

開発援助における法の役割

——世界銀行の法律顧問としての二年間を回顧して——

横 田 洋 三

まえがき

私は、1974年10月から76年11月までの約2年間、ワシントンに本部をおく世界銀行⁽¹⁾(以下「世銀」と略す)の法務部(Legal Department)に法律顧問(attorney のちcounselと改称)として勤務するという、日本人としてははじめての貴重な経験をもった。この間、国際組織の一職員(「国際職員」[international staff]あるいは「国際公務員」[international civil servant])として、実際に活動する国際組織の仕組みと働きを内側からつぶさに観察し、また、開発援助に伴う様々の法律問題とじかに取り組むことができた。そこで、本稿においては、この私の2年間にわたる世銀の法律顧問としての体験をもとに、開発援助における世銀の法律顧問の役割を通観し、より一般的な問題である「開発援助における法の役割」を考えるためのひとつの材料を提供したいと思う。

ところで、私が世銀の法務部を離れてちょうど3年になる。この3年間、私はずっと、私の世銀での経験を自分一人のものにせず、もっと広く、「開発と法」あるいは「開発援助における国際組織の役割」といった問題に関心をもっている人々と、この経験を分かち合いたいと考えていた。しかし、世銀の職員には、他の国際職員の場合と同様に、職務上知りえた情報を許可なく公表してはならないという守秘義務が課せられていたため、世銀を離れてすぐに、世銀での経験を文章にすることには、ためらいを感じた。また、世銀を離れた直後では、世銀に関して客観的な立場で記述できるかどうか、自信がなかった。こうした事情から、この

3年間、世銀での経験を生かして、より一般的な内容の論文¹²⁾を書いたり、講演会や研究会で発表したりしたことはあったが、世銀における私の体験をそのまま記述するということは、意識的に避けてきたのである。しかし、時の経過とともに、私の書きたいと思っていたことの多くが色々な形で公知のものとなり、また、私の世銀に対する見方も客観性をもちうるようになったと思われる。また、私が世銀にいる間職務上接触した世銀の職員や各国の政府高官達も、その後相当に地位の移動があり、私が世銀の法務部での経験を書いても、迷惑の及ぶ可能性は少なくなった。このような理由で、私は、世銀の法律顧問としての2年間を回顧しながら開発援助における法の役割を考えるとという目的の本稿を、執筆することにしたのである。

I 世銀による開発援助の仕組みと特色

私の世銀における経験を書く前に、世銀とはどのような国際組織なのか、また、世銀による開発援助は他の開発援助と比べてどのような特色があるのか、といった問題を概観しておくことにしよう。¹⁴⁾

世銀は、第2次世界大戦末期、当時の連合国、わけでもアメリカとイギリスが中心となって、戦後の新経済秩序を構想したブレトン・ウッズ会議において、国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)とともに設立された政府間国際組織(Intergovernmental Organization)である。IMFが為替の安定と自由化を目的とし、国際収支に失調をきたした加盟国に対して必要な外貨を短期的に提供することを主な活動としているのに対し、世銀は、戦争によって破壊された経済の復興援助と低開発地域の開発援助を2大目的とし、このために、長期資金の貸付、貸付参加、投資に対する保証などの業務を行う機構として設立された。発足当初は、復興援助に重点が置かれていたが、50年代後半以降は開発援助に力点が置き換えられ、今日では、もっぱら開発援助機構として活動している。業務は、長期資金の貸付(融資)が主で、世銀協定上規定さ

れている貸付参加や投資保証はほとんど行なっていない。

世銀の組織は、大きく総務会(Board of Governors)、理事会(Executive Directors)、総裁(President)および彼のもと職員、の三つに分かれる。総務会は全加盟国(現在130数か国)が1人ずつ任命する総務(不在の場合はその代理)によって構成され、原則として年1回、IMFの総務会と同時に開かれる慣行となっている。総務会は、新加盟国の承認、資本金の増減額、加盟国の資格停止など、世銀の組織の基本および加盟国の地位に直接かかわる事項を専権的に処理するが、日常業務については、利率を含む融資条件の決定、個々の事業に対する貸付決定、債券発行など、かなり実質的な事項の処理を理事会に委譲している。その理事会は20名の理事(不在の場合はその代理)によって構成され、総裁が議長を務める。20名の理事中5名は、5大株式保有国(現在は、アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツ、日本)が各1名任命する任命理事で、あとの15名は、残る加盟国の総務によって選挙される選任理事である(任期は、いずれも2年)。理事会は、常時職務を行ない、必要に応じて会合する。私が世銀にいた頃は、原則として週1回、火曜日の午前から午後にかけて(午前10時～午後1時)理事会が開かれていた。年度末(世銀の会計・事業年度は7月1日から翌年の6月30日までであるから、毎年5、6月頃が年度末になる)などの処理すべき事案の多いときには、火曜日の午後にも会議がもたれたり、ときには、火曜日以外の日に臨時理事会が召集されることもあった。

総裁は、総務、理事、およびその代理以外の人の中から理事会が選任する(任期5年)⁽⁵⁾。総裁は、理事会の議長を務めるほか、理事会の指揮のもとに職員を統轄して、世銀の通常業務を行なう。初代総裁はマイヤー(Eugene Meyer 1946年6月～12月)で、以後、マクロイ(John J. McCloy 1947年3月～48年6月)、ブラック(Eugene R. Black 1949年7月～62年12月)、ウッズ(George D. Woods 1963年1月～68年3月)とかわり、現在の総裁(私がいた頃と同じ)は、マクナマラ(Robert S.

McNamara 1968年4月～)である。総裁のもとで働く職員は、私のいた頃で、おおよそ4,000人といわれ、そのうちの約半数が専門職員 (professional staff) といわれるいわゆる上級職員であった。これらの職員のうち約60名が日本人職員で、その半数を少し越える35名前後が専門職員であった。

世銀の職員は、大きく業務、支援、研究の3部門に分けられる。このうちもっとも規模の大きいのは業務部門で、この部門はさらに、機能別に業務を処理する中央事業部局 (central projects staff) と地域的に業務を処理する地域部局 (regional staff) に分かれる。支援部門は、業務部門の活動を全体として支援する活動をし、資金、機構計画・人事、対外関係などの部局に分かれ、私の所属していた法務部も、この部門に入るものである。研究部門は、開発政策担当の副総裁のもとに、経済情勢分析・経済動向予測などの研究に携わる、比較的規模は小さいが重要な役割を果す部門である。

以上にのべた世銀の組織には、通常の国際組織 (たとえば、国連やユニescoなど) には見られない特徴がいくつか見られる。たとえば、総務会や理事会のような議決機関は、加盟国の国家代表というよりは、個人的資格によって任命されたという性格の強い総務や理事 (あるいはその代理) であること、必ずしも全加盟国が直接代表されていない理事会に業務に関する実質的決定権限があるということ、総務会や理事会においては議決が通常の国際組織の場合の一国一票制によらず、加盟国の出資額 (所有株式数) にある程度比例した加重表決によって行なわれるということ、それに、日常業務においては総裁を中心とする職員の果す役割が非常に大きいということ、などである。これらの世銀の組織上の特徴は、世銀が融資という業務的活動 (operational activities) を主として行なう機構であるということと密接に関連する。そこで次に、世銀の融資活動について簡単に検討しておきたいと思う。

すでに言及したように、当初、世銀は、(i)戦後復興、と(ii)開発援助の

ために、(イ)貸付、(ロ)貸付参加、(ハ)投資保証、の3つの活動をするようになっていたが、最近では、ほとんど、「(ii)開発援助」のための「(イ)貸付」に活動が絞られている。この開発のための貸付は、他の国際開発援助機関(たとえば、国連開発計画[United Nations Development Program: UNDP]、国際開発協会[International Development Association: IDA]、国際金融公社[International Finance Corporation: IFC])が行なう開発援助とは異なり、次のような特色をもっている。

第一に、世銀の貸付は、まさに「貸付」であって、たとえば、IDAが行なうような無利子の長期貸与(返済期間50年、うち最初の10年は返済猶予)やUNDPの無償贈与とは異なり、15~20年のうちに利子をつけて返済されることが条件だということである。利率は、その時々⁽⁸⁾の金融情勢等によって変るが、私のいた頃は、大体8.5%であった。

第二に、世銀の貸付は、開発事業そのものに対する融資が中心であって、UNDPのように、もっぱら技術援助(technical assistance)のための資金提供はしないということである。もっとも、世銀の貸付の中には、対象となっている開発事業と密接に関連する技術援助に対する貸付部分(technical assistance component)を含むことがある。たとえば、1975年のリベリアに対する「第3次高速道路事業」(Loan No. 1156 LBR, 1975年8月28日貸付協定締結)のための貸付には、道路建設のための融資のほかに、事業実施の中心となる建設省(Ministry of Public Works)に対する技術援助を含んでいた。しかし、通常は、技術援助部分は全貸付額のごく一部分である場合がほとんどで、UNDPのように、技術援助をもっぱら目的とする資金提供とは性質を大きく異にする。

第三に、世銀の貸付は、原則として加盟国政府あるいは加盟国の保証する企業に対してのみ⁽⁹⁾行なわれ、政府保証のない民間企業に対する貸付は行なわない。この点で、民間企業に対して政府保証なしで貸付や資本参加のできるIFCとは、大きな違いがある。

このような特色をもつ融資活動のために、世銀は、加盟国による出資、

世銀債の発行、加盟国や加盟国中央銀行からの借り入れ、返済金、業務からの収益金などを通じて資金を集めている。

以上が世銀の組織および活動の概観である。次に、私の法律顧問としての経験をもとに、世銀の業務における法律顧問の役割を考察することにしてしよう。

II 世銀の業務における法律顧問の役割

世銀の法務部には、私がいた頃は、30～35人の法律顧問がいた。法務部長(General Counsel)は、オランダ人のブローカス(Aron Broches)今年定年で退職し、現在は、世銀の努力で設立された投資紛争解決国際センター(International Centre for the Settlement of Investment Disputes:ICSID)の事務局長[Secretary-General]として勤めている)で、彼のもとに1人の副部長(Associate General Counsel 当時はアメリカ人のニューリック[Lester Nurick])、2人の次長(Assistant General Counsel 当時はアメリカ人のスコット[Hugh Scott]とイタリア人のセラ[Piero Sella])、それに5～6人の課長(senior counsel)ないし課長待遇の人がいて、あとは、私を含めて、一般の法律顧問であった。

世銀の法務部ないしそこに所属する法律顧問の仕事は、世銀の業務に関するあらゆる法律問題にわたっていた。世銀の中心業務である途上国に対する貸付に関する法律の問題(この点についてはあとで詳しくふれる)のほか、会議関係(総務会、理事会等の開催に伴う法律問題)、内部組織関係(人事規則の制定、解釈、適用など)、対外関係(国連やIMF、IFCなどの関連機関との関係)、世銀債の発行関係など、世銀の活動にかかわる法律問題は、すべて、原則として法務部、とくに担当の法律顧問の法的判断をえることになっていた。もとより私は、これらのすべての問題に関与したわけではなく、2年間という、ごく限られた期間内であったので、私の関係した問題も、この中のわずかの部分に限られていた。

そこで、次に、私の2年間の世銀法務部における職務を、時間を追って見ておくことにしよう。

私が世銀に行った最初の2か月は、法務部の慣行に従って、法律顧問としての訓練期間であった。はじめの2週間位は、とくに何の仕事も与えられず、世銀やとくにその法律問題に関する文献や資料を読んで、世銀そのものの仕組みや世銀が直面する法律問題に関する一般的理解を深めるように指示された。与えられた文献や資料の中には、法務部長のブローカス¹⁰が書いた“International Legal Aspects of the Operations of the World Bank”¹⁰や、同じ法務部で研究およびモデル条文の整備を担当する課長であったフランス人のデローム (Georges Delaume) が書いた“The Proper Law of Loans Concluded by International Persons: A Restatement and a Forecast”¹¹など、すでに私が研究の過程でよく読んでいたものも多く含まれていたもので、この点では大分楽をした。また、それらの中には、外部には公開されていない法務部の作業基準 (*Legal operational Manual*) や貸付担当官の作業基準 (*Loan Officer's Handbook*) など、研究上非常に貴重なものも含まれていて、大いに勉強になった。

最初の2週間が過ぎると、次第に、実務的訓練が行なわれるようになった。ひとつは、特定の法律問題に関する法律意見を書くことで、最初に私に与えられた課題は、国連の各専門機関における職員やその家族の地位・待遇に関するアンケート調査を一覧表にまとめること、および、世銀が他の国際組織に対して貸付をすることができるかどうかについて、ブレトン・ウッズ会議での審議状況をまとめることであった。このときは、まだ訓練期間中であったので、訓練担当の法律顧問 (アメリカ人のウェッブ (Eugene Webb)) が私の英文のメモをていねいに添削してくれ、これが私には大変良い勉強になった。いまひとつは、貸付業務に伴う協定文の起草および交渉で、最初に私に与えられた事業は、ビルマの畜産事業 (Livestock Project) であった。協定条文の起草および交渉につい

てはあとで詳しく言及するが、ここで、私は、この事業の概要を書いている報告書(“Appraisal Report”)をもとに、すでにビルマと締結している他の事業に対する貸付協定文や、他の国に対する類似の事業に関する貸付協定文を参考にしつつ、モデル条文(後述)に従って、この事業に関する条文案を作成した。もっとも、この場合も訓練期間中であるので、ビルマ担当の法律顧問(スリランカのアメラシング[C.F. Amerasinghe])と前記のウェッブが色々と役に立つ助言をしてくれた。条文案が作成されるとコピーを法務部以外の担当者に配布し、コメントを受け、それから借り入れ国との交渉に入るのであるが、この事業の場合、借り入れ国の国内事情により、交渉が大幅に遅れ、結局、私の訓練期間中には交渉が持たれなかった。

こうして訓練期間を終えた私は、他の法律顧問と同じように、貸付業務に関しては、リベリア、イスラエル、バルバドス、カリブ海諸国、ガイアナ、マラウイなどの国を主に担当し(のちインド、マレーシアなどが担当国に加わる)、また、事項別担当としては、法務部会(Legal Staff Meeting)の書記として会議の記録作成、職員の待遇に関する「IMF-世銀-I DB(米州開発銀行 [Inter-American Development Bank])協議会」への出席、日本における円建て世銀債発行、アメリカにおけるドル建て世銀債発行、などを処理した。このほか、私の研究者としての背景を考慮してか(この点については、私もある程度事前に希望を表明してはいたのだが)、個別の問題についての法律意見書を書いたり、調査報告書を作成したりする仕事を頼まれることがしばしばあった。これらの仕事の多くは、慣れてしまえば日常事務(routine)化して、あまり創造的作業を必要としなくなるものであろうが、法律実務の経験のない私にとっては、いずれも初体験のことが多く、日々新しい問題に直面するという緊張の連続で、退屈するなどということは一度もなかった。中でも、世銀の中心業務である貸付に伴う法律問題の処理と、そのときどきに頼まれる個別問題に対する法律意見書や調査報告書の作成は、私の専門か

らいつても、私の世銀における2年間の仕事の中の、もっとも中心的なものといえる。また、これらの仕事の中に、「開発援助における法の役割」の問題を考える契機を数多く見つけることができるという点で、一般性のある仕事であったと思う。このうち、法律意見書および報告書の作成については、面白い点もいろいろあるが、紙幅の関係で別の機会にゆずることにして、本稿では、とくに「貸付に伴う法律問題」について、次に章を分けて、私の経験を多少詳しくのべてみたい。

Ⅲ 貸付に伴う法律問題

世銀の法律顧問の仕事の大半は、貸付業務に伴う法律問題の処理である。その中でもとりわけ多くの時間と労力を要するのが、具体的な個別事業に対する貸付のための法文書(legal document)の起草と借り入れ人(あるいは借り入れ国)との交渉である。

法文書の起草は、法律顧問にとっては、事業担当者(project officer)が現地調査などをふまえてまとめる「事業計画書」(“appraisal report”)を受け取ることから正式にはじまる。担当の法律顧問は、通常の場合、「事業計画書」の受領から2週間以内に、必要な法文書の草案(draft)を作成し、そのコピーを、世銀内部の関係部局に配布しなければならない。法律顧問は、「事業計画書」を受け取ったら、すぐにそれに目を通し、事業の内容、実施の組織的側面、借り入れ国の政治的、経済的、社会的、歴史的側面などを考慮に入れて、どのような法文書(一種類だけとは限らない)を必要とするかを決定する。もっとも単純な場合は、借り入れ国がその事業の実施主体でもある場合で、このときは、必要な法文書は、世銀と当該借り入れ国との間の貸付協定(loan agreement)一本でよい。¹²しかし、世銀の貸付においては、事業実施主体が借り入れ国とは異なる国内の団体(公社、公団、その他の公営企業、地方公共団体、共同組合、民間企業など)であることも少なくない。この場合は、世銀と借り入れ国との間に貸付協定が結ばれる必要があるほか、事業実施主体である当該

国内団体との間に、事業実施協定(project agreement)が結ばれる必要がある。¹³事業実施協定はひとつの貸付にひとつとは限らない。事業実施主体が複数あるときは、その数だけ事業実施協定が結ばれることもある。¹⁴

以上は、借り入れ人が国家の場合であるが、借り入れ人が国内の団体である場合には、また上とは異なった一連の法文書を用意しなければならない。すなわち、この場合には、世銀は、借り入れ人との間に貸付協定を締結するほかに、世銀協定(第4条4項)の規定に従って、事業地国との間に保証協定(guarantee agreement)を結ぶ必要がある。¹⁵この種の保証協定は、借り入れ人が国際組織の場合にも結ばれる必要がある。その場合、保証協定は、当該事業が実施される当該国際組織の加盟国すべてと結ばれる必要がある。こうして、東アフリカ開発銀行への貸付¹⁶については、同銀行の加盟国である、ケニア、タンザニア、ウガンダの3国と、それぞれ、保証協定が結ばれた。

このように、具体的事業に対する法文書といってもいろいろのパターンがあるから、¹⁷法律顧問は、事業の内容、事業実施主体の性格、借り入れ国ないし事業地国の政治的、社会的、歴史的諸事情を考慮して、当該事業がもっとも効果的に実施され、かつ、貸付の元金および利子がもっとも確実な形で返済ないし支払われることを確保するよう、それに適した法文書を、まず決める必要がある。

法文書の形態が決まると、いよいよ起草にとりかかる。この場合、世銀の法文書は、過去20数年の蓄積を基礎に一定の標準型(standard form)ができ上がっているのです。これに従って起草すればよいから、全く白紙の状態から起草することを考えると作業はずっと容易である。たとえば、貸付協定一本というもっとも簡単な形態を例にとりて、この起草過程を説明してみよう。

前文は、協定の名称で、モデル条文の空白に日付や借り入れ国の名称を入れるだけでよい。第1条は、「世銀の貸付および保証協定に適用される一般条項」(“General Conditions Applicable to Loan and Guarant-

tee Agreements of the Bank” 以下「一般条項」という^{11B})を受容するという主旨の規定で、通常はモデル条文のままでよい。とくに当該事業に固有な用語の定義が必要な場合にだけ、この条文に必要な修正が加えられる。第2条は、貸付額や引き出しの方法、利率などに関する規定で、空欄にこの金額や引き出し方法、利率などを記入するほかはモデル条文のままでよい。第3条は、事業の実施に関する規定で、ここでは、事業により、実施のための細かい規定をする必要が多いので、モデル条文だけでは十分でなく、法律顧問が新たに起草する必要のある部分である。第4条は、保険に関する条文で、おおむね、モデル条文の通りで問題はないことが多い。第5条は、帳簿等の記録に関する条項で、国により、多少国内法制上の違いから配慮を要する場合もあるが、通常はモデル条文にそうことで大きな問題は生じない。第6条は、義務履行の強制に関する規定で、事業によっては、権利停止や貸付金の即時返済を求めうる場合をリストアップする必要があるので、ここでは、法律顧問が新たに起草すべき部分が多い。第7条は、貸付金の引き出しが可能になるための条件をリストアップする条項であるから、これも、法律顧問の高度の判断と的確な起草を要する条項である。第8条は、連絡のための住所に関する条項で、必要な借り入れ国の名称や連絡先の住所を空欄に入れるほかは、モデル条文通りである。

このあと、貸付協定には、付表がつくのが普通で、付表1は「貸付金の用途別細目および引き出し手続き」(“Withdrawal of the Proceeds of the Loan”), 付表2は「事業の内容」(“Description of the Project”), 付表3は「返済予定表」(“Amortization Schedule”), 付表4は「調達手続」(“Procurement”) で、これは、大体事業ごとに内容が異なるので法律顧問が新たに起草するか、モデル条項を大きく修正する必要がある。

以上が、世銀と借り入れ国の間で貸付協定のみが結ばれる場合の、法文書草案起草の手順である。このほか、保証協定や事業実施協定が結ばれるときも、各条文の規定内容は異なるが、手順は大体同様である。保

証協定の場合は、貸付返済の保証と事業遂行に必要な援助の約束を主な内容とし、事業実施協定は、事業の誠実な実行、および借り入れに伴う諸義務(たとえば調達の際に従うべき手続き)の忠実な履行の約束を主な内容としているという点に、特色がある。

こうして、法文書の草案ができ上がると、タイプ印刷をして、法務部の直属の課長、および他の部局の関係者(主に、貸付担当者、事業担当者、および経理担当者)にコピーを配り、コメントを求める。数日するとコメントが集まるので、このコメントを基礎に交渉のための最終草案を作成する。担当者間で意見の相違が生じたときには、電話で協議したり、関係者が会合したりして調整を行なう。

交渉のための草案ができると、借り入れ人(借り入れ国、保証国などの場合もある)を通常はワシントンの世銀本部に招いて交渉が行なわれる。交渉は、通常、貸付担当者が司会役を務め、法律顧問が説明役にまわって、あらかじめ用意した法文書の草案をもとに、逐条審議していく。借り入れ人の側で納得しない条項があるときは、十分に議論を煮詰め、必要な場合には、その場で、法律顧問が中心になって修正をしていく。借り入れ人の主張を認めるべきかどうかが即座に判断できないときは、世銀側の関係者の中で協議したり、それぞれ所属の部局に持ち帰り、上司と相談して最終的判断を下す。通常、交渉のための時間は、数日からせいぜい1週間と限られているので、こうした調整は迅速に行なわれる必要がある。その場合、交渉を円滑に進めるかどうかのひとつの大きな鍵は、法律顧問の敏速、的確な判断である。とくに交渉がこじれ、時間内にまとめるために文章上の表現で何とかきりぬけるというような場合には、法律顧問が、適切な場所で双方に受け入れ可能な修正案を即座に提出できるかどうか、大きくものをいう。¹⁹⁹私の場合、2度のアメリカ留学で英語に慣れていたとはいえ、英語を母国語として英語で法律実務を経験したことはなかったので、この面では大いにハンディキャップを感じた。そのため、最初の1年間ほどは、大学受験時代のように、英語の法律用

語や法律熟語をノートに書きとめ、通勤の往き帰りのバスの中で懸命に暗記を続けてこの点でのハンディキャップを乗り越えようと試みた。この努力の結果、英文の法律用語に熟達したとまではとてもいえないが、交渉の場で、あまりあわてずに事態を乗り切るコツを身につけることはできたと思う。

交渉で、話し合いの結果、様々の修正を加えた法文書を、すぐにタイプに打ってもらう。つまり、交渉の最後には、修正点をすべて入れた、合意された法文書が用意される。

交渉が終ると、借り入れ人は本国に合意された法文書を持ち帰り、署名のために必要な国内手続きを進める。世銀側は、規定に従って理事会に提出して承認を得る必要がある。世銀の理事会の承認をえ、借り入れ人の方の必要な内部手続きを終えると、法文書への署名(execution)が行なわれる。この署名のための法文書を必要部数用意し、署名のための書類上の準備をすべて整えるのも法律顧問の仕事である。この署名をもって、法文書の起草にはじまる特定事業のための貸付文書の作成はひと通り完了する。このあと、一定の条件を満たすと、借り入れ人は引き出し権が行使できるようになっているので、協定に列挙されているすべての条件が満たされたとき、その旨宣言すること(declaration of effectiveness)が、やはり担当の法律顧問の仕事になる。

このようなサイクルで事業に関する法律実務が進められていくが、人により多少の差はあるが、私のいた頃は、平均すると、大体1人の法律顧問は1年に6～7件の貸付を処理していた。

このような法文書作成の仕事のほかに、法律顧問は、担当国の、とくに進行中の事業に関してそのときどきに生ずる法律問題の相談を受けることがある。たとえば、借り入れ人の物資調達の方法が貸付協定に規定されている手続きに合致しているかどうかの判断や、協定違反の事実に対して世銀はどのような行動がとれるか、といった相談である。また、事業の実施過程で、当初には予想もできなかったような問題が発生し、

このために事業の変更等が必要になり、現行の貸付協定等のままで必要な事業変更が可能かどうか、もし協定改正が必要なら、どのような内容の改正をどういう手順で行なうべきか、といった相談もある。実際に協定改正ということになれば、そのための改正案を起草するところから、また法律顧問の仕事になる。

このように、世銀の中心業務である貸付業務を遂行する過程で、法律顧問の果す役割はかなり実質的であり、かつ重要である。次章では、むすびにかえて、なぜ世銀では業務遂行に関して法律顧問の果す役割が大きいのか、また、そのことは、開発と法の問題を考えるうえでどのような意味をもつのか、を考えてみることにしよう。

IV むすびにかえて——開発における法の重要性

世銀において法律顧問があらゆる問題に口をさしはさみ、制度的に担当の法律顧問が了承(clear)しなければ多くの物事が先に進まないという事態は、必ずしも他の世銀の職員すべてによって当然のこととして受け入れられているわけではない。むしろ、法律顧問が些細な字句上のことでうるさくいうので、大事な仕事が少しもはかどらないと、迷惑顔で語る貸付担当者や事業担当者も珍しくない。そういう人の中には、世銀の組織がアメリカ的であることに法律顧問が幅をきかせている原因があると思っている人も少なくない。事実、世銀は、アメリカの財務省（とくにホワイト²⁹[Harry White]）の原案をもとにアメリカの意向を強く反映した形で設立され、本部はアメリカの首都ワシントンに置かれ、強い権限をもつ総裁はアメリカ人から選ばれるという慣行が形づくられ、加重表決制度のもとで最大の票数を総務会、理事会で行使できるのもアメリカである。また、初期の世銀職員の多くはアメリカ人で、今でもその状況は大きく変っていない²⁹。世銀がアメリカ的色彩の強い組織であることは、こうした事情を考慮に入れれば、否定できないであろう。そうして、アメリカの組織においては、政府機関であれ、会社であれ、法律顧問の

果す役割が他の国の場合と比べて大きいことも事実である。そうだとするならば、世銀の組織の中で法律顧問の地位が相対的に大きいということは、世銀の固有の要請に基づくというよりはその組織のアメリカ的な性格の結果だと結論しても、あながち見当外れとはいいい切れない。むしろ、歴史的背景からいえば、恐らく、世銀がアメリカ的な組織の伝統を汲んで、最初から法務部に大きな役割を与えたということは事実であろう。

しかし、私には、このような説明だけでは、世銀における法律顧問の役割の重要さの理由としては充分ではないように思える。なぜなら、初期の世銀についてならともかく、世銀が業務を開始して30年を経過した今日においてもなお、世銀の活動において法律顧問が大きな役割を果たしていることを、この理由だけからでは説明しきれないからである。さらに、世銀と類似の開発援助活動に携わっているアメリカの準政府機関である国際開発機関(Agency for International Development: AID)においては、法律顧問は、世銀の場合ほど目立つ役割を果たしていないということも、とくにこのこととの関連で指摘しておく必要があるだろう。

そうだとすれば、世銀における法律顧問の役割は、世銀の組織的、業務的性格の特殊性から独自に説明する必要のあることといえる。こうした観点に立って私なりにその理由を考えてみると、おおよそ、次の4点が指摘できる。

第1は、世銀そのものが、130をこえる多数の国家によって構成された経済的にも、文化的にも、制度的にも、多元的な組織であるということである。そのため、単一の組織体として効果的に事務処理をしていくには共通の行動の基準ないし尺度が設定される必要がどうしてもある。この共通の尺度は、結局、全加盟国によって承認された規則や法令でなければならない。

第2に、世銀の活動の場は、やはり、政治的、経済的、文化的、社会的、制度的に背景や基盤を異にする多数の主権国家が構成する国際社会である。そこでは、世銀といえども特定の文化や価値観のみを基礎にし

て、あるいは自己のもつ経済力を背景として勝手な行動をとることは容認されえず、結局、関係する国家や世銀そのものによって共通に承認された法に従って物事を処理していかなければならないということである。

第3は、世銀が関係している開発援助の分野は、未だ、法そのものも、また法理論も十分に発達していないため、通常の活動以上に法律的に周到な研究と準備とを必要とするということである。

そうして第4に、世銀は国際金融機関として活動するものであるから、法律的に確固たる基礎をもって活動することによって金融市場の信用を獲ち得ることが、非常に重要な意味をもつということである。法的基礎のしっかりしていない活動に世銀が従事するようになると、恐らく、世銀債も、これまでのように有利な条件でしかも大量に発行することは難しくなるであろう。

こうして、政府間国際組織として開発のための融資を行なっている世銀にとっては、法律は(国際法、国内法を問わず)きわめて重要な働きをしているのである。それゆえに、これまで世銀の活動、とりわけその中心業務である貸付業務において、法務部およびそれに属する法律顧問が重要な地位を占めてきたといえるのである。そうして、こうした国際社会の状況と世銀による開発援助の構造が大きく変化しない限り、世銀の中で法律顧問の果す役割は、今後も変わらず重要なものであり続けるであろう。

最後に、私が世銀の法律顧問として仕事をする過程で、常に直面した大きな問題に言及して、本稿のしめくりとしたいと思う。それは、私は、そうして他の世銀の法律顧問達は、一体誰のために法律実務を行なっているのか、という問題である。通常、弁護士などの法律実務家は、顧客(client)のために働く。その意味で上の問いに対する一番簡単な答えは、私を雇い入れ、給与をくれ、国際職員としての忠誠を要求できる立場にある世銀が私の顧客であり、私は、その世銀の利益を法律的に擁護することのみを念頭に法律顧問としての仕事を遂行すればよいということになる。し

かし、世銀は、先進工業国や開発途上国を含む130をこえる加盟国によってつくられ、運営されている国際開発援助機構である。その加盟国のひとつである借り入れ国の立場を無視することは、世銀の法律顧問としてできることだろうか。このことは具体的な事業に対する貸付の交渉の場面ではしばしば直面するジレンマである。また、他方で、同じ加盟国である先進工業国の立場を無視することも、世銀の法律顧問としては、できにくい。たとえば、借り入れ国の調達の方法に不法性があり、それによって特定の先進国の企業が不利益を被ったというような場合、世銀の法律顧問は、どちらの側に立つべきなのだろうか。これは、単なる抽象的な法律実務と価値観の関係の問題ではなく、世銀の法律顧問が日々直面する現実的な問題なのである。

私は、世銀で仕事をした2年間、この問題については、顧問弁護士というよりは、裁判官のように、特定の利益を弁護するような立場をとらず、むしろ、世銀の設立目的である開発援助の効率的実施という国際公益(common interest)の立場に立って法律的判断を下そうと努めたように思う。それは、短期的には、世銀、借り入れ国、先進工業国の間で、鋭い利害の対立が生ずることがあっても、途上国が経済的、社会的に自立できるようになることが、世銀にとっても借り入れ国にとっても、また、先進国にとっても最終的な目標であり、その意味では、これら3者の長期的利益は調和するものであって対立することはありえないという確信に基づくものである。この立場は、ときには、短期的には世銀に不利な、あるいは借り入れ国や先進国に不利な法律論を私が展開せねばならなかったことを意味する。しかし、幸いなことに、世銀の法務部の私の上司や同僚達の多くは、私と同じ考えに立って行動していたようで、私が自分の信ずる立場を貫こうとした結果困難な事態に直面した場合、つねに私の立場に理解を示し、勇気づけてくれたのは、これらの法務部の人達であった。私は、この私自身の短かいが貴重な経験を通じて、開発において法がいかに重要な役割を果すかを知ることができ、またとくに、特定の

利害の立場を支持せず、国際公益擁護の立場に立つことが、開発に携わる法律実務家に必要であり、かつ、可能であることを体得できたことを何よりも大切なことだと思っている。

(1979年10月31日脱稿)

注

- (1) 正式の名称は「国際復興開発銀行」(International Bank for Reconstruction and Development)であるが、今日では通称の「世界銀行」(The World Bank)の方がよく使われる。
- (2) たとえば、「国際組織が締結する条約の効力と強制力——世界銀行の貸付協定の場合を中心として」(寺沢一ほか編『国際法学の再構築・上』[1977年, 東京大学出版会] pp. 41—94), 「世界銀行の「非政治性」に関する一考察(一)および(二)」(『国際法外交雑誌』第76巻1—3号, pp. 19—45および33—77)。
- (3) たとえば、外務省国際法研究会における「世界銀行の貸付における政治的配慮の禁止」に関する報告(1977年3月23日), 国際基督教大学のコンペーションにおける「開発と法——途上国開発における世界銀行法務部の機能」と題する講演(1977年1月20日)。
- (4) 世銀の組織や活動については、拙稿「国際復興開発銀行」(国際法学会編『国際法辞典』[1975年, 鹿島出版会] pp. 222—223), 高野雄一「国際組織法[新版]」(1975年, 有斐閣) pp. 276—283, Charles Henry Alexandrowicz, *World Economic Agencies — Law and Practice*, Stevens & Sons (1962), pp. 202—214, など参照。
- (5) 世銀協定は、「理事会は、総裁一人を選定する。……総裁は、理事会の決定により退任する。」(第5条5項(a))と規定するだけで、総裁の任期を明確にしていない。しかし、総務会が採択した世銀細則(By-laws)第14項(c)は、「総裁の当初の契約期間は5年とする。契約更新は5年又はそれより短い期間において認められる。」と規定し、総裁の任期を一応5年としている。
- (6) 世界銀行・第二世銀東京事務所「政策及び業務——世界銀行グループ」(1975年6月), p. 25によると、1974年12月末現在の世銀の職員数は、98か国の国籍に分かれ、3,877名にのぼる、とされている。
- (7) 詳しくは、拙稿「国際金融機関の組織法上の特色(一)および(二)」(『国際法外交雑誌』第70巻1—3号, pp. 49—75およびpp. 31—64) 参照。
- (8) 最近では利率が少し下って、7.9%位になっている。この利率は、世銀が資金を集めるためのコスト(世銀債や借入れの利率など)を基礎にして、理事会が定めることになっている。
- (9) 1965年頃から、世銀は、I F Cや、東アフリカ開発銀行、カリブ開発銀行のような国際組織に対しても貸付を行なうようになった。この間の事情や法律上の問題点について、拙稿「国際組織が締結する条約の効力と強制力」(前掲) pp. 53—55参照。

- (10) *Recueil des Cours* (1959), vol. III.
- (11) *American Journal of International Law*, vol. 56(1962).
- (12) この種の貸付の例としては、私が扱ったものの中に、リベリアの第二次教育事業に対する貸付がある。Loan No. 1266 - T - LBR(1976年6月7日署名)。
- (13) この種の貸付の例としては、私が扱ったものではないが、パキスタンの第2次電力事業に対する貸付がある。Loan No. 1208 - T - PAK(1976年2月19日署名)。
- (14) たとえば、インドの種子改良事業に対する貸付では、インドの国内5団体((農業再融資開発公社、および、マハラシュトラ、パンジャブ、アンドラ=プラデシュ、ハルヤナの各州政府)が事業実施主体となっていたため、そのそれぞれとの間に合計5つの事業実施協定が締結された。Loan No. 1273 - I N(1976年6月10日署名)。
- (15) この種の貸付の例としては、私の扱ったものの中に、リベリアの第三次電力事業に対する貸付というのがある。Loan No. 1150 - L B R (1975年8月1日署名)。
- (16) 東アフリカ開発銀行への貸付は、2回にわたって行なわれた。第1回貸付は、Loan No. 843 - E A (1972年6月28日署名)、第2回貸付は、Loan No. 1204 - E A (1976年3月1日署名)である。
- (17) さらに詳しくは、拙稿「国際組織が締結する条約の効力と強制力」(前掲) pp. 49-58参照。
- (18) 一般条項の性格などについては、拙稿「前掲論文」p. 71を参照。
- (19) なお、協定上の表現で了解がえられないときは、条文の表現はあいまいにしておき、「合意された議事録」(“agreed minutes”)において、より詳しい説明を加えるという方法もしばしば用いられる。それは、協定条文は、世銀と加盟国(あるいは他の国際組織)との間のものは、国際条約として、また世銀と国内団体との間のものは国際条約の関連文書として、いずれも公表されるものであるため、場合によっては、特殊な国内事情をかかえる国の場合には、特定の事項に関して協定条文にあまり明確な規定を入れることを望まない場合があるので、それを回避するために、公表される文書には含まれない「合意された議事録」が好まれるということがあるのである。しかし、これがあまりひんぱんに用いられると一種の秘密交渉の奨励につながるため、重要な事項については、「合意された議事録」を乱用すべきではないという考えが、法務部の一般的考えの中には強かったように思う。
- (20) 拙稿「世界銀行の『非政治性』に関する一考察(一)」(前掲) pp. 25 - 26。
- (21) Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution(1973), pp. 68 - 69。

**ROLE OF LAW IN INTERNATIONAL
DEVELOPMENT ASSISTANCE**

— A Reflection on the Two Year's Experience
as a World Bank Lawyer —

« Summary »

Yozo Yokota

This paper attempts to analyze the roles of law and lawyers in international development assistance based on the writer's experience as an attorney of the World Bank. The paper is divided into the following four chapters.

The first chapter is an introduction. It describes briefly the organization and activities of the World Bank with an emphasis on their peculiar nature as compared with those of other international organizations.

The second chapter summarizes the structure of the Legal Department of the World Bank. It also describes the functions of lawyers in the activities of the World Bank, particularly in its lending operation which is the major activity of the Bank.

The third chapter analyzes in more detail how the lawyers assist the Bank's lending operation. The writer concludes that the Bank's lawyers play a very substantial role in the whole process of the Bank's lending operation, starting from the drafting of the legal documents for a particular project to the negotiation, approval by the board of Executive Directors and signing of the documents.

The fourth chapter is a concluding chapter. It tries to reason why in the Bank lawyers play such an important part in all aspects of its activities, especially the lending activity. The writer raises objection to the widely held view that the important role of the lawyers in the World Bank can be explained from the Bank's strongly American character. While he admits that initially the Bank was organized and operated

under a strong influence of the United States policy and direction and that the establishment of a relatively powerful legal department in the Bank is probably due to a large extent to this initial American influence, the writer considers that such explanation is no more valid after more than thirty years of the Bank's existence. The writer therefore tries to explain the big role of lawyers in the World Bank from the special nature of the organization and activity of the Bank, particularly its multinational and multicultural composition. This leads us to a more general statement that there is an especially important role lawyers can and should play in the international development assistance that we are engaged in today.