

国際司法支援活動基本方針の解釈指針

(平成21年3月18日理事会議決)

当連合会では、国際司法支援活動の基本方針(「基本方針」)を作成しました。その検討の過程で基本方針に関連する国際司法支援に関する重要な論点について討議がなされたことから、その討議の結果を「国際司法支援活動基本方針の解釈指針」としてまとめ、基本方針の付帯文書とすることが適当であると思料いたします。

当連合会としては、その国際司法支援活動を実施するにあたり、本解釈指針にも留意するものとします。

その論点とは、以下のとおりです。

- 1 「対象国の民主化の状況、基本的人権・自由の保障状況に十分に留意すべきである。」という文言について
 - 2 「法の支配」の解釈について
 - 3 「ジェンダーの視点」について
 - 4 「外部資金の利用」について
 - 5 「日本の弁護士・司法制度の国際化」について
- 1 「対象国の民主化の状況、基本的人権・自由の保障状況に十分に留意すべきである。」という文言について
- (1) はじめに
- 基本方針2.(2)の検討の過程で、対象国の民主化が図られていない場合には、開発援助などをせずに人権状況の改善や民主化の促進を図る考え方もあり、「対象国の民主化の状況、基本的人権・自由の保障状況に十分に留意すべきである。」との文言を加えるべきであるという提案が提起されました。
- 他方、その文言を加えることに慎重な意見も提起されました。その理由は、そのような文言があっても融和的なアプローチで民主化を促す独自の戦略をとり、それらに問題のある対象国に対しても支援を行う考え方もあり、同じ文言を使用していても、そのアプローチの仕方やその力点の置き方で対応が随分変わる可能性があるというものです。
- また、「民主主義」または「民主化」は、日本国内の憲法体制のもとでは、日本の政治体制を支える大原則として、それに対して異を唱えられることはないとと思いますが、それらが政治体制を異にする外国の状況に対して用いられる場合には、その用語の使い方にそれなりの注意を必要とします。

そこで、「民主主義」または「民主化」についての考え方、対象国の人権状況と当連合会の国際司法支援の関係について、その指針を述べます。

(2) 指針

第1に、「民主主義」「民主化」という文言ですが、何をもって「民主主義」が実現されていると評価するかは、国際社会の中に確定した考え方があるわけではありません¹。第2に、そのような国際社会のもとで、国家間あるいは国際組織が他国の国内問題に干渉することを違法とする不干渉の原則は、第2次世界大戦後に人権や人道の分野において大きく例外が認められるようになった今日においても、なお基本的には妥当しています²。第3に、そのような国際社会を前提として、国際人権法は、特定の憲法や政治形態を前提とはせず、また特定の人権理念への信仰を要求するものでもなく、世界的なコンセンサスに基づいて承認と尊重を要求するものとして存在してきました³。そして第4に、国家間における「民主主義」の要求は、時として、国家の独立を損なうような政治的干渉あるいは戦争の口実として用いられてきたのです⁴。

このような状況の下で、国際司法支援の条件として「民主主義」を掲げることは、「民主主義」という政治体制の要求を口実とした内政干渉、あるいは近時西側諸国がとっている自由と民主主義の「価値観外交」の一端を担うものとの誤解を受ける余地が多分にでてきます。他方で、「民主化」の要請を条件とすることは、「民主主義」という政治体制を要求する場合に比べて一定程度、政治体制要求の性格が薄まる点はあります。しかし、「民主化」を要求せざるを得ない国家においては、ほとんどの場合に「民主化」要求を掲げる反政府勢力が存在することから、「民主化」を条件とすることが、それらの勢力を側面支援する政治的なものであり内政干渉であるとの誤解を、支援の相手国から受ける危険性をはらむことになります。

これに対して、国際人権法は、そのような民主化の内実を、政治体制

*1 例えば、社会主義国家は、自らのとる民主集中制（民主主義的中央集権制）を民主主義の発展形態として主張してきた。

*2 例えば、山本草二『国際法【新版】』83項など参照。

*3 L.ヘンキン（小川水尾訳・江橋崇監修）『人権の時代』188頁。

*4 例えば、ブッシュ政権のもとでのアメリカ政府は、民主的な価値観の普及を、その外交の3本柱の一つとし、また、民主主義の確立をイラクにおける開戦理由として用いた。

に関わることなく、個人の市民的および政治的権利として要求しています。世界人権宣言や市民的および政治的権利に関する国際規約（自由権規約）は、それぞれに、意見および表現の自由、集会および結社の自由、そして選挙を通じての政治参加を求める権利を、政治体制に関わらない普遍的な人権として、その保障を各国家に求めているのです。¹

それゆえ、国際司法支援の実施の判断に際して相手国に求めようとするのが、特定の政治体制ではなく、上記のようなその国民への政治的諸権利の保障であるとするならば、あえて誤解を招く多義的な「民主主義」または「民主化」をその指針に掲げるよりも、国際人権の中でもとりわけ政治的諸権利の実施状況を対象とすることがより効果的です。当連合会が国際司法支援を実施する際にもその視点を基本とすべきです。

実際に、当連合会が行う国際司法支援の対象となる国として、当該国家による人権侵害や表現の自由、集会および結社の自由等の政治的諸権利が保障されない抑圧的な体制が国際的に指摘されている国もその候補となることがあります。

このような国については、当連合会が実施しあるいは参加する国際司法支援が対象国の人権抑圧的な体制を助長する結果を招来したり、その体制を正当化する結果とならないよう配慮すべきことが、法の支配の確立や人権の保障という基本方針の目的から要請される留意点です。

他方、基本的人権・自由の保障の拡大という点において有効な国際司法支援が可能であれば、これを実施しあるいはこれに参加することは基本方針に沿うものであると考えられます。

そこで、当連合会としては、国際司法支援の実施にあたっては、対象国の人権、特に表現の自由、集会および結社の自由等の政治的諸権利の保障状況に留意し、対象国にある人権侵害や人権抑圧的な体制を助長したり、正当化する結果とならないように、司法支援の是非、内容および方法などを十分に検討すべきです。具体的には、国連や諸外国、NGOなどが発表する対象国の人権状況に関する報告書などによって対象国の人権状況の正確な把握に務めるべきものと考えます。これに基づいて、当該司法支援の是非を検討し、これを是とする場合には、対象となる支援の法領域や法曹養成の対象者、カウンターパート機関、当連合会の関与の方法および程度などについて、当連合会の独自の立場から検討を行うべきであると考えます。

*1 世界人権宣言19, 20および21条。自由権規約19, 20, 21, 22および25条。

2 「法の支配」の解釈について

(1) はじめに

基本方針1(2)において基本理念の一つに「法の支配 (rule of law)」を掲げています。

以下では、当連合会が国際司法支援を検討または実施するに当たり、この「法の支配」に関する解釈の指針を述べます。

(2) 指針

「法の支配」は、「人」による支配ではなく、「法」による支配であるといわれ、各法支援実施団体のガバナンスの原則として用いられています。その概念や範囲は必ずしも一義的ではありません。国連、各國機関、学会、法律実務家などが「法の支配」の定義およびその外縁について議論していますが、確定的ではありません。¹

したがって、「法の支配」という用語を用いるときには、その概念や範囲は必ずしも一義的ではないことを理解することが必要です。その上で、不斷に研究し知見を高めることにより、当連合会の国際司法支援活動における「法の支配」の概念や範囲を求める努力が必要であると考えます。

ここで、参考として、国際連合が国連事務総長名で2008年に発表した「Guidance Notes of Secretary General : UN Approach to Rule of Law Assistance」について簡単に述べます。

このNotesによると、「法の支配」は、「国家を含めて、すべての人、公的機関、民間団体が法に対して責任を負うことである」とされ、そこでの「法」は、「公布され、平等に執行され、独立して審理され、国際人権に関する規範および基準に一致する」ものであると規定され

*1 法の支配の定義には、(1)形式的定義 (formal definition) (2)実質的 (拡張的) 定義 (substantive definition) および (3)機能的定義 (functional definition) があるとされ、(1)は、法に関する客観的指標 (形式的に独立した、公平な司法部の存在、公開された法律の存在、特定の個人・階級のみに適用される法律の不存在、遡及的法律の不存在、政府の行為に対する司法審査に関する規定の存在等) への適合性を用いるものであり、(2)は、形式的指標への適合性のみならず、正義 (justice) 公正 (fairness) 自由 (freedom) 平等 (equality) 民衆的意思決定を介した実質的平等の実現等の社会善への寄与 = 良い法の支配 (the rule of good law) を主張し、(3)は、政府の恣意的な裁量権行使のコントロール、法的決定の予見可能性等の機能を実際に良く果たしているかどうかを指標とする。また、これ以外にも論じられているところである。(松尾弘「国際開発援助と『法の支配』」(社会科学研究 56巻5=6号(2005)111頁以下)

ています。また、「法の支配」に必要な要素として、法の優越原則への信奉、法の下の平等、法に対する責任、公平な法の適用、権力の分立、決定機構への参加、法的安定性および手続と法律の透明性を挙げ、その実現のために司法の重要性を説いています。その上で、指針・原則として国際規範および基準^{*1}に関する基礎支援、政治的背景への配慮、国特有の状況に対する基礎支援、人権・男女同権の促進、国の自主性の保障、国の改革構成要素の支援、一貫した包括的戦略的アプローチの保障、効果的な協力関係の構築を挙げています。また、法の支配を強化するための枠組みとして、憲法およびそれと同等の国家の最高規範、人権保障を図る国際規範や基準に準拠した法的枠組およびその執行、選挙制度、正義・ガバナンス・安全と人権の実施、司法のプロセスと機能ならびに法の支配を強化し公務員と政府機関が責任を負う市民社会のシステムを列挙し、説明しています。

当連合会では、上記のような「法の支配」に関する様々な解釈や考え方^{*2}を不斷に研究し、当連合会が行う国際司法支援活動においても、真の「法の支配」の実現に貢献できるように努力していくべきものと考えます。

3 「ジェンダーの視点」について

(1) はじめに

国連では、1995年の第4回世界女性会議以降、繰り返しジェンダー主流化の重要性が確認されてきました。^{*3} ジェンダー主流化とは、すべての分野・すべてのレベルにおける、立法・政策またはプログラムを含むすべての計画に基づく行動が女性と男性にもたらす影響を評価することです。^{*4} 2005年世界サミット成果文書は、「我々は、ジェンダー平等を実現するためのツールとしてジェンダー主流化の重要性を認識する。この目的のために、我々は、政治、経済、社会のあらゆる分野における政策

*1 前記の国際規範および基準には、国連憲章・世界人権宣言、司法独立の基本原則、弁護士の役割に関する基本原則、検察官の役割に関する指針、法執行官の行動綱領などがある。

*2 国際法曹協会 (International Bar Association) は、2005年9月に「法の支配」に関する決議をしており、それも参考となる。

*3 北京宣言パラ19、北京行動綱領パラ292

*4 UN Economic and Social Council, Report of the Secretary-General, *Coordination of the Policies and Activities of the Specialized Agencies and Other Bodies of the United Nations System: Mainstreaming the Gender Perspective into all Policies and Programmes in the United Nations System*, 12 June 1997.

およびプログラムの企画、実施、モニタリング、評価において、ジェンダーの視点の主流化を積極的に推進することを約束し、さらに、ジェンダー分野において国連システムの対応能力を強化することを約束する」と述べています。¹

国家の憲法および法令は人権擁護の基礎をなすものであり、司法制度における政策・手続および実行はすべての個人の人権の平等な享受を決定するものです。したがって、司法制度がその国に生活するすべての人の目から見て信用性と正統性を備えたものであるためには、改革の過程に社会のあらゆる集団が参加し、そのニーズに応えるものでなければなりません。

世界中で、司法へのアクセスにおいて、女性は女性に特有の障害を経験していると言われています。そのため、紛争後国、移行期国、途上国、および、先進国にかかわらず、すべての状況の国における司法制度改革に女性が参加し、ジェンダーの視点を組み入れていくことが必要です。

そこで、当連合会が国際司法支援を検討または実施するに当たり、「ジェンダーの視点」をどのように取り入れるのかについて、その指針を述べます。

(2) 指針

当連合会の国際司法支援活動が、世界人権宣言をはじめとする国際的人権基準の普遍的遵守と保障の促進についての責務の一環として行われるものである以上、前項に述べたジェンダー主流化に関する国際的潮流を踏まえ、当連合会が関与する国際司法支援活動の過程に女性の参加、ジェンダーの視点の統合が確保されるよう、当連合会として努めるべきであると考えます。

また、当連合会は、2002年に「ジェンダーの視点を盛り込んだ司法改革の実現をめざす決議」、2007年に「日本弁護士連合会における男女共同参画の実現をめざす決議」を採択しています。当連合会が日本の司法改革および当連合会におけるジェンダー視点の統合に努力するだけでなく、国際司法支援活動として、他国における法制度の整備や改革、法曹養成、弁護士会の能力強化等に対する国際協力を行う場合に、その過程にジェンダーの視点を組み入れ、対象国の司法制度におけるジェンダー平等の確保に向けて努力することは、これらの決議の趣旨からも要請されるものです。

個々の国際司法支援活動にジェンダーの視点を組み入れる必要性やあり方は、具体的なプロジェクトにより異なりますが、すべてのプロジェ

*1 世界サミット成果文書パラ59

クトの企画、実施、モニタリング、評価にジェンダーの視点を組み入れることを検討することが重要です。

4 「外部資金の利用」について

(1) はじめに

国際司法支援活動を実施するためには 資金（ファンド）が必要です。当連合会の自己資金にも限度があり、外部資金を利用する機会も多いといえます。また、外部機関のプロジェクトに参加する場合は、その機関の費用で支援を実施するといえます。

そこで、当連合会が国際司法支援を実施するに当たり、外部資金の申請や利用に関して留意すべき指針を述べます。

(2) 指針

当連合会が外部機関の資金を申請する場合に、その外部機関やその資金が当連合会の国際司法支援の基本方針からして適当な団体および資金であるかを慎重に検討する必要があります。その際に、ア．外部団体の設立趣旨、イ．その活動、ウ．資金の目的、エ．資金の利用・審査条件、オ．当連合会の責任、カ．当連合会のプロジェクトからして当該資金の利用に関する負担が過重とならないか、キ．その資金を利用することにより、当連合会の自主性を失うことにならないかなどを精査することが肝要です。

また、資金の承認を得た場合でも、ア．資金の利用条件を遵守し、イ．その管理を迅速かつ適切に行い、ウ．会計報告を当連合会および当該資金を出している外部機関に適切に実施することに留意すべきです。

5 「日本の弁護士・司法制度の国際化」について

(1) はじめに

司法改革により弁護士人口が大幅に増加する結果、弁護士業務分野の拡大・強化を図ることが当連合会の重要な責務となっています。国際司法支援活動には、日本法及び日本の司法制度の経験を基に行なう支援活動を通して、日本の法制度に対する国際的な理解を促進し、その結果、日本の弁護士の国際競争力を強化するという側面があります。

そこで、当連合会が国際司法支援を検討または実施するに当たり、「日本の弁護士・司法制度の国際化」の観点も考慮に入れておくことが適当であると考えられますので、この観点に関する解釈の指針を述べます。

(2) 指針

国際司法支援の拡大は、国際司法支援という法的サービスの分野で弁護士が活躍できる機会を拡大するだけでなく、弁護士の海外における業務の促進、弁護士の国際競争力の強化が図られるという意味で、日本の弁護士にとっても有益なものであることは間違ひありません。それとともに、国際化が進む中で、発展途上国、市場経済への移行国、紛争後平和構築の途上にある国における法整備によって、円滑な社会経済活動の進展に資することになります。世界の国際司法支援において十分な存在感を発揮するために、日本の弁護士・日本法・日本の司法制度の良い側面を積極的に国際社会と共有していく観点から当連合会が国際司法支援に取り組むことも肝要です。

以上