

民間司法臨調 緊急提言

「審議会最終意見にむけて各界が問い直すべき事項」

「司法制度改革の原点を確認し、責任ある推進体制の構築を」

はじめに（われわれの危機感）

司法制度改革審議会は、本年六月に予定されている「最終意見」にむけて大詰めの段階を迎えている。これまで同審議会は、政府審議会としては異例ともいえる精力的な検討作業を続けてきた。われわれは、今日にいたる審議会関係者の努力に敬意を表するとともに、来る答申が二十一世紀日本の新しい司法を創造する上で、その指針たるに相応しい内容となることを強く願うものである。

今日、司法制度改革に関する国民の関心は、審議会発足時に比べ格段に高まっている。しかしながら、昨年十一月の審議会中間報告後の政治状況、利害関係者の対応を踏まえると、改革の行方は、審議会「最終意見」が目前であるにもかかわらず、予断を許さない、きわめて厳しい状況にあることを否定することはできない。

政府与党においては、一部関係者の懸命な努力は見られるものの、司法制度改革を諸改革の要に位置づける認識に乏しく、内閣の命運を賭けて取り組む迫力も見られない。それは、過去の総理大臣所信表明演説における司法制度改革の扱われ方に端的にあらわれている。また、野党も各党内部でそれぞれ検討を進めてはいるものの、議員一般の関心は驚くほど低調である。

その一方で、改革論議が深まるにつれ、利害関係者の思惑による根回しは日をおって激しさを増している。利害の絡む技術論ばかり関心が集中するあまり、司法制度改革が本来射程としてきた改革の広がりや目標が次第に矮小化されるきらいもある。あるいは、今

日の目を覆うような政治の混迷を踏まえ、審議会答申後の実行段階において改革の
身が骨抜きにされ、なし崩しにされかねないことも懸念され始めている。

われわれは、以上の認識のもと、司法制度改革をめぐる今日の状況に強い危機感を抱き、
審議会「最終意見」を目前にして、ここに緊急提言を公表するものである。われわれは、
司法制度改革にかかわるすべての関係者、そして国民各界にたいし、いまいっと、改革が
求められているその原点に立ち戻ることが訴える。

また、審議会「最終意見」を受けとる立場にある新総理大臣をはじめ、すべての政党、
政治家にたいし、改革を推進するための責任ある体制の構築を急ぐことを強く求めるもの
である。

提 言

第一 責任ある推進体制を構築すべき内閣、政党、政治家への提言

一 新総理は「司法制度改革の推進」を内閣の最重要課題に

司法制度改革は、二十一世紀の日本経済と国民生活を構想する上で最も基盤的なインフラに関わる改革であり、これまで進められてきた「官から政へ」（政治改革）、「官から民へ」（行政改革、経済構造改革）、「中央から地方へ」（分権改革）という一連の統治システム改革の到達点であり、これら諸改革の要に位置する核心課題である。

これまでも、政府は、司法制度改革を内閣の重要課題として位置つけてはきたものの、その熱意と姿勢は、必ずしも、国民に十分伝わってきたとは言いがたい。このような現状を踏まえ、少なくとも新総理は、①その所信表明演説において、司法制度改革を「新内閣の最重要課題」として位置づけることを宣言し、改革に賭ける新総理の理想と情熱を国民に率直に語るとともに、②改革の推進・実行にあたっては、審議会「最終意見」から一步も後退しないことを国民に公約すべきである。

二 内閣に「司法制度改革推進本部」と「補佐官」の設置を

今般発足した新内閣は、司法制度改革審議会から「最終意見」を受け取り、責任ある改革の実行体制を構築するきわめて重い責任を担っている。新総理は、審議会「最終意見」を受け取ったあかつきには、ただちに内閣に、総理大臣を本部長とし、改革の推進・実行を担う常設の「司法制度改革推進本部」（仮称）を法律にもとづいて設置する方針を早急に明らかにすべきである。

同推進本部の設置にあたっては人選基準を明確にし、①委員には法曹三者のほか、民間人を積極的に起用すること、②改革に必要な省庁間調整等を首相主導で行いうる体制を整備するため、これを支える独立の事務局を設ける方針を打ち出すべきである。また、総理大臣直属の政治任用職として、新たに「司法制度改革推進特別補佐官」（仮称）を設

け、①司法制度改革に関し内閣のスポークスマンとしての役割を担うとともに、②司法制度改革の推進に必要な諸施策の立案および調整に関し総理大臣に助言する機能をもたせるべきである。

三 審議会「最終意見」の実行を担保する「基本法」の制定を

新総理は、審議会「最終意見」を実効あらしめるために、秋の臨時国会には、司法制度改革の基本方針、手順等を定めた「司法制度改革推進基本法」（基本法）を制定し、改革を後戻りさせることのないよう、法律にもとづいて改革を推進する方針を早急に打ち出すべきである。

また、司法制度改革には中長期的方針のもとに着実に進めていかねばならない課題が多く、明確な実現プログラムなしには、改革のつまみ食いや先送りを招きかねない。「基本法」では、どのような改革を、いつまでに、いかなる順序で実現するのかといった「実現プログラム」を盛り込み、改革の「期限」と「手順」を明記すべきである。

四 衆参両院に「司法制度改革特別委員会」設置を

司法制度改革に関する法案審議は質量ともに膨大であり、国会法務委員会に小委員会を設けて審議する形式では必ずしも十分な対応はできない。国会は、衆参両院に「司法制度改革特別委員会」（仮称）を設置し、法案の包括的な集中審議を実現するとともに、法案提出以前の段階においても、改革のあるべき姿に関する関連な討論を実現し、問題の所在の明確化と国民世論の喚起につとめるべきである。

五 超党派の「司法制度改革推進議員懇談会」への期待

現在、司法制度改革に関する政治家の関心は必ずしも高くはない。こうした中であつて、自民、民主、公明、自由、保守、社民の各党超党派議員による「司法制度改革推進懇談会」（保岡興治会長）が昨年末、発足の基本合意に達し、審議会「最終意見」にむけて本年五月にも発足総会を開催する運びとなつたことは、司法制度改革推進の環境整備の一環として大いに注目されるところである。

われわれは、同懇談会の活動を通じ、①司法制度改革を政局や政争に巻き込まず、党

派を超えた改革推進体制を構築すること、②審議会「最終意見」から後退することなく、その着実な実行とさらなる前進にむけた合意形成の場として機能すること、③法曹関係議員のみならず、一般議員の司法制度改革に関する関心を高め、その活動を通じて世論喚起に努めることを期待し、今後の活動に注目するものである。

第二 最終答申をとりまとめる司法制度改革審議会への提言

一 グローバル化への対応の明確化を

今般の司法制度改革論議において、きわめて重要な課題でありながら、審議会発足の当初より見落とされがちな視点がグローバル化への対応である。とくに、急速なグローバル化の進展を背景とする経済社会の構造変化に対応し、①利用者である国民の立場に立つて経済活動を営むためのインフラを整備すること、②国民が安心して生活し活動できるように、セーフティネットの張替えを進めるという「経済社会のグローバル化を支える司法の構築」は、今般の司法制度改革の核心課題であるといつてよい。

グローバル化を背景とした市場経済において、経済活動にたいするルールが行政による「裁量的な事前規制型」から「事後チェック型」に変わるということは、さまざまな事後チェックの内容が国民に開かれた司法手続の中で明確にされる必要があることを意味している。また、国民生活の面では、権利・利益を侵害された国民が、司法を利用して、容易にその回復をはかるれるようにしなければならない。

さらに、今般の司法制度改革では、「司法そのもののグローバル化」について、より積極的に対応することも強く求められている。それは、①国際競争力を備えた法曹の養成であり、②世界の企業に利用されうる裁判制度およびADRであり、③独禁法などの実体法の内容が世界に通用する普遍性を持ちうるよう改めることにはかならない。国内で普遍性を持ったルールを形成することができてこそ、われわれは、国際ルールの形成にも積極的に参加できるのである。

このような観点からすると、審議会の議論にはなお不十分な部分も少なくない。最終意見のとりまとめにあたっては、「経済社会のグローバル化を支える司法の構築」と「司

法そのもののグローバル化」が、今回の改革のきわめて重要な目的であることを明確にすべきである。

そのうえで、①踏み込み不足のきらいのある行政訴訟制度改革の必要性や法律家全体の再編成のあり方、②すでに議論が煮詰まりながら、関係者間の技術論議の中でともすればその根本の意義が忘れられがちな法科大学院構想のそもそもの目的、③今後の国民生活においてセーフティネットとしての役割を担う民事訴訟への国民参加などの諸点についても、このような観点から原点にかえって問い直し、その趣旨を審議会「最終意見」に盛り込むべきである。

二 行政訴訟の見直しについて

不透明な事前規制を排した透明性の高い行政運営という「世界に開かれたビジネス環境」を形成するためには、行政による裁量権の行使を司法のチェックにより合理的な範囲に制限することが必要であり、そのためには、現行の行政訴訟制度の改革が不可欠である。

ことに、現在、事件数がきわめて少なく、十分に利用されていない行政訴訟を活性化するためには、行政庁に優越的地位を認める結果となっている行政事件訴訟法を改正し、将来的には一般の民事事件と異なる行政事件の特殊性に配慮して、行政訴訟制度の全面的な改革に向かう必要がある。

さらに、行政の行為が広範な国民に影響を及ぼす中で処分の名宛人以外の者によって提起される、いわゆる「現代型行政訴訟」に対応するため、「訴訟の主体」（原告適格の拡大など）と「訴訟の対象」（処分性概念の緩和など）の双方を拡大し、行政庁の行為を、広く司法の審査対象とする必要もある。

また、手続法の改革と並行して、行政の権限・義務を明確化するために「行政実体法」の見直しを進める観点から、年限を区切って各省庁がいつせいに見直し作業を進めるための「大綱」等の措置を講じる必要もある。

審議会は「最終意見」において、このような行政訴訟制度の改革についての方針を明示するとともに、専門委員会の設置など、実現のための体制を提案し、あわせてタイムスケジュールを勧告すべきである。

三 民事訴訟について

審議会は、刑事訴訟については、少なくとも一定類型の事件について、国民が裁判員として裁判官と協働して、訴訟手続に参加することを合意したが、司法の国民的基盤を確立するためには、国民にとってより身近な民事訴訟（行政訴訟を含む）についても、同様に国民参加を実現する必要がある。

とくに、労働事件、消費者事件、社会保障事件など、国民の常識が反映されるべき種類の事件については、参審制を基調にした国民の参加を実現する方向性を、「最終意見」において明確なかたちで打ち出すべきである。

また、審議会は、裁判外紛争処理制度（ADR）について、利用者である国民の法的ニーズに応える観点から、その充実・強化をはかるとともに、ITを駆使した総合的な情報提供の実現や、各省庁の縦割りを乗り越えた全体の基本的な枠組みを構築するための検討機関を内閣に設置し、「ADR基本法」の制定に立ち向かうことを勧告すべきである。

四 法科大学院について

審議会は、法曹養成教育の重点を法科大学院に移し、法曹は、原則として法科大学院における教育を修了しなければならないとすることは、①法曹により充実した学識を備えさせるとともに、②司法制度改革の予定する弁護士活動範囲の拡大に対応するものであり、③乖離していると指摘されて久しい「実務」と「理論」を融合させるための道でもあることを、「最終意見」の中であらためて確認し、法曹人口の拡大と不可分一体の関係にある法科大学院構想を早期に実現し、法曹養成制度全体を抜本的に改革することの意義を、原点にかえて明確なかたちで訴えるべきである。

さらに、審議会は、グローバル化への対応の観点から、法科大学院が多くの海外留学生を受入れ、日本のみならず、アジアをはじめ世界の法曹を養成することが、日本が国際的なルール形成に積極的に参加するきわめて重要な手段であるという認識を「最終意見」において明らかにすべきである。

また、法科大学院による法曹養成を国民に開かれたものとして、円滑を開始するためには、十分な資力を持たない者にたいする奨学金制度など、客観的條件の整備を「最終意見」に盛り込む必要がある。

五 法律家全体の再編成について

司法制度改革が予定する今後における法曹人口の著しい増加は、弁護士業務と既存の隣接法律専門職種の業務との区別を流動化し、必然的に、両者を含めた法律家のあり方全体の見直しに向かわざるをえない。しかも、EJにおいて国境を越える弁護士の活動が認められているように、WTOの下で法曹資格の相互承認が将来実現する可能性もある。

したがって、審議会は、国民の法的需要を充たすために、訴訟手続への関与を認めるなど隣接職種の権限を拡大するという短期的に対応に加えて、長期的な展望として法律家全体のあり方を問い直し、「既存の細分化された法律専門職の新たな再編成」、または、「資格の統合」にむけた検討に立ち向かうべきであり、少なくとも、そのための道筋を「最終意見」に盛り込むべきである。

第三 当事者として自己改革を担う法曹関係者、大学関係者への提言

一 最高裁について

審議会中間報告とその後の審議により、裁判官の給源の多様化、裁判官選任過程への国民参加、特例判事補制度の段階的廃止など、従来までのキャリア裁判官制度の改革にむけた方向性が明らかにされているが、このようなキャリア制度の見直しに対応した、新しい司法行政のあり方、なかんずく、民間人を重要なポジションに採用するなど、国民に開かれた最高裁事務総局の実現と、司法行政の分権化を実現する必要がある。

日本の司法を活性化し、国民や企業にとってより身近なものにするためには、中央集権的なコントロールはもはや適当ではなく、裁判所においても、各地方、各レベルが、独自に創意工夫を働かせる余地を認めることが重要である。

審議会は、すでに裁判官の任用について、国民が参加する選考、推薦委員会を中央・地方に設置することで合意しているが、それらの委員会は、裁判官の任用だけでなく、裁判官をどのポストにつけるかを定める補職をも対象とする必要がある。

具体的には、高裁単位で設置する委員会に補職についても担当させ、特定ポストへの応募者を考慮に入れ、補職について提案させるべきである。そして、最高裁判事の任命制度も現在の法曹三者・外交官等への人数の割当に拘泥することなく、真に適格な人物が任命されるよう、任命諮問委員会の活用などを工夫すべきである。

二 法務省について

国民に信頼される健全な検察官制度を構築するためには、検察審査会などにおける国民参加の強化に努めるとともに、検察官制度自体をより開放的なものにする必要がある。そのためには、裁判官の場合と同様に、検察官の「給源の多様化」を検討すべきである。

また、公益を適切に代表し、国民の期待に応える行政訴訟体制を構築する観点から、一連の行政改革の中で、大臣官房の中に組み込まれるかたちで、事実上、解体された法務省旧訟務局の位置づけを問い直し、行政訴訟担当セクションを法務省の中に復活・強化するか、もしくは、内閣府官房等のしかるべき場所に位置づけるなどの見直しを進めるべきである。

三 弁護士会について

弁護士会は、利用者である国民の立場からのアクセスをより容易にするために、①弁護士の専門分野を表示する「専門表示制度」の導入など、一層の自己改革に努力するとともに、②弁護士と隣接法律専門職種との協働を促進して、「ワンストップ・サービス」を実現し、③国民参加を強化した綱紀・懲戒制度を構築することによって弁護士倫理の遵守を保障して、業務の質を確保し、国民の大きな期待に応える体制を整備すべきである。

また、弁護士過疎の解消（公設事務所の設置など）、法科大学院への協力など、公益的任務の具体化に取り組み、とくに、「裁判官任官希望者リスト」を各地において早急に整備し、改革の具体化に備えるべきである。

四 大学関係者について

法科大学院は、研究者教員と実務家教員とが協力して、実務法曹となる者を教育するプラットフォーム・スクールであり、学問研究の成果を実務に直接注入できる機会をつく

り出すものであるとともに、学問研究も実務からの批判にさらされ、新たな法学の発展が期待される。

大学関係者は、高等教育機関である大学に、法曹養成を担う法科大学院の設置および運営の責務が委ねられることの意義を理解し、これまでの法学部教育の枠組みにとらわれることなく、その実現に真摯に取り組むべきである。とくに、社会経験をもつ者を含む、多様な人材を受入れようとする法科大学院は、現在の法学部の改革を必然とする側面があるが、法科大学院の設立は、入試に極端な比重がかかっている日本の教育制度全体の改革にもつなげる積極的な可能性を秘めていることを忘れてはならない。

このようなことを考えるとき、大学関係者には、あるべき法科大学院教育の内容、入学と選抜の方法等について、その具体的なイメージをできうるかぎり早急に国民に示さねばならない重い責務があり、国民の積極的な理解を得るための行動と方策を具体的に検討すべきである。

第四 国民そして企業へのメッセージ

司法制度改革は審議会の「最終意見」を受け、いよいよ、実行段階に移る。しかし、今般の司法制度改革を本当に成功させるためには、国民一人ひとりが「統治客体意識」から抜け出し、自律的で、かつ社会的責任を負った「統治主体」として、自由で公正な社会をつくりあげる覚悟と決意を持つ必要がある。

また、裁判沙汰を嫌い、不透明な解決を許容しがちな日本社会の体質や組織風土を克服し、企業や地域社会、国民生活のあらゆる領域の中で、「コンプライアンス」（法律やルールを守る）の意識をいかに育てていくかが問われている。審議会の「最終意見」がめざしている正義にかない、かつ迅速な紛争解決サービスを提供できる司法制度の実現もひとえに国民の決意にかかっている。

この意味で、審議会が育んだ改革のボールは、いままさに、国民の側になげ返されようとしている。今回、実現される見通しとなった国民の司法参加についても、裁判員としての指名があつたならば、この国の民主主義の担い手として積極的にその役割を果たす覚悟が求められる。また、企業は、そこに職を得る者がかりに裁判員に指名されたあかつきには、その職責をまっとうできるような環境整備を積極的に進める必要がある。

そして、国民一人ひとりの中に「コンプライアンス意識」を育み、利用者である国民が
主役となる新しい司法を創造するためにも、義務教育課程の中に「司法教育」を積極的に
取り込むべきである。

平成十二年五月四日

民間司法臨調