

各委員の論点整理に関する意見書

(石井委員)

司法制度改革 論点

石井 宏治

はじめに

わが国の経済社会は国際化や規制改革の進展とともに複雑化・専門化し、旧来の社会システムも自己責任原則を前提とした事後チェック型社会へと急速に転換しつつある。

こうした変化とともに社会の基本的インフラである司法の重要性は、今後ますます大きくなり、司法の人的インフラの拡充と制度的インフラの整備は緊急の課題となっている。

そのため今回の司法制度改革はあくまでも国民ならびに企業に視点を置くことが肝要である。つまり、アクセスが容易で、迅速な解決が可能となり、分かりやすく、専門性にも対応が可能な制度であることを目指さなくてはならない。

また21世紀の自由競争社会のもとでは、企業が規模の大小にかかわらず等しく権利が保障され、存分かつ安心して経済活動を展開できるべきであり、司法はそれを支える一制度として機能を発揮しなくてはならない。

このような基本的考えに基づき、今後の経済活動を展開していくうえで必要となるであろう改革の論点を以下のように整理した。

1 司法の容量（人的インフラの充実）

1 - 1 法曹人口の増員

利用のしやすさを検討していくにはその根幹に法曹増員問題があることは間違いない。法曹三者の理想的・合理的人数を見定めて、増員を図るとともに質の維持についても考えなくてはならない。また、法曹三者以外の司法関連業務を担当している人材の活用も容量の拡大には寄与すると考える。

増員のための手立て

司法試験の在り方
司法修習の在り方
大学における法曹教育の在り方（ロースクール構想）
法曹資格付与の在り方

司法界における人的資源の活用
外国法事務弁護士に対する規制緩和
隣接業種（士（さむらい）資格）との業際問題
弁護士法の規制見直し

専門性への対応
専門家（知財・医療など）の活用

その他
法曹の全国均等配置の実現

1 - 2 陪審・参審制度の導入

裁判ならびに裁判官を支える機能の充実という観点から検討を行わなくてはならない。

国民の総意となる手立て
国民の負担（心理・時間・コスト等）
制度の長所短所の検討
関心と理解のための方策
教育への取り込み

既存類似制度の機能充実

専門家の活用

1 - 3 法曹一元問題

裁判官の在り方を問い、質・量ともに支えていくための方策を検討しなくてはならない。

裁判官給源の多様化

弁護士の裁判官任用制度の拡充

裁判官の企業研修の拡大

2 諸制度の見直し（制度的インフラの整備）

司法の機能面に注目して見ると、種々の規制や概念が障壁となって保守的・閉鎖的な制度に陥り、ユーザーの利便性からかけ離れてしまった部分が多々見受けられる。これらは個別具体的に抽出して実現可能な部分から順次改革を行う必要がある。また、新たな観点からの検討も加えるべきである。

2 - 1 経済活動等に対するセーフティーネットの充実

扶助制度の充実はかなり進んできているものの、今後は国の施策としての確立と運用面での充実が必要となる。また、紛争当事者となる機会が多くなることが想定されることから、保険制度を利用するなどの、多方面からのセーフティーネットの構築を整備しなくてはならない。

法律扶助制度の拡充

予算の拡大

対象の拡大

- ・ 中小企業への適用
- ・ 倒産などの異例時における利用

モラルハザード

A D R 利用への適用

権利保護保険の創設

裁判費用等への自助対策

起訴前刑事被疑者への国選弁護人制度の創設

2 - 2 A D R の整備

経済活動における紛争解決手段は判決だけが唯一の解決手段ではなく、A D R の活用が今後は期待されている。現状の利用状況は芳しくないことから、大幅な改革が必要である。

裁判との共存・共用

既存の A D R 機関の機能改革

新しい観点からの A D R 機関の創設

準司法機関の機能拡充

2 - 3 裁判の改革

裁判機能を司る部分に改革が及べば、司法との距離が縮まり身近さを醸成する契機となる。新たな感覚と機動的かつ持続的な取組み姿勢が望まれる。

裁判所の改革

裁判の迅速化と効率化への取組み

- ・ 情報化の促進
- ・ 相談窓口の拡充

訴訟指揮の改善と工夫

非法曹専門家の活用

専門分野への対応

司法情報全般の公開

判決のデータベース化による公開

民事執行体制の改革

民事執行分野における判決実効性の確保

- ・ 法廷侮辱罪等の制定

民事執行体制の強化

- ・ 執行官の増員

2 - 4 弁護士の改革

法曹のなかで、国民や企業と接する機会がもっとも多いと考えられる弁護士をめぐる事項の改革は必須であり、その実現が国民や企業の信頼を大きく獲得することは間違いない。

弁護士法の各種規制見直し

広告・料金・法人化など

隣接業種との融合

大都市偏在の是正

法律・経済総合事務所の創設によるワンストップサービスの実現

2 - 5 国際化への対応

今後ますますグローバル化は進展し、あらゆる経済活動は瞬時に地球規模で行われ得ることになる。日本が世界に伍していくためには国内だけの視点だけでなく、世界で通用するインフラにしていかななくてはならない。

国際的ルールとの協調

司法サービスにおける国際水準の確保

2 - 6 国民・企業と司法との接点

接点を広く大きくすることは、国民の意識を変え、企業の経済活動の活発化を促すことになる。国民や企業へのインセンティブ的事項を含めて考えなくてはならない。

企業内法務担当者への法曹資格付与

ビジネス法務検定制度の充実

初等教育段階への取り入れ

法文の現代語書き換え

(井上委員)

検討すべき論点について

井上正仁

．基本的考え方

- 1．改革の目標
- 2．司法の質的・量的拡充と人的・制度的多様化
- 3．核心的論点に集中した審議
- 4．現実的で多面的な検討，実情に適したより良い解決策

．検討すべき事項

- 1．司法の人的基盤の質的・量的拡充
 - 法曹人口の増加
 - 法曹養成と法学教育のシステムの抜本的見直し
 - 裁判官の任用方法の変革・多様化
- 2．国民の権利・利益の効果的保護のための制度的基盤の整備
 - 弁護士業務形態の変革
 - 法律扶助・公的刑事弁護制度の拡充
 - 訴訟の迅速化
 - 多様な紛争解決システムの整備
 - グローバル化の下での国民の権利・利益，安全の確保
- 3．司法に対する国民の理解・親近性の強化増進
 - 国民の司法参加の増進
 - 司法制度の透明性の向上
- 4．司法制度の不断の更新を可能とする機構の整備（ ）

司法制度改革審議会において検討すべき論点について

平成 11 年 11 月 9 日

井上正仁

．基本的考え方

1．改革の目標

わが国社会の高度化・複雑化やグローバル化が進行する一方で，経済・社会活動の自由化が進み，個人の自律と責任への依存が益々強まることが必至と考えられる新世紀において，国民の権利・自由その他の正当な利益を適切に保護し，市民生活や経済的・社会的活動の安全を確保するため，**実効性があり，かつ国民にとって親しみ易く利用し易い司法制度を整備**することを目標とすべきである。

2．司法の質的・量的拡充と人的・制度的多様化

そのためには，現状においても，潜在するものを含め国民の法的ニーズに十分応え得ていないといわれる，わが**司法制度の容量の拡大と質的向上**を図ることが，喫緊の課題であろう。

それに加えて，これからの社会が多様な価値観やライフスタイル，あるいは異なった文化的背景を持った人々の共棲する場所となり，それに伴い，益々多様な人間関係や

紛争が生み出されていくと予想されることから、これに適切に対応し得るよう、司法制度を支える人的基盤の多様化・豊饒化を図るとともに、変化する国民の様々なニーズに応じた多様な制度・仕組みの整備とその**不断の更新を可能とする体制**を構築しておくことが肝要だと思われる。

3. 核心的論点に集中した審議

これまで各方面で積み重ねられてきた論議や本審議会に寄せられた要望等に盛り込まれた、改革を要するとされる事項は極めて多岐にわたるが、他方、本審議会の規模・構成や、審議期間が限定されていることなどを考えると、その審議を事柄の重大性にふさわしい実質を備えたものとするためには、「広く浅く」ではなく、なるべく**コアとなる事項に絞って**、立ち入った検討を加えることとすべきであろう。

4. 現実的で多面的な検討、実情に適したより良い解決策

司法制度改革をめぐるには、実に様々な指摘や主張、提案がなされているが、司法制度は日々現に動いており、その変革は多くの人々の権利・利益や生活に直接にも間接にも重大な影響を及ぼすものであることや、司法制度やそれを構成する各種手続のある部分は他の部分と密接な関連を有し、相互に連動するところが多分にあることなどを考えると、本審議会の審議にあたっては、あくまで**正確な事実**を踏まえ、しかも、公平、公正かつ迅速に、誤りのない妥当な解決を導くという司法本来の使命にも十分配慮しつつ、**一面的でなく幅広い視野**から検討を加えることが必要とされよう。

諸外国のものを含め、既存のどのような制度や手続も完璧なものではあり得ず、長所もあれば少なからず問題点をも伴うものであるので、それぞれのメリット、デメリットを冷静に見定め、オール・オア・ナッシングの形ではなく、種々の制度や提案に含まれたアイデアに学びながら、**わが国の実情に適したより良い解決策**を導き出していくというのが望ましい方向だと思われる。

・ 検討すべき事項

以上のような趣旨から、本審議会の設置法に定められた目的や両議院法務委員会の付帯決議の趣旨を尊重しつつ、審議の対象とすべきだと考えられるものを抽出すると、1) 司法の人的基盤の質的・量的拡充、2) 国民の権利・利益の効果的保護のための制度的基盤の整備、3) 司法に対する国民の理解・親近性の強化増進、4) 司法制度の不断の更新を可能とする機構の整備、の4群に整理することができる。

1. 司法の人的基盤の質的・量的拡充

法曹人口の増加

弁護過疎をはじめとする国民の法的サービスへのアクセス障害を解消ないし軽減し、法的紛争の予防面を含め、国民がより容易かつ日常的に法的サービスを楽しむことができるようにするため、弁護士数を大幅に増加させるとともに、裁判官や検察官の負担を軽減し、より良い裁判・検察活動が可能となるよう、裁判官や検察官の数も適正な規模で増加させることを検討する。

その趣旨をより実効的に実現するため、補助スタッフ（弁護士の場合のパラリーガル、裁判官の場合の書記官・調査官等、検察官の場合の検察事務官）を充実させることも、合わせて考慮する必要がある。

法曹養成と法学教育のシステムの抜本的見直し

法曹人口を増加させることによる質の低下を防ぐばかりか、法曹適格者のより実質的な選別を可能にし、加えて、法的紛争の高度化・複雑化や国際化等に伴って益々必要となると考えられる高度の専門的学識を身につけた法曹を育成するとともに、現状では甚だ不十分である法曹倫理教育なども充実させ得るようなシステムを構築すべく、法学教育と法曹適格者の選別、養成の制度を総合的かつ抜本的に見直す。

その際、多様なバックグラウンドの志望者を受け入れることや、教育研修内容・方法を多様化することなどにより、人的資源を豊饒なものとするをも考える。

裁判官の任用方法の変革・多様化

いわゆる法曹一元のみに限らず、多様なバックグラウンドや学識経験を持つ人を裁判所に受け入れ、活用することにより総体としての豊饒性を向上させるべく、実現可能な方策を検討する。特殊専門的な訴訟などのため、専門家を非常勤裁判官として任用することなども、検討に値しよう。

2. 国民の権利・利益の効果的保護のための制度的基盤の整備

弁護士の業務形態の変革

共同化の促進や、さらには法人化、隣接職種との連携などにより、弁護士がより幅広く、かつ効果的・効率的な法的サービスを提供することが可能な体制を整備することを検討する。このことは、プロ・ボノ活動をはじめとする公的活動に弁護士がより多く従事するようになることや、後述の訴訟の迅速化のためにも、重要である。

国民に利用し易いものとするために、弁護士選任のための基礎情報の開示や、料金の合理化、その透明性を高めること等々の方策も検討する、

法律扶助・公的刑事弁護制度の拡充

十分な資力がないなどの理由で、訴訟に関し弁護士ないし弁護人の補助を得ること

ができず、その他適切な法的サービスを受けることが困難な人々に対する援助のシステムを拡充するため、民事法律扶助制度の一層の充実を図るとともに、刑事事件における被疑者の公的弁護制度を含む公的刑事弁護制度(国選弁護制度や法律扶助制度、公設弁護人事務所制度など)を整備・強化することを検討する。このことは、後述の訴訟の迅速化との関連でも、重要な意味を持ち得よう。

その検討にあたっては、弁護士の公的活動への参加を確保する方策や、公費投入に見合った弁護活動の評価ないし質的コントロールのシステムなどについても、検討する必要がある。後述の第三者評価機関の整備なども、そのための方策の一つとして考慮に値しよう。

訴訟の迅速化

数の上では一部に限られているとはいえ、訴訟の長期化が司法に対する国民の信頼を大きく損ねる要因となっていることは否定しがたいので、前述の弁護士業務形態の変革や公的刑事弁護制度の整備などにより公判期日の集中・連続化を可能にすることや、医療過誤訴訟や知的財産権訴訟などの特殊専門的事件における専門家の参加・補助の制度を導入すること、刑事事件における証拠開示・争点整理の制度(さらには、有罪答弁手続による争いのある事件とない事件の振り分けの制度)を整備することなどを含む諸方策を検討する。

多様な紛争解決システムの整備

国民の多様なニーズに応じた各種ADRをはじめとする多様な紛争解決機構・手続をより一層整備するとともに、それら相互ないしそれらと訴訟制度との間の有機的連結を図ることにより、より効果的で当事者の納得の得られる形での解決が導けるシステムを構築することを検討する。

グローバル化の下での国民の権利・利益、安全の確保

これからの社会のインフラとなることが確実なコンピュータ・ネットワークを通じた国民の経済的・社会的活動の安全を確保し、それに伴って生じる法的紛争の解決や犯罪・不正行為の摘発・処罰のために実効性のある制度を整備することや、人や物の国際的移動の容易化に伴って生じる民事および刑事司法上の障害を解消ないし軽減し、効果的な権利救済や犯罪者の処罰を確保する方策(例えば、捜査・司法共助制度の拡充強化や訴追免除制度等の採用)を検討する。

3. 司法に対する国民の理解・親近性の強化増進

国民の司法参加の増進

主に刑事手続について議論されてきた陪審、参審の制度に限定せず、民事・行政訴

訟における司法委員の関与の拡大や専門家参審制度の採用，検察審査会の機能強化などをも含め，ありうべき国民参加の形態とその条件につき，幅広く検討する。

司法制度の透明性の向上

司法の公開性を高め，広報や教育等を通じて国民のより良い理解を図ることなどに加え，例えば，後述のような国民の代表を加えた司法制度点検・更新のための機構を整備することや，弁護士会の運営などに第三者評価機関の意見を反映させたり，懲戒制度への国民の関与を拡充することなども検討に値しよう。

4. 司法制度の不断の更新を可能とする機構の整備()

司法制度の状況を絶えず点検するとともに，社会状況の変化やそれに伴う新たな国民のニーズに対応した必要な制度更新や運営の改善を検討し，勧告する機関（上記の趣旨からも，法曹三者や法律学者だけではなく，一般国民の代表が幅広く参加した構成とすることが適切であろう）を常置することなどを検討する。

（北村委員）

1999.11.9

司法制度改革審議会

司法制度改革に関する論点

北村敬子

改革の視点

- (1) 国民に親しみやすい司法のあり方
- (2) 誰もが自由に参入できる法曹界
- (3) 地域に密着した裁判所
- (4) 富める者も貧しい者も等しく保護される司法制度の確立
- (5) チェック機構を有した制度づくり
- (6) 国際化への対応（国際的調和の必要な部分と我が国独自のものとの区別）

- (7) 迅速で安く、かつ質の高い裁判を
- (8) 実施の時期を考慮した改革を（短期、中期、長期）

人的インフラ

1．法曹人口の増大

- (1) 隣接専門職種との協力関係の充実...公認会計士、税理士、司法書士、弁理士、行政書士等の裁判への関与の可能性
- (2) 司法委員の拡充
- (3) 法曹人口増大の数

2．法曹養成システムの充実

- (1) 法科大学院構想の検討
 - 国立大学と私立大学の共存
 - 法学部教育との関連
 - 設置数と採算
 - 修了者に対する資格試験の問題
- (2) 司法試験制度の改革
 - 経済的に恵まれない者が受験できる制度へ
 - 法科大学院とのバランス問題
 - 口述試験重視の試験制度の検討
- (3) 司法修習のあり方
 - 司法研修所の所属（主体の問題）
 - 法科大学院修了者と司法修習
 - 司法試験合格者と司法修習
- (4) 継続教育のあり方
- (5) 法曹倫理の教育

制度的インフラ

1．裁判所に関する改革

- (1) 裁判官の独立性
- (2) 専門裁判所の設置
- (3) 簡易裁判所、少額訴訟裁判所の増大及び設置場所
- (4) 開廷日の増大
- (5) ラウンドテーブル法廷の検討

- (6) 参審制の検討
- (7) 陪審制の検討
- (8) 裁判外紛争処理機関の拡充
- (9) 法曹一元制度の検討
 - 法曹一元とは何か
 - 弁護士、大学教員、検察官等からの裁判官の任用
 - 裁判官から検察官、弁護士、その他への流動性の問題
 - 誰が裁判官を任用するのか
- (10)少年事件裁判のあり方

2．弁護士に関する改革

- (1) 法律事務所のあり方（法人化、共同事務所） 裁判の迅速化をいかに進めるか
- (2) 広告規制の見直し
- (3) 弁護士報酬制度の検討（金額、敗訴者負担制度の検討）
- (4) 刑事裁判と民事裁判担当弁護士分離の必要性の有無
- (5) 継続教育の実施
- (6) 公設事務所・法律相談所の設置

3．検察に関する改革

- (1) 検察のあり方
- (2) 多様化する犯罪への対応
- (3) 訴訟法の見直し

4．法律扶助制度の拡充

- (1) 民事
- (2) 刑事

司法予算の増額

- (1) 執行のための予算の増額
- (2) 法曹養成のための予算の増額

司法改革を進めるに当たって

- (1) 実行可能性に対する要望
- (2) 法曹三者協議のあり方

(高木委員)

1999年11月9日

司法制度改革の論点について

- 「公正、透明、参加」の新しい司法制度を -

委員 高木 剛

はじめに

わが国は、21世紀に向かって、政治、経済、社会の各面で多岐にわたる改革課題に直面している。われわれの改革がめざすべき方向は、社会のあらゆる分野での民主主義の確立を基礎に、「公正」と「連帯」が一体となった社会である。このような改革の一環として、司法制度は、市民社会における民主的なシステムとしての改革が求められており、制度の抜本的な再構築を行うことが必要である。

司法制度改革の審議にたずさわるものは、今回の改革が、近代司法制度創設以来のものであり、その成否が、わが国の将来を左右するものであることを重く受け止め、制度の全面的かつ的確な見直しを行うという責務を負っている。とくに、抜本的制度改革を実現し得なかった前回の轍を踏むことがないように（昭和39年・臨時司法制度調査会）、各委員は、審議会設置の趣旨や国会での確認等を踏まえ、不退転の決意で臨むべきである。また、審議会での検討と同時に、国民各層が、司法改革を自らの課題と受け止め、改革のためのさまざまな運動に参加することが必要である。

1. 司法改革に関する状況認識

(1)戦後50年を経たいま、日本の司法は、「小さな司法」「二割司法」といわれる状況が続けており、広く国民各層から、澎湃として、その改革を求める声が起こっている。

(2)中央集権、行政（官僚）主導から分権、国民主権に向かっていく日本を担保するため、旧来の発想を超えたアプローチによって、自律的な個人を基礎とする「法の支配」の実現が強く求められている。

(3)いわゆる法律家の司法改革に関する覚醒を求めつつ、司法の根幹である裁判にお

ける「裁判官の独立」をはかっていく必要がある。

(4) 国民主権のレベルを引き上げるという視点に立ち、透明で開かれた司法、国民がアクセスしやすい司法を作っていかなければならない。

(5) 現在の日本の司法は、単発・断片的な手直しで済む状況になく、中期的なスコープも含めて、思い切った改革を行うためのグランドデザインを描き、併せてそのための具体的な方途も示すべきである。

(6) 国民の過半を占める勤労者の労働をめぐる紛争について、司法がより適切な対応を行う必要がある。

(7) 司法改革の論議は、広範な国民に開かれたものでなければならない。

2. 基本的な論点

司法制度改革審議会における「論点整理」にあたっては、まず、基本的・総論的な課題を共通認識として整理し、明確化すべきである。個別の広範な論点については、これら基本的・総論的な課題に関する共通認識をベースに順次論議を深めていくものとし、「木を見て森を見ない」の弊に陥らないように心すべきであり、基本的改革の提言についての審議と決断を先送りすべきではない。

司法改革に関する基本的・総論的な課題としては、以下のものがあげられる。

(1) 「市民に手の届かない司法」から、ユーザーの立場を尊重した、アクセスしやすい、市民に開かれた司法への改革を、どう実現すべきか。

(2) 国民主権の実質化、三権の一つとしての司法の独立性の確保、分権型社会への対応等が求める司法制度のめざすべき方向は、法曹一元、陪参審でよいのか。

(3) 法の支配の実現と司法消極主義の打開をめざすことを当然のこととして理解し合えるのか。

(4) 現行司法制度の持つ閉鎖性、不透明性、過度の集権・統制的な運用などを改善していくため、裁判官のキャリアシステムと心証形成、検察の起訴便宜主義、弁護士法律事務独占の問題等をいかに改革すべきか。

(5)法曹人口拡大と法曹養成の問題は、時間のかかる問題であり、早急にその第一歩を踏み出す必要があるという認識でよいのか。

(6)代替的紛争処理解決制度（ADR）の整備・強化も同時に行うべきとの考え方に立つのか。

(7)裁判所の構成は、現行の簡易裁判所から最高裁判所までのものでよいのか。例えば労働裁判所のような、専門裁判所の設置等も論議の対象とすべきと考えるのか。

(8)公正かつ迅速な労働訴訟の実現、労働裁判への労使の参加、仲裁・調停制度の整備等をどう実現すべきか。

3．個別の論点

司法改革に関する個別の論点は多岐にわたるが、上述した基本的・総論的な課題に関する論議によって合意された認識をもとに論議を進めるべきである。

以下、主なものを、司法制度を担う人に関する論点と、司法制度のシステムに関する論点に分けて列挙する。なお、以下の内容は、司法制度改革審議会における基本的論点の審議内容等を踏まえて、改めて整理し、まとめるものとする。

(1)司法制度を担う人に関する論点

閉鎖性の打破

裁判官のキャリアシステムの改革と市民的自由の確保、弁護士の法律事務独占の改革と活動領域拡大・公職兼任、「法曹三者自治」のあり方の改善

法曹の倫理の確立

弁護士、裁判官、検察など司法に係わる者としての倫理の確立、とりわけ弁護士等の公益への奉仕義務

法曹養成・法曹教育の改革

ロースクール問題への適切な対応、司法試験の改善、労働法等の試験科目への復活

裁判官、弁護士などの法曹人口の大幅増員

裁判官の増員、弁護士の増員、検事の増員、裁判所職員などの増員、弁護士過疎地の解消、特許、労働事件等における専門家への訴訟代理権付与

法曹一元への民意の反映

弁護士、裁判官、市民や労使の専門家等の裁判官への登用等裁判官任用過程への民意の参加に裏打ちされた法曹一元

専門性の確保

裁判官、弁護士、検察などの専門性の確保

法律関係専門家等との連携

司法書士、税理士、社会保険労務士など専門家の活用

(2) 司法制度のシステムに関する論点

三権の一つとしての司法の独立性強化の方策

司法消極主義の打開、違憲立法審査の強化、最高裁判所国民審査の改革、高裁以下裁判官に対する国民審査的制度の導入、行政不服審査と行政訴訟の改善、最高裁判所の過度に集権的な司法行政の改革、等

陪審制・参審制等の導入

適切な陪参審制等の導入、参審における労使推薦者を含む専門家の参加

アクセスしやすい開かれた司法手続きの実現

情報公開の推進、法律扶助制度の改革、弁護士情報の提供強化、公設法律事務所の設置、訴訟の長期化・費用負担問題の改善、相談活動の強化

市民の権利保障の拡大

裁判の迅速化と透明性の確保、犯罪被害者補償、家事事件における調停・審判手続の迅速化、訴訟費用・保証金・登録免許税等の負担軽減

刑事司法制度の改革

被疑者弁護、当番弁護士制度、代用監獄の廃止、弁護人の取調立会権、公判前検察官手持ち証拠の開示、検察官の起訴独占・便宜主義の改善、検察審査会の改革、新しいタイプの犯罪・国際犯罪等への対応

労働裁判所等の設置と労働訴訟の改革

行政不服審査における「5審制」の改革、労働裁判所等の設置、労働訴訟手続きへの労使の参加、激増する個別紛争への迅速かつ的確な対応

代替的紛争解決処理制度（ADR）の構築

幅広いADRの構築、労働紛争への的確な対応促進

グローバル化への対応と国際的な紛争処理への対応強化

人権紛争等の解決、国際倒産対策の強化、国際特許紛争への対応、外国人弁護

士との連携

財政基盤の確立

新しい司法を担う財政基盤の確立、司法予算の増額

国民に開かれた司法改革論議と国民のチェック

以 上

(竹下会長代理)

平成 11 年 11 月 9 日

本審議会の審議項目に関する意見

竹 下 守 夫

I. 21 世紀のわが国社会における司法の役割

1. 経済・社会的側面における司法の役割 「透明なルール」による社会的統制の役割

21 世紀のわが国の社会がいかなるものかを長期的に展望することは容易ではないが、経済・社会的側面においては、各方面からの司法改革に関する「提言」に指摘されているように、行政依存型経済・社会から、国際化・自由化された市場経済・社会へと転換して行くものと、一応予測される。そこでは、企業・個人の「自己責任」の下に「透明なルール」に従って行動することが求められるといわれる。

そうとすれば、ここでの司法の役割は、そのような経済・社会の基本的インフラとして、その「透明なルール」による社会の実効的統制にあるといえよう。司法は、ルール違反行為によって権利を侵害された者を救済し、また違反者の責任を追及することによって、ルールを貫徹させる役割を担う。

2. 政治的側面における司法の役割 公正な民主社会の支柱たる役割

明治以来わが国は、しばしば指摘されるように、行政を中心として、欧米先進諸国を手本とし、それへのキャッチアップを目指して近代化をはかってきた。それは、国づくりの中心を行政が占める行政モデル国家であった。

この行政中心モデルの行き詰まりから、現在、わが国が求めているのは、司法モデル国家 = 司法型民主社会といえよう。司法は、すべての個人・団体を平等・対等な地位におき、透明・公正なルールと理性のみにしたがって当否の判断を下すところに、その本質がある。

司法の場にあつては、いかなる個人、いかなる権力者も対等である。かつて戒能通孝教授は、その著書『法廷技術』において、法廷を民主社会のモデルとして描き出した。行政的規制が緩和され、国際化した経済・社会の中で、われわれが、自己責任の下に「透明なルール」による行動を求めるのは、単にそれが経済的グローバルスタンダードだからだということにとどまらず、公正な民主社会の実現を目指す故と考えられる。

この意味で、21世紀のわが国の司法には、公正な民主社会の中核たる役割を果たすことが期待されているといえる。

3. 国際的側面での司法の役割 国際協力・司法による国際的貢献

国内的には、21世紀において、わが国の司法は「透明なルール」を貫徹させ、公正な民主社会の中核的役割を果たすべきであるが、同時に国際的には、各国司法と協力し、またわが国の国際的地位に相応しい貢献をなすことが期待される。21世紀のわが国の司法は、国内社会にだけ目を向けたものにとどまることは許されず、国際性をもったものでなければならない。そのためには、従来の民事・刑事両司法分野における国際協力のほか、外国人にも使い易く、透明性の高い訴訟・仲裁等の国際的フォーラムの設定、発展途上国に対する法整備・人材養成支援などの国際的貢献を果たすことが求められる。

II. 司法の現状と課題

1. 司法機能の活性化・普遍化，法曹の量的・質的拡充，およびわが国の司法の国際的貢献

わが国の司法が，21世紀において以上のような役割を果たすには，基本権をはじめとする国民の権利の保護，権力分立原理上期待される，違憲・違法な立法・行政に対するチェック，法秩序の維持による国民の生命・身体・財産の安全の確保という司法機能を活性化し，社会のすみずみまで普遍化させることが必要となる。このような「司法機能の活性化・普遍化」という理念を追求しようとするれば，また司法機能の担い手である「法曹の量的・質的拡充」が要求される。またわが国の「司法の国際的貢献」を実現するための体制整備が要請される。

このような観点から，司法の現状とその課題を概観する。

2. 利用者としての国民から見た司法

司法の利用者としての国民から見たとき，司法の現状には，次のような諸問題があると思われる。

1) 民事訴訟の迅速化の問題 a) 一般の民事訴訟 新民事訴訟法の制定により，迅速でかつ充実した審理に基づく判決を得られる手続上の枠組みは整備された。しかし，現状では，それが，法の期待どうりには機能していないように見える。その重要な原因の少なくとも一つは，裁判官・裁判所書記官等の裁判所のスタッフの不足による負担過重，訴訟代理人たる弁護士不足・執務体制の不備，裁判所と弁護士会との協力関係の不備にあると思われる。

b) 特殊な難事件たる民事訴訟 民事訴訟が，新民事訴訟法の制定にも拘わらず，いままなお全体として迅速性を欠くとの印象を与えているとすれば，その原因の一つは，特殊な難事件たる民事訴訟の遅れにある。そのようなものとしては，一つは，知的財産権訴訟，医療過誤訴訟，各種公害訴訟，建築紛争訴訟などの，特別の専門知識を要する訴訟が挙げられる。いま一つは，薬害訴訟，環境訴訟など，しばしば訴訟が提起されただけで，国の政策の変更を迫る効果（政策形成機能）を有する，いわゆる政策形成訴訟である。これらの訴訟の促進を図ることが，現行制度の喫緊の課題となっている。

2) 訴訟に要する費用の問題 新民事訴訟法では，少額訴訟手続を創設し，30万円以下の金銭の支払請求事件については，弁護士を代理人としなくとも，当事者がみずから訴訟を進行することを可能ならしめて，その限度で訴訟に要する費用の問題を解決したにとどまる。一般的には，訴訟に要する費用の問題は，新民事訴訟法でも解決されず，残された課題と言わなければならない。法律扶助制度の早急の整備，弁護士報酬を含めた訴訟費用制度全体の見直しの必要が指摘されている。

3) 権利救済の実効性の問題 a) 権利の終局的救済のためには，しばしば強制執行による実現を必要とする。そのため，平成8年・10年と相次いで民事執行法の改正が行われ

た。しかし、その後もなお、財産開示制度の欠如、執行妨害、少額の権利の有効な実現方法の不備等のため、判決を得ても、強制執行による実現が困難である場合が少なくないとの指摘がある。

b) 権利の終局的救済のためには、強制執行と並んで、倒産法制の整備も必要とされる。倒産法制の整備は、また債務者の更生の実現のためにも必要である。ただ、これについては、現在、法制審議会倒産法部会で、鋭意改正作業が進められている。

4) 裁判所へのアクセスの問題 訴訟に要する費用の問題を別としても、一般国民にとって、裁判所へのアクセスは、いまなお必ずしも容易でない面がある。家庭裁判所は、一般的には国民の身近な裁判所となっているが、なお制度的に大きな問題として、人事訴訟が地方裁判所の管轄に属し、家庭裁判所の管轄から外されいるとの問題がある。同じ家庭関係事件でありながら、家事調停・家事審判は家庭裁判所、人事訴訟は地方裁判所と管轄が分かれているのは、国民のアクセスの障害となるおそれがある。少額訴訟についても、当事者本人による訴えの提起を前提としながら、夜間開廷を行わないのも、同様である。

5) 予防司法体制の整備の問題 現在は、第三の法整備期と呼ばれる程、多くの新しい法律が制定されている。それらは、例えば、持株会社をめぐる独禁法・商法の改正、特定目的会社法など各種金融商品をめぐる立法など、経済のグローバル化を反映して、複雑・難解なものが少なくない。また近年、金融機関をはじめ、企業行動に対するリーガル・コンプライアンス（規範遵守）の要請も強まっている。21世紀の社会で、市場に参加する者の自己責任が問われることとなれば、個人は勿論、企業もまた、その経済活動を適切に行うために、法の専門家から法的アドバイスを受けるニーズが著しく増大すると予測される。しかし、現状では、特に弁護士絶対的不足、地域的偏在、執務体制の不備、専門化の未発達、弁護士報酬の不透明などの原因から、そのような予防司法体制は、はなはだ不十分といわねばならない。

3. 主権者としての国民から見た司法

司法の在り方は、単に利用者としての国民からみて満足できるものであればよいというわけにはいかない。利用者としての立場を離れても、国民は、主権者として、民主社会の支柱としての司法に対し、法のルールへの貫徹、正義の実現の役割を果たすことを要請している。そのことは、刑事司法については明らかであるが、行政訴訟を含む民事司法についても異なるところはない。

このような主権者としての国民の立場から見たとき、司法の現状には、次のような諸問題があると思われる。

1) 司法への国民参加——陪審制・参審制の問題 主権者たる国民の立場から見ると、まず問題となるのは、国民の司法参加である。現行制度上の国民の司法参加としては、民事・家事調停委員、家庭裁判所の参与員、簡易裁判所の司法委員、検察審査会、最高裁判所判事の国民審査を挙げることができる。これらは、最高裁判所判事の国民審査を除き、

いずれも国民が、裁判所の裁判あるいは検察官の検察権の行使に、決定権をもって参加するものではない。また国民審査は、その実効性が疑問視されている。そこで、国民が司法権の行使に決定権をもって参加する陪審制、参審制の採用が問われている。

2) 司法の透明性・国民的基盤の問題 司法の「ブラックボックス化」、裁判システムと外部との法的コミュニケーションの必要性、司法の国民に対する透明性確保の必要性が指摘されている。わが国においては、国民の裁判所・裁判官に対する信頼は高いが、司法の運営が、十分国民的理解の上に行われていると云うのか、疑わしい面がある。一定の限界はあるにせよ裁判所に関する情報公開が必要であるし、またこの意味からも、国民の司法参加を推進することが望まれる。

3) 行政に対するチェック機能の問題 日本国憲法の下では、行政裁判も司法権の範囲に含まれ、権力分立原理上、司法には行政の違法行為の是正機能が付託されているが、これまで司法がこの付託に十分に応えられてきたかは、疑わしい。情報公開条例訴訟、住民訴訟などでは、この付託に応え、また国家賠償訴訟では、司法はかなり良く行政のチェック機能を果たしてきたといわれているが、全体としては、十全とはいえない。

4) 刑事司法の強化・迅速化の問題 a) 刑事司法の強化 近年、日本社会の「安全神話」が崩れつつあるとの指摘がなされる。一方で、犯罪の組織化・国際化・高度化、他方で、社会の都市化・共同体の解体がすすみ、捜査が困難になり、また犯罪それ自体の凶悪化が、その大きな原因であろうと想像される。また独占禁止法違反、証券取引法違反、商法違反などの企業犯罪、賄賂罪などの摘発・処罰も、刑事司法の重要な使命となっている。社会の安全の確保、社会的正義の実現という、主権者たる国民の要請に応えるには、刑事司法の一層の強化が要請されていると思われる。

b) 刑事司法の迅速化 一部の難事件であるとは言っても、第一審のみで10年を超える刑事訴訟は、犯罪の社会的風化をもたらす、最早正義の刑事司法的実現とは言い難い。これらの刑事訴訟の迅速化のためには、集中審理ないし公判期日の連続的实施が必要であり、その条件整備が要請される。

5) 被疑者弁護人・少年付添人の問題 刑事司法の強化を図ると同時に、捜査段階における被疑者弁護の問題が、現在の刑事司法の重要な課題であることは、広く認識されている。また少年審判手続における付添人に対する公的援助の問題も、広義の刑事司法の重要課題である。これらの問題の解決のためには、法律扶助の枠組みの中での対処、被疑者国選弁護人・国選付添人制度の導入などの方策が考えられるが、いずれにすべきかは慎重な検討を要する。

4. 法曹の量的・質的充実

以上のように、司法の現状とその諸問題を認識し、司法がこれらの解決を自己の課題として、21世紀に向けて「司法機能の活性化・普遍化」を図ろうとするとき、すでに示唆したように、司法機能を担う「法曹の量的・質的充実」が、それ独自の課題となる。この

課題は、さらに次のように分けられるであろう。

1) 裁判官に関わる問題 a) 裁判官の任用制度・法曹一元制 言うまでもなく、臨時司法制度調査会以来の最大の懸案である。近年、法曹一元制度の実現を求める声が高まりつつある一方、平成3年に最高裁判所と日本弁護士連合会との合意に基づいて発足した、いわゆる弁護士任官制度が平成9年4月までの5年間に裁判官任官者28名を実現させたにとどまったとの事実も指摘されている。問題の解決には、キャリアシステム・法曹一元制のそれぞれのメリット・デメリット、デメリットの是正可能性、裁判官増員の社会的要請をも考慮に入れた法曹一元制の実現可能性などの慎重な検討が必要となる。

b) 裁判官定員の増加 民事訴訟・刑事訴訟の迅速化、負担過重からの解放による市民的ゆとりの回復などのため、裁判官定員の大幅な増加が必要であることは、現在では、司法改革を考える場合の共通の認識となっている。

2) 検察官に関する問題 刑事司法の強化・迅速化のためには、裁判官定員と並んで検察官定員の大幅な増員も必要である。

3) 弁護士に関する問題 a) 弁護士へのアクセスの障害 司法の利用者としての国民から見て、弁護士は司法へのアクセス・ポイントであるにも拘わらず、現状では、その弁護士へのアクセスにさまざまな障害のあることが指摘されている。弁護士人口の過少、弁護士の地域的偏在、弁護士報酬の予測不可能性、広告規制などが、それである。

b) 弁護士業務・弁護士事務所の在り方 国民の多様化するニーズに応えるため、弁護士の専門化、弁護士事務所の法人化、総合的法律事務所など弁護士事務所形態の多様化などが要請されている。

c) 競争的環境の欠如・法律業務の独占・弁護士倫理・隣接法律業種問題 わが国の弁護士は、「法律事務取扱ノ取締ニ関スル法律」(昭和8年法律54号)以来、法律業務の独占を認められ、また弁護士人口が低く抑えられてきたところから、これまで競争的環境におかれることがなかった。このことは、一面で、弁護士が経済的採算抜きで、その使命とする「基本的人権を擁護し、社会正義を実現すること」に専念できるという利点をもたらしたが、他方、法的サービスの質を向上させ、国民の幅広いニーズに応える努力を不断に続けるという点では、問題を残している。司法書士、弁理士等のいわゆる隣接業種との境界問題も、今後一層広がる国民の法的サービスへの要求に応えうる最善の体制を整えるという観点から、その解決を図ることが必要である。他面、競争的環境が厳しくなれば、弁護士倫理の一層の高度化が求められる。

4) 公設法律事務所の検討 弁護士過疎地の問題は、司法機能の普遍化の観点からは極めて重大であるが、これを早急に解決することは容易ではないと思われる。そこで、これを契機として、公費による専任スタッフを配置し、民事法律扶助(法律相談を含む)のみでなく、刑事の国選弁護人、さらに場合によっては、国・行政庁の指定代理人の機能を一括して担う公設法律事務所の設置を検討することが望まれる。

5) 法曹養成制度の問題 従来、法曹養成の問題は、法曹人口の数が先進諸国と比べて

少ないという「量」の問題として議論されてきた。これに対して、現在提起されている問題は、量と同時に法曹の「質」を問うものである。司法試験は、超難関といわれる厳しい競争試験であるにも拘わらず、あるいは超難関であるがために、新たに法曹の列に加わる者の中には、本来備えるべき深い教養に基づく識見、法の社会的基盤・歴史的背景・体系性の理解を欠くものが多く見られるというのが、関係者間の共通の認識となりつつある。このままでは、わが国の法曹は、21世紀の国際化・流動化した社会で、常に生起する新しい法律問題に対処する能力を欠き、また国際的競争力を失うとの危機意識すら生じている。

これが、「法曹の量的・質的充実」の課題であり、これに応えるのが法曹養成制度改革の問題であるが、これは、本審議会で取り上げるべき事項の中でも、最も困難なものの一つであると思われる。現在、大学関係者を中心として、多様な「法科大学院（日本型ロースクール）」構想が提示されており、その基本的方向は支持しうるとしても、この構想が初めて提示されてからの議論の展開が早過ぎ、法学関係者の間ですら、まだ多面的でかつ掘り下げた検討が行われているとは言い難い。また法曹養成制度改革は、法学部教育の在り方、法科大学院の制度を採用するとして、その具体的構成、司法試験の在り方、司法研修所の在り方、法曹資格授与制度などの諸問題を内含し、それらは相互に密接に関連するが、現在のところ、そのそれぞれについて、多様な見解が併存している状況にある。

5. わが国の司法の国際的貢献

1) 国際仲裁法制の整備 国連国際商取引委員会（UNCITRAL）は、近年における国際取引・国際交流の進展に伴う世界各地における国際商事仲裁制度の確立・普及という事態を前にして、そのルールを国際的統一を図るため、1985年、国際商事仲裁モデル法を採択した。これをうけて世界の多くの国において、同モデル法を国内的に採択し、あるいはその直接的・間接的影響の下に国際商事仲裁法を制定・改正した。わが国においても、平成8年10月に、法制審議会民事訴訟法部会は、国際仲裁をも含めた仲裁法の改正を、次の立法課題として定め、その準備を開始したが、別途進行中の倒産法改正作業との調整のため、現在までのところ中断の止むなきに至っている。倒産法改正作業完了の見通しの立ち次第、国際仲裁制度の整備作業を進めることが要請されている。

2) 発展途上国の法整備支援・人材養成支援体制の整備 現在、法務省・外務省・日本弁護士連合会の協力の下に、国際協力事業団（JICA）が、カンボディア王国につき、「重要政策中枢支援『法制度整備』」として民法、民事訴訟法の起草作業支援、ベトナム共和国につき、同様に民法起草作業支援のプロジェクトを実施している。また法務省法務総合研究所、（財）国際民商事法センター等が、東南アジア諸国等の人材養成を行っている。これらは、関係者の尽力により、一定の成果を挙げているものの、わが国の司法に求められる国際的貢献の責務を果たすには、なお国内の支援体制を早急に整備する必要がある。

III. 具体的審議項目に関する意見

以上のような司法の現状と課題に関する認識に基づき、本審議会において取り上げるべきの具体的審議項目を、第3回会議での申し合わせにしたがい、一応、A. 司法の「制度的インフラに関わる項目」、B. 「人的インフラに関わる項目」、C. 「その他」に分けて提案する。

A. 司法の制度的インフラに関わる項目

1. 国民のより利用し易い司法

- 1) 法律扶助制度改革 [II . 2 . 2) ・ 4) ・ 5)]
- 2) 民事訴訟の迅速化 専門訴訟への対応(専門部の拡充・専門家の司法への関与) [II . 2 . 1) ・ b)]
- 3) 民事執行制度の強化 [II . 2 . 3)]
- 4) 司法へのアクセスの確保
 - a) 訴訟費用制度改革 [II . 2 . 2)]
 - b) 家庭関係事件の家庭裁判所への集中 [II . 2 . 4)]

2. 民主社会の中核としての司法

- 1) 国民の司法参加 陪審制・参審制 [II . 3 . 1) ・ 2)]
- 2) 裁判所に関わる情報公開 [II . 3 . 2)]
- 3) 行政に対する司法のチェック機能の充実 [II . 3 . 3)]
- 4) 刑事司法の強化・迅速化 [II . 3 . 4)]
- 5) 被疑者弁護人・少年付添人の公費負担制度 [II . 3 . 5)]

B. 司法の人的インフラに関わる項目

1. 法曹人口の増加 [II . 4 . 1) b) ・ 2) ・ 3) a)]

2. 裁判官任用制度・法曹一元 [II . 4 . 1) a)]

3. 弁護士制度改革 弁護士業務に関する各種規制の見直し・法律事務所の在り方・弁護士倫理・弁護士報酬・法律事務の独占の見直しと隣接法律業種の司法への参入 [II . 4 . 3) a) ~ c)]

4. 公設法律事務所の創設 [II . 4 . 4)]

5. 法曹養成制度改革 大学(大学院)における法学教育の改革・司法試験の改革

・司法修習の在り方・法曹資格授与制度の在り方 [II . 4 . 5)]

C . その他

1 . 司法の国際的貢献

1) 国際仲裁制度の整備 [II . 5 . 1)]

2) 発展途上国 , とくにアジア諸国に対する法整備・人材養成支援体制の整備
[II . 5 . 2)]

2 . 本審議会後の司法改革の進め方

1) 本審議会の提言に基づく司法改革の進め方

2) 継続的な司法改革推進体制

以上

(鳥居委員)

論点メモ

99.11.9

鳥居泰彦

1 . 司法制度改革の目的

公平・公正な社会

個人の人権、弱者の人権

司法へのアクセス

司法の集中と過疎

活力ある経済

企業の権利、消費者の権利

市場の自由

国際競争

世界標準の国家、文明国家

憲法を改善できる国

国際的な協調

知的財産

透明で迅速な司法

書面主義と迅速性

問題解決と裁判
費用と時間
法曹の概念と総合化
法曹三者と周辺領域
法学教育と法曹教育

2．具体的問題

(1) 裁判の合理化・迅速化

イージーアクセス
ヒューマンアクセス
書面主義の功罪
費用と時間

(2) 法曹三者と周辺領域

裁判官の数とサポートシステム
検察の数とサポートシステム
弁護士の数と弁護士会のルール
法曹一元化
隣接法律専門職の扱い

(3) 裁判の在り方

見える裁判
陳述者・証拠の交換
判決文・判例答弁書の入手・アクセス
終りが判る裁判
判決と控訴・上告の見通し
裁判の長さ
専門知識が必要な時代
ノーアクション制度
専門知識の参審

(4) 行政訴訟のアクセス

被告（行政）の業務としての防衛
原告の費用の公的負担

住民監査請求の訴求期間

(5) 医療事故の迅速処理

被害者の苦しみ悲しみを早く解決

医師等の保険制度、充実

鑑定制度改善

証拠の多様化の時代

(6) 「法曹」業務の総合化

総合法律事務所の概念

Barrister

Solicitor

弁理士

公認会計士 等

(7) 法曹教育の拡充

数量拡大

内容充実

人格教育

教養教育

専門知識教育

法律教育

法曹教育

人間社会と人間の心の教育

(以上)

(中坊委員)

1999 年 11 月 09 日

審議事項に関する試案

司法制度改革審議会設置法第 2 条 1 項所定の所掌事務たる「21 世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策」につき、審議会で調査審議すべき事項の試案（要旨）を以下のとおり述べる。

第 1 司法改革の基本的視点 21 世紀社会を展望して

1 21 世紀の日本社会 自立と参加を基調とする分権型社会

日本は、21 世紀にむけて、官僚主導の中央集権型社会から市民主体の分権型社会へと大転換が求められている。

分権型の社会は、自立した市民が、その創意と責任のもとに主体的に地域社会をはじめとするコミュニティを担い、法の支配を貫徹しつつその個性的で豊かな発展を目指すものである。

分権型社会は、現場に生起する諸々の課題を主体的に解決できる能力をもった自律的な地域社会やコミュニティの形成を通じて実現される。かかる地域社会やコミュニティを基盤とし、その総和として成立する 21 世紀の日本は多様な価値が共存するとともに、その中にある普遍的な価値を国境を越えて世界の人々と共有する開かれた社会である。

2 21 世紀の日本の司法 市民の司法

21 世紀に向け、わが国の司法の根本的な変革の方向を一言でいえば「官の司法」から「民の司法」への転換である。

現在の裁判所は中央集権型の官僚組織となっており、地域社会に基盤を持っていない。官僚組織の中で育てられ、官僚組織に身を置く国家公務員たる裁判官が数年ごとに各地域を移動して裁判を行う仕組みである。それは、裁判官が、現実のユーザーたる地域住民に顔を向けてその地域社会のために裁判をするには不似合いな制度である。現に裁判は利用者である市民にとって縁遠く利用しにくいものになっている。

日本社会の分権型への転換に対応して、司法制度も地域指向型にその構造が変革されなければならない。地域社会とその構成員の法的安寧のために奉仕し、そこにおける民主的自治の安定的発展に貢献する点に司法制度の基本的な使命が見出される。

裁判所は地域社会にしっかりと根をおろし、地域社会もこれを支える関係が形成される必要がある。裁判官の官僚性と裁判官に対する官僚的な統制の余地はできる限りなくさなければならない。裁判官が地域社会から遊離し、官僚組織中央の意向と自らの昇進・昇給に気を使うようでは、裁判官の独立は覚束ず、住民の権利の保障も危うくなる。

市民は、わが町の、わが裁判所を作る権限と責任がある。地域志向型の裁判所は与えられるものではなく、市民が主体的に作るものである。市民は、その社会の中でわが裁判官を育て・選び・見守り・支えなければならない。法曹一元制度や陪審・参審制度の思想もここにある。

第2 審議事項の骨子と構成

1 審議事項の骨子

司法制度改革審議会設置法の趣旨については、「21世紀の我が国社会においては、社会の複雑多様化、国際化等に加え、規制緩和等の改革により、社会が事前規制型から事後チェック型に移行するなど、社会のさまざまな変化に伴い、司法の役割はより一層重要なものになると考えられ、司法の機能を社会のニーズにこたえ得るように改革するとともに、その充実強化を図っていくことが不可欠である」(第145回国会衆議院法務委員会における陣内国務大臣の司法制度改革審議会設置法案の趣旨説明)と説明されている。

すなわち「二十一世紀の我が国社会」に予想される「社会のさまざまな変化」とそこから生ずる「社会のニーズ」に「司法の機能」が対応しうるように、司法制度を改革する必要があるというのが当審議会の出発点となる問題意識である。まさに国家百年の計に相応しい本質的で抜本的な改革を構想する必要がある。

具体的な審議事項は、司法制度改革審議会設置法第2条1項所定の所掌事務たる「21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」との規定とともに、

衆議院法務委員会附帯決議 4 項 「審議会は、その審議に際し、法曹一元、法曹の質及び量の拡充、国民の司法参加、人権と刑事司法との関係など司法制度をめぐり議論されている重要な問題点について、十分に論議すること。」

参議院法務委員会附帯決議 2 項 「国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹一元、法曹の質及び量の拡充等の基本的施策を調査審議するに当たっては、基本的人権の保障、法の支配という憲法の理念の実現に留意すること。特に、利用者である国民の視点に立って、多角的視点から司法の現状を調査・分析し、今後の方策を検討すること。」

を踏まえてこれを整理しなければならない。

審議事項となる論点項目の要旨は後述（第 3）のとおりであるが、その前提として「21 世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割」（所掌事務）を明らかにしなければならず、また、調査審議に当たっては「基本的人権の保障、法の支配という憲法の理念の実現に留意すること。特に、利用者である国民の視点に立って、多角的視点から司法の現状を調査・分析」（衆議院法務委員会附帯決議）する必要がある。

2 審議事項の構成

審議事項となる論点項目を「司法の担い手に関する改革」と「司法の利用・運営に関する改革」の二つに分けて考える。

これは整理上の便宜によるものに過ぎず、市民の司法へのアクセスを容易にし権利実現のための充実した制度を作ることが法的需要を拡大し、それが法曹人口の飛躍的増加をさらに必要とするというように、両者は密接に関係している。

それゆえ個別的な論点項目をこのように分類しても調査審議の方法・段取りはこうした分類とは別の観点から定められるべきものである。

また、これらの個別的な論点項目を調査審議する際には常に「21 世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割」に立ち返る必要があるのはいうまでもない。

第 3 審議事項となる論点項目（要旨）

1 司法の担い手に関する改革

(1) 法曹養成・法曹教育

法曹養成制度

良質の法曹を多数確保することは、司法制度がその本来の機能を果たす前提であり、自由で民主的な社会の基盤である。

法曹養成のプロセスは、法曹としての社会的な責務を自覚し、公衆への奉仕の精神・高い職業倫理・諸科学についての幅広い素養・人間社会に対する深い洞察力・高度の法律知識・実践的分析能力・実務的応用能力を身につけた創造性のある法曹を、社会の需要に応じて安定的に供給できるよう制度設計されなければならない。

その観点からいえば、現行の司法試験制度と司法修習制度の限界と欠陥は顕著であり、今後はこの枠組みにとらわれることなく、教育機関による法曹養成の利点（教育の自由、就職採用者と教育者の分離）と可能性に着目しつつ、大学教育と実務訓練の統合、大学教育者と実務家の連携、法曹養成における地域のおよび市民的基盤の確保などの観点を踏まえて、新たな法曹養成制度が調査審議されなければならない。

近時議論が活発化しつつあるロースクール（法科大学院）構想はそのような試みの一つとして評価でき、また法曹一元に親和的な制度として基本的に支持しうるものである。

ロースクール（法科大学院）構想にはさまざまなものがあるが、これを中核とした法曹養成制度の構築に際しては、次の諸点が留意される必要がある。

(a) ロースクール（法科大学院）は、上記の質の弁護士を社会の隅々にまで配置するとの要請に応えなければならない。高度の訴訟実務を实践できるだけでなく、それとともに広く法廷外の社会の諸分野の法的需要に対応できる弁護士を生み出すことをその目標とする必要がある。

(b) 地域社会に奉仕する法曹を輩出する観点から、ロースクール（法科大学院）は全国に適切に配置されなければならない。

ロースクール（法科大学院）はその設立・運営に関し地域社会と密接に結びつく必要がある。

(c) ロースクール（法科大学院）の入学定員は相当程度広く設定することとし、ロースクール（法科大学院）での教育過程を含む法曹資格取得に至るまでの全プロセスを通じて適格者が適切に選抜されるようにしなければならない。

(d) ロースクール（法科大学院）のカリキュラムは、公衆への奉仕精神や法曹倫理、高度の学識、分析能力、応用能力、基礎的で実践的な実務的技能を修得させることを目的としつつ各ロースクール（法科大学院）の責任でこれを決定することとする。

ロースクール（法科大学院）は、この目的を達成するため、大学法学部がこれまで実施してきた学理教育をさらに高度化するとともに、倫理教育、プロ・ボノ活動、臨床的な実務訓練に取り組む必要がある。

カリキュラムの内容やそれに基づく教育の技法およびその効果については適切な市民的評価制度を構築することが望ましい。

- (e) ロースクール（法科大学院）の教員の確保、教育技法の開発、カリキュラムの運営に対して、弁護士および弁護士会は全面的に協力しなければならない。
- (f) 司法試験はこれを資格試験として運用するものとし、その内容は、ロースクール（法科大学院）における教育の実をあげ、その健全な発展を確保する見地から、ロースクール（法科大学院）における教育内容と整合性のあるものにするべきである。
- (g) 経済的理由から法曹への道を断念する事態が生じないように、奨学金制度の創設等の方策をとる必要がある。

法曹教育

法曹資格を取得した者に対する実務研修および法曹の継続的教育にも抜本的な改革を行う。

- (a) 法曹資格を取得し、弁護士登録をしようとする者に対しては、実務前研修（法律文書の作成などの技術分野と法曹倫理などを中心とする）として、一定期間の研修を義務づける。
- (b) 裁判官に任命された者には任官直前研修として一定期間の研修を義務づけ、そのための態勢を整備する。
- (c) 法曹の継続的教育態勢を整え、一定期間の受講を義務づける。
この継続研修は、法曹三者を対象とする。

(2) 法曹人口

裁判官・検察官・弁護士を合計した現状約 2 万人の法曹人口は現にある市民の法的需要を満たす観点からも十分なものとはいえない。

まして 21 世紀において、全国津々浦々そして社会のあらゆる部門に法曹が配置されて、市民の権利・自由の伸張、事実と道理に基づくルール確立、地域社会やコミュニティの法的安寧の確保のために奉仕するなど、開かれた活力ある質の高い日本社会を作るためには、法曹人口の増員に対する発想の大胆な転換が必要である。

従来、法曹人口増員のあり方は、専ら司法研修所や司法修習の受け入れ能力に規定された年間司法試験合格者数の観点から論じられることが多かった。しかし

日本社会の将来を見据えた法曹人口増員の議論は、将来各分野で必要とされる法曹人口数を想定した上で、それをどのような速度で実現するかという観点に立って行われなければならない。ここでも既存の司法修習制度の枠組みにとらわれることなく増員のための本格的な議論をする必要がある。

来るべき日本社会の姿を展望し市民の法的需要を満たす観点から、裁判官・検察官・弁護士について十分な数量を確保するための抜本的な方策が調査審議されなければならない。

(3) 弁護士のあり方の改革

市民と司法の接点は弁護士である。しかも法曹の圧倒的多数は弁護士であるから、弁護士のあり方は司法のあり方を決定的に規定する。弁護士のあり方の改革を論ずる理由はここにある。

その意味で 21 世紀の司法を支えるのは弁護士である。そして弁護士のあり方を改革することは、裁判官のあり方を改革することであり、検察官のあり方を改革することである。

いうまでもなく、市民の権利・自由が確保され、社会正義が行き渡る開かれた質の高い社会を市民とともに作るため、弁護士は社会に対する責任を果たさなければならない。現状に安住することは許されず、弁護士制度の改革と並行して弁護士自身の主体的・実践的な改革が必要である。

弁護士人口の増加

市民のアクセスの確保、市民の法的需要の充足、法曹一元の基盤の一層の充実という観点から、法曹人口全体の増加とあいまって、弁護士人口を大きく増加させる方策が必要である。

その際には、その質を確保するための諸施策（上述の法曹養成制度の抜本的改革を含む）も並行して実施する。

弁護士へのアクセス障碍の解消

弁護士偏在を解消するために、弁護士会の主体的な取り組みとして、公設事務所設置を推進し、法律相談所を全国に展開して弁護士過疎地をなくす。

法律事務所の法人化、共同化および総合事務所化（ワン・ストップ・サービス）を進める。

利用者にわかりやすいように弁護士報酬制度の一層の改善を図る。

利用者の弁護士選択の便宜とその適正さを確保するため、

(a) 広告内容の適正さを確保する施策

(b) 弁護士情報（評価制度等の検討を含む）の公開を推進する施策を検討・実施する。

活動領域の飛躍的拡大

弁護士法第30条を改正し、公職の兼職を可能とする。

弁護士の国際機関・行政機関・立法機関・民間企業などへの進出を促進する。

その他、弁護士が社会のあらゆる領域に進出するための障碍となる事由を克服するための施策を講ずる。

公益への奉仕義務

社会に対する職務上の責務に基づき、公益への奉仕にかかる活動を弁護士の義務として位置づけ、弁護士法に所要の改正を施すなどして、その実践を抜本的に拡充・強化する。

- (a) 弁護士は、当番弁護士、法律相談、法律扶助事件その他広範な公益活動やプロ・ボノ活動に従事する義務を負うものとする。
- (b) 弁護士会は、裁判官候補者を含む公益的職務に従事する者を推薦する義務を負うものとする。
- (c) 弁護士は、裁判官候補者の指名を含む公益的職務への就任を要請されたときはこれを尊重する義務を負うものとする。

弁護士倫理の確立

弁護士倫理の確立のため、弁護士会は

- (a) 法曹養成および継続教育における倫理教育の比重を高めかつその教育技法を発展させること
- (b) 苦情処理を適正化すること
- (c) 綱紀・懲戒手続を透明化および迅速化すること
- (d) 公益への奉仕にかかる活動を推進すること（上述）などに取り組む。

関連資格者との協働

市民の法的需要に応えその権利を守るために、弁護士の活動領域を裁判外にも大幅に拡充するとともに、弁護士へのアクセス障碍を取り除きながら、協働の観点に立って、司法書士その他の関連資格者と緊密な協力体制を作る。

(4) 裁判官制度（裁判主体）に関する改革

法曹一元制度

この制度の発祥の地、イギリスでは裁判官は法廷弁護士から採用されるという原則が14世紀中頃に確立され、爾来、裁判官と法廷弁護士は相携えて行政官庁に対して国民を守護する働きをしてきたといわれている。

裁かれる者の立場を一回も実感したことのない者が裁判官として人の権利や自由を掌にするとするのは実に恐ろしいことである。しかも彼らはそれが恐ろしいことであることに気づく機会さえない。裁判官の給源たる法曹に、裁かれる者の側で十分に裁判実務をした経験（当事者法曹としての経験）を求める素朴な理由はここにある。それは同時に社会の実相を踏まえて事実の把握と道理において質の高い判断をしようとする裁判官を獲得する機会を増大させることでもある。

「司法の独立の保障なくして真の人権は存在しえない」(There can be no genuine human rights without the protection of an independent judiciary)という言葉があるように、裁判官の独立は国民の権利や自由を保障するためにある。法曹一元はこの裁判官の独立の強固な基礎となる。弁護士などの当事者法曹はその職業柄、精神的独立性を身につけやすく、また、任官後も昇進・昇給がないため人事権者の意向を考慮する危険性もない。その意味で法曹一元は裁判官が官僚的発想に陥ることを防止してその独立を確保しもって国民の権利や自由を保障する制度である。

しかも今の制度は官僚法曹の自己完結的な増殖システムとなっている。自らの後継者を指名し、育て、再任を決定する。その全ての過程が官僚法曹によって取り仕切られている。その結果、裁判官そして裁判の質は官僚法曹の意向に依存することとなりその恣意性を制御する方途はない。民主社会における国家機関の任用のあり方としていささか異常である。

裁判官候補者の選定過程に市民の意思を導入し、官僚法曹の独善と恣意が働く余地を排して裁かれる側の観点からの徹底した吟味を行いうるようにすべきである。それが市民の司法参加の要請に応える所以であるとともに、裁判官候補者に適格者を得るに相応しい方法でもある。

さらに分権型社会に相応しい地域指向の裁判所を作るとの要請に徴すれば、裁判官候補者の選考過程への市民の参加は市民の地域社会づくりの一環として位置づけられるべきものである。この制度を通じて、市民は、自らが生きとし生ける地域社会の中でわが裁判官を育て・選び・見守り・支えるのである。それによって裁判官候補者の選考も実質化する。もはや渡り鳥ではなくその地域社会にしっかりと根をおろした裁判官は地域社会の実状に適合した感銘力の高い裁判を生み出すであろう。市民も「われらが裁判官」の判断に納得するであろう。かくして裁判の紛争解決能力は向上する。

以上の観点から現行の裁判官制度は全面的に改革されなければならない。

あたらしい裁判官制度は、「法曹一元の制度（臨時司法制度調査会設置法第 2 条第 1 項第 1 号の制度をいう。）は、これが円滑に実現されるならば、わが国においても一つの望ましい制度である」との臨時司法制度調査会意見書（昭和 39 年 8 月）の見解を踏まえつつ、第 1 に、裁判官候補者の当事者法曹性を確保すること、第 2 に、裁判官候補者に適格者を得るに相応しい選考方法にすること、第 3 に、裁判官候補者の選定に市民の意思を導入しそこに市民的基盤を確保すること、第 4 に、地域社会における法の支配に責任を持つに相応しい制度とすること、第 5 に、裁判所組織・人事制度の非官僚性を確保することを基本理念として構想される必要がある。

そのためには、

- (a) 判事補制度（裁判所法第 42 条第 1 項第 1 号）を廃止すること
 - (b) 裁判官候補の人選に当たり、当事者法曹として豊かな経験を持つ良質な人物であることを的確かつ客観性をもって判定できる方法を採用すること
 - (c) 市民的基盤を持った裁判官推薦制度を構築すること
 - (d) 推薦される裁判官の任地と裁判官推薦制度の設置単位との地域的対応関係を確保すること
 - (e) 裁判官の昇進制をなくしその報酬（憲法第 79 条第 6 項、同第 80 条第 2 項、裁判所法第 51 条）をすべての裁判官について同一とすること
- を骨子として具体的な施策を調査審議すべきである。

また、現在の制度から上記の制度（法曹一元制度）への移行については迅速かつ円滑にこれを完遂することを旨として柔軟かつ創意に満ちた方策を考究すべきである。

陪審制（参審制）

職業裁判官制に伴う弊害を緩和・除去して、市民の権利・自由を確保する、社会の発展に相応した法の形成を図る、地域社会の実状に適合した感銘力の高い裁判を確保するなどの観点に立って、陪審制など市民がその地域の裁判所の裁判に参加する制度を調査審議する。

陪審制の導入に際しては、陪審員の判断の適正さを確保するとともに、陪審員となる市民の負担を軽減する観点から、口頭主義・直接主義の徹底や集中審理など審理方法の改善、証拠開示の徹底等の事前準備手続の整備・拡充、対象事件の適正な振り分け（軽微な事件は対象外とする等）などの諸々の方策を講じなければならない。

参審制についても、これを導入する事件の種別・類型を検討するとともに、裁判等の形成に対する参審員の主導的で実質的な参加を保障する方策を調査審議す

る。

裁判官の独立の保障等

裁判官の人事制度の官僚化を防止し裁判官の独立を確保する観点に立つて、

- (a) 昇進制をなくし報酬を同一とすることをはじめ人事の公正と透明化を徹底する、裁判官会議を復権・活性化させる、司法行政を地方分権化させる、司法行政に対する不服申立の機会を設ける、市民的基盤を持った人事に関する委員会を設置する等の方策および裁判官の市民的・政治的自由を確保する方策を調査審議する。
- (b) 最高裁判所裁判官の任命につき、市民的基盤を持った任命推薦委員会を設置する、最高裁判所裁判官の国民審査の方法を改革する等の方策を調査審議する。

開かれた裁判所への改革

開かれた裁判所制度とするため、裁判所施設の改善、法廷・法服の改善、司法情報公開法の制定、無料の判例・裁判例情報サービスの実施、裁判所毎の広報制度の拡充、司法教育への積極的な協力、利用者からの意見聴取制度などの方策を調査審議する。

(5) 検察官制度の改革

検察のあり方について

分権型社会に対応する地域指向の司法制度を展望する観点から、これに相応しい検察のあり方を明らかにする必要がある。

地域社会に対するあり方、適正手続の観点からの警察の捜査活動のチェックのあり方その他検察の役割にかかる諸論点の考察を踏まえ、それに相応しい組織体制や人的・物的設備の整備・充実策を調査審議する。

起訴独占・起訴便宜主義のあり方

検察審査会法第1条の趣旨に基づき、同法第41条の運用実態を踏まえて、公訴権の実行に対しより適正に民意を反映させる方策を調査審議する。

新しい犯罪等への対応

複雑化・高度化した犯罪、凶悪化・大規模化・国際化した犯罪などの増加を念頭に置いた上で、一方では、検察官の対応能力・捜査能力を高めるとともに、他方では、刑事手続以外のこれに代替する制度・手続をも開発して、実効的な犯罪抑止プログラムを調査審議する。

2 司法制度の利用・運営に関する制度改革

(1) 法律扶助制度等の改革

資力がないことにより、裁判を受ける権利が保障されない状況や法律相談などの法的助言を受けられないために市民の権利の実現や自由の確保等が阻まれる状況を早急に改善するため、国庫負担金の大幅な増額、中間所得層への対象の拡張、給付制を原則として国の責任で運営する法律扶助制度の実現等の方策を調査審議する。

(2) 刑事司法制度の改革

被疑者弁護制度等の改革

現在、弁護士会の自助努力に依存している当番弁護士制度を国の制度として確立し、拘束された刑事被疑者には誰でも国費で弁護人がつけられる制度を実現する方策を調査審議する。

これと並行して国連の規約人権委員会で指摘された勾留制度の改革など被疑者の権利保障を国際的な水準に引き上げるために、代用監獄の廃止を含む長期の身体拘束を当然視する身体拘束制度の抜本的な改革、刑事訴訟法 39 条 3 項（弁護人の接見交通権の制限）の廃止、弁護人の取調立会権の確立を含む取調状況の可視化などの諸方策を調査審議する。

適正・迅速な刑事裁判制度の実現

適正・迅速な刑事裁判を実現する観点から、公判前の検察官の手持ち証拠の全面的な開示、アレイメント手続の導入など（さらに前述の陪審制の導入）の諸方策を調査審議する。

(3) 公設事務所と法律相談所の設置策

弁護士過疎地対策の観点および少額事件、社会的弱者や少数者の事件、医療事件、行政事件などにおける弁護士へのアクセスを確保する観点から、これら市民の法的需要を満たすことを目的とする法律相談所や公設事務所を、弁護士会の自助努力と並行しつつ、国や自治体の経費援助（法律扶助）のもとに全国的に設置する方策を調査審議する。

(4) 行政に対する司法的監視の強化策

市民が主体的に行政をチェックして行政の運営の適切性を確保する観点から、

市民の行政への不服申立手続の充実、行政手続法の改正、行政事件訴訟法の改正など市民の利用しやすい法制度を作る方策および公設事務所などこれらを取扱う弁護士の体制を整えるための方策を調査審議する。

行政訴訟については、

(a) 訴訟制度を市民に利用しやすいものとする

原告適格・処分性の要件の大幅な緩和、出訴期間の延長、原告の住所地における提訴を認めること、訴訟提起の簡略化、印紙の低廉かつ定額化、被告となる行政庁の表示違いによる却下をなくすこと等の方策

(b) 裁判所の行政訴訟体制の充実強化と市民参加の実現

陪審又は参審制による行政訴訟の審理、行政裁量に関する裁判所の判断権限の拡大を認める等の方策

(c) 証拠開示の徹底

などの方策を調査審議する。

(5) 代替的紛争解決制度（A.D.R.）の構築

地域社会やコミュニティにおける自主的な規範の形成を助成する観点および市民の裁判を受ける権利を実質的に保障する観点から、民事訴訟手続の改革と並行させながら、民事訴訟に代替しうる紛争解決制度の構想を調査審議する。

(6) 市民の権利を保障する実体法・手続法の整備

ディスカヴァリー制度など強力な証拠開示制度の導入等の民事事件の適正・迅速化のための諸方策を調査審議する。

懲罰的賠償制度、クラスアクション制度や訴訟費用の負担のあり方等を検討し、住民や消費者の手による行政や企業の活動に対する司法的統制のインセンティブを確保するための諸方策を調査審議する。

保全処分の保証金や保全処分の不動産登記手続に要する登録免許税の廃止または低額化の方策を調査審議する。

労働者の権利の迅速な保護を図るため、労働者の労働契約上の権利に関する訴訟について民事訴訟法に特則を設けるなど所要の方策を調査審議する。

生活の質に関わる諸問題（消費生活、環境・食品の安全、労働・女性・少年問題、こども・高齢者・障害者の人権、民事介入暴力、犯罪被害者の救済など）を市民が主体的に解決できる法制度とそれを支えこれに貢献できる司法制度のあり方を調査審議する。

犯罪被害者の基本的人権を擁護する観点から、犯罪被害者基本法の制定を含めた犯罪被害補償制度、弁護士会をはじめとする各種民間団体による犯罪被害者支

援制度の設置ないしあり方を調査審議する。

家事事件手続をより市民が利用しやすく納得できる手続とするために、調停・審判等の手続およびその運用の充実をはかるとともに、迅速な手続を実現するための方策を検討する。また、これらの手続において、訴訟手続と家事手続との一体的紛争解決を実現する方策を調査審議する。

(7) 司法予算の増額

司法機能を拡充する必要性に鑑み、裁判官・検察官をはじめとした裁判所・検察庁の人員の増加、裁判所・検察庁の施設・設備の拡充、国選弁護人の報酬をはじめ裁判に掛かる費用の増額など「小さい司法」から脱却する観点から、司法予算（裁判所予算、法務省予算）を抜本的に増額する方策を調査審議する。

以上の全体像を末尾添付の図に示す。

第4 司法改革実現へのスケジュール

1 進行管理のシステム

司法の担い手に関する改革と司法の利用・運用に関する改革はそれぞれが有機的に繋がってその効果を発揮するものである。全ての改革を総合的に迅速かつ円滑に進める必要があり、そのためには全体および個別の改革作業の進行を実効的に管理するシステムが考えられなければならない。

また司法改革を進めるにあたっては旧来の制度に慣れ親しんだ既存の法曹からの反発や抵抗が予想される。弊害を誇張するなどさまざまな名目での改革先延ばしの議論が出てくる可能性は高い。改革の実施作業については国民の視点から、迅速・確実・円滑を旨として厳しくその進行を監視しなければならない。

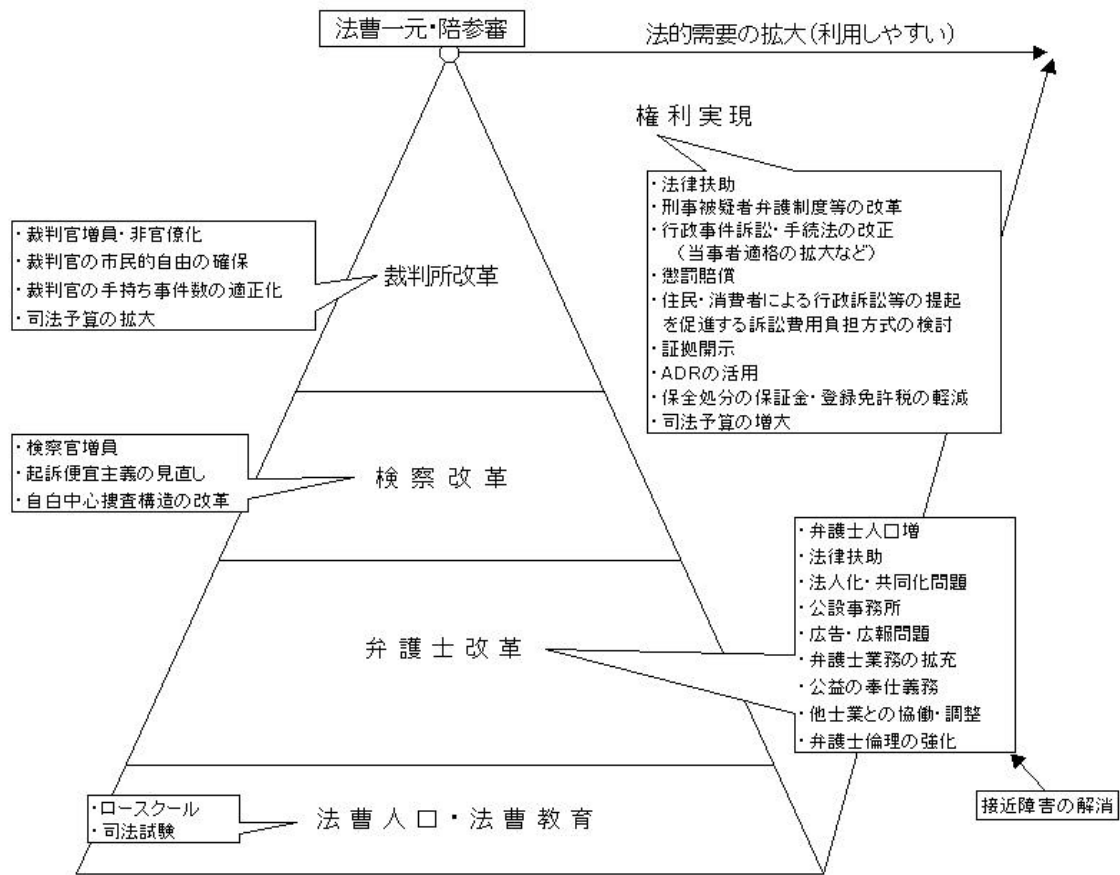
2 スケジュールの試案

大枠としてのスケジュールの試案は以下のとおりである。

法律の改正に関しては、本審議会終了後2年以内に成立を目指す。

予算措置および法曹人口の増加を必要とする課題に関しては、2～3年度ごと

の制度の達成目標を設定して、2010年までにすべての制度の実現をはかる。



(藤田委員)

司法制度改革審議会の審議項目について

藤田 耕三

第1 基本的視点

まず、第一に、21世紀の司法がいかにあるべきかは、主権者である国民の意思によって決するべきものである。仮にこれによって決せられた司法改革の内容が、実現するのに多大の困難を伴うようなものであっても、我々は、できる限りのエネルギーをその実現のために注入しなければならない。

そうして、国民に司法改革についての的確なビジョンを示してもらうためには、現在の司法全体の実態についての正確な理解と認識、現在の司法が抱える

問題点の把握，提示される改革についての選択肢の内容についての理解が必要である。そのために，審議会としても，これらの点についてのPRに努める必要がある。会議でのヒアリング，国内各地での実情視察，公聴会，海外調査，アンケート調査の結果等を新聞，テレビ，インターネット等の媒体を通じて広く公開し，また，これらを通じて国民一般の意見を吸収する必要がある。

第二に，21世紀において最終的に到達すべき目標となる司法改革のビジョンの策定とともに，そこへ到達するための現実的施策，道程をどのようにするべきかは，前者に劣らぬ重要性があることを認識する必要がある。現在から21世紀初頭にかけてわが国が置かれている政治的，経済的，社会的状況は，極めて困難なものである。一時の閉塞状況から抜け出る兆しはあるものの，多くの困難が待ち受けていることに変わりはない。司法改革は，その場限りの手ぬるいものであってはならない。そうだとすれば，根本的な改革であればあるほど，その過程には摩擦と混乱が生ずる可能性が高い。わが国が前述のような厳しい状況にあることを考えれば，司法に混乱が生じ，その機能が麻痺するようなことがあっては社会に混乱が生じ，法秩序の維持が危うくなるおそれがある。したがって，なされるべき司法改革のビジョンに到達するまでの現実的施策，過程は，最終目標の設定に劣らぬ重要性があり，この点に対する方策の策定にも十分に配慮する必要がある。

第三に，司法改革を達成するためには，地域的特性への配慮が必要である。大都市と地方中小都市，さらには支部，独立簡裁の所在地では，司法の状況は全く異なるのが現状である。司法は，社会のインフラストラクチャーであり，全国的なネットワークを構成して，すべての地の国民に均一の司法サービスを提供するものでなければならない。司法改革の論議は大都市のみを想定したものでなく，上述のような視点からされなければならない。

第2 審議項目

以上のような観点から，司法改革についてどのような論点があるか，審議項目をどのような設定するべきかを考えると，現時点においては，おおよそ，次のような項目が考えられるものと思われる。なお，この問題については，固定的に考えるべきではなく，審議の途中において新たな問題点が浮かび上がってきたときには，これを取り上げるといって，柔軟かつ弾力的な態度が必要と思われる。

1 法曹養成制度

法曹人口の拡大と質の維持

法曹一元とキャリアシステム

法曹養成制度

大学院・学部における法学教育との連関

司法試験制度改革

司法修習制度の在り方

2 国民の司法参加

陪審・参審制度

調停制度・司法委員制度の拡充，強化

検察審査会制度の在り方

3 国民が利用し易い司法制度の実現

司法へのアクセスの改善

国民への情報の提供

弁護士へのアクセスの改善

法律相談制度の拡充・強化

隣接法律専門職種との協力・役割分担

法律扶助制度の拡充・強化

紛争解決のメニューの多様化

A D Rの整備・拡充

民事紛争処理手続の改善

民事訴訟の審理の迅速化

特別訴訟手続の創設

専門分野に関する紛争への対応

4 刑事手続

刑事訴訟の審理の迅速化

国選弁護制度の改善

被疑者の公的弁護制度

5 家庭裁判所の手続

家事事件についての家庭裁判所の権限強化

少年審判手続における国選付添人制度

6 弁護士の在り方

弁護士の職域の拡大

地域的偏在についての対策

法律事務所の規模の拡大・法人化

7 司法予算の拡充

裁判官，書記官等及び検察官，検察事務官等の増員並びに待遇の改善

(水原委員)

司法制度改革審議会における論点整理

水原 敏博

国民がより利用しやすい司法制度の実現

迅速な民事裁判の実現（専門的・複雑事件を中心として）

弁護士業務の在り方

弁護士過疎の解消、法人化等の弁護士組織の強化、弁護士に関する情報提供の充実方策等

ADRの拡充

法律サービス提供機関へのアクセスの容易化

法律サービスについての隣接土業の協同ないし役割分担の在り方

国民の期待に応える刑事司法制度改革

迅速な刑事裁判の実現（重要・複雑事件を中心として）

新たな時代に対応し得る捜査・公判手続（例えば刑事免責など）

国民の理解を得られる刑事弁護制度の充実

被疑者の公的弁護制度導入についての諸条件

刑事手続全体の中で検討していくことの必要性

検察及び刑事司法を支える関係組織の人的物的体制の充実強化

国民の司法制度への関与 - 陪審・参審制等

法曹の質及び量の拡充

法曹人口

法曹養成制度の在り方

法曹養成における大学教育の役割の充実方策を含む。

司法制度改革審議会における論点整理説明

水原敏博

国民がより利用しやすい司法制度の実現

国民がより利用しやすい司法制度の実現が、何にもまして国民の期待するところであり、充実した審議がなされる必要があると考える。

この分野は、民事や行政等に関わるものが多いが、

民事裁判の迅速化

弁護士業務の在り方

A D Rの拡充

法律サービス提供機関へのアクセスの容易化

法律サービスについての隣接士業の協同ないし役割分担の在り方

の5点を挙げた。

民事裁判の迅速化については、一般的な事件は先進諸国に比べてもそれほど遜色のない状況にあるようであるが、社会の耳目を引く重大複雑事件や専門的事件等について、社会のニーズにこたえる迅速化の工夫が必要のように思われる。

弁護士業務の在り方については、既に中坊委員から詳しくお話があり、私の問題意識もほぼ同様である。

A D Rの拡充については、法的紛争の性質・規模に応じて、費用対効果の上がる迅速かつ多様な紛争解決方法が提供され、裁判制度と相まって適切な役割分担の下に機能していくことが望ましい。このような観点からすると、我が国の各種A D Rは、全体的にこれを拡充し、国民の期待に十分こたえられるようにする必要があると思われる。

法律サービス提供機関へのアクセスの容易化は、民事裁判の迅速化、弁護士業務の在り方とも関連するが、これらの機関の中味がいくらしっかりしていても、国民から見てその機能等がよく分からず、敷居が高いようでは、絵に描いた餅になってしまう。例えば、私自身の反省を含めて、検察庁の告訴受付窓口は本当に親切に対応しているか、「民事事件だから受け付けない」「うちの所管ではない」などと木で鼻をくくったような対応をしていないのか。仮に所管外であったとしても、本人の紛争にふさわしいと思われる適当なA D R等を教えてあげるなど、国民がどの窓口からアプローチしても、その紛争解決に適した機関にアクセスするのを手助けできるような、機関相互における役割分担の十分な認識の下に、協力・連携と、国民へ

の情報提供が必要なのではないか。そのような問題意識をもっている。

隣接士業との関係については、どの士業が、どのような範囲で、どのような法的サービスを提供するのが国民にとって望ましいのかということや、相互の協力関係の在り方等について、よく勉強しながら考えて行きたいと思っている。

国民の期待にこたえる刑事司法制度改革

第2として、国民の期待にこたえる刑事司法制度改革という論点を立てている。女性が夜道を一人でも歩けるほど安全といわれていた我が国社会において、国民が、今ほど刑事司法の今後の在り方について、期待と不信感とが相半ばした状態で注目している時期はないように思う。にも関わらず、これまでの刑事司法の在り方に関する議論の中には、独自の主義主張に偏っているのではないかと感じさせるような考え方も少なくなく、そのような状況が建設的発展を困難にさせてきたようにも思われる。本審議会が、そのような中であって、国民的視点から審議を行うことの意義は極めて大きいと考える。

まず、1番目の柱の重要複雑事件についての**迅速な刑事裁判の実現**は、刑事の分野の最重要課題と思われる。国民が注目している重要複雑事件の中には、一審の審理だけでも10年以上かかっているものすらあり、このままでは、国民の刑事司法全体に対する期待を失わせ、強い不信感を醸成しかねないものと大変強く危惧している。

裁判の的確さを十分担保しつつ、集中審理の実施などによる迅速な刑事裁判の実現を、制度的な工夫により可能としていくことが喫緊の課題であると思う。

2番目の柱の**新たな時代に対応し得る捜査・公判手続**であるが、新たな時代において、犯罪情勢は、ますます複雑困難化、組織化、国際化の度合いを深め、これまでの伝統的な捜査手法のみでは対応し得ないのでないかと危惧される。我が国の国民性に合致する範囲において、例えば、証言などの捜査協力と引き換えに刑事責任を免除するなどする刑事免責制度などの新しい捜査手法の導入や、米国の有罪答弁制度のような捜査・公判手続きの合理化策についても検討する必要があるように思われる。

3番目に掲げた**国民の理解を得られる刑事弁護制度の充実**については、これまで弁護士会が、当番弁護士制度をいわば自腹を切って創設・運営してきた努力や、多くの良心的な弁護士が被疑者被告人の人権擁護のために活動してきたことに敬意を表したいと思っている。被疑者の公的弁護についても、金のある者には弁護人がつき、貧しい者にはつけられないということについての素朴な不公平感は理解できるし、被疑者段階と被告人段階を通じて、弁護活動が適正になされれば、むしろ検察の捜査活動とあいまって、事案の適切妥当な解決に貢献する面もあるように思われ、

検討すべき課題であると思う。しかし、弁護活動に行過ぎがあって国民の正義感情に反するようなものであれば、これに税金を投入することについて国民の理解を得ることは容易でない。弁護士倫理の確立や問題のある弁護活動に対する適切な是正措置の在り方、弁護士偏在問題の解決など検討すべき点はいろいろあると思う。また、この問題は、それだけを取り出して議論するのではなく、迅速な裁判の実現や捜査手続きへの影響など刑事司法制度全体の中での適切な位置付けやバランスを含めた観点からの議論が必要である。国民が納得するような、裁判の迅速化ともうまくかみ合った、被疑者被告人の公的な弁護制度全体の仕組みについて、建設的な議論を行って、良い知恵を出して行けないものか、と期待している。

4番目の柱として、**検察及び刑事司法を支える関係組織の人的物的体制の充実強化**を挙げているが、これについては、特に私個人の思い入れも含めて説明したい。検察を始めとする刑事司法関係機関が、万全とは言えないまでも、国民の期待におおむね応えてその職責を果たしてきたことには、我が国の刑事司法が、実体的真実を追求し、罪を犯した者に真実を語らせてその反省悔悟を求め、適正な刑罰による贖罪と、社会復帰に向かわせる努力を続けてきたことによるものが大きいと考えている。その裏には、検察官を始めとして、黙々と検察官の右腕として支えてくれる検察事務官、社会復帰に向けて職業訓練や情操教育等に努める刑務所職員、円滑な社会復帰を助ける保護観察関係者、第一次捜査機関としての警察官等の地道な努力があり、これらが相まって我が国の刑事政策の適切な実現に寄与してきたものと実感している。したがって、刑事司法の充実のためには、検察官・検察事務官の増員はもとより、これら刑事司法を支える多くの組織の人的物的体制の充実強化も不可欠なことと思ひ、是非審議に含めていただきたいと考えている。

国民の司法制度への関与 - 陪審・参審制等

国民の司法制度への関与については、陪参審制の導入の是非等について審議すべきことは異論のないことと思われる。真に国民のために必要であり、望ましい裁判制度はどのようなものかについて、徹底した議論を行う必要があると考える。

なお、私自身、考え方をまとめるには至っていないが、国民の司法制度への関与という視点からは、例えば最近注目を受けている検察審査会制度の在り方等についても議論する価値もあるように思われる。検察が、自己がすべての事件の最終処理を有権的に判断するという仕組みについて、将来もこれをそのまま完全に維持すべきなのか、私自身、先入観を捨てて考えてみたいと思っている。

法曹の質及び量の充実

法曹人口について、議論すべきことは当然のことであろう。法曹人口を増加すべ

きことは賛成であるが、計数的に何人位が適当なのか、ということ論じるのは容易でないように思われる。どのようなアプローチで法曹人口論を議論すべきか、という方法論を含めて充実した審議を行う必要があると思われる。

法曹養成制度の在り方については、法曹の質の確保という観点から、極めて重要な課題であると思われる。

この問題は、ある意味で、本審議会の最も重要な課題の一つだと思う。どんな制度もその適切な運用はそれを担う人の問題にかかっており、「人づくり」ということの重要性は、どんなに強調しても強調しすぎることではない。

検察官であれ、裁判官であれ、弁護士であれ、自らの信念と共に、謙虚に自らを反省し、相手の立場を理解し、思いやることのできる者であって、初めて国民に理解され、支持される司法の担い手になり得るのであり、法曹三者が、このような視点に立った人づくりに努めてきたか、真剣に省みる必要があると思う。

人生を真剣に考え、自己の生き方について、ある時は迷い、悩み、それを乗り越えた経験のある人材であって、初めて人の人生を左右する法律問題を解決するための人間的なバックボーンが備えられると思う。

そのためには、受験テクニックのみに走らず、法律の素養も広い教養も備えた、人権感覚豊かな人材を育成する法曹養成制度が必要であり、最近顕著な動きとなっている、大学の法学教育の改革についても、法曹養成制度との有機的な連携ないし役割分担の在り方について、このような基本的視点に立って本審議会で検討すべきではなかろうかと考える。

法曹一元

最後に法曹一元についてであるが、この問題は、審議すべき重要事項であることは自明の理であるが、あえてこれを最後に掲げた。

裁判官の任用制度は、それぞれの国の歴史的、文化的、社会的な背景や基盤に根ざす司法制度の重要な柱であり、広く深い視野に立って検討すべき問題であると思う。そう考えると、法曹一元是か非か、というような議論を当初から行うよりも、国民がより利用しやすい司法制度の実現ということを議論の軸に据え、これまで述べたような重要な論点についての検討を進めていく中で、上述の背景や基盤についても議論が深まると思うし、それらを踏まえつつ、そのような制度を担う裁判官の任用制度はどうあるべきかという議論を行うことが、実りのある審議につながるのではないと思われるからである。このような視点から、法曹一元について、真に国民的視点に立った議論を行いたいと考えている。

(山本委員)

司法制度改革の論点

平成11年11月9日
司法制度改革審議会
委員 山本 勝

はじめに

今回の司法制度改革審議会は、従来の法曹三者に限られた改革論議と大きく異なり、国民、すなわち司法のユーザーの視点から司法制度を見直すという点に最大の眼目があると考えられる。そこで、今後の司法制度改革に関する審議の論点については、「国民にとってより利用しやすい司法の実現を図る」との大きな観点から、経済界における議論に私自身の問題意識も加味しながら、第一に、そのためにどのような制度改革が必要なのか、第二に、その改革を実現するために必要な人的基盤をどのように整備するのか、という形で整理してみた。また第三として、国際的経済活動の進展に対応した課題を挙げている。

なお、国会附帯決議でも挙げられている「国民の司法参加」「人権と刑事司法との関係」などについては、あえて具体的な検討項目としては掲げていないが、最後に感想めいたものを記した。

1. 国民が利用しやすい司法を実現するための制度改革

(1) 司法の迅速化

迅速な裁判は、公正な判決と並んで司法に対する信頼性の根幹をなすものと考えられる。我が国の裁判の審理期間については、近年、かなりの改善も見られており、諸外国と比較して巷間言われるほど大きな差はないようであるが、特に専門的訴訟、大型訴訟など企業が絡む訴訟については、まだまだ改善余地が大きいと感じる。

訴訟運営面での改革

- ・ 訴訟指揮の活発化（計画審理）
- ・ 形骸化した口頭弁論主義の思い切った見直し
- ・ 訴訟の情報化（電子媒体による書面の提出等）
- ・ 開廷日、時間の柔軟化
- ・ 簡易裁判所の事物管轄の引き上げ

弁護士の組織的・集中的な訴訟対応力の強化

- ・ 弁護士事務所の多様化（法人化・複数化・専門化）

法曹人口の増加

- ・ 過重負担を解消するための裁判官を含めた法曹人口の増加

裁判所、法務省予算の拡充

（２）司法の専門性

知的財産権、金融等の高度な専門知識を要する分野は、日々イノベーションが行われることなどから、とりわけ裁判の迅速性が要求される分野であり、我が国企業の国際競争力の問題にも関わってくる問題である。

知的財産権、金融等の高度な専門知識を要する裁判の抜本的な効率化方策

- ・ 専門的裁判官、弁護士の育成
- ・ 非法曹の専門家が裁判官に助言・支援できる制度
- ・ 弁理士等の専門家が、当該専門訴訟に限って訴訟代理人になれる制度
- ・ 特許裁判所の設置あるいは特許専門部の拡充と専属管轄

特許侵害に対し、水際での迅速な予防的対応や紛争の一次対応を行える準司法機関の設置（米国 I T C を参考）

（３）司法の実効性

「執行」の手続きは、「判決」手続きと並ぶ民事訴訟の両輪であるにも関わらず、実体面での改革が遅れてきた分野ではないか。判決が絵に描いた餅になるようでは、司法への信頼性を大きく損ないかねないものと考ええる。

民事執行制度の整備

- ・ 執行官、評価人の体制強化（外部委託の導入を含め）
- ・ 敗訴者の財産状況を把握するための制度整備
- ・ 短期貸借制度の見直し、執行妨害への実効性ある制裁のしくみ

（４）司法へのアクセス

判例、弁護士情報をはじめとする司法情報の公開は、国民が司法を身近に感じアクセスを容易にする上での第一歩であるが、現状は、あまりに不十分といわざるを得ない。また、経済的に余裕のない者の司法へのアクセスを容易にするためには、合理的で節度ある利用を前提とする法律扶助制度の拡充等が望まれる。

さらに、今の弁護士事務所が個人営業を基本とし、総合性、組織性に乏しいことが、弁護士の地域偏在や企業の法律、税務、会計等を総合した相談、集中

審理的な訴訟などに十分対応できない大きな理由になっていると考える。

判例や訴訟記録へのアクセスの利便性を大幅に高める方策

- ・裁判所の判例検索サービスの拡充
- ・訴訟記録の謄写の容認

弁護士の業務形態の見直し

- ・弁護士会等第三者機関による弁護士情報の提供
- ・弁護士広告の解禁のありかた
- ・弁護士事務所の多様化（法人化・複数化・専門化）
- ・総合的法律・経済事務所の開設
- ・現状の訴額ベースの弁護士報酬のありかたの是非

法律扶助制度の充実

（５）司法の多様性

裁判は紛争解決の最後のよりどころとして重要であり、現在の我が国の裁判への信頼は高いものがあるが、紛争解決の迅速化、合理化をすすめるためには紛争の多様性、専門性等に応じた多様な紛争解決機関をさらに充実・整備していくことが重要と考える。また、法律事務の担い手という面でも、現在は全面的に弁護士に限定されているため、事案の軽重、特殊性等に応じた合理的な役割分担が困難になっている。

裁判外紛争解決機関（各種ADR）の充実

- ・我が国で最も機能しているADRである民事調停制度の一層の充実
- ・特に専門性の高い分野における新たなADRの構築
- ・各種ADRの情報提供、利用の呼びかけ

弁護士に限定されている法律事務の担い手の多様化

- ・弁理士（米国のパテントアトニーを参考）、司法書士等の隣接専門職種に一定の法律事務の許容
- ・企業の法律実務担当者への一定の法律事務の許容（例えば、グループ会社への法務サービス、債権回収、自社の訴訟代理人）

*なお、この課題は弁護士の法律事務独占の見直しの問題としてではなく、これらのものを含めた幅の広い法曹資格の付与の問題と考えることもできる。

2. 国民が利用しやすい司法を支える人的基盤の整備

(1) 法曹人口の増加とその前提となる法曹資格のあり方、教育・資格付与のあり方

人的基盤を整備する上で、法曹人口の問題が第一の課題と考えるが、これは法曹資格のあり方、教育・資格付与のあり方と密接に関連しており、これらと関連づけた検討が必要である。また実証研究に基づいて、どの分野で、どの程度の増加が必要なのかを見極めることが大切である。

法曹資格のあり方

法曹人口の増加

法曹専門教育のあり方と法曹資格付与のあり方

大学における一般法学教育のあり方

(2) 裁判官の人材供給の多様化

裁判官の人材供給のあり方として、いわゆる法曹一元という形で、キャリアシステムの否定というところまで進めるべきかどうかについては、臨時司法制度調査会以降のこれまでの経緯、諸外国との法制比較、弁護士任官制度等の現状等を踏まえた多面的な論議が必要と考える。当面は、経済実態の分かる人、専門性の高い人などの知見を幅広く裁判に活用しうる仕組みや現行弁護士任官制度の積極化などを考えて行く必要があるのではないかと考える。

法曹一元制度に関する多角的な論議

弁護士任官制度の充実、専門家の活用方策

3. 経済活動の国際化への対応

国際的な経済活動の進展に伴い、安定的な国際取引を確立する視点からも信頼できる仲裁機関の整備やアジア諸国への法整備支援が必要である。

国際仲裁センターの充実

アジア諸国への法整備支援

4. 国民の司法参加、人権と刑事司法との関係など

国民の司法参加については、陪審・参審制度が論点となろうが、いずれも理念先行ではなく、現実の国民の意識がどうなのかということをもっと重視しなければならないと考える。なお、民事事件における陪審については、国際的な経済活動とりわけアメリカでの経験、苦労の実態をふまえた論議をお願いしたい。

刑事司法の関係については、直接の経験には極めて乏しいわけであるが、緊急の課

題としては犯罪の国際化、組織化への対応力の強化であろう。また人権との関係では、警察、検察を含めた刑事司法がこれまで有してきた国民からの高い信頼感にもやや陰りが生じてきているのではないか。少なくとも制度の問題としては、被疑者段階での弁護士関与の促進等何らかのチェック機能の強化も考えるべき時期に来ていると感じる。

以 上

(吉岡委員)

1999年11月9日

これからの司法の役割と審議の項目について

吉 岡 初 子

はじめに

裁判は私たち庶民が自分の生活を豊かにするための道具なのです。

民主社会では国の諸々の制度は庶民がその幸福を追求するためにあります。裁判もその例外ではありません。庶民が日々の生活の質を高めるために利用する社会の公器が裁判という制度なのです。

裁判制度の改革をどういう内容で進めるかを考える上においては、あくまでも「利用者である国民の視点」に立つことが必要です。

「利用者である国民の視点」に立つとはどういうことかをいろいろと考えてみて三つの点に思い当たりました。

一つ目は、自分を一人の生活者の立場に置くことです。

その上で、二つ目に、自分の実感に照らして、裁判制度が私たちの日常生活の質を高めるために役立つか否かという観点にこだわることです。

三つ目は、現に制度を運営したり担ったりしている人の都合とか権益などは視野の外に置くことです。

司法と法曹の社会的役割

1 生活者の視点から

日常生活のさまざまな場面で、人は自分の権利や利益に関わることで大小の不安や悩みを抱え、諍いに直面します。それを公平なルールと事実に基づいて解決するのが裁判ではないでしょうか。冒頭に申しましたように、裁判は庶民がその生活を豊かにするための道具なのです。

私たちの暮らしている地域社会には、少年問題、高齢化問題、家庭の崩壊、地域の問題、ゴミ・環境問題、失業、地域経済の不振、消費者問題、犯罪など多くの問題が起こっています。

こうした問題を私たちが主体的に解決して地域社会づくりを進めることを法的に支えるのが裁判制度そして法曹の役割ではないかと思えます。

2 21世紀社会との関係で

裁判制度と法曹のこうした社会的役割は新しい世紀の日本社会にも妥当します。

もちろん社会は激しく変化するはずで、企業は今以上に国内的にも国際的にも激しい競争に曝され、経済の仕組みや社会の仕組みは大なり小なり「グローバル・スタンダード」に近づく方向で変化するでしょう。

勤労者をはじめとする庶民の生活はこのような社会の変化のもとで大きく揺り動かされざるをえません。

特に庶民の生活に影響が大きいのは規制緩和政策の展開です。消費者の選択の幅を広げ、競争による価格低下をもたらすという謳い文句で規制緩和政策が押し進められています。しかし、規制緩和の考え方の中には弱肉強食の論理があり、それは強者の論理・経済優先の論理となって、結果的に弱者が犠牲を強いられることになる危険性を否定することはできません。

このことを象徴的に示すのが「自己責任」、「行政による事前規制から司法による事後的救済へ」という言葉です。自己責任とは自分で自分の身を守れということです。救済とは被害が発生することを前提としています。

他方、21世紀は住民がその地域社会の運営に参加する動きが強まる時代でもあります。既にその萌芽はあちこちに見られます。地域社会の問題はその地域社会で住民が主体的に解決するという気運が高まって行くでしょう。

これからの時代、庶民は、主体的かつ実効的に身を守る必要があり、また、消費者被害などを発生させないために庶民の企業などに対するコントロールを飛躍的に強め

ていく必要があります。また地域社会における参加と自治を抜本的に推し進めていかなければなりません。裁判制度や法曹はそのための庶民の頼りがいのある武器とならなければなりません。

司法と法曹の現状

1 司法と法曹の現状

しかし現実はそのとはほど遠いところにあります。自分の生活を豊かにするための道具として裁判制度をとらえている人はごく少数でしょう。庶民は裁判を縁遠いものと考えています。否、それどころか怖いと思い、できれば近づきたくないと考えています。

消費者がメーカーなどに苦情を持ち込むことがあります。交渉が行き詰まったとき、メーカーなどの担当者はこういいます。「それならば出るところに出ましょう。」と。そういわれると消費者の多くは二の足を踏んでしまうのです。

裁判には時間もお金もかかると庶民は感じています。もっとも「裁判が遅いのは特定の種類の事件だけであり、普通の事件は十分に早くなっており、裁判一般が遅いというのは誤解である。」という人もいます。そうでしょうか。問われているのは審理や判断の質・密度ではないでしょうか。時間をかけている割に審理や判断が充実していなければそれは「遅い」ということになります。早い事件も遅い事件も同根の問題を抱えているのではないのでしょうか。

権利の救済を求めて事務所を訪れた依頼者に「裁判はなるべくしない方がよい。」という弁護士が多いと聞きます。それをいうことに法曹としてどれほどの痛みを感じているのでしょうか。

法曹はどこまで問題の深刻さを理解しているのでしょうか。

2 私の経験から

「最高裁の上に国民がある」、これは主婦連合会が取り組んだ「ジュース裁判」が最高裁で門前払の判決で終わったときに、代理人の弁護士がいった言葉です。

この裁判は、果実飲料の果汁含有量の表示をめぐる、果汁の入っていない飲料には「果汁0・無果汁」など、分かりやすい表示をしてほしいという単純な願いを託したものでした。当時、若いお母さんたちを対象に実施した主婦連合会のアンケートで、野菜嫌いの幼児に野菜の代わりとして果汁0の「ジュース」を飲ませている母親が少なくないことが分かりました。主婦連合会は正確な表示が必要だと主張したのですが、

この意見が通らなかったため、公正取引委員会に不服申し立てをしました。公正取引委員会は、主婦連合会の主張を検討しないで、公正競争規約は事業者の間の取り決めだから消費者団体および消費者個人は「反射的利益を受ける存在に過ぎない」として門前払にしました。東京高裁に訴えたのですが、そこでも結論は同じでした。最高裁も同様の判断を示しました。

裁判官が庶民の生活を知っていたら、もっと血の通った判断をしたのではないかと思います。

もう一つの裁判、私も原告の一人として参加した「灯油裁判」があります。

最高裁は、損害額の立証責任は原告（被害者）にあるとした上で、「当時、通産省が行政指導などを行い、原油の供給、価格安定に腐心していた。当時の経済情勢から見てカルテルがなかったとしても、原告の購入した灯油はもっと値上がりしていたかもしれない。カルテルがなかったならば幾らになっていたか（想定価格）と購入価格の差が損害額である。原告は想定価格の立証をしていない。」という趣旨の理由で、訴えを退けました。

私たちは、常識的にカルテル前後の差額が損害額だとして計算し、公正取引委員会も同様の意見書を出していたのですが、最高裁はこの主張を認めませんでした。

最高裁の論理は絶対できるはずのない証明を求めたものです。当時の国民の生活を理解していたら、違った判断が出せたのではないかと思います。裁判官と庶民との超えがたい意識のギャップを感じさせられた裁判でした。

審議のあり方について

1 「国民がより利用しやすい司法制度」とは

「21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」ことが審議会に課せられた課題とされています。そして参議院法務委員会の附帯決議では「特に、利用者である国民の視点に立って、多角的視点から司法の現状を調査・分析し、今後の方策を検討すること」とされています。

このように「利用者である国民の視点に立って」、「国民がより利用しやすい司法制度の実現」を図ることがこの審議会の第一の任務であろうと考えます。

ところで「国民がより利用しやすい司法制度」とは何でしょうか。

私は、その核心は裁判と法曹のあり方やその質にあると考えています。

法曹が庶民のどんなにちっぽけな権利や自由もないがしろにせず、それを瞳のよう

に大切に裁判制度を運営していれば、審理も引き締まって充実したものになり、裁判も血の通った納得できるものとなるでしょう。そうであってはじめて庶民は進んで裁判を利用しようという気になるのです。

今の状況はやむにやまれず裁判を利用する気になっても、なお弁護士も裁判所も敷居が高く、加えて裁判期間が長い、裁判費用が高い、見通しが見つからないと幾重もの障害が横たわっているのです。では弁護士の数とか訴訟費用・法律扶助とか裁判手続とかそれらがとても大切なことであるのはいうまでもありませんが、手直ししたからといって庶民が進んで裁判制度を利用する気になるでしょうか。大いに疑問です。

むしろ法曹のあり方やその質を厳しく問い直し、それを真の意味で国民的なものに転換しない限り、「利用しやすい」かどうか以前に、そもそも国民はそれを利用しようとする気にすらならないでしょう。

2 審議項目と法曹のあり方

このように担い手のことを論ずることなしに国民にとって利用しやすい司法のあり方を考えることはできないと思います。担い手のことを捨象した制度論は往々にして非現実的なものになりがちです。

それゆえ審議会としては国民にとって利用しやすい司法のあり方を考える上においても、まずは担い手の質と量の問題に踏み込まざるをえないと思います。

すなわち審議会の最初の課題は、徹底して利用者たる国民本位で制度を運営する法曹、庶民の一つ一つの権利や自由を心から大切に扱う法曹、庶民が納得できる質の高い判断を下すことのできる法曹をどうしたら多数社会に得ることができるかを調査審議することだと思えます。

審議項目の概要

1 「法曹のあり方とその機能の充実強化」

この点については、法曹人口の増加、法曹養成制度の改革、弁護士・弁護士制度のあり方の改革、法曹一元を含む裁判官制度のあり方の改革などが考えられます。論点はたくさんあるかと思いますが、差し当たり中心的と思われるものは次のような事項です。

(1) 法曹人口の増加

国民から見て、現在の法曹人口は裁判官、検察官、弁護士ともに少ないと思います。

早急に大幅な増員を図るべきです。

そのためには、全国あまねく法曹が配置されて地域社会のニーズに応えるにはどの程度の数が必要か、弁護士から裁判官になる場合の母集団の数としてどの程度の弁護士人口が必要か、法曹養成制度の根本的な改革を前提とした上での教育容量はどの程度かなどを総合的に考慮して、増員の目標とそのテンポを定める必要があります。

(2) 法曹養成制度の改革

徹底して利用者たる国民本位で制度を運営する法曹、庶民の一つ一つの権利や自由を心から大切に扱う法曹、庶民が納得できる質の高い判断を下すことのできる法曹を多数生み出すにふさわしい法曹養成制度が作られなければなりません。

近時、話題になっているロースクール制度もこの観点から真剣に考慮すべきです。

(3) 弁護士・弁護士制度の改革

弁護士は、弱い者の立場を理解してその権利を守るために庶民と一緒に闘うことが期待されています。私の知っている限りでも消費者と手を取り合って消費者運動に取り組んでいる弁護士が大勢います。

しかし庶民の目には弁護士もやはりエリート集団として映ります。庶民と同じ目の高さの、庶民が気軽に相談できる人となるとまだまだ少ないと思います。経済界からの「企業活動に役立つ弁護士を作れ」という声が大きいだけに、弱い者、小さい者からの弁護士を求める声がかき消されてしまわないか心配です。

その意味で、弁護士改革の基本は庶民の権利のために力を尽くしてくれる弁護士を多数作ることだと考えます。弁護士の増員は当然の要請です。

加えて、どこに行ってもよいかわからないこと、それぞれの専門性もわからないことなど、弁護士へのアクセスが非常に難しい状況を改める必要があります。

また、弁護士のサービスの質も向上させる必要があります。依頼事件の本質的な解決をもたらすため、弁護士としての高い技能と、幅広く高度な知識が求められます。最近の製品やサービスの多様化・ハイテク化には目覚ましいものがあり、紛争が生じたときは専門知識がないとメーカーなどと対等には闘えません。

隣接法律専門職種の活動分野の拡大については、弁護士のこれからの活動分野のあり方との関係で、利用者たる庶民の法的サービスを受ける利便をどう確保するかという見地からの多角的な検討が必要だと思います。

(4) 裁判官制度の改革(法曹一元)

法曹資格を得てから一貫してキャリア・システムのもとにある裁判官が、裁く側としての意識しか持ちえず、一般社会の条理や常識とも乖離してしまう恐れは否定でき

ません。裁判を受ける庶民の傍らにいて十分な経験を積んだ法律家が裁判官になった方が、庶民の権利を大切に扱い、その気持ちを十分に酌んで血の通った常識的な判断をしてくれるのではないのでしょうか。その意味で法曹一元は積極的にその導入を検討すべき課題の一つです。

また市民主体の裁判官推薦委員会の構想も真剣に検討されるべきです。

しかし果たして弁護士が本当に裁判官の役割を引き受けるかという問題があります。法曹一元を具体的に構想するに当たっては、弁護士の現状を踏まえ、弁護士から適切な人材を得る方策、弁護士事務所のあり方（法人化など）や弁護士会の組織的なバックアップ体制などについても検討が必要です。

2 「国民の司法制度への関与」

これには、陪審制・参審制の導入や最高裁判官の国民審査制度の改革などが考えられますが、裁判官の任用過程への住民参加（市民主体の裁判官推薦委員会の構想）についても検討すべきです。

（1）陪審制・参審制

前述のように、私に関わった僅かな経験に照らしても、法曹というものは庶民の置かれた状況に疎くなりがちです。庶民が直接裁判にかかわって行く道筋をつけるべきです。

庶民が裁判に参加する仕組みとして陪審制と参審制が話題に出ていますが、裁判に参加する意義を本当に生かすことを考えるならば、裁判を受ける者に陪審員による裁判を受ける権利を認める制度（陪審制）を取り入れる方向で検討すべきです。

もちろん陪審員が背負うさまざまな負担や不安を軽減する工夫が必要ですし、陪審員が正しい判断をできるような仕組みを考えることも重要です。

そして陪審制が定着して本来の意義を発揮するためには、制度の導入と並行してそれに対する社会的な理解を醸成する取り組みが進められなければなりません。

（2）最高裁判所裁判官の国民審査制

現在の最高裁判官の国民審査制はほとんど本来の機能を果たしていません。制度の本来の趣旨を生かすように制度のあり方を見直し、その改革を行うべきです。

3 国民が利用しやすい司法制度

国民が利用しやすい司法制度を実現する鍵はその制度を運用する法曹の改革です。

どんなに立派な仕組みを作ってもその担い手が適切に運用してくれなければ意味がありません。そのことを前提に、庶民が利用しやすい裁判制度にするための若干の課題を申し上げます。

(1) 訴訟手続の改革

少額裁判制度など

新民事訴訟法は少額事件(30万円以下)について、簡易・迅速な紛争の解決を目的として新たな手続を導入しました。その全国的な運用状況を調査分析して制度の本来の趣旨が生かされているかどうか(裁判所側の受け入れ態勢はどうか、消費者等による利用が阻害されていないか、審理内容はどうか等)を検証しその改革・改善の要否を検討する必要があります。

また、勤労者が訴訟をしやすくするためには、夜間の法廷(ナイト・コート)の導入や休日の開廷等の検討も必要です。

強力な証拠開示制度の導入

消費者と企業や行政庁間の訴訟では依然として圧倒的な証拠の偏在があります。アメリカのディスカヴァリーの制度を参考にしてわが国にも強力な証拠開示制度を導入することを検討すべきです。

選定当事者制度、クラス・アクション制度、団体訴権

社会的な広がりのある同種被害が発生した場合、ことに少額の被害が多数の庶民に発生した場合、裁判による「事後チェック」を行って被害の救済を図り、あわせて被害の拡大防止のために、庶民が容易に何らかの集団的な対応をできるようにする仕組みがなくてはなりません。

選定当事者制度の改善とクラス・アクション制度の創設の何れかあるいはその双方について積極的に検討すべきです。

さらに進んで団体訴権すなわち消費者団体等に一般消費者に代わって提訴や差止め請求をできるような途を開く必要があります。可能な限り広い範囲で団体に訴権を認めた上で、そのイニシアティブを引き出す視点から制度の仕組みを考えるべきです。

懲罰的賠償制度

庶民が裁判による「事後チェック」を通じて主体的にルールを作り、被害の再発防止を図るという視点から懲罰的賠償制度の導入を考える必要があります。

(2) 法律扶助・訴訟費用の援助

法律扶助

民事の法律扶助については既に法律作りなどが進んでいるようですが、刑事の被疑者弁護を含め抜本的にこれを拡充する見地からのさらなる検討が必要です。

訴訟費用の援助

灯油裁判で原告となった主婦連合会は東京都の援助制度を利用しました。これは条例制定時の付帯条件によって利用が可能となったもので、現在は都の経手を経たものでなければ援助の対象とはなりません。

訴訟費用の援助制度の充実を図るとともに、訴訟費用の軽減についても検討する必要があります。

(4) 裁判外紛争処理制度

既にある裁判外の紛争処理制度のあり方は必ずしも満足できるものではありません。たとえば、民間型の裁判外紛争処理制度であるPLセンターなどの実情を参考に、問題点を分析し、手続主宰者の中立性や手続の透明性の確保、関係資料の開示、素人当事者に対する専門知識の援助策など、実質的な公正さを保障する手立てを考える必要があります。

4 その他

司法の理解を深める教育

法の支配の意義、社会における裁判制度や法曹の役割、国民の司法参加の必要性など含め司法全般に関する基礎的な事項についての教育を初等中等教育の段階から系統的に推し進める必要があります。