

巻頭言

「司法外交」と法制度整備支援 ― 現在の位置付けと今後への期待

法務省大臣官房国際課長

松 本 剛

令和4年6月末に、第4代目となる法務省大臣官房国際課長を拝命しました。私はこれまで各種の国際関係業務に従事してきましたが、思い返せばその出発点となったのが平成24年度の法務総合研究所国際協力部（ICD）における勤務でしたので、法制度整備支援は私にとっていわば国際関係業務の原点ともいえるべき特別な存在です。今般、ICD NEWSの巻頭言を執筆する貴重な機会をいただき、何を書いたら良いものか悩みましたが、現在の職責に鑑みて、まずは当課が旗振り役となって進めている「司法外交」の取組の現状とその中における法制度整備支援の位置付けについて、改めて整理するところから筆を起すこととしたいと思います。いささか抽象的な話が多くなるかもしれませんが、御海容いただければ幸いです（蛇足ながら、本稿の記載はいずれも私の個人的な見解に基づくものであり、当課としての公式見解ではないことは申し添えます。）。

1 「司法外交」の現在地と法制度整備支援

官房国際課は、平成30年4月に、法務省が直面する様々な国際的課題に総合的、戦略的に対応するための司令塔機能を担う組織として設立されました。それ以降、当課は、省内各局部課の所掌事務に係る国際関係事務（もってまわった言い回しですが、要するに、各局部課が行う業務やその所掌事務に関して国際的なやり取りを伴うものを指します。）に日常的に深く関与するほか、省全体として取り組むべき国際的な課題についてその取組の方向性を検討・提示するとともに、それを内外に具体的に示すための舞台ないしは契機となるべき国際的なイベントの企画・立案・運営を行うなどしてきました。前者の代表格は日々雨あられのごとく寄せられる各種国際機関や国際会議からの照会対応や他の関係省庁との間の対処方針協議への対応等の日常業務であり、後者の代表格は令和3年3月に開催された京都コンGRESの企画・運営等の業務であるといえるでしょう。また、当課ではその他にも政務三役の海外出張手配や表敬訪問対応をはじめ、簡単には紹介しきれない様々な業務を行っていますが、これらの多様な業務を遂行するに当たり、その全てを貫く根本理念として位置付けられているのが司法外交の推進という命題です。

「司法外交」とは、法の支配や基本的人権の尊重といった普遍的価値を国際社会に浸透させる取組のことを指すとされています。この、当初は業界関係者においても耳慣れなかったであろうと思われる概念・用語は、当課設立後、法務省幹部や国会議員等による様々な機会における提唱や毎年の経済財政運営と改革の基本方針（いわゆる「骨太の方針」）等の各種重要政策文書における使用、その実践としての具体的活動、そしてそ

のフィードバックを踏まえた概念の肉付けというサイクルが反復継続して行われる中で徐々に定着し、その内実も充実・発展していきました。当課の設立後間もなく丸5年を迎えようとする現在から過去を振り返ると、この5年間で、京都 kongress の開催や、法制度整備支援の推進、国際仲裁の活性化、国際機関への人材派遣などの具体的な取組が進み、また、2021年には我が国がASEANの域外国として初めてASEANと法務・司法分野の対話パートナーとなり、2022年のドイツにおけるG7司法大臣会合において各国から我が国の法務・司法分野におけるリーダーシップへの期待が表明されるなど、国内的にも国際的にも司法外交の推進という施策は着実に成果を挙げてきたと言えるでしょう。

ここで、「司法外交」の現在地を示すため、現在、当課ないし法務省が具体的にどのような活動を行っているのかを一定の視点から整理・分類しておくことにはそれなりに意味があると思われるため、私なりの理解を記しておきます。

(1) 大規模国際会議の開催及びその成果文書の採択等を通じた国際的なモメンタムの作出

京都 kongress (2021開催)、日ASEAN特別法務大臣会合(2023開催予定)、G7司法大臣会合(2023開催予定)等

(2) 各国政府との戦略的連携・協力関係の構築・推進

各国の法務当局や入管当局との間における協力覚書(MOC)の署名・交換の推進等

(3) 海外要人に対するアプローチ

海外出張や表敬訪問等の機会における政務三役を始めとする法務省幹部と海外要人との直接対話によるインプット等

(4) 海外実務家や未来を担う若者に対するアプローチ

アジア太平洋刑事司法フォーラム(Crim-AP)の定期開催、法遵守の文化のためのグローバルユースフォーラムの定期開催等

(5) 国際的なルール形成への積極関与

国連薬物犯罪事務所(UNODC)への拠出(再犯防止に係る国連準則の策定)、国連国際商取引法委員会(UNCITRAL)への拠出(デジタル経済時代における紛争解決に係る課題の洗い出し)、国連開発計画(UNDP)への拠出(民事分野における司法アクセス強化)等

(6) 国際商取引に係る紛争解決の仕組みの充実・強化

国際仲裁・調停の活性化等

(7) 開発途上国への技術協力

ICDの行う法制度整備支援、国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI)の行う各種国際研修等

(8) 国際法務人材育成

法務省職員に対する語学研修の実施、JICA長期派遣専門家や在外公館・国際機

関に勤務する法務省職員の増加等

(9) 国際広報発信

政務三役による公式の発言、ウェブサイトやその他の手法による広報、日常的な照会対応等

(10) その他

このように、現在、法務省では、「法の支配」を国際社会に浸透させるという目的を達成するため、政府・政治レベルでのアプローチ（上記(1)(2)(3)）、実務家レベルでのアプローチ（上記(4)）、国際的なルール形成や紛争解決の仕組みの強化といったいわば環境整備面からのアプローチ（上記(5)(6)）、このような世界の動きに自力で追いつくことが難しい開発途上国に対する技術支援というアプローチ（上記(7)）、そしてこれらを支える基盤としての日本側の体制強化（上記(8)）及び国際広報発信（上記(9)）等を組み合わせた各種活動のポートフォリオを組んでおり、ICDの行う法制度整備支援もその重要な柱の一つとして位置付けられていることがお分かりいただけると思います。

2 変化の必然性

こうして法制度整備支援は、今では司法外交の推進という大きな政策の枠組みの中で重要な位置付けを占めるに至りました。そして今後もこの方向性に沿って発展を続けることが期待されているわけですが、その具体的な在り方は今後も変化し続けていくものと思われまふ。否、その存在意義を保つためには否が応でも変化し続けなければならないはずでふ。強い言い方ですが、国際情勢は常に激動しており、司法外交の取組全体としても、また、その柱の一つたる法制度整備支援としても、環境の変化に応じて常に変化を強いられざるを得ないからでふ。例えば、令和4年2月以降のロシアによるウクライナ侵攻は、国際政治・軍事・安全保障の世界を揺るがすのみならず、国際法の世界にも大きな影響を及ぼしました。国際刑事裁判所（ICC）とは別の新たな国際特別法廷の設置を追求する動きや、ロシア政府やプーチン政権に近いオリガルヒ（新興財閥）の在外資産を凍結・没収してそれをウクライナ復興の原資に充てるべしという議論が世界各地で湧き起こっており、法律上及び事実上の隘路をものともせず、既に後者を可能とする立法措置を講じた主要先進国まで現れました。当然、我が国もこのような世界の動きの中で自らの立ち位置を定めて対応する必要があり、これまでの理論や方針と相反するので我関せず、というような態度を取るわけにはいきません。我々は今、従来不可能だと思っていたことがある日を境に可能になったり、その逆が生じたりというパラダイムシフトがいつ起きても不思議でない（あるいは既に起きている）時代に生きており、そしてこれは政治や軍事の世界に限った話ではないのです。このようなことを念頭におけば、これまで四半世紀以上もの歴史を有する我が国の法制度整備支援が大きな成果を上げ、支援対象国からも高く評価されてきたことは掛け値なしの事実であり、また、これが本来的に極めて息の長い取組であって長年継続してこそ意味があるということにも

疑問を差し挟む余地はないとはいえ、いつまでも同じやり方が通用するとは限らないということもまた肝に銘じておくべきでしょう。具体的に考えてみても、これまで法制度整備支援の三本柱としてきた①基本法令の起草支援、②制定された法令を運用する司法関係機関の制度整備支援、③法曹実務家等の人材育成支援のうち、基本法令の起草支援については、各国の法整備が順調に進んだ結果、一部の国を除き、ほぼその歴史的使命を終えつつあるように思われます（柱の一つが失われる！）。これまでこの事業を支えてきた人的な関係性についても、我が国のみならず支援対象国における世代交代が進み、欧米諸国への留学経験者も増えてきたことや、他国や国際機関による支援活動が充実してきたこと等の結果、我が国への親和性を必ずしも有しないカウンターパート関係者が増えてきたとの話も仄聞するようになりました（「これまでの常識」や「昔のよしみ」が通用しない！）。また、先ほど述べた基本法令に係る支援ニーズの減少の裏で、近時は、知的財産権分野や国際商取引法分野など、国際的にも最先端の知識が要求され、かつ、迅速かつ柔軟な支援が求められる分野における実務的な支援のニーズが急速に高まっているものの、日本側においてこれに応えるためには体制をより一層強化する必要があるというのも実情のようです（リソースが足りない！）。このような環境の変化を踏まえると、今後も法制度整備支援という事業が存在意義を保ち続けるためには、輝かしい成功をもたらした過去の思想や手法にこだわりすぎず、思い切って新たな方向へ進み、新たな環境下での進化・深化を遂げることが必要な場面が増えてくるのではないかと思います。先人たちが作り上げてきた法制度整備支援事業の理念や価値を守り、将来に引き継ぐためには、守りの姿勢でいるだけでは足りず、挑戦を続けるしかないということです。

とはいえ、それこそ言うは易し行うは難し、具体的にいかなる手を打ち、いかなる方向へ進化させるかは、まさに当課やICDの関係者が衆知を集めて検討すべき課題であるわけですが、ここで、目の前における一つの絶好機として利用し得るのではないかと思われるのが、今年開催予定の日ASEAN特別法務大臣会合の機会です。この会合は、日ASEAN友好協力50周年の節目に当たる2023年に、これまで法制度整備支援等により構築した信頼関係を土台として、我が国とASEAN諸国とが法の支配や基本的人権の尊重といった基本的価値を共有し、これを引き続き推進することを確認するとともに、法務・司法分野における両者の協力関係を更なる高みに引き上げること等を目的として、ASEAN諸国の法務大臣等を我が国に招へいし、共同宣言等の成果文書を取りまとめるというものですが、せっかくの機会ですので、これを法制度整備支援の進化をもたらす起爆剤として活用することが考えられても良いのではないのでしょうか。本稿執筆時においてはまだ何も決まっていない状態ですが、私としては、この日ASEAN特別法務大臣会合が、法制度整備支援の進化と更なる飛躍のきっかけとなることを強く願うところです。

3 冷静と情熱の両立

以上、主に司法外交の旗振り役としての観点から、いささか偉そうなことを申し述べてきましたが、いずれにせよ、かねて各方面から「司令塔が必要である」と指摘され続けてきた法制度整備支援事業が、司法外交の推進という政策の傘の下、当課を司令塔役とする法務省全体の国際関係業務体系の中にきちんと位置付けられたことは喜ばしいことであり、この体制は今後もより強固なものにしていく必要があるでしょう¹。

しかし、それと同時に思うのは、この位置付けが与えられたことにより、これまで関係者個人の熱意と創意工夫が大きな原動力となってきた法制度整備支援のダイナミズムが失われる結果を招いてはならないということです。冒頭に述べたとおり、私が法制度整備支援の世界に飛び込んだのは今から10年ほど前のことでした。当時は、ミャンマーや（現在のような）インドネシアに対する本格支援も始まっておらず、ベトナムやカンボジアなどの「伝統国」におけるプロジェクト活動も試行錯誤を繰り返しながらまだまだ拡大・成長を続けていた時代でしたが、事業開始後一定の時間が経過し、それに伴い少しずつ事業が安定飛行に移りつつある時期でもありました。その中で、それ以前の様子を諸先輩方から伺った際には、「法制度整備支援はいわば野武士たちの営みなのだなあ」と驚嘆したことをしみじみと思い出します。法制度整備支援という新たな分野を切り開き、その黎明期を支えた諸先輩方は、当時の私から見てまるで梁山泊に集う英雄豪傑たちのような存在でした。学者の先生方にせよ、検事や裁判官、弁護士といった実務法曹にせよ、他国の法制度の整備に関与することなどいずれも本業外・専門外のことであったに違いないのに、ただひたすらに相手国の人々の役に立つことを欲して未開の分野を切り拓いた情熱。業界内における知名度も低く、必ずしも多くの人々から注目を浴びるわけでもないのにいささかも頓着せず、それぞれがそれぞれの立場において全力で壁を打破して突き進む熱き営み。そうした印象を強く受け、私自身も、その熱気に当てられて大いに奮い立ったものです。この熱が、そしてこの熱により生み出されていたダイナミズムが、今般、「司法外交」という大きな傘の中に位置付けられ、官房国際課という司令塔役を得て、いわば組織的管理の力が強くなったことの結果として、（また、時間の経過による効果ともあいまって）法制度整備支援の中から失われてしまうことを私は大いにおそれます。本来、事業を強力に推進するためになされるものである組織化が進むことにより、判断や意思決定の柔軟性が失われていってしまうという話は、時代や分野を問わずよく聞くところですが、法制度整備支援がこのような罫に陥ることのないように、関係者は心しなければならぬでしょう²。

要するに、これからの法制度整備支援は、司法外交の推進を担う大黒柱として、全体の動きを横目で眺め、これと調和しながら、戦略的かつ着実に事業を進めるという計画的で冷静な一面と、現場の声、被支援国関係者の声を拾い集め、それに基づき、今後ど

¹ 法制度整備支援の偉大な先達である森寫昭夫先生からは「strategyと呼べるような戦略はまだ策定されていない」とお叱りを受けそうですが（ICD NEWS第88号巻頭言参照）、引き続きの課題とさせていただきます。

² これはUNAFEIの森永所長が指摘される「前例踏襲というお化け」（ICD NEWS第87号巻頭言参照）やICDの内藤部長が言われる「育ての苦しみ」（同第89号巻頭言参照）とも相通ずる問題意識のようにも思われます。

うあるべきか、今後どちらに進むべきかを判断して突き進むという情熱的な一面の双方を併せ持つものであるべきだということです。一見相矛盾する要請のようですが、これらをより高次元に止揚させて両立させることは我々関係者が一致協力すれば不可能ではないはずです。是非力を合わせて頑張りましょう。

4 終わりに

法制度整備支援は2019年末以降のコロナ禍で大きな影響を受けました。相互往来が不可能であった期間に失われたノウハウや実施体制の脆弱化、先方との関係性の希薄化等々は軽視できるものではなく、その影響が長期にわたって続くおそれも否定できません。しかし、それと同時にオンラインを活用した手法が定着するなど、新たな手法の開拓に成功したことも紛れもない事実と思われまじ、そのような中、ロシアによるウクライナ侵攻という事態を経て、法の支配の推進というテーマがかつてないほど重要性を増しました。今や、法制度整備支援が主役に躍り出る時代、法制度整備支援の底力が求められる時代が到来したといっても過言ではありません。

これからは、司法外交の推進という戦略に沿った冷静な判断と現場発の情熱のこもったイニシアチブとの融合を目指し、また、従来のやり方と新たなやり方の良いところ取りを目指して法制度整備支援を進めていくことになると思われまじ、その先に明るい未来が待っていることを信じて、また、現場で奮闘している関係者の皆様の努力に改めて敬意を表して、筆を置きたいと思ひます。