

「法の支配」を基盤とする「日本型司法制度」 ～ソフトパワーとしての「司法外交」の展開～

～中間提言～

平成28年5月24日
自由民主党政務調査会
司法制度調査会

はじめに

我が国は、「国のかたち」の基本に「法の支配」や「基本的人権の尊重」などの普遍的価値を掲げ、その下で国民一人ひとりの不断の努力により、法遵守の文化が根付いた、「世界一安全・安心な国、日本」の実現をめざしてきた。

その淵源は明治維新时期、近代的司法制度の構築のため西欧の司法制度に倣い、近代的法典の整備や司法の実務を担う人材の養成を開始した時代にまで遡るが、その際、西欧の制度をそのまま導入するのではなく、日本の実情に見合った独自の近代的司法制度を構築することに国を挙げて取り組んだ。そうした成果の一つが、民間の慈善篤志家により1888年設立された静岡県出獄人保護会社である。これを契機に、我が国の近代的な更生保護の特色をなす、再犯防止に向けた官民一体による草の根レベルの取組が全国に広がり定着していったのである。

そうした我が国特有の司法制度構築の経験に対しては、ベトナムなど新しい国づくりを進めているアジア諸国から強い関心が寄せられ、司法制度整備への協力が求められてきた。こうした要請を受けて、我が国はこれまで約20年間にわたり、立法支援のほか、法令運用の体制整備や法律実務家の育成などを内容とする法制度整備支援を推進するほか、タイやフィリピンに対しては少年院など矯正施設の設立についての技術支援も行ってきた。これら支援にあたっては、相手国の考え方を尊重し、それぞれの社会や経済状況に見合った制度となるよう最大限心掛けているが、そうした姿勢は日本型の司法制度支援として受入国から高い評価を得てきた。

しかし、21世紀を迎えて以降の我々自身の経験を振り返れば、この間、日本もまた変革の波に洗われ、社会の多様化、国際化、規制緩和等、内外の様々な変化に

対応することを余儀なくされた。そのための司法制度面における具体策が「国民にとってより身近で、頼りがいのある司法」の実現をめざして累次に実施された司法制度改革であり、その結果、裁判員制度、総合法律支援制度、法科大学院による法曹養成制度、基本法に基づく犯罪被害者支援制度などが新たに導入され、国民の間に広く定着して今日に至っている。

さらに、国際情勢が大きく変化しつつある昨今においては、新たな経済大国の台頭により、海洋、資源エネルギー、知的財産等を巡る様々な摩擦が生じ、経済秩序に混乱が生じたり、ICT等の技術進歩により、ヒト、モノ、カネ、情報、企業・ビジネスが国境を越え、瞬時に移動する。また同時に、世界のあらゆる国や企業・個人がテロや犯罪、係争事件に巻き込まれるリスクに曝され、その防止のためには国際的な連携協力が不可欠となっている。そうした時代だからこそ、「法の支配」や「基本的人権の尊重」を基本とする司法制度およびその適切な運用の重要性がこれまで以上に強く求められているのであり、それらを国際社会が共有すべき基盤インフラとして整備することが喫緊の課題となっている。

そうした国際的な司法制度整備の必要性に鑑みれば、「世界一安全・安心な国、日本」を誇る我が国が、長年にわたり経験を築き上げてきた日本型司法制度の強みを重要なソフトパワーとして位置づけ、今こそ、「法の支配」や「基本的人権の尊重」といった普遍的価値を、アジア地域をはじめ世界に浸透させる「司法外交」を自信を持って積極的に展開していくことが重要である。そうした努力は必ずやアジア地域、さらには世界の平和と安定に資するものであるだけに、我が国は「司法外交」を国際貢献の大きな柱に位置づけ、戦略的・総合的に取り組むことが重要である。

以上のような基本的考え方の下、以下、4つの柱を重点課題とし、具体的施策を策定・展開するとともに、これらの施策を実現するためには、司法関連予算の拡充と増員が必要であることから、かような措置を含め、これらの施策を総合的かつ戦略的に推進するための体制(司令塔を含む。)を早急に構築することを提案する。

- アジア諸国等に対する日本型司法制度支援の戦略的・総合的展開
- 経済の国際化・グローバル化に起因する多様な紛争に対処する能力の向上
- 2030年6,000万人の外国人旅行者を迎える時代の「司法外交」の展開
- 「法の支配」を支える幅広い法教育および有為な法曹人材の確保

第1 アジア諸国等に対する日本型司法制度支援の戦略的・総合的展開

1. 日本型司法制度支援に対する海外からの要望・ニーズ

アジアをはじめとする開発途上国や新興国には、民法・刑法など基本法令の起草とともに、法令を運用する司法関係機関の整備、法曹実務家等の人材育成なども急務とする国が少なくない。こうした国々からは、現地の実情を踏まえたきめ細かな指導を特徴とする日本型の司法制度支援に対し今後も強いニーズが見込まれる。ここで言う日本型の司法制度支援とは、相手国の歴史・文化等に対する敬愛、一方的な押し付けを避けつねに複数の選択肢を提示する謙虚さ、人間関係を大切にしたきめ細やかな支援を特徴とする。

またそれと同時に、近代的な法制度が基本的に具備すべき「ルールとしての普遍性」と当該国に特有の「個別的多様性」との調和を図りながら、相手国に最も相応しい法システムの形成を通じて「良い統治」の基盤構築を支援するものでもある。司法制度支援の最終目的がより良い国を作り上げることである以上、我が国がめざしている司法制度支援には、社会的ツールとしての法律の立案を単に支援するだけでなく、相手国に法遵守の文化を根付かせるための「国づくり」ノウハウを伝授することまで含まれている。

こうした司法制度支援により、当該国が法的・経済的に安定すれば、我が国の安全保障ひいては世界の平和にも資することとなる。本調査会における有識者の声にも、「民主制が確立された国家の間では、戦争は起きない」との指摘があったが、総合安全保障の観点からも司法制度支援を今後も積極的に展開していく必要がある。

2. 具体的施策

1) 法整備ならびに人材育成の支援の拡大

- これまでアジア諸国を対象に実施してきた法制度整備支援、矯正施設設立の技術支援をさらに拡大する。
- 立法支援のみならず、法律を運用する人材の養成、さらには日本法に詳しい「草の根」人材の養成を図る。
- 各国の刑事司法実務家を対象に、これまで我が国が国連と協力して実施してきた国際研修に参加した人材を繋ぎ、アジアにおける「知日派」専門家の人的ネットワーク構築を推進する。

●2015年、我が国がインドネシアとの間で開始した知的財産分野における新規プロジェクトのように、相手国の司法ニーズを的確にとらえ、日本らしいきめ細かな司法制度支援で応えるかたちのプロジェクトを他のアジア諸国との間でも実施する。

2) 我が国法令の外国語訳の整備と国際発信

●司法制度に関する日本規格の国際的普及という戦略的な観点から、我が国の法令を外国語に翻訳し、アジアをはじめ諸外国に積極的に発信する。

3) 産学官連携による国際司法支援体制の確立

●海外における司法制度支援を支えるための国内体制を整備するため、政府、法曹界、産業界、大学等から構成された産学官連携の司法制度支援連携コンソーシアムを形成する。

第2 経済の国際化・グローバル化に起因する多様な紛争に対処する能力の向上

1. 国境を越えた多様な紛争の発生

近時、経済の国際化・グローバル化が著しく進化し、新たな経済大国の台頭やICTなど情報インフラの進展もあって、企業・ビジネスに大きな構造変化が生じている。こうした中で、海洋、資源エネルギー、知的財産等を巡る様々な摩擦が生じており、アジアのビジネス現場では、法的解決をめぐる現地日本企業が困難に直面する事例が少なくない。

また、中国のレアアース事件に見られるように、国際場裡において国際法に基づく紛争解決の必要性・有効性が高まっており、国際経済法を始めとする国際法を予防的・戦略的に活用し、我が国企業が合理的な主張をしていくことが有効かつ重要との指摘がある。そのためには、さまざまな法的障壁を取り除き、摩擦を極力減らすための取組を実施するとともに、国際経済法を始めとする国際法を予防的・戦略的に活用できる体制を整備することが極めて重要である。

海外に進出する日本企業においては、摩擦を未然に減らす上で、企業内の法務セクションによる予防的・戦略的法務の重要性が高まっているが、国としてもこうした状況に対応する体制・人材養成を支援していくことが肝要である。特に近年海外進出が増加している中小企業に対しては、予見される摩擦やリスクについてあらかじめ情報を提供することにより、かかる摩擦やリスクを極力減らす取組を行う必要

がある。他方、我が国が海外資本を呼び込むためには、法的な障壁を極力解消しておくことが重要である。

2. 具体的施策

1) 国際的な紛争解決のための体制整備

国境を越えた紛争を解決するためには、世界規模での「法の支配」の確立が前提となるが、経済紛争の解決に際し近年、国際経済法を始めとする国際法の有効性が高まっている。このため、我が国としても国際経済法を始めとする国際法を予防的・戦略的に活用し、国際場裡において有効な主張を展開するための体制整備が急務である。

●政府においては省庁横断型の取組として、国際経済法を始めとする国際法分野における予防的・戦略的法務を担当する専従チーム、ひいては国際法務部を各省に設置し、「国際裁判支援対策室」(法務省)と連携して一体的かつ機動的に対応できる体制を構築する。

●国際的な紛争を未然に防ぐため、我が国の法制度・法体系に対する相互理解に資する法令の外国語訳等の情報基盤を整備し、対日投資の障害を取り除く。

●政府が企業内法務における予防的・戦略的法務の重要性を民間企業に積極的に広報するとともに、政府内外にまたがる専門家コミュニティの形成を図る。

2) 海外における日本企業・邦人に対する法務サービスの提供

●海外進出した日本企業・邦人が直面しやすい法的問題を国が調査研究し、その結果を日本企業等の活用に供する取組を、日弁連とも連携して推進する。

●主要な在外公館に勤務する法務アタッシェ(弁護士等の法曹有資格者を含む)を配置し、在外公館を中心とする強力なバックアップ態勢を整える。

第3 2030年6,000万人の外国人旅行者を迎える時代の「司法外交」の展開

1. 6,000万人インバウンド時代に求められる司法制度

我が国への外国人旅行者数はすでに年間約2,000万人に達し、政府はさらに2020年には4,000万人、2030年には6,000万人の目標を掲げている。こうしたインバウンドの増加は、観光立国を標榜する我が国の経済活性化に資するとともに、国際的な相互理解を深める上でも重要である。

しかし、すでに矯正施設における外国人処遇の問題が困難を極めている上、今後は外国人による集団犯罪やテロの発生も懸念されるなど、我が国の安心・安全が脅かされるリスクも高い。このような懸念を払拭するため、インパウンドの増加に備え、我が国の司法制度上の対応策を予め検討しておくことが大切である。

そうした中、東京オリンピック・パラリンピック開催が予定されている2020年には、国際連合犯罪防止刑事司法会議(いわゆる कांग्रेस)が50年ぶりに我が国で開催される。 कांग्रेस2020の開催は、「世界一安全・安心な国、日本」を標榜する我が国にとっては、それを支える社会的基盤としての日本型司法制度の卓越性を世界に向けて披露する絶好の機会であると同時に、我が国がこれまで展開してきた「司法外交」の成果をアピールすることで、「法の支配」に基づく国際紛争処理の立場をより明確に主張できる「司法外交」の大舞台でもある。 कांग्रेस2020の開催を必ずや成功に導くため、政府は一丸となって取り組まなければならない。

2. 具体的施策

1) テロ対策

●テロリスト等の入国を阻止するため、出入国管理体制の強化、出入国管理に係るインテリジェンス機能の強化、顔画像照合機能の活用強化、空海港等における警戒監視・取締り活動の強化等により水際対策を強化する。

●インパウンドの増加に備え、国際テロ組織やこれにつながる不審人物・組織の不穏動向などに関する情報の収集、分析能力を引き上げ、また、我が国インテリジェンスコミュニティ全体のカウンターインテリジェンス機能を一層強化するため、関係機関の職員の増員、研修の充実、必要な予算の確保等を実施し、体制を強化する。

●我が国をとりまく国際的な脅威に対処していくため、インテリジェンスコミュニティの連携を更に推進し、これによる情報の収集、集約、分析をより促進する。

●テロ発生を未然に防ぎ、対処能力を高めるため、過去のテロ事例から得られる教訓や諸外国のテロ対策に関する法制と組織について、検証と研究を早急に進めつつ、我が国自身の法制と組織の在り方について、喫緊の課題として検討を行う。

●外国インテリジェンス機関との情報交換等を更に充実させるため、高度な語学力を有し、外国の文化・慣習に精通した人材の採用・育成を一層強化する。

2) 出入国管理上の対応策

- 入国管理局の保有する情報と厚生労働省の外国人雇用状況届出情報の突合を強化するなど外国人の在留状況を適切に把握し、外国人の在留管理基盤を強化する。さらに、同基盤を前提として、在留外国人の在留関係手続の円滑化を図る。
- 不法滞在者の摘発を厳格に実施するとともに、不正に在留資格を得て本邦に滞在するような偽装滞在者への対策を強化するなど、不法滞在者対策・偽装滞在者対策を強化する。
- 退去強制が決定したにもかかわらず、様々な理由を申し立てて送還を忌避する外国人が増加の一途をたどっており、同外国人の送還促進を図るため、安全確実な送還手法の構築や体制の整備など、送還忌避者対策を強化する。

3) 矯正施設における対応策

- 外国人受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を促進するため、その母国における刑の執行を可能にする国際受刑者移送の対象国を拡大する。
- 外国人被収容者に対する処遇を適切に実施するためには、職員等との十分な意思疎通が必要不可欠であることに鑑み、通訳・翻訳業務の充実強化を図る。また、外部協力者を活用した少年鑑別所における観護処遇及び少年院における矯正教育の充実を図る。

4) kongress 2020 に向けた積極的取組

- 目標の2020年に向けて「司法外交」を展開していくための政策パッケージとして、全省庁が連携を密にした省庁横断型の取組や民間企業・海外協力機関と連携した取組を「司法外交戦略」として取りまとめる。
- 「司法外交戦略」のひとつとして、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の目標のうち、kongress 2015の成果が反映された「平和で包摂的な社会の促進」(目標16)という国際社会の共通目標の達成に向けて、各国の法曹、法執行機関の能力構築、法整備支援などの国際協力を一層強化する。
- 「司法外交戦略」のひとつとして、「法の支配」が草の根レベルに浸透し、法遵守の文化が社会に根付いた我が国の日本型司法制度を世界に発信し、多国間交渉の場において積極的な「司法外交」を展開することを通じてkongressに向けた国連全体の準備プロセスに貢献し、国際社会における我が国のプレゼンスを高める。
- 「司法外交戦略」の集大成となるkongress 2020に対する国内外の認知度を向上させるため、国際会議やシンポジウム等を利用した国外発信や戦略的な実務者の招へい、研修、大学等を通じた国内発信を含む広報を強化する。
- 「司法外交戦略」を確実に実施するため、政府における司令塔となる組織や、当該組織と各省庁・全国の出先機関・民間企業・海外協力機関等の関係機関との相

互に緊密な連携を実現する体制を構築する。このような組織・体制構築に向けた準備を2020年までに段階的かつ確実に進めてCongressを成功に導くため、既存シーリングとは別枠の司法予算措置を講じるとともに、必要な組織の再編・職員の増員を実現する。

第4 「法の支配」を支える幅広い法教育および有為な法曹人材の確保

1. 「法の支配」を支えるあらゆる段階での人材養成

「法の支配」が社会規範として定着し、「ルールを守る」という法遵守の文化が根付いた「世界一安全・安心な国、日本」をしっかり次世代に引き継ぐためには、その担い手となるための知恵を幼児期から子供たちに身に付けさせることが必要であり、そのための手段として、初等中等教育、さらには高等教育の各段階における法教育を体系的かつ切れ目なく普及・推進することが有効である。そうした中から、将来有為な職業としての法曹人材を確保することが可能となろう。

すでに、東京都や群馬県の中学校では、総合教育の一環として模擬裁判を実施している事例がある。模擬裁判は、人の意見に耳を傾け、事案を理解し、自らの考えをまとめ、意見を述べる力を総合的に身につけることのできる教育方法としてその有効性が認められ、諸外国でも初等中等教育の段階から積極的に導入展開されている。子供たちはその経験を通じて、他人の主張に耳を傾け、公平かつ適正に事実を認識し、物事を多面的に考え、自分の意見を持ち、それを明確に述べるとともに、意見の相違がある場合には対立点を調整し、合意の形成を試みる能力を身につけていくとのことである。

また、近年法曹志願者の絶対人数が顕著な減少傾向を見せていることは、我が国の司法制度全体にとって極めて憂慮すべき事態である。しかし、グローバルに活躍できる有為な法曹が今日ほど強く求められている時代はない。日本型司法制度の強みを活かし、「司法外交」にも手腕を発揮できるような有能な人材を確保していくことが、我が国の発展にとってますます重要になるが、そのためには、法曹有資格者が活躍できる機会を広げ、法曹を魅力ある職業にさらに高めていくことが急務である。

2. 具体的施策

1) 初等中等段階での法教育の推進

- 日本版「ティーンズコート」(子供裁判)を導入する。すでに取り組んでいる学校の実践例を検証し、全国の初等中等教育の現場に積極的に推進していく。
- 各地域に法教育推進協議会を設置する。全国地方自治体毎に法教育推進協議会を設置する。模擬裁判の展開にはプロの法曹の積極的参加が不可欠であり、教育委員会を中心に、教師、PTA、弁護士、裁判官や検事等からなる地域協議会を立ち上げ、推進力としての役割を果たす。
- 模擬裁判の指導者を養成し、教材ガイドブックを作成する。

2) 法教育の海外展開

- アジア諸国も我が国と同様、「法の支配」が社会規範として定着し、法遵守の文化が根付いた国づくりを目指している。そうした動きを支援するため、法教育に関する我が国の経験・ノウハウをアジア諸国に紹介していくことが有効である。

3) 有為な法曹人材の養成

- 政府職員や民間の弁護士・研究者等から人材を抜擢し、国際経済法を始めとする国際法に関する実戦力を有する専門家を育成する。それにより、関連する複数の国際ルールを駆使することで係争事件を有利に解決に導くことのできる能力を有する人材を確保する。
- 政府からの参加者は通常の人事ローテーションから切り離して、5年以上の実務経験を積ませ、その間、省庁横断的連携(各省の国際法務部間の連携、実務的専門家集団との連携)の下で育成を図る。
- 法律事務所、国際機関勤務者、大学その他の研究機関、企業法務部などからの候補者に対しても、専門家集団の形成を国が支援するとともに、その中での横断的人事交流を促し、全般的な能力向上を図る。
- 国際業務に特化した涉外弁護士をめざしているのではないが、企業内法務での活躍を志している法曹有資格者についても、国が積極的に支援すべきである。その際、本調査会で企業法務の責任者から指摘された問題点、すなわち企業が求める資質と一般的な法曹有資格者像とのギャップ(コミュニケーション能力、英語力、ビジネスセンス、チーム意識)を解消し、国際的な紛争解決に求められる資質を具備した人材を養成することが肝要である。

4) 法曹志望者の確保

- 法曹志望者については、将来の我が国の司法制度及び司法外交を支えるべき法曹有資格者の重要な給源であり、近年、その絶対人数が顕著な減少傾向を見せていることは、我が国の司法制度全体にとって極めて憂慮すべき事態である。その減少の要因については、法科大学院全体としての司法試験合格率や法曹有資格

者の活動の場の拡がりなどが、制度創設当初期待されていた状況と異なるものとなっていることなど、複数の要因が指摘されているところであるが、法曹志望者の回復は、日本型司法制度の基盤を盤石なものとし、我が国がソフトパワーとしての「司法外交」を力強く展開していくためにも、一刻の猶予も許されない喫緊の課題である。法曹志望者、特に、国内外の活動領域を分け隔てなくシームレスに捉えてグローバルに活躍することをめざす法曹志望者を確保するため、志ある若い法曹有資格者に給付型の奨学金を支給して海外に留学させるなど経済的支援等の効果的な誘導策を講じるとともに、昨年6月の法曹養成制度改革推進会議決定に掲げられた各取組を着実に進めなければならない。加えて、力強い司法を実現し、将来の司法制度及び司法外交を支える若い人材が法曹への道を断念することがないよう、司法関連予算を拡充し、法科大学院課程修了までに要する経済的・時間的負担の縮減を図るとともに、三権の一翼である司法を担う法曹を養成するという司法修習の国家としての意義を踏まえ、かかる養成に従事する司法修習過程における経済的支援を拡充・強化する必要がある。