

法制度整備支援の位置づけと今後のあり方について

法務省大臣官房国際課長

渡 部 直 希

第1 はじめに

このたび、ICD NEWSの巻頭言を寄稿する機会をいただいた。私自身、これまでに国際刑事関係業務に従事した経験はあるものの、法制度整備支援業務に実際に関わったことはなく、昨年9月に国際課長を拝命してから日々勉強を重ねている状態にある。そんな私が専門家である読者諸賢を前に法制度整備支援を語るなど分不相応なこと甚だしいが、せっかくの機会なので、仕入れたての知識を元に法制度整備支援について考えてみたい。

法制度整備支援の重要性については、この世界の勉強を始めたばかりの私が今更申し上げるまでもなく広く認識されている。世界の中で自国だけがひとり勝てれば良いというものではない。人道的観点から考えても、法制度の整備が不十分な国において、不十分さゆえに困っている人々を助け、その国の発展を後押しすることができる点で、法制度整備支援はまことに意義深い。さらに、これは、法制度整備が先に進んだ国が優越感に浸るための行為では決してない。他国の法制度やその運用が整備されるほど、自国の活動も円滑になるのであって、法制度整備支援は自国の成長のためにも重要な活動と位置づけられる。

このことは、やや変則的な形ではあるが、私自身の経験からも首肯し得る。私はかつて、国際刑事関係業務の一環として、罪を犯した疑いで日本の捜査機関から捜査対象とされていた被疑者が海外に逃亡したのを日本に連れ戻すための諸手続に関与することがあったが、その中で、アジアの某国に逃亡した被疑者が不法滞在のかどでその国の当局に身柄を拘束され、日本に強制退去されることになった事案があった。やれ嬉しや、と思ったのもつかの間、相手国当局から我が方に対し、退去させるに当たって諸々の費用を支払ってもらえないか、との打診がやってきた。何の費用かと詳細を尋ねたところ、先方からは、この者の拘束のために動いた我々に対する支払である、との反応が返ってきた。要するに賄賂の要求であり、こんなに堂々と請求してくることに仰天した。さすがに賄賂を払うことなどできないので、この被疑者を捜査していた我が方捜査機関から感謝状を贈呈するなどしてなだめすかし、何とか強制退去の実現にこぎつけるに至った。このような経験を経て、私は、相手国の制度が運用も含めてしっかりしてくれないと、我が国の制度の運用にまで支障を生じかねないことを改めて痛感した次第である。

第2 政府の施策としての法制度整備支援の位置づけ

さて、我が国において、法制度整備支援はどのようなものと位置づけられているのだろうか。

法務省が最初に法制度整備支援に関わり始めた時に、明確な意図や獲得目標を持っていたかについては、管見の限りではこれを明確に述べるものは見当たらなかった。むしろ、ICD NEWS創刊号において、当時の法総研所長が法制度整備支援につき、「主として東南アジアの旧社会主義圏の国々に対し、その開放政策に伴い、緊急の課題となっている法制度の整備を支援する活動を行ってき」¹と述べていることから、被支援国から具体的な要望を受けたために国際親善の一環として対応した、というのが実情であったように思われる。

その後、法務省内では支援体制が拡充されてICDが設置され、対外的には外務省、JICA、日弁連、学者の先生方などとの連携が確立するなど、法制度整備支援が着実に発展してきたことは御案内のとおりである。今日では、法制度整備支援は政府の施策として明確に位置づけられ、政府の様々な方針・指針で言及されている。ただし、それらの文書における法制度整備支援の性格付けは、必ずしも一様ではない。

「開発協力大綱²」（平成27年2月10日閣議決定）は、「国内紛争、政治的不安定…等に起因する様々な脆弱性ゆえに成長から取り残されている国々では、…平和・安定や法の支配・ガバナンス、民主化といった安定的な開発の基盤を確保し…」（前文）、「当該国の自立的発展に向けた協力を行う。その際、人づくりや経済社会インフラ整備、法・制度構築等、自助努力や自立的発展の基礎の構築を重視する。」（I理念(2)基本方針）、「貧困問題を持続可能な形で解決するためには開発途上国の自立的発展に向けた、人づくり、インフラ整備、法・制度構築、…が不可欠である。」「法の支配の確立、グッドガバナンスの実現、民主化の促進・定着、女性の権利を含む基本的人権の尊重等は、効果的・効率的かつ安定した経済社会活動の基礎をなし、経済社会開発を支えるものであると同時に、格差の是正を始め、公正で包摂的な社会を実現するための鍵である。」（I I重点政策(1)重点課題）というように、我が国の利益を直接追求するのではなく、国際社会全体の平和と繁栄のために被支援国の自立的発展を支援するという姿勢をとっている。

他方、「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）³」（平成25年5月策定）は、「I. 基本的考え方」において、「法制度整備支援は…我が国として、将来に渡り、国際社会における名誉ある地位を保持していくための有効なツールであり、戦略的な支援を展開していく必要がある。そこで、我が国の対外援助の基本方針である政府開発援助（ODA）大綱、ODA中期政策等に基づき、①…普遍的価値観の共有による開発途上国への法の支配の定着、②持続的成長のための環境整備及びグローバルなルール遵守の確保、③…我が国との経済連携強化…、④日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援、⑤ガバナンス強化を通じた我が国が実施する経済協力の実効性の向上…といった観点から、基本法及び経済法の関連分野において積極的な法制度整備及び運用の支

¹ 坂井一郎「私にとっての『国際』とは」ICD NEWS創刊号（2002年1月発行）1頁

² 我が国による法制度整備支援は基本的に政府開発援助の一環として行われていることから、政府開発援助政策の基本方針である開発協力大綱は、法制度整備支援においても最も重要な長期的指針と位置づけられる。

³ この基本方針改訂版は、外務省、法務省、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む法制度整備支援関係省庁において協議の上で策定された。

援を行うこととする。」と述べ、開発協力大綱の前身であるODA大綱に従うことを前提としつつも、日本との経済連携や日本企業の海外展開に資するような支援を重視する姿勢を明示している。さらに、同方針は、「I V. 国別実施方針」において、「法制度整備支援の実施に当たっては、被援助国のニーズ、これまでの支援実績、我が国にとっての外交面及び経済面での重要性、等を総合的に勘案する。」と述べて、上記の経済的利益に加えて外交的な利益をも考慮事項に挙げている。

このような、法制度整備支援を我が国の利益と関連付ける姿勢は、近年の方針・計画でも明確に示されている。「平成30年度開発協力重点方針」（平成30年4月外務省国際協力局作成）は、「『自由で開かれたインド太平洋戦略』の下、法の支配や航行の自由等を確保するための、…法制度整備等の分野で協力を行う。」「開発途上国と共に我が国も成長し、我が国の地域活性化にも貢献する。特に、地方自治体や中小企業等の海外展開の支援や対外直接投資に向けたビジネス環境整備を行うとともに、日本方式の普及を含め、『質の高いインフラ』の展開を一層推進する。」と述べて、我が国の外交戦略や経済に寄与するような形での法制度整備支援の推進を目指している。

また、「経済財政運営と改革の基本方針2021」（いわゆる骨太の方針、令和3年6月18日閣議決定）では、「ODAを活用し、企業の海外展開を促進する。」とし、さらに、ODAの脚注で「法制度整備支援を含む。」として、日本企業の海外展開の促進という文脈に法制度整備支援を位置づけている。「成長戦略フォローアップ」（令和3年6月18日）においても、「日本企業の国際展開支援」の項で「各国の法制度の構築や運用・改善及び人材育成を支える法務人材派遣を含む各国の法制度整備支援を進める。」とされている。

さらに、「知的財産推進計画2021」（2021年7月13日知的財産戦略本部策定）においては、我が国の知的財産分野の推進のための施策として、「知財紛争解決に向けたインフラ整備」の項において、「新興国等における知財の権利行使に関する法制度の整備と運用を支援するとともに、効果的な司法手続を確立するため、新興国等の司法関係者等に対して研修を行うなど、知財司法人材の育成を支援する。」と述べられている。知的財産に特化した形で、我が国の経済活動に資するような法制度整備支援の必要性が強調されている。

以上のとおり、政府は、大方針としては支援対象国の自立的発展を可能にするために法制度整備支援を行うとの立場を示しつつも、短期的、具体的方針においては、我が国の外交戦略や経済活動に資する形での支援の遂行を目指すことを明らかにしているのである。

第3 これからの法制度整備支援において考慮すべきこと

では、こうした様々な政府方針を踏まえつつ、今後の法制度整備支援をどのように進めていくべきであろうか。とは言え、この場で具体的な方針を示すことは筆者の能力をはるかに超えるので、ここでは考慮すべき事項の指摘にとどめたい。

まず、前記のような様々な政府方針を踏まえると、支援対象国の法制度・運用の整備・

発展のために尽力すべきは当然として、法制度整備支援を実施する上では、我が国の外交や経済活動にとって有益な支援先、支援内容であるか、という視点を持つことは避けて通れないように思われる。我が国の人的・物的資源を用いて国の施策として行うものである以上、我が国に対してプラスの効果を持つべきであるというのは自然な考え方である。

ただ、このことは、ある国に対して実際に支援を行う上では、これまでの法制度整備支援のあり方から大きく変わることを意味するものではないと考える。支援対象国を権威主義に向かわせず、自由や民主主義を根付かせる、という目標は、今日の我が国の外交方針に沿うとともに、法務省が関与を始めた当時から法制度整備支援の基礎とされていたもので、基本的な考え方に変わりはないのである。また、我が国の経済的利益を考慮するという点についても、日本企業が展開する上で支障になるような制度や運用があれば、それは日本の法律家が見れば欠陥のある制度や運用である場合が多いと思われ、そうであれば、日本企業に殊更に肩入れするまでもなく、かかる制度や運用は法制度整備支援において当然に整備対象となるはずである。こうした理解を前提にすると、特定の国に対する法制度整備支援の実施に当たっては、我が国の外交や経済活動にとって有益か否か、という視点を加えても、せいぜい複数ある個別具体的な支援内容のいずれを先に行うか、というレベルで違いが出る程度であるし、それすらも相手国のニーズとの兼ね合いで決めることになるであろうから、我が国と被支援国の双方にとって望ましい形で法制度整備支援を進めていけるように思われる。

他方、支援対象国の選定において、我が国の外交や経済活動への寄与という視点を反映させることは、支援内容の決定ほど容易ではない。外交上、経済上の戦略だけを考えれば、現状よりも地域を広げ、はるかに多くの国を対象として支援を行うことが望ましいであろう。しかし、現実には予算、人員の問題があり、また、他の支援国や国際機関との競合の問題がある。また、これまで支援をしていなかった支援対象国については、当該国の文化や国情が日本流の法制度整備支援になじむのか、という問題もある。具体的な支援ニーズとともに、国際情勢に照らして我が国による法制度整備支援という介入が外交戦略上至急必要かどうか、当該国への支援が我が国の経済活動に寄与するかどうか、を考慮して支援対象国候補を絞り込むことになろう。その上で、新たな支援対象国を加える必要が認められた場合には、さらに、相手国に我が国による支援を受け入れる素地があるかどうか、現在進行中の別の国に対する支援を打ち切ってでも支援を行うべきかどうか、といった点を考慮する必要が生じよう。考慮要素が広範かつ多岐にわたることから、外務省、JICA、法務省が、それぞれの有する専門的知見を出し合って協議検討する必要がある。

また、支援の具体的な進め方についても、不断の見直しが必要であると考えられる。競合する他の国や機関ではなく我が国が支援を提供するからこそ、我が国の外交や経済にもたらす利益が大きくなるのであるから、日本に支援してもらいたい、と支援対象国に思わせなければならぬ。とは言え、今や資金力では競合国に競り勝つことは難しかろう。中身で勝負するしかない。幸い、我が国の法制度整備支援は支援対象国から高い評価を受けている。そこで、これまでの支援の何が良かったのかにつき、支援分野、支援内容、支援態様

等を具体的に検証して、今後の支援に活用していくことが重要であるように思われる。

第4 人脈の活用

最後に、人脈の活用についても触れておきたい。法制度整備支援においては、支援対象国の法務分野の様々な人と交流があり、その中には現在又は将来に当該国で重要な役職を担う人も相当数存在する。そして、法制度整備支援においては支援対象国の利益のために日本の関係者が尽力するのであるから、支援対象国の関係者が日本に対して抱く好印象は、例えば国際会議等において仲良くなるのとは比較にならないほど強いものがあるだろう。こうした好印象は、相手国と日本の間の懸案の解決において、あるいは多国間の国際会議における対応において、相手国から日本に有利な行動を引き出す素地となり得るものであり、外交上の資産である。しかしながら、現状では、この貴重な資産が必ずしも活用されていないように見受けられる。もちろん、支援の現場にある方々は、こうした好印象を狙って獲得しているわけではなく、結果として得られるに過ぎないものであるだけに、活用するなど想定していないというのが実情かもしれない。しかし、外交の世界では立派な資産である以上、多国間の国際会議において、また二国間関係において、この人脈を活用し、我が国の利益の実現に協力してもらうことを考えても良いのではなからうか。

ただ、法制度整備支援には政府に属さない方々が多数、多大なる貢献をされており、それで得られた好印象を日本政府が消費すると考えると、やや後ろめたいところがあるのも確かである。しかし、せっかく獲得した好印象をただそのままにしておくのはもったいない。日本国の利益のため、正当な目的の実現のために活用するというご容赦いただきつつ、法制度整備支援は我が国も利益を得られる活動であることをより一層明確化することが、国内における法制度整備支援に対する支持を一層強固にし、持続的に成長するためにも有意義であるように思われる。