の支配」の揺らぎに僕たちが揺らいではだめな

のです。

(2) また、民法等の起草、施行支援についていえば、それらの法律はそのエッセンスにおいて、「法の支配」の精神に満ちていますが、それらは、クーデターや民主主義が後退している国においても、現在なお正当に成立した有効な法律として適用されています。そして、ミャンマーなどの国難に遭遇している国においても、市民生活は連綿と営まれ、それに伴い紛争も発生し、その解決のための司法もいまなお動いています（もちろん政治的色彩のある問題に対しての司法の公平性は望めませんが）。現に僕は、ミャンマーである日本企業を代理して現在も訴訟を継続していますが、意外にちゃんとした判断をしているように思います。つまり、クーデターが起きたり、権威主義的傾向が強まったりしようが、市民にとっては、自分の権利を守るためにはその法律、司法を頼まざるを得ないわけで、そこで健全な解決が行われることは、市民の権利を守るためには必要なことだと思います。その意味でも、僕たちの法整備支援の成果は無に帰しているということは全くなく、脈々と息づいていると思います。さらにいえば、僕はミャンマーにしても他の困難を抱えている国にしても、いずれ「法の支配」が前進し、民主主義が戻ってくると信じていますが、そうなれば、外国資本が再び流入して活発なビジネス活動も展開され、市民生活も本来の明るさを取り戻すことになります。その時に、間を置かずに健全な法制度と司法がしっかり機能することが、再びの成長の原動力になります。そのためにも、これまで法整備支援で培われた法制度、司法制度がとても大事になりますし、現在停止している支援も直ちに再開できるように、僕たちは常にスタンバイしておかなければならないと思います。法や司法制度というのは一夜にして出来上がるものではありません。紀元前に始まったローマ法（十二表法）が、今なお大陸法のみならずコモン・ローにまで影響を与え、大陸法を継受した日本の法制度もローマ法の影響下にあることを想起すれば、法は大河のような文化の流れであり、2000年の歴史の中のわずか数年の混乱によって、そのような文化が灰燼に帰すということではないのです。法整備支援は壮大な文化創造事業なのです。

(3) それでは今最も無法といえるロシアはどうでしょうか。ロシアのウクライナ侵攻を見ると結局最後に物をいうのは軍事力であり、その暴力の前で法は影を潜めているのではないかという疑問です。

しかし、報道から垣間見られるプーチン大統領や当局者の言動を見る限り、ロシアは国際社会から「無法」者呼ばわりされることを極端に恐れています。だから今回の軍事侵攻が国連ジェノサイド条約（1948年）にいう「ジェノサイド」などの戦争犯罪ではないことを必死に説明しています（説明になっていませんが）。私はロシアの所業はジュネーブ諸条約などに違反していると考えていますが、ロシアは国際社会から条約違反との誹りを受けることを恐れていて、これが、生物化学兵器の全面使用などに対する抑止力となっていると思います。また、ウクライナ侵攻について、国際刑事裁判所（ICC）は、現地に事務所を開設し、戦争犯罪についての大規模な捜査が展開されていますが、ロシアは、その帰趨がよほど気になったようで、ロシアの情報機関関係者がハーグにあるICCに

侵入を試みています。このように、ロシアは、「法の支配」なんてどうでもいいんだと居直っているのではなく、「法の支配」は大事だが、ロシアはそれをちゃんと守っているという形でアピールしているのがあって、グローバルなプラットフォームとしての「法の支配」の意義は失われていないと思います。

5 「法の支配」の歩みを絶対に止めてはいけない

(1) 「法の支配」の歩みのスピードはとても遅い

「法の支配」を進めるということは、人々の心の中に個人の尊厳、自由、平等、平和などの心を、より広く、より深く植え付けていくということです。ですから、それは文化を醸成するに等しく、先ほどのローマ法ではありませんが、一つの世代から次の世代に引き継がれることにより、その国の歴史・文化になじむ形で発展し、浸透していくものであって、当然その歩みはカメのように遅いのです。この地球上で「法の支配」を完成した国などは皆無であり、最も進んでいるといわれている北欧諸国でさえ、まだまだ道半ばです。日本が行ってきた多くの法整備支援プロジェクトは、開始後20年以上経過していますが、ゴールははるか彼方で、いつ終わるともしれないマラソンを走っているようなものです。

(2) 「法の支配」は行きつ戻りつしながら進む

しかも、「法の支配」は、遅いだけでなく後戻りすらします。そこが科学技術と異なるところで、「365歩のマーチ」（古くてすみません）ではありませんが、3歩進んで2歩下がるようなことが起きます。「法の支配」の先頭を歩いていたように見えたアメリカでは、トランプ氏が大統領選挙で不正があったとして、2021年1月6日にトランプ支持者が議会に乱入し、複数の死者まで出してバイデン氏の勝利確定手続きを中断させました。そのことにつき、現在下院特別委員会で公聴会が行われていますが、関係者の証言から明らかになってきたのは、それがトランプ氏主導によるクーデターの様相を呈していたことで、ミャンマーで起きたこととそれほど違いはないように思えます。

ヨーロッパでは、東欧の民主化の先頭に立っていたハンガリーは、現在は、「権威主義ポピュリズム」の急先鋒となって、難民を排し、LGBTQに批判的で、憲法裁判所の権限を縮小するなど「法の支配」と逆行していますし、ポーランドでも政治による司法支配やメディアに対する抑圧が行われています。東南アジアでもここ10年間に東南アジアのほとんどの国が権威主義的になり民主主義が後退しているといわれています（スウェーデンV-Dem研究所）。

(3) 「法の支配」の歩みを絶対に止めてはならない

このように、「法の支配」というのは常に前進するとは限らず、ときとして後退することもあるのですが、それでも大きな流れとしては前に向かって進んでいくものだと思います。それが人類の進歩というものですから、人類が地球上に存在する限り、「法の支配」の完成に向けて歩み続けなければならないのだと思います。進むときはできるだけ早く進み、後退するときはできるだけ早く前進に転じる必要があります、絶対に止めてはいけません。

ん。「法の支配」に向けての歩みに休みは許されないということです。自転車はこぎ続けないと倒れてしまうように、「法の支配」も歩みを止めると倒れてしまうのです。ときには、現在のミャンマーのように、状況を改善するために経済制裁等国際社会の外交的努力が優先し、一時法整備支援を止めざるを得ないこともあります。例えばアウンサンスーチーさんが釈放され、総選挙が実施されればすぐに再開できるように態勢を整えておく必要があります。また、現代の複雑に絡み合った国際社会において一国だけが繁栄することはないのですから、みんなが一緒に進んで行かなければなりません。そうすれば、いずれロシアにも「法の支配」が優越する 때가やってくると思います。

6 あらためて日本の法整備支援を「法の支配」という視点から眺めてみる

僕たちの法整備支援は、相手の国の伝統・文化を尊重し、人々の声にじっくり耳を傾けオーナーシップを大切に、その国のニーズと実情に応じたテーラーメイドの支援を徹底することを旨としていて、それが他の国や機関のドナーとは異なる特徴とされています。これまで述べたように、「法」というのは「文化」ですので、それはとりもなおさず、文化の押しつけはしないという覚悟だと思います。それは、法整備支援に関わる人たちが異口同音に、法整備支援は相手国と日本が共に学ぶプロセスだと述べていることから見て取れると思います。そのようなスタンスの下で、グローバルな規範、マーケットに適合する法制度を、相手と対話を重ねながら構築していくわけですので、気の遠くなるような時間がかかります。例えばラオスとの間では、2003年から法整備支援プロジェクトが開始されましたが（プロジェクト化する前の本邦研修は1998年に始まっています）、悲願であった民法の起草作業の一步を踏み出したのは、ようやく2012年になってからで、それも法律を作る人材を作る、法律を作るルールを作るところから始めたものです。でも先ほど述べたように、民法＝「法の支配」であり、その「法の支配」を確立するには、心に沁みこむまでに気の遠くなるような時間が必要ですので、結局民法等の起草支援は、覚悟と辛抱をもって臨まなければならないのです。でも、他の国や機関のドナーの法整備支援を見ていると、彼らの方で一見効率的に見えるブループリントを作って、そのスケジュールで仕上げることを求めるのが普通です。それに比べると、僕たちの法整備支援は、気の遠くなるようなダイアログを重ねながら、条文一条一条につき検討を重ねていきますので、一見すると能率が悪いようにも見えますが、相手の国の立場に立って、相手と一緒に議論し、その国に最もふさわしい法律を作るよう努力しますので、出来上がった時には真に腹落ちしたものに仕上がり、また、法案と同時に起草者のリーガルマインドも出来上がるのです。

日本はこのような法整備支援を1994年から30年近く続けてきたわけで、その間、東南アジアのどれだけ多くの人たちに「法の支配」の心を植えつけてきたことでしょうか。これは、一つの奇跡であり、北岡伸一前JICA理事長は、法整備支援は日本の政府開発援助の「金字塔」だと言われました。ロシアのウクライナ侵攻は、米中対立に起因する世界の亀裂をさらに広げていますが、そんな中で、東南アジアの重要性があらためて認識さ

れるようになっていきます。しかし、その東南アジアも決して一枚岩ではなく、対中国政策、ウクライナ侵攻、ミャンマーのクーデターを巡る対応にもかなりの違いが出ています。そのような中であって、日本は、すべての東南アジア諸国から深く信頼されている世界でもまれな国で、そのため、欧米諸国からも日本のリーダーシップに対する期待が高まってきて、要人の訪日が続いています。これは日本がこれまで行ってきたODA等の無私、親身的外交政策、特に僕たちが愚直ともいえる誠実さをもって、休むことなく行ってきた法整備支援の成果であることは疑いのないことだと思います。来年2023年には、日本とASEAN友好協力50周年を迎えますが、日ASEAN関係を新たなステージに引き上げ、この地域が世界の平和と繁栄に寄与するためには、「法の支配」という普遍的価値をたゆまなく進める僕たちの法整備支援がさらに重要になると思います。

「法の支配」の歩みを絶対に止めてはならないのです。