

## 第16回日本弁護士連合会市民会議議事録

日時：平成19年11月5日（月）16時30分～18時30分

場所：弁護士会館16階来賓室

出席者：（委員）

副議長 井手雅春（株式会社朝日新聞社大阪本社社会グループ次長）

片山善博（慶應義塾大学教授）

清原慶子（三鷹市長）

ダニエル・フット（東京大学法学政治学研究科教授）

土屋美明（社団法人共同通信社論説委員兼編集委員）

議長 中川英彦（前京都大学大学院教授）

宮本一子（財団法人日本消費者協会理事、社団法人日本消費生活  
アドバイザー・コンサルタント協会常任顧問）

吉永みち子（作家）

（日弁連）

会長 平山正剛

副会長 吉成昌之 藤田美津男 氏家和男 村上文男

事務総長 明賀英樹

事務次長 池田綾子 出井直樹 谷真人

広報室室長 佐々木文

説明者：伊東健次 弁護士業務改革委員会副委員長

以上 敬称略

### 議 事 内 容

#### 1. 開会

（池田事務次長）

それでは、第16回市民会議を始めさせていただきます。本日はお忙しい中をお集まり  
いただきましてありがとうございます。

それでは、最初に日弁連のほうの出席者を紹介させていただきます。順次向こう側から  
ご紹介いたします。佐々木広報室室長です。

（佐々木広報室室長）

佐々木です。

（池田事務次長）

それから氏家副会長です。

（氏家副会長）

副会長の氏家でございます。

(池田事務次長)

それから藤田副会長です。

(藤田副会長)

副会長の藤田です。初めて参加させていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

(吉成副会長)

吉成でございます。よろしくお願いいたします。

(平山会長)

平山でございます。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

伊東でございます。

(明賀事務総長)

事務総長の明賀でございます。いつもお世話になっております。

(村上副会長)

副会長の村上文男です。業務改革担当です。今日は初めて出席させていただきます。よろしくお願いいたします。

(出井事務次長)

事務次長の出井でございます。

(谷事務次長)

事務次長の谷でございます。

(池田事務次長)

それでは、今日の配付資料をご確認をお願いしたいと思います。事前配付としまして、「第15回弁護士業務改革シンポジウムアンケートのお願い」を資料86としてお配りしているかと思えます。それからアンケート結果というのが86-2という形で、これも事前配布でお送りしております。それから資料番号なしで「第15回日本弁護士連合会市民会議議事録(案)」というものを配りしております。それから市民会議委員の皆様にはまんが「裁判員になりましたPART2」というものがこの度発行されましたので、お配りさせていただいております。それから本日の配布資料といたしまして、片山委員のほうから「自治体と司法制度改革の意義」ということで、資料86-3が出されております。それから前後して申し訳ございませんが、資料84-4、「『裁判員制度への市民の積極的参加を実現するための要望書』案」というのを配りさせていただいております。これは事前に委員の方々にファクスでお送りさせていただいたものです。それからあとは机上配布になると思いますが、今朝の日本経済新聞の記事が本日のテーマに関連すると思われましたので配布させていただきました。配付資料のご案内は以上のとおりでございます。

では中川議長、進行をお願いいたします。

## 2. 開会の挨拶

(中川議長)

それでは委員の皆さん、お忙しい中ご出席いただきまして大変ありがとうございました。本日はちょっと急な時間変更がございまして、皆さんにご迷惑をかけたかと存じます。申し訳ございませんでした。なお、高木委員と松永委員が所用のためご欠席でございますので、ご了承をお願いいたします。

それでは第16回の市民会議を開会させていただきたいと思いますが、最初に平山会長から一言ご挨拶をいただきたいと思います。

## 3. 平山正剛日弁連会長挨拶

(平山会長)

委員の先生方におかれましては大変お忙しい中をお差し繰りいただきまして、今日も参加、ご指導いただくことに感謝いたします。ありがとうございます。今日は本年では最後になると思っております、この会議が終わりましたら懇親会をさせていただきたいと思っておりますので、ぜひご参加をいただきたいと思っております。

日頃大変ご努力いただきまして、日弁連も後から申し上げますけれども、きちんと相手にしてもらえる団体に成長してきたかな、成長しつつあるかなというふうに思っております、それは本当に先生方のご尽力のおかげでございまして、感謝をいたしております。

今日は「『裁判員制度への市民の積極的参加を実現するために』提言について」と議題がありますが、それからまた地方自治体と司法制度改革について発言をいただきます。この10月1日は法の日でございましたので、裁判員制度につきまして法曹三者で共同記者会見を行わせていただきました。また法曹三者の記念行事もさせていただきました。それから、その前に「論座」の10月号、11月号でトップ3座談会というのをさせていただきました、何としてもこの裁判員裁判を成功させなければいけない。それにはしっかり取り組んでいかなければいけない。そろそろ来年の後半には迫ってきたわけでございます。ということで取り組んでいるのでありますが、やはり二つ問題がございまして、市民の積極的参加の意義はどこにあるのだというところをおわかりいただかないといけないという問題がございまして、弁護士会にとりましては、裁判員裁判にしっかり対応できる研修はできているのか、するのかという問題、これが非常に大きな問題としてあると思っておりますので、そういう意味でも先生方からご指導をいただければと思っております。だんだんと裁判員制度の意義はわかっていただきつつあるように思うのですが、やはりなかなかうまくいかない状態もあるように思っておりますので、ぜひ先生方にこの辺について、この点をこうしたらいいのではないかとご指導を賜りたいと思っております。

それから、先週の10月13日から17日にシンガポールでIBA大会がございましたので参加いたしましたけれども、その場合の課題も三つございました。一つ目が法の支配

を社会の隅々に行き渡らせるということが世界の平和のために非常に重要なこと。二つ目は司法アクセスを保障する。すべての人々に司法アクセスをどう保障するか。そして三つ目が継続的研修です。弁護士がそういう中で活躍していくには継続的な研修が必要だと。フット先生がいつもおっしゃっております。そういうことが今世界の課題だということがわかりまして、われわれが今進めている先生方のご指導でやっていることも、非常に合っているのではないかとということでホッとしたりいたしました。やはり今後この件について、日弁連は全力を挙げてやっていかなければいけないなということを感じたりいたしました。

どうぞ今後も先生方には引き続いてこの委員をやっていただきたいと思っております、お願いできればなと思いますが、万一ここでお辞めいただくということがございましたら、本当にこれまでのご指導に感謝を申し上げまして、今後も引き続きご助言をいただきたいと思っております。

簡単でございますが以上でございます。ありがとうございました。

#### 4．議事録署名人の決定

(中川議長)

どうもありがとうございました。それでは議事録の署名人を決定したいと思います、順番から行きますと片山委員と宮本委員のお二人なのですが、よろしゅうございますか。お願いいたします。

#### 5．議事

##### 「裁判員制度への市民の積極的参加を実現するために」提言について

(中川議長)

それでは議題に入ります。お手元に配付されている議題のとおり進めていきたいと思いますが、よろしゅうございますか。

それではここにございます四つの議題を進めていきますが、まず第1に、裁判員制度への市民の積極的参加を実現するためにということについて提言をしようということで、前回ご決定をいただきまして、その提言内容につきまして原案を作成いたしました。井手副議長にも再度まとめていただきまして、事前に皆様にメール及びファクシミリで配付させていただいたものが本日お手元でございます84-4という資料でございます。ご一読いただいて、特にご意見も頂戴していないようでございますけれども、念のためにもう一回井手副議長からごく簡単にこの内容をお話しいただきまして、それで特別のご意見がなければこれでとりまとめさせていただきたいと、こういうふうに思っております。井手副議長、お願いいたします。

(井手副議長)

お手元にお配りさせていただいております要望書の案でございますが、先だって案のたたき台という形でお配りさせていただいたものは、この要望と理由がちょっと渾然一体となっていた形にもなっておりますので、その辺を少し議論を踏まえましてうえで、要望の内容と理由というのを分けたものでございます。

順序は基本的に前回のものを踏襲してございまして、1番目としては、裁判員制度に一般市民が参加することの積極的な意義をもっとわかりやすく広報して、前向きな参加意識を持てるようにしてほしいということでありまして。やはりややこしいことでも社会の進歩のためにやらねばならないことがあるのだということ、この裁判員になるということは義務でもあるのだけれども権利でもあるし、また、こうした司法の公正な法社会を実現するためには、やはり市民の参加と共働、共に働くということが不可欠であるということをお話した内容になっております。

2番目については、市民にとっては新しい義務ということになるわけですから、過剰な負担感というものが出ないように配慮すべきである。特に、結果的に一生背負うことになるこの守秘義務については、必要以上の拡大をもたらすことのないよう、そこをきちんと監視していただきたいという思いを込めております。

3番目は、それぞれに裁判員になる意欲はあったとしても、家庭の事情とか仕事の事情でなかなか対応し難いという方々がたくさんいらっしゃることは想定されます。そこに対する具体的な支援策について触れております。有給の特別休暇の創設は、これは会として企業に働きかけていただいたり、あるいは制度としてベビーシッターとか介護サービスの利用の支援策を考えてみてはどうかという内容です。

4番目は、裁判員裁判にもう一つ期待されている重要な事項は、冤罪の防止です。そのためにはこの制度が導入されるときに、やはり、この言葉は用語上は使っておりませんが、いわゆる取調べ過程の可視化、この点について全力で取引きしていただきたいということでありまして。

最後に、そうした裁判員になるであろう方々、あるいは候補者の方々には色々な不安・心配があると思います。そうした方々、またあるいは終わった後の方々の相談に応じる機関、こうしたものの設立をぜひ考えていただきたいという内容で、5項目に対応する理由等が4ページまでに書いております。簡単ではございますが、以上です。

(中川議長)

ありがとうございました。そういうことでございますけれども、特に委員の皆様からご意見の追加、あるいは修正その他はございますでしょうか。

(清原委員)

清原です。今日はこのようにまとめていただいて、私たちの議論の結果が要望書となりましたことは大変重要だというふうに思っています。私自身は、一般の市民の方とお話しておりますときに、もちろん時間的に最近になるに従って裁判員制度への理解というこ

とは深まっているのですけれども、具体的なことについてはなかなかお示しをしにくいので、映画でありますとか、あるいは模擬裁判的なものを展開していただいているわけですが、それにもなかなか触れ得ない方がいらっしゃいます。そうしたことで、今回この2007年11月5日時点でこのような要望書がまとまったわけですけれども、今後またこの制度の認知、あるいは具体的に今後実施されるに至って、その段階ごとにきっと見えてくる課題とか取組みの方向性というのはまた異なってくるかと思えます。その意味で現時点でこのようなポイントがまとめられたわけですが、今後もこの市民会議の中でさらに適宜にこの裁判員制度については意見交換をさせていただければありがたいと思えますし、その際に必要であればその時点で、また今回の要望書に即した活動について検証していただきますとともに、何らかのまた提案もさせていただければというふうに思います。ですから、今回の要望書は一つの端緒として意義があると思えますし、今後ぜひこの裁判員制度については特に重要視して、この会議でもテーマにさせていただければと。これはお願いでございます。どうもありがとうございます。

(中川議長)

今のご意見にはおそらくご異議は全くないと思えますし、おっしゃるとおりでございます。色々な重要な問題がこれから出てくると思えます。だから適宜やはりこの会議でそういう問題を掌握しまして、また議論していきたいということを一応申し合わせておきたいと思えますので、よろしく願いいたします。

それでは、この意見書につきましてはこれで確定していただきまして、私のほうから会長のほうに提出をさせていただきたいと思えます。日弁連としても、ぜひこの提言を踏まえまして、今後のお取組みに生かしていただきたいと思えますので、よろしく願いいたします。

(平山会長)

ありがとうございました。

(土屋委員)

ちょっと一言だけよろしいでしょうか。

(中川議長)

はい、どうぞ。

(土屋委員)

この要望案についての意見ではありませんが、ちょっと気になっていることが一つあるので、日弁連にお願いをしておきたいと思えます。裁判員になることに抵抗感を覚えたり、あるいは示したりする一つの理由として、重要な決定的な判断に關与することの心理的な負担だとか、そういうことがよく言われていますけれども、この間、富山の再審無罪事件がありまして、仮にああいった再審無罪になるような事案が裁判員裁判で起きてしまったときに、私が裁判員をやっていたら本当にたまらない気持ちになるだろうと思えます。そ

れから、おそらく元被告の方からは国家賠償の訴訟が起こされて、その中で判断をした人たちの故意過失といえますか、それが厳しく追及されるというようなことが想定されるわけですね。もしそういうことになると、なかなか裁判員って辛いものだなというだけではちょっと済まない問題が生まれるのではないかと気になっております。これは法制度をどう作るかという問題でもあると思うのですけれども、再審無罪になるような事案が起きたときの補償の制度ですね。これが今の刑事補償だけでいいかどうかという問題をもうちょっと法律家の間で考えていただくようなことはできないかなと感じます。特に精神的苦痛に対する慰謝料みたいなものというのは、1日幾らというふうにして、刑事補償で済む話ではないだろうという気がします。特に再審無罪となるような事案が起きてしまったときに、そのことで裁判員が苦しむといえますか、あの元被告人にいわれのない苦痛を与えてしまったということでも苦しむようなことが少しでも軽くなるように、そういう制度作りを補強する仕組みを検討していただけないかというふうに感じたりもしております。これは日弁連というよりは法務省だとか最高裁だとか、あちらに申し上げる類の話だとは思いますが、日弁連のほうからそういうケースをどうしたらいいかということで問題提起していただけないでしょうか。お願いします。

(平山会長)

これは、今の一般論としてはどういうふうになっていますか。

(谷事務次長)

刑事補償だけだと思います。

(出井事務次長)

特に裁判員だからといって加重されるとかは。

(谷事務次長)

ええ、加重されるとか、そういう制度にはまだなっていないと思います。

(平山会長)

今の土屋委員のお話のように、個人の裁判員に対して民事賠償なんて、できるのかな。

(土屋委員)

おそらく個人情報の開示しないことになっていますから、そういうことは起きないだろうとは思いますが、ただ、もし仮に本当にわかってしまって、あの人がこういうことを言っていたと、外に出るようなことがあれば、これは守秘義務違反で処罰されることになるかもしれないですけれども、それだけで済むのか。

(平山会長)

何か立法的な手当てをすることはあるのでしょうか。

(谷事務次長)

今でも個々の裁判で裁判官個人が訴えられるというようなケースはありますけれども、それで賠償を認められることは実際にはないです。

(土屋委員)

国に裁判の賠償を認めさせる。これは至難の業だと思いますし、おそらくほとんどだめだと思います。しかし、それはそういうことでいいのかということをおもひながら考えておられますので、むしろ無過失損害賠償というか、再審判決で無罪が確定したら、故意過失の有無を問わずに刑事補償法より上積みした補償・賠償を与えるというか、そういう法制度ができないかなと思っております。

(片山委員)

おっしゃるとおりです。その問題は、でも今の制度下でも起きている問題ですよ。今はその不安とリスクを全部裁判官が一身に背負っているわけですよ。それを今度裁判員のみんなで共有して社会を支えていきたいと思いますという意味のことがさっきここに書いておられたとおりだったのです。でも本来裁判員制度が導入されるからという問題ではないと思います。むしろ冤罪でそういう目に遭った人をどう救済するかという観点ではないかと思っております。

(井手副議長)

土屋委員のおっしゃったところは非常に重要な論点が含まれていると思ひまして、仮に再審無罪事件のような極端なケースでなくとも、一審有罪が高裁でひっくり返ることというのは、これはかなりあり得るわけで、そうしたときに有罪に賛成した裁判員の方々というのは相当な心的負担を負われることになるかもしれない。そういうケースも含めて、この5の相談機関というのはやはり必要になってくるのかなとも思うところです。

(平山会長)

そうですね。

(清原委員)

よろしいですか。無謬性というか、誤りなきことを求められても、今回の裁判員制度は一審のところがかかわるということで、それ以上というのはまた別の審理になるわけですよ。ですから、その啓発普及のときにも、この三審制の意義というのは変わらないわけで、一審に裁判員がかかわることの積極的意義というところをやはり、今土屋委員が指摘された問題性がありながらも、追及していかなければいけない論点だと思うのです。そのためにも、もし二審で覆った場合に、一審での判決に関して、それはそのとき最大限、精一杯公正さを保ったのだということをやはり認定し、保障していく社会でなければいけないと思うのです。一方で私は、今井手副議長が提案されたことは大事で、そうは言ひましても、ふつうの市民・国民はやはり自分の専門とはしていないこと、裁判員という日常的な職業とは違うことにかかわったときに、そのことがもたらす社会的な意義が大きすぎて、そしてそれがその後何らかの変動を生じたときには精神的なケアが必要になってくると言えます。ではその精神的ケアの役割をどこが果たすのかということは、色々な対応の仕方があると思うのです。でも少なくとも今回の要望書は、それを日弁連の皆様にお考ひい



ただけないかということであります。本来的にはひょっとしたら他の機関も検討するべきかもしれませんが、場合によっては今日の後半の片山委員のご議論の中にもあるのかもしれませんが、身近な自治体が司法権は持っていないわけですが、相談の何らかの対応を求められるのかもしれませんが。または、その担い手というのはひょっとしたらNPO団体が担当するかもしれませんが、可能性は広くあると思います。でも少なくとも日弁連の皆様の中でそういう機能を想定して、公正さを保つために不必要だとは思いますが、かかわった人がケアを必要とするときには書き込めるような機能をお考えいただけるのはありがたいかなと私も思います。

(中川議長)

ここに書いてありますこの案の趣旨はまさにそういうことでございまして、最も市民に近いと思われる日弁連に、裁判員の抱える色々な不利益をできるだけ緩和するような手段をお考えいただきたいと、そういうことでございます。精神面だけではないと思うのですね。実際にやってみると色々な問題が出てくると思いますけれども、そういうものをきめ細かくおやりいただいて、できるだけ市民の不安なり不満を減らす。ただ、私も片山委員が言われるように、これは裁判員になるということは、ある種の不利益を覚悟してくださいということでございますので、そういうものを全部なくするわけにはいかないわけですね。色々なものをできるだけ経験する必要は、それはもう当然ある問題ですから。抽象の議論をここで話してもあまり意味がないので、一般論としてそういう不利益の緩和ということをぜひお考えいただきたいと思います。

(宮本委員)

冤罪と反対の場合もあり得ると思うのです。心情的にはこの人がやったのだと思っても、検察側が出す証拠が不十分で、証拠に基づいてだとこれは立証できていないという場合は、やはりノーと言わざるを得ない。でも心情的に、あるいは一般の人たちは有罪ではないかと思うケースもあり得ると思うのですね。だから、ここに人を裁くことはしたくないと書いていますけれども、人を裁くのではなくて、検察側の証拠が十分であるか、それが立証できているか、疑いがないほどの立証ができているかどうかを判断するのだということをやったりどこかで一般の人たちに共通認識でなければ、裁判員というのは辛いものがあると思うのです。この間も出ていましたけれども、それを一般の人たちにわかるような方法でPRをしていただきたい。

(平山会長)

そうですね、おっしゃるとおりです。そこがまだわかりにくい点だと思います。それについては、刑事裁判は無罪推定の原則というものが有りますからやはり違うので、検察官のご主張が出される証拠がおかしければ、これは無罪というように判断をしていただきたいということをおっしゃっているのですけれども、まだやはり徹底していない。特に最近のシンポジウムなどで見ていると、同じことを三つの班でやらせると、有罪で刑が重い班と軽

い班と無罪の班が出てくるのですね。その中のやはり評議の部分の説明の仕方なんかで大分変わってくるのです。だからおっしゃるとおりです。ですから、そのところを先生方にも次の検討課題としてお出しいただきたい。審理の中で評議に市民が参加して十分な意見を言えるように、また間違わないように。やはりやり方によってすごく結論が違ってくる恐れがあるなど心配しております、そういう点でもぜひ市民感覚で今おっしゃったことを言っていて、そういう点を徹底してお話ししていくということが大事だと思いますので、ぜひお願いいたします。

(吉成副会長)

ちょっと補足で、よろしいですか。今の5項の関係なのですが、こういう裁判員経験者とか裁判員とか、あるいは裁判員候補者とか。この趣旨は、日弁連が例えば実際に交流会であるとか、あるいは相談であったりとか、そういったものの設立とか設置とか運営、そういったもののお手伝いをするというようなことも別に否定はされていないのかという点なのですが。そういう構想のようなことを考えるのはもちろんいいのですが、実際になかなかそれを作るとなると、誰かがとりあえずの核になってお手伝いをしないと難しいと思うのですが、それをやると後々まで尾を引いてしまうという感じもあるのですが、そこら辺のところは、できるだけ日弁連が抱えるようなものにすべきではないと思うのですが、多少のお手伝いをする、あるいは関与するというようなことは想定の内ということでよろしいのでしょうか。

(中川議長)

これはあまり細かくは議論していませんが、少なくとも日弁連がそういう方向を主導していただけないかという趣旨だと思っております。だから、自ら予算と人を投じてそういう組織を作っていただくのは、それは一番ありがたいのですが、必ずしもそうではなくて、色々な関係機関を統合して、そういう一つの相談窓口、あるいはセンターみたいなものを作っていただくなり、あるいは出てくる色々な問題についてのハンドブックというようなものを作っていただくなり、要するに日弁連が主導的にそういう働きかけをしていただけないでしょうかというのが最大公約数になっていると私は理解しております。

(平山会長)

だから「裁判員になりました」というまんがなどを作っておりますけれども、こういう中身について、裁判員候補者になった方がもうちょっと詳しく聞きたいというときの受け皿を作ってほしいという趣旨だと思います。それはぜひやらなければいけない。ただ問題は、この裁判員経験者同士の交流というのがなかなか色々難しい問題があるかなという気はいたしますけれども、それ以外の部分はもう心配いりませんよということを申し上げるような相談機関というのは必要であり、われわれが的確に対応しないといけないのではないかと思います。今直感的にそう思いますけれども、先生が心配したのもそういうことだと思います。

(吉成副会長)

そういうものを作るときに、いつの間にか日弁連の組織みたいになってしまうというのはどうなのかなという気がしました。あるいは、相談機関であれば別にいいのですけれども、裁判員の、特に経験した人たちが集まるような、そういったものについて、日弁連としてどういうスタンスで行ったらいいのかなと思ったときに、あまり取り込むというようなことはよくないのではないかと。だからといって何かしらやはりお手伝いをしなければ、そういうルールなり会議もなかなか現実問題としてできないだろう。そんなことをちょっと思ったものですからね。

(中川議長)

それでは、色々のご議論もあると思いますが、ただ今のようなご意見も将来的に踏まえまして、本議題はこれで確定させていただきたいと思います。よろしゅうございますか。

### 地方自治体と司法制度改革について

(中川議長)

それでは、次に本日のメインの議題でございます「地方自治体と司法制度改革について」に移りたいと思います。

まず、この問題につきましては、弁護士業務改革委員会の伊東健次副委員長から、資料86及び資料86-2、資料86-2というのは10月5日に開催されました第15回業務改革シンポジウムの第3分科会で配付されました「地方分権新時代と弁護士の役割～弁護士を活用した自治体法のあり方～」ということに関するアンケートの結果とその分析資料でございますけれども、それに基づきまして、日弁連の検討状況をまずご説明いただきたいと思っております。

伊東先生、お願いいたします。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

この資料は、10月5日に開催されましたシンポジウムで、第3分科会で配付をさせていただきました。今回この「地方分権新時代と弁護士の役割」ということでテーマを取り上げたのは、弁護士側の要因と同時に地方自治体側の要因もあるという認識から出発しております。それで、まず地方自治体側の要因としましては、平成11年に成立した地方分権一括法という法律のもとに地方自治法が改正され、それまで3割自治と呼ばれた機関委任事務を主体とした事務から地方公共団体独自の仕事になった。その際に地方と国は対等である、都道府県と市町村は対等であるという建前は、これはそれなりに素晴らしいことなのではございますけれども、現実問題として現場の職員の方たちというのは、今までやっていたルーチンワーク、これは全部皆さんしっかりおできになる。ところがそれ以外の例外的な事項が出てきた、新しい行政需要が出てきた、そのときにどう対応するかということでございます。今までであれば国なり都道府県なり上部団体に問い合わせればそれなりの答えが

返ってきた。それが今や国も仮に意見を言ったとしても、それはあくまでも国の担当者の参考意見であって、それを採用するかどうかは皆さんが自分の責任で自分で判断してくださいというふうに突き放している。では突き放されたときに、地方公共団体側がどこまで対応できるかという問題です。

東京とか大阪の大きな自治体、これはそれなりに人を抱えております。ですからそれなりに対応が可能でしょう。ところがそれ以外の大半の公共団体の職員の方というのは、入ったときから自分でものを考えるということではなくて、すべてお伺いを立てて、上の指示どおりに動く。そういう体制に慣らされてきていますから、例えば20年経った人が今さら自分で考えなさいと言われても、これはなかなか難しいと思います。

そこで、少なくとも法務的、法的な事項に関しては、これはわれわれ弁護士のほうがそれなりに研鑽は積んでいます。ただ、研鑽は積んでいますけれども、では弁護士側が自治体から相談を受けて、「はい」とその場で答えられるかということ、今の弁護士は残念ながらその能力を持っていません。持っていない理由というのは、これは今までの間、弁護士側が行政とかかわり合ってきたことというのは、おそらく審議会・審査会の委員、これはかなりの弁護士が就任しています。また行政委員会の委員。ただそこまでであって、日常の自治体の業務に関与していた弁護士はどれくらいいるかということ、おそらく全国を探しても10名いるかないかが現状だと思います。

なぜ今まで弁護士のほうが関与してこなかったのかということ、これは一つとして、4年前に行われた業務改革シンポジウムで、弁護士のほうからの検討結果として出ているのは、弁護士が自治体の日常業務や議会活動に関心を持っておらず、それらの実態をほとんど知らないということと、そのために行政法の考え方を知らないし、行政法関係の知識に乏しいという指摘がされました。ただ、1番目の自治体の日常業務や議会活動に関心を持っておらずというその実質なのですけれども、これはおそらく当時としてはほとんどの弁護士にとっては行政関係の仕事を扱うことに経済的なインセンティブが全くなかったのだろうと思います。

それからもう一つ、その次に行政法を知らないという。これは関与しなかったから知らないというのもあります。それと同時にもう一つ大きな理由として、旧司法試験で行政法が試験科目から外れてしまった。要するに司法試験を受けるときに行政法科目を受けている人間、それに受かってきている人間がある程度いれば、その人たちは基礎的な力はあるのです。ですからそこから先は早いのです。ところがそれが一切なくなってしまうところで、行政法に関心を持つ特に若い年代の弁護士はいなくなりました。

それに対して自治体側のほうが行政を利用しない理由。これもアンケートの中で出てきたのですけれども、三つほどありました。弁護士事務所が自治体庁舎の近くにない。これは全国的レベルでいったらそのとおりだろうと思います。ただ、平成15年度と今の時代はかなり違います。インターネット等を使えば、これは、距離は全く問題にならないと思

います。現に私自身、持っている顧問先の自治体で一番遠いところでは直線距離1000 km、1往復するのに1週間かかるという村を持っていますが、これがインターネットで何の支障もなく対応しております。2番目に弁護士費用が高いという指摘があります。これはおそらく費用対効果の問題だろうと思います。やはり自治体側からしてみても、やってみたら結果、高いなと感じるときと、こんな低い金額でやってみたらいいのかなと思うときと両方反応があるのだと思います。おそらく高いと思うのは、今まで弁護士がやってきた仕事というのは自治体にとってさほど重要性がなかった。おそらく後ろ向きの行政がやった後始末をやっていたということで、積極的な意味での関与がなかったのではなかろうかと思います。

それと3番目。これが一番大きかった理由なのですが、弁護士に相談しなくても、先例に従う、上司に聞く、都道府県や関係省庁に聞く、行政分野の出版物を調べれば十分わかる。これは確かに社会が動かない時代にはこれで通用したと思います。それと同時に、先ほど申し上げたように、国なり都道府県が対応してくれていれば大丈夫です。ただ、今は対応していただけないときになっている。この理由というのはおそらく無視できないだろう。そうすると、この弁護士側、それから自治体側の両方が持っている壁、これをどうやって取り除いていこうかということが今回のテーマです。

その取り除いていく一つの突破口ないしはツールとして三つほど提言させていただいたものの一つが債権管理。自治体を持っている資産。要するに要するに税金とか、そういう公法上の債権でない債権。これの処理をどうするかという問題です。それから外部監査。これは都道府県、政令指定都市中核市は義務化されています。それ以外のところは任意でやることになってはいますが、現状の自治法上の外部監査制度を取り入れると毎年1回やらなければいけない。そうすると公共団体の規模によっては、毎年1回やるだけの財政能力もなければ、それからそれだけの問題も抱えていないところもある。それをもっと簡便にできないかということで、任意の包括外部監査というのを提案させていただきました。

それから3番目に、これは岡山県弁護士会が現に実行しているものなのですが、住民と自治体との間で起きたトラブルを解決するADRを作っています。要するに、裁判所に持ち込まないで、自治体・住民が第三者的な立場で評価する弁護士を間に立てて問題を解決するという提案です。それで、今日は資料86-4で配られていると思いますが、たまたま本日の日本経済新聞で、この三つのうち、債権管理の問題と自治体と住民との間のトラブルに対する仲裁の話が出ております。

この二つに関しましては、お手元にお配りしました86-1、2でお渡ししております事前に行ったアンケート結果の中でも、各自治体はかなり関心を持っていらっしゃるようです。債権管理に関しては相当数の自治体が、これは何とかしなければいけないという意識を持つというところまでは来ています。ただ、それを実際に実行しようとしたときに、

今の自治体では処理すべき知識・経験がない。そこでそれに対して弁護士がその手助けをしていく。幸いなことに債権の管理という意味で言えば、弁護士にとっては非常に取り付きやすい分野です。普段民間の債権を扱っています。ただ民間の債権と違うところは、自治法上色々な縛りがある。その縛りのところをどう理解していくか。それと同時に、自治法の縛りがきつ過ぎるものですから、自治法だけを使っていたのでは、いつまで経っても公共団体の債権は処理できない。要するに公共団体の債権というのは、多くの場合は福祉目的とか、それぞれ行政目的をもって貸付をしているというものですから、民間の取引の中で発生した債権みたいに取り立てればいいというものではない。そのときに取り立てるべきか、そうでない処理にすべきかは、これはやはり弁護士のほうが客観的な判断においては優れていると。現にここで出ています江戸川区の例で言えば、これは実際に始めていますけれども、債務者の方を区役所にお呼びして、そこでどう返せますか、それからざっくばらんにあなたの今の経済状態はどのようなのですかという話の中で、例えばもう既に多重債務に陥っている方について、取り立てるのではなくて、もっと素早くきちんと破産して、もう一回身軽になって出直したらいかがですかというアドバイスをする。むろん払える人に対しては、これはきちっと払ってもらう。そのあたりの強弱をきちんと付けていくという方向でやっております。

それから、岡山で行いましたこの仲裁ですけれども、この新聞では1件和解が成立したという事例が出ています。これ以外にももう1件、実質成立はしなかったのですけれども、それまで市に対して色々クレームを付けていた方がこの仲裁に応じて出てきていただいて、そこでその方はその方なりの主張をされた。それに対して弁護士のほうが、それは法的にこうですよという説明をして、結局調停は成立しませんでしたけれども、その後全くクレームはなくなってきたという実績もございます。

それから3番目の外部監査のほうなのですが、これはシンポジウムの中で提案したわれわれのほう非常に反省したのは、包括外部監査制度にちょっとこだわりすぎた。それも一つの制度かもしれませんが、もっと簡便に公共団体の中で起きている問題について監査できないことをやっていけるということもあっていいのではなからうか。そうすればそれにかかる費用はかなり低廉なもので済む。

こういった三つのツールの中で弁護士が自治体が行っている行政というものをどういうものかを肌で理解してもらおう。それと同時に自治体側の職員の方たちが、弁護士というのは自分たちがやる行政の邪魔をする存在だという意識を消していただくということを目指しております。

業務改革委員会としましては、それだけではなくてもう一つ、このシンポジウムでは取り上げていませんけれども、自治体側に働きかけていきたいと思っているのは、司法制度改革でロースクールができてきた中で、ここでは自治体の職員の方も通うことが可能です。特に夜学タイプのロースクールであればそれは可能です。そこで若い職員の方を送り込ん

でいただいて、自前の法的能力を持った職員を養成していただきたい。これは別に創意工夫ではなくて、たまたまここで出井事務次長が教授をされていて、私が非常勤をやっている小さなロースクールがあるのですけれども、ここの1期生で区役所の職員の方が現職で勤めたままパスしています。その方は当然区の法務部のほうにお戻りになる予定です。ですから市町村であればそれぞれ法務担当にお戻りになられれば、それは立派な戦力となる。

それともう一つは、任期付公務員の制度ができます。これは公務員として終身雇うわけではなくて、3年なり5年なりの期間を区切って務める。その制度でいけば、全くの新人ではなくて、ある程度の経験のある弁護士を採用していく。そこで弁護士が自治体の中に入って、自治体の業務と一緒にやりながら、自分も習得しながら、自分の持っている法的知識を周りの職員に伝えていくという関係ができる。そうすれば、逆に今度は自治体が外部弁護士に仕事を外部委託する。今度は自治体はもうコントロールするのみ。やはり単なる丸投げではなくて、職員の方たちが自分たちでわかっている弁護士に頼む。そうすればこの弁護士が自分たちの要望・意図、これをきちんと理解して動いてくれているのだと。それが判断。それから、その弁護士がやった仕事に対する評価も当然できる。

そうしたときに、ここから先は弁護士側の発想になりますけれども、報酬が高いというクレーム、これが減ってくる。当然弁護士側も自治体側が自分たちの仕事に対する評価能力を持っていると思えば、そんな馬鹿な請求はまずは起こせない。当然担当した弁護士としては、自分がやった仕事の結果というのは自治体に対してこの程度の効果を与えているだろうということは当然予測できます。その予測できた中で請求というものが行われるのではなかろうかと思っております。

以上が今現在、日弁連の業務改革委員会の行政関係分野で考えていることでございます。以上です。

(中川議長)

ありがとうございます。ご質問などあると思えますけれども、ちょっと後にしまして、その前に片山委員からいただきました資料86-3に基づきまして、片山委員から行政側からのご意見といいますかご説明を頂戴したいと思います。

(片山委員)

私が今日用意したのは、地方自治体というものが司法制度改革とどう向き合うべきかというあるべき論です。あるべき論というのは、実際に地方自治体は司法制度改革には非常に暗いです。リテラシーがすごく低いです。司法制度改革の意義とか本質などをほとんど理解していないと思っていただこうが正しいです。ただ表面的には、例えば裁判員制度が導入されるというので住民が不安に思っているというような捉え方はしています。けれども、本来の我が国の社会の在り方を変えるという本質を持っている司法制度改革の意義は捉えていない。本来は捉えなければいけないのです。

というのは、さっきお話にありましたけれども、地方分権改革というのと司法制度改革

というのは実は表裏一体といいますか、社会の在り方を透明化してルールに従って行動するという意味では、実は平仄は非常に合っているのです。だから本当はしっかり寄り添う形で進むべきだと思うのですけれども、そういうリテラシーが低いということがあるので、そこでリテラシーが高まったとして、自治体はこういう観点で司法制度改革を捉えるべきではないかということでまとめたのが私のペーパーです。

その前に、今私は非常に興味深いお話を伺って、なるほどなと思ったり、ちょっと誤解があるなと思ったりして伺ったものですから、少し失礼ですけれども感想を申し上げさせていただきます。2000年から地方分権改革というのがスタートしているのです。従来、国・県・市町村というのは事実上も、それからある意味では制度上も上下関係があったのです。その上下関係のもとになるのがいわゆる機関委任事務というもので、これは民選の知事や市町村長がまるで各省の大臣の家来になるような、部下になるようなシステムが実はビルドインされていたのです。それが取り払われたものですから、国と県と市町村とは対等の立場になって、したがって国が県や市町村を規制しようとか縛ろうと思ったら、それは対国民に対するのと同じで、あくまでも法律で縛りなさい。官僚が通達とか行政指導で縛ってはいけませんよということになったのですね。

したがって、従来のように何か新しい問題が生じたときに、どうしましょうかといって従来は国のほうの本省なるものにお伺いを立てていた。市町村は県にお伺いを立てていた。これが実はもうその機能が活用できなくなって突き放されたから、そこで自分で考えなければいけない。これは理想的なのですが、実は全くそうになっていなくて、国は相変わらずお節介で、全然突き放さないです。むしろ取り込むのです。相変わらず自治体が考えなくてもいいように、考えさせないように、自分たちの言うことに従うように実は国もしているものですから、現実には市町村のほうも県のほうも困っていないのです。それをどうするかというのが実は一つ問題としてあります。

それからもう一つ。弁護士の皆さんが行政関係に暗いという話をおっしゃいました。確かにそういう面はあるのです。ですけれど、これは鶏と卵の関係で、実はニーズが少ないから、需要が少ないから、そのマーケットがないので暗いという面が私は大きいのだらうと思うのです。注文がどんどん来れば、弁護士の皆さんもそれはビジネスですからやられると思うのですけれども、従来自治体というのは、司法というものは忌避すべきものなのです。司法インフラを活用して自分たちのトラブルを解決していこうという意識はほとんどありません。ですから日々の行政は司法に行かないように行かないようにやるのが実は玄人のやることなのです。そういうときに、いやあ、もう住民との間でトラブルがあったらアンパイアに片づけてもらおうなんていうのは、もうエイリアンなのです。ですから裁判官はもちろん遠い存在ですけれども、弁護士さんというのは頼るべき存在とかパートナーではなく、弁護士が登場するというのは相手側から出てくるべきだから、自分たちを困らせる存在と認識しているのではないかと言われましたが、まさにそのとおりなので



すね。要するに裁判に持っていかないようにするというのが行政の妙技という面があるのですね。

それから、費用が高いというのはそれとも関係があるのですけれども、実はコスト意識が全然違って、役所は人件費に対するコスト意識はありません。というのは予算に出て来ないのです。予算は全部人件費でくるんでしまって、どこかほかのところにボンと計上されているから、ある分野での予算の中の人件費というコスト感覚がないのですね。だからいくら無能な職員が1人平均700万ぐらいもらっていて、それで法律問題に暗いから、ああでもないこうでもない時間ばかりかかって解決しない状態が続いていて、コストはかかっているのですけれど、その職員に関する人件費コスト意識は全然ないのです。そこに持ってきて弁護士を新たに頼むと、ええっ、200万円もかかるのか、えらい高いなという話になるのですが、実はそれを頼まないで、背後に一人当たり700万円の人件費が何人かかかっていても、ほとんどコスト意識がない。こういう倒錯した状況にあるのですね。だからそのところを、自治体なんかでも少し予算の編成方針も変えれば、人件費よりは弁護士コストのほうが安いですねということになるのですけどね。そういう問題があります。

あと首長と職員の間には大きな溝があります。例えばADRの問題にしても、それから債権の回収にしても、職員の中には面倒くさいことをやってくれるから楽だなと思う傾向があります。でもそれはその限りなのです。本当に司法制度改革の意義を理解して、それでルールに基づいてきちっと公正に処理しましょう、というのではなくて、自分たちが日々困っている、クレームから色々なことを言われたり、債権回収に応じてくれない。そういう面倒くさいことをアウトソースできれば楽ちんでいいなと思ってしまう。こういう問題がありますから、そこで積極的な回答が出てきておりますが、誤解をされるとちょっと認識違いになるのではないかな、というようなことを感想で申し上げました。失礼かとは思いますが。

そこで、ちょっと私が作成したメモを見ていただきたいのですが、地方分権の時代というのは、さっきも少し触れましたけれども、従来の中央集権の時代と大きく変わるのは何が変わるかという、それはルールに基づいて行動する、自治体がルールに基づいて自分で判断して責任を取っていくということ。これが地方分権の時代なのですね。従来の中央集権の時代というのは、すべからく国が行政指導を行い、国が一律に決めて、それに従っていれば自治体は免責される。だからお伺いを立てるということになるのですけれども。地方分権の時代というのは、要するに事前ルールを決めて、あとは事後チェックをしていくということになるわけです。ということは、さっき申し上げたように、司法制度改革で社会をそういうふうに変えていこうということと平仄は合っているのですね。ところが、それに対するリテラシーはかなり低いです。

それから、例えば弁護士が増えてといったときに自治体はどう捉えるかということ、今、

住民の弁護士に対するアクセスが非常に悪くて縁遠いので、弁護士が地域に増えれば、住民の皆さんが自分たちのトラブルを司法的解決に近付けることができるなという評価をする人はあまりいません。またややこしい弁護士が増えて、クレームの親方が増えるなどという捉え方のほうが実は多いと思っていたほうがいいですね。それは少し別にして、本来自治体ガリテラシーを高めたときに、どうその司法制度改革を捉えるかということをかいつまんでお話しをします。

一つは法曹が増えるということなのですが、私なんかは法曹過疎が解消するのは非常にいいと思います。やはり地域には法的トラブルを抱えた人はいっぱいいます。それが司法の場合には乗ってこないという事情があります。それを司法支援センターとか色々なところで今手立てを始めていますけれども、法曹が増えるというのは、特に法曹過疎の地域では私は朗報だろうと思います。住民の皆さんが抱えているトラブルをドロドロになるまで苦労するのではなくて、ある程度のところからあっさり司法的解決をしてもらって、また生業に励む、安心して生活をするという、そういう社会が望ましいと思います。そう自治体も捉えなければいけないと思います。

それから、この司法制度改革というのは自治体の運営を改善するチャンスだと思います。それは従来自治体をめぐる法的トラブルというのは、司法で解決するという生活習慣がありません。それを何とか政治的に解決しようとしたり、隠微な人間関係を通じて解決したりするという、その能力に長けた人が評価をされるという、こういう面がありましたけれども、この法的トラブルを司法で解決していくという、そういうチャンスだろうと思います。それは二重の意味があって、法曹が増えるからそれが可能になるという面もあるし、裁判が迅速になるとか、司法が縁遠いではなくて縁近くなる、身近になるという、そういう面です。私が知事のときに、それまでドロドロドロドロして困っていた問題を裁判で解決してもらってホッとしました。これはどんなことかという、ウラン残土訴訟と書いていますけれども、日本で初めて鳥取県と岡山県の県境のところにウランが出たのです。そこで当時の動燃事業団が鉱石を掘ったのですけれども、その後ウランは全部輸入になりましたから、採算が合わないということで、放ったらかしにして去っていったのです。そこに掘った後の土がいっぱい残っていて、住民側は剣呑で困るから早く除けてくれと言い、事業団も除けますと約束したのですが、10年経っても除けなかったわけです。それをどうするこうする、政治家に頼んだり、あれこれやっていたのですけれども埒があかない。

それで私が知事になってからあっさり裁判にしたわけです。県は原告適格がないのですけれども、自治会という住民団体を県が全面的にバックアップして、動燃事業団と訴訟をして、最高裁まで行って勝ちました。それで解決しました。10年以上だめだったのが最高裁までで3年ぐらいで解決しました。そういうことで、司法解決すればいかにスムーズにトラブルを解決するかという実践をしました。

それから、これは先ほどのお話にもありましたけれども、自治体の政策法務部門の強化

と法曹活用の可能性が強まってきた。これは非常に重要なことです。従来自治体は本当に考える力はないのです。自分で考えるのではなくてお伺いを立てる。そういう生活習慣でありましたけれども、これを自分で考える、自分で地域の課題というものを政策として具体化し、それで条例化するとか、そういう能力が問われます。これはさっきおっしゃったように、研修とか、それから職員が法曹資格を取るとか、色々な手法がありますけれども、法曹を内部化するというのも有力な手法になっていくと思います。今までは法曹は少ないですけれども、これからふえてくれば、自治体内に法曹に入ってもう、内部化するということが可能だろうと思います。

それから、併せて法律を主体的に解釈する。自治体にはこの習慣がないのです。すぐお伺いを本省なるものに頼るのです。法律は万人が解釈できるという、その原理原則がわかっていなくて、法律は所管官庁が有権解釈をするものだともみんな思っているのです。だから独自に解釈をする自信もないし、そういう生活習慣がないのです。これを変えていかなければいけない。そうすると、やはり法律に明るい法曹の人が内部ないし準内部にいるということが非常に重要になってくるだろうと思っています。

それから、さっきの話にあった債権の回収とか管理とか、これは具体的に出てきます。それから、あとは自治体の監査といいますが、コンプライアンスの内部点検をやはりやる必要があります。ただ、これも本当に自治体の首長も職員もこういうことをやるのがいいことだと思っている人はほとんどいません。みんな監査なんていうのは鬱陶しいばかりと思っています。だから外部監査も法律で決まっているからやらなければいけないというのは義務的には思っていますけれども、心底思っている首長も職員も多分いないと思ったほうが間違いないです。だからアンケートなんかは、後で説明があるかもしれませんが、二重基準でこれは書かれています。建前は外部監査をやるべきだ。だけど、やってもらいたくないなあと。多分それは結果から読み取れると思うのです。だから本当はちゃんと監査をして、そして体質を強化するというのをやらなければいけないのですけれども、そこまで実は意識が高くなっていません。私は知事的时候に入札制度が一番コンプライアンスにもとるといって不透明で、不公正の原因だということで、それを点検する委員会を作りました。そこには弁護士に入ってもらいました。弁護士でも、彼自身が「市民オンブズマン鳥取」で活動している弁護士がいたものですから、これが一番いいというので、みんなは嫌っていましたが、その人に入ってもらって、テキパキテキパキ捌いてもらったらスッキリしました。だから首長がそういう感覚を持てば、実は法曹を準内部化して透明化していくということは、作業としてはやれると思います。

実は自治体の監査の機能というのは非常に脆弱です。脆弱というか、二重基準です。監査をやらなければいけないのだけれども、自治法でやらなければいけないのだけれども、やってもらいたくないと。そして、まずいことほど人に頼まないで自前で処理をして、そっとそれをないことにしてしまうという、こういう行動様式なのです。まずいことは人が

ら見てもらって、きちんと指摘してもらって直すというのが、これが監査ですけれども、まずいことほど自分で調べてそっと処理するという、こういう精神構造ですから、これを変えなければいけないのですね。今、正直に言って、日本では自治体の監査のうち本体の監査委員は機能していません。そこに外部監査を持ってきたのですが、やはり屋上屋なのです。監査委員を頼むのは首長ですから、あまり首長が困るようなことを外部監査が指摘したらもう頼まれぬ。これは弁護士の皆さんは他に仕事一杯あすので、そういう人はあまりいないと思いますけれども、司法書士や税理士の人も外部監査委員をやれるのですね。だから少し外部監査の質も劣化しているのではないかなという気が私はしています。

次が、司法制度改革で私が評価しているのは、司法面で行政が優越的なポジションではなくて、国民と対等なプレーヤーにちょっと近づいたなと思って評価しています。これは行政事件訴訟法などが改正されて、原告適格が拡大するとか、それから義務付け訴訟が可能になったとか、これは非常に私は高く評価しています。よくこんなのが各省協議をクリアしてこういう法律ができたなと思って評価しています。各省は多分意味がわからなかったと思うのです。だから通ったのだと思います。官僚のこのリテラシーの低さに感謝しております。これで何が起こるかという、要するに国賠訴訟などはもう典型的ですけれども、これまで行政は正しいという前提で何かをやる。文句のある人は言ってきなさい、その上で点検して、直すべきところは直してあげますよというように、行政は非常に優越的なポジションです。今でもそれは残っていますけれども、ある程度それが少し対等なポジションに変わってきたなということで、これは評価しています。この点はもっと生かさなければいけないと思います。

それから、飛び飛びになるのですけれども、自治体は各種法律相談業務を今一生懸命やっています。それは例えば架空債務の請求だとかクレサラ事件だとか、色々弱いところにしわ寄せが来ていますから、これを何とかしなければいけない。でも一般の住民にとって弁護士は非常に縁遠い、コストが高いということがあるものですから、自治体が市民相談ということをやっているのですね。この機能は随分増えています。これからも増える傾向にあります。これが弁護士会とかそういうところとよく提携してやれば質的にも高まるのではないかと。というのは相談業務をやっている人たちが必ずしも法的知識が十分とはいえません。処遇もそんなによくない。正直言って、悪いです。そういうところに難しい問題が絡んでくると、もうやはりアップアップするのですね。ですから処遇を上げて優秀な人を揃えるということも重要なのですけれども、けどやはり高度なことが来ますから、弁護士会等と連携を図るということが必要だろうと思います。ちょっと心配しているのは、司法支援センターが各地にできたら、自治体が今までやっていた相談業務をこれでもうやらなくていいのだというふうに誤解される自治体が結構あるのですね、財政難ですから。そうならないようにしなければいけないと思います。

裁判員制度は、これは私は前にもお話ししたと思うのですけれども、さっき言ったように、今まで裁判官が人を裁くというその不安とかリスクとか、そういうものを全部独占していた。これはやはり社会全体で共有しなければいけないと思うのです。これが民主主義だと思うのです。嫌なこともみんな支えなければいけない。そういう面を自治体も理解しなければいけないのですけれども、そういうリテラシーはほとんど皆無です。ただ、高齢者を中心に裁判員になったら怖いという不安があるので、少なくともこれの不安解消というのはやはり自治体が積極的にやらなければいけないと思っています。

A D Rとの関係もありまして、これは今自治体自体がA D Rをやっているのです。A D Rとは言っていませんけれども、裁判外の他の選択肢である紛争解決ツールというのがあるのです。例えば労働委員会。これは労働紛争で調停とか斡旋とかをやっていますけれども、今度新しくできるA D Rの制度とこの既存の、今までA D Rが認められていなかった時代にできあがった自治体独自の、自治体が専権事項として持っていたA D Rとの関係をどう整理していくのかというのは、これは一つの重要なテーマだろうと思います。

あとは最後に、司法教育をもっと自治体やらなければいけない。教育は、中学や高校で公民の時間などでやっていますけれども、実は制度論しかやっていません。機構論しかやっていません。我が国は三権分立で、司法の場合で言うと最高裁を頂点に高等裁判所があつてとか、それから違憲立法審査権があつてとか、そういうことはやっていますけれども、自分がいざ法的トラブルに巻き込まれたときに、司法をどう活用して自分の権利を守っていくのかとか、他人の権利を尊重していくのかという意味での、市民としての司法を活用する教育は何もやっていません。だから大学の法学部で法律を学んだ人でも、架空債務の請求が来たらオロオロしてどうしたらいいかわからないということになりかねないのです。

私の知り合いで、県の法制執務について一番の責任者をやった人がいるのです。その人が無造作に何億円という保証債務の判子を押してしまった、そういう事件があつたのです。そして、オタオタしている。なぜあなたはこんなものに押したのですかと言ったら、形式的なものだと思ひましてと言われるのです。ところが債務保証しているのですね、何億円という。要するに自分が法的にどう行動したらいいとか、法的トラブルに巻き込まれたときにどう身を処したらいいかなんていうことは、何も実は教えていないのが我が国の中等教育から大学教育までの司法教育なのです。これを変えなければいけないので、中学・高校の司法教育というのは自治体の仕事ですから、地方自治体がもう少し本当の意味の司法教育をやらなければいけないと思うのです。

こんな問題意識を実は私がかねがね知事をやりながら持ってありまして、司法制度改革で法務省の検討会などにも、中途段階ではありましたが、実はこんな話を申し上げたりしたこともありました。今、自治体に対してもこういう問題意識を持って司法制度改革というものを捉えなければいけませんよという、そういう行脚をしたりしているところです。

ぜひ皆さん方も自治体に接するとき、自治体はやはりこういう捉え方をしなければいけないのだという前提でアプローチをされると違ってくるのではないかなと思います。現状ではADRのアプローチと、それから債権回収のアプローチと、もう一つは外部監査のアプローチです。それはそれでいいのですけれども、自治体から見ると非常に断片的なアプローチのされ方になるものですから、ぜひその背後にある司法制度改革の意義というものから説き起こすぐらいのことをされると、中には理解を深める職員も首長さんもある程度出てくるのではないかという気がしています。

(平山会長)

やはりそのとおりだと思いますよね。こっちのほうも積極的に進めていただきたいですね。

(片山委員)

司法を活用すれば自治体がすごく楽になるという、そういう感覚がないのですよ。自分らだけで苦労して、まずい結果を出して叩かれるということをやっているのですね。本当はトラブルになったら、もうきちんと透明化して、理は尽くすけれどもあとはアンパイアに任せましょうということになったら、自治体の職員も首長もすごく楽なのですよね。でもそこがだめなのです。やはり裁判沙汰にはしないようにしようとかですね。要するに裁判になったら負けることがありますよね。相対的な問題ですから。ところが役所は無謬主義ですから、絶対に負けちゃいけないと思うのです。だから絶対に負けちゃいけないという人は裁判を利用しないのですよ。裁判したら負ける可能性がある。そこを了解しないのですよ、なかなか。だから議会でも否決されるということは絶対了解しないのですよね。だから羽交い締めにするぐらい根回しをするのですよ。そういう体質を変えていかなければいけないという面では、私はこの司法制度改革というのは、非常に地方自治の実態を変えるビッグチャンスだと思っております。

(中川議長)

なかなか大変なお話をいただいたようですけれども、委員の皆さんからご質問とかご意見はありますでしょうか。あまり時間がないものですから、どうぞご自由にご発言ください。何か非常にこう波長が合うというか。

(片山委員)

合います、私は。

(中川議長)

そういうことがありますよね。

(片山委員)

私は合いますけど、ほとんどの首長は合いません。

(中川議長)

そこが多分問題なのですね。

(片山委員)

そうです、そこが一番問題なのです。清原委員みたいな人はめずらしいですよ。

(中川議長)

他の皆様の方はいかがでしょうか。僕も一つだけ質問があるのですが、自治体というその包括的な言葉なのですけど、こういうリーガルサービスを必要とする自治体のレベルというのはどのレベルなのでしょう。行政単位というのは色々ずっと下までありますよね。どの辺を今考えておけばいいのでしょうか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今、片山先生のほうからもご指摘があったように、必要だという認識を持っている自治体、これはかなり大規模な自治体です。それで、もっと必要という意識を持っているべき、現実に必要になっているにもかかわらず、必要でないと思っているところというのは、やはり人口規模で言えば数万から20万ぐらいの自治体かなと思います。

(中川議長)

ということは、具体的に言いますと、何々町ぐらいの感じでしょうか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

いや、市にありますね。町だとかなり大規模な町になります。

(中川議長)

市レベルなのですね。

(片山委員)

私の感覚で言いますと、本当に必要なのは規模の小さい自治体なのです。東京都なんかは法曹というか、その専門家が結構いるのです。県レベルでもある程度、何人かいます。県によって違うのですが。一番この法的なりテラシーが低いのは市町村で、特に町村ですね。だから彼らがどうするかというと、すぐ県に聞くのです。そして、県の言うとおりにするんですね。だからいつまで経っても自分で考える力とか地方分権の生活習慣は身に付かないですね。だから本当は一番法曹の援助を借りてしかるべきなのは町村ですね。ところが問題の所在すらあまりわかっていない人たちが多いですから、いなくてもいいやという話になるのですけどね。

それからあとは市民相談というちょっと別の分野で言うと、これはもう全国どこでもそうです。これは相談案件は都市に多いのですけど、田舎にないかということ、田舎のおばあちゃんとかも架空債務の請求をされて困っているのですよ。だけど問題が顕在化してないだけなのです。だから市民相談も全国どこでも本当は必要なのです。その際にただ町村単位で市民相談しなさいといっても、これは無理ですから、市民相談のレベルになるとある程度以上の市がやり、町村は県がカバーするというぐらいがいいのかなと思いますよ。

(中川議長)

町村の数ですが、どれぐらいになるのですか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今は自治体の数が1800ぐらいですね。ですから、市町村まで入れてしまえば、それこそ弁護士の力をさほど必要としないのは都府、それから指定都市のいくつかと、それ以外はほとんど必要になるのではないかと思います。

(中川議長)

大変な数ですね。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今、片山先生からお話が出たのは、東京都の場合には、一応私ももともと東京都の法務部門にいた人間なので、中身のほうはある程度わかっていたつもりなのですが、やはり今はもっと逆行して、要するに法務部門を縮小しています。ですから従前は、部の中に有資格者が多いときは12、3名はいたのですが、今職員ですと1人か2人、あとは任期付が2、3名ほどいらっしゃるというような状態になっています。東京都が一番先に走っていただかないと、どうしても他の公共団体はついて行きますので。

(片山委員)

あとニーズで言いますと、私は、本当は地方議会の事務局にも、専属でなくてもいいのですが、顧問弁護士とかがいなければいけないと思うのです。もうこっちのほうがもっとリテラシーが低いのです。本来議会は立法機関であり、かつ、法的なチェック機関ですから、執行機関に対するチェックが一つの役割です。執行機関がやっていることに対して法的にそれが正しいのかどうかチェックしなければいけない。でも正しいのかと当の相手に聞いているのが今の現状なのです。執行機関の役人は正しいと言うに決まっていますよ。それを客観的に対抗軸として、本当に執行機関がやっていることが正しいのかどうかをチェックするには、自前の知的拠点が要するのですね。それは今は事務局に調査部門というのがあるが、貧弱なのです。そこにやはり法曹の方が何らかの形でおられれば、執行機関に対するチェック能力というのは俄然高まると思います。それは多分東京都にも議会にはいないと思うのですね。もしいれば、あの外形標準課税のような憲法違反の条例が本当はできたりしていません。

(井手副議長)

今年春に大阪府の議会で、いわゆる政務調査費、これをめぐって市民団体が8億円ほど違法に支出されているから返せという監査請求をしたのです。監査委員のうち2人は府議で、しかももう1人も府議の縁者ということだったから、外部監査にかけた。そうしたら、ここは大阪弁護士会の播磨さんという元副会長の方が中心になってやられたのですが、3億円から違法な支出であるから返せと言ったわけです。とにかくいい加減な制度で、毎月60万円近いお金がほとんど領収書も要らないと。項目ごとにこれが幾らと書いて出せばいいという非常にいい加減な制度だったのですが、それを弁護士の目できちんとチェックしていくと、訴えに対して8億円でしたけど、3億円からが違法な支出であるから



返しなさいと。これが今かなりの部分が返されています。一部まだ抵抗していらっしゃる方はいらっしゃいますけれども、実際にお金が返った上に、府議会のほうが、今度は領収書も1円単位で取ってちゃんと公開もしますよという改革案までまとめるというところまで来た。委任してからその辺の改革案がまとまるまで4か月ほどしかかからなかった。たった4か月でこれが一気に動いたわけです。

こういうことを見ると、法曹が自治体、特に議会ですね。今片山委員がおっしゃった議会のチェックの中にも入っていくことは非常に大きいと思います。こういうこともぜひ広めていただくといいのかなとは思いますが。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

各公共団体と懇談会という形で年に2、3回やっているのですけれども、その中にはやはり対議会の懇談会も開催しております。ただ、ご指摘のとおりあまり反応がよくないという。

(片山委員)

国会なんかもそうなのですよ。国会も衆参に法制局はありますけどね、もうみんなそれは内部の官僚集団ですから、本当に憲法と照らし合わせて、今立法しようとしているこの法案というものは憲法と照らし合わせて妥当しているかどうかなんてチェックはしないのです。そういうのを法曹だからできるのかどうかわかりませんが、もっとそういう原理主義的な点検なども本当はやらなければいけないのですね。地方議会は国会よりもっと悪いですから、全然法的な点検なんかはしないでそのまま通したりしますから、やはり議会のほうにもっと法的リテラシーを高める装置・仕掛けが必要だと思うのですね。

(村上副会長)

よろしいでしょうか。先ほど行政が弁護士をどう考えているかというお話が出ましたし、弁護士のほうの問題点も指摘されたのですけれども、私たちとしては今はもうそういう議論をするときではなくて、さらにそれを実践に移すときではないかと思っています。そして、実践に移すためには、やはり弁護士を理解してもらい、私たちも行政を理解する、こういう作業が必要ではないかと思っています。私は愛知県弁護士会の会長でもあるので、愛知県ではこういうようなことをやっているのですけど、こんな感じというのはどうなのでしょう。そういう思想のもとに、まず行政の人の研修をやる。これは無料でやってあげましょう。そこで透明性だとか公平性が行政は必要ですよ、そのことが市民にプラスになってきますよ、町民にプラスになってくるのですよ。それで町民や市民が喜んでくれれば行政の皆さんへの評価も高まるのですよと。だから無料でやりますよということで、弁護士がクレーマーではないということを、こういう存在ですよということでお話しして、今それを何回か行ってあります。それほど集まらないと思っていたのですが140名くらい集まって行いました。

今度は具体的に多重債務の問題が出てきたものですから、多重債務の中で協議会を作っ

て、その多重債務の勉強会をやりましょうということで、各市町村に対して、やりたいところについては弁護士がそこへ出張して、これもまた無料なんですけど、無料で行って、そこで自治体の職員の皆さんにこういうことだとお伝えをしました。先ほど片山先生が言われたように、もう仕事がたくさん増えるのは嫌だ、仕事になるようなことは嫌だという発想が非常に強いのですけれども、今は多重債務でどうしてもやらざるを得ない、やる必要があるということで、それに乗っかってきている。私たちはこの多重債務の問題を切り口にして、弁護士というのはこういうのだよ、皆さんと同じ方向性を持っているのですよというような形で進んでいきたい。

今回のこのシンポジウムでも、外部監査についてのキーワードは、弁護士会が能動的にやっていく。今まで受動的にしていたものが、ニーズもふえますから、能動的にしていくということがキーワードだと。外部監査についても弁護士はこんな外部監査をしますよということで、愛知県では各自治体を回ってこういうことをやりますよということで、書面を持って回りました。それが功を奏したのか、豊田だったでしょうか、やってもらうということで今一つ取りましたけれども、能動的にやる。私債権についても、まだそれはやっていないのですけれども、勉強会とかをやって、こんなに溜めておくと会社だったらもう大変なことになりますよというような意識のもとにやっているというようなことです。そういうような形でやっていこうかなと思っているのですが、その方向性というのは、片山先生が携わった方向性から見てやはりそれは問題だといったご指摘や、あるいはそういう方向性というものをちょっと教えていただければありがたい。

(片山委員)

それは私は間違っていないと思います。失礼ですけどね、行政があまり司法の役割とかそれを理解していないときに働きかけていって門を開くという啓蒙活動としては意味があると思います。ただ問題は、例えば首長さんが非常に暗かったら職員は挫折してしまうのですね。例えば透明性が行政に重要ですよ。それできちっと監査したり、法的に処理しなければいけませんよ。これはわかりますよね。それで行動していったら、実は首長のまずい点に行き当たる。監査をしたら首長のやっているまずいことに行き当たるという話になったときに、正義感に燃えて首長の悪いところを指摘したら、その職員は途端にまずい立場になるとか、そういうことになりかねないのです。日本の自治体の首長というのはダブルスタンダードが多いですから、透明性が重要だ、情報公開が重要だと言っていますけど、自分のことは別よとみんな思っていますから。だから首長に差し障りがあるときには職員が行き詰まるのですね。

例えばこれはどこか東北の県の知事で、率先して自分の交際費は全部ホームページに掲載する人がいたのです。私はそれを見て露悪趣味だなと思いましたね。そんなものは情報公開請求があったら出せばいいけれども、これとこれを使いましたよ、飲み会に使いましたよなんて、ホームページに掲載するまでもないでしょう。ところがやった方がいるので

す。ほおっと思っていました。でもその人は結局自分の本当の交際費は裏金で土地開発公社から出していたんですね。そういうダブルスタンダードを職員はよく知っているのですよ、うちの首長はダブルスタンダードだなど。そうすると、勉強会で職員が話を伺って、それはそうだと。それは正義感に燃える職員は多いですから。だけどもあと内部を見ると、そこでうんざりするという、そういうことがあるのです。

ですから、私は本当にやろうと思ったら、もうちょっとやはり距離を置いてやられたほうがいいと思います。例えば貸金がいっぱいたまっていますねと。これをどうするのですかといったときに、困るでしょうというアプローチですよ、今は。そうじゃなくて、どうしたんだ、こんな放ったらかしているのは怠慢ではないか、だったら責任ある者が責任をとれと言える制度があるのですよ。これは住民監査請求という制度があるのですね。その仕組みを活用して突っついたほうが多分性根は変わると思いますね。そうすると尻に火がついて、自分たちの怠慢を指摘されて、自分たちが損害賠償しなければいけないという羽目に陥る可能性があるのですよ。そうしたら必死になります。

(村上副会長)

弁護士って嫌な人だねとか言われませんか。

(片山委員)

嫌な人だと言われますよ。でもね、それをやるのが、職員からは嫌な人だと思われても、市民からはいいことをやってくれますねということになるのです。だからミッションといいますか、だれのためにやるかといったときに、職員のためではなくて市民のためですから、嫌がられてもやるというのが弁護士の務めではないでしょうか。

(村上副会長)

市民も巻き込んでやるということでしょうかね。

(片山委員)

そうです。住民監査請求という1人からでもできる追及のツールがあるのです。そういうのを使われれば、もう何年も何年も大量に債権の回収を怠っているような奴は動かすことができるんですよ。あなたのせいだよということになりますから。みんな自分のせいじゃないと思うから暢気に構えているのです。ところが、アメリカから入ってきたタックスペイヤーズシュートということで住民監査請求があるのですよ。最後は住民訴訟という訴訟まで行くのです。それで突っけば、もう動かざるを得ないですね。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今の片山先生がおっしゃったとおりなのですが、おそらく一般に行政・自治体の責める側に立った弁護士に対して、行政は信用しないでしょう。

(片山委員)

それはだから首長のリテラシー次第ですね。私はもう県に対していっぱい訴訟してくる鳥取の市民オンブズマンの代表の弁護士さんがいるのですが、この人は本当にありがた

かったです。それは県と訴訟するときの相手の代理人ですよ。だけど行政のことをどんどん見てくれるのですよ。それで悪いところを指摘してくれるのです。だから非常にありがたいかったです。ただ、そういうふうに受け取る首長は殆どいないと思いますね。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

弁護士会のスタンスとしましては、当然われわれみたいに自治体側に付いて自治体を変えていこうというグループも必要です。同時に、自治体を攻める側の弁護士・グループ、これも絶対必要です。両方いて初めて成り立ちます。

(片山委員)

そう思いますね。ちなみに鳥取県でも鳥取県弁護士会と県との間で、常に相談する、意見交換する場を持ってきたのです。例えば司法制度改革についてどうするか、裁判員制度についてどうするか。そうすると裁判員なんかの普及の手段が弁護士会は会報ぐらいしかあまりありませんから。だったら県のほうが県政だよりとか色々広報媒体を持っていますから、そこで全面的にやりましょうとか、そんなことをしたりしています。それから、さっき言いましたけれども、司法教育などについて弁護士会に協力をしてもらい高等学校に行ってもらおうとか、それから消費生活センターに、これらはもちろん有償ですけど、弁護士に月に何回か来てもらって、相談員が悩んでいるようなこと、これを相談できるような仕組みを作るとか、色々なことを日常的に相談できるような仕組みを作ったのですよね。これは非常に重要です。ただ、一方ではやはり突っつく機能も必要だろうと思いますけどね。

(中川議長)

片山先生の話聞いていまして、30年、40年前の会社を思い出しました。臭いものには蓋をすとか、できるだけ仕事をしないと、それから上に依存して、自分はもの考えない、決めないと。今はそんなことをしたらすぐつぶれるわけですから、随分これは変わりましたよね。それはなぜ変わったのかと思って考えてみますと、結局は競争なのです。企業の場合は競争がありますから、それをやっているとつぶれてしまいます。だからもう上から下まで全部次第に入れ替わって、今は全く反対。そういう面で見ますと、自治体の地方分権が進んでいるのはある程度の競争関係というものが出てくるはずだし、あるいはその競争意識を逆に利用して、例えば地方自体の法科度と言うのですか、その法科の度合いがどういう具合になっているのかということ調べてみるとかして、わが自治体だけではなくて、他はどうなっているのかというインフォメーション、情報をインプットするというようなやり方というのはないのでしょうか。

(片山委員)

それはあるのですけれども、総務省なんか例えば各県とか各自治体の資料を取ってそれを比較するとかはやるのですけれども、やはりそれは中央集権的なのです。自前でそれが起こらないのですよ。だから国に体裁よく報告したところは見栄えよくなるという傾

向になりがちです。本当は自治体内部でそういう動きが起こらないといけないですね。それをやるのが本当の議会なのですけど、日本の議会はそういう機能をほとんど果たしませんから、それが今苦慮しているところなのですね。本当は議会がきちっと検査をし、調査をし、監査もしということをやらなければいけないのですが、ちょっと議会の質が高くないですから。だから私はこれから議会の質を高めるにはどうすればいいのか、今の選挙制度で選ばれている人たちではないような人たちが選ばれてくるような選挙制度にするにはどうすればいいのかということが一つの課題だと思うのですね。

もう一つは、やはり市民が自治体をチェックするツールが幾つもありますから、それを法律に明るい人たちがサポートをしながらチェックをしていくという、そういうことが大きな力になるのではないかなと思いますけどね。

(井手副議長)

本当に企業もそうですが、自治体もつぶれる時代ですから、そういう需要は多分あると思うのですよね。やはり大阪市なんか、まさに市民オンブズマンの辻先生なんかを内部に入れて改革の委員にしたわけです。それも大阪市もこのまま放っておいたら、本当につぶれかねないというような危機感があったのだと思います。ただ市町村レベルで言うと、見たくない現実は見ないというところも結構多いと思うのですが、そういう人たちの意識を変えるには、例えば「お試し監査」みたいな外部監査というのはできないですかね。要は一定規模以外のところは1回目は弁護士会が無料でやりますよと。一回ちょっと試してみたらどうですかと。

(片山委員)

それでね、そこで非常にいい成果が出たと。こんな悪いところがいっぱいありましたねと言うと、二度と頼まれないとなります。だから本当に首長がちゃんと監査してもらって、それで非違事項が出てきたら、よかった、これで改善できたと、それだけの意識を持った首長でないといけませんよね。

さっき言われたように、夕張が倒産しましたよね。実質倒産ですから。あんなのは監査委員がしっかり監査したら随分早いうちに見抜けているのですよ。ではあれだけになって、歴代の監査委員が責任を問われるかという、何も問われていないんですよ。あれは例えば弁護士が監査委員をやっていたら多分世間の笑い者になると思うのですよ。それが監査を一生懸命やろうというモチベーションになる。だからああいうときに弁護士さんがやっていたら、ああいういい加減な監査はしなかったと思います。あの監査委員はだれがやったか知りませんが、全然表に出てこないし、責任も問われない。それはやはりおかしいと思うのですね。やはりそれだけの社会的な評価を受けて、失敗したら社会的な制裁を受けるような人がああいうポジションに就くべきだと思うのですね。

(中川議長)

弁護士内部の数が非常に少ないと今おっしゃいましたけれども、その関心などは少し上

がりつつあるのですか。あるいは上げようとする努力をされているのでしょうか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

法曹人口が増えたせいかどうかは知りませんが、ここへ来て関心を持つ弁護士がかなり増えています。ですから東京だけではなくて、地方の弁護士会のいくつかはかなり積極的に動き出しています。今日明日というわけにはいきませんが、あと何年かあれば、ある程度の数は確保できるかなと。

(中川議長)

司法試験の問題も復活しましたしね。

(村上副会長)

包括外部監査についても研修ということで、テレビ研修でみんなに伝えて、そこで色々なノウハウを導入しようという動きもあります。

先ほど中川先生が言われたことについて少しお話しします。市民オンブズマンが各監査をしたところの通信簿というか、成績を付けて発表しているのですね。これは各自治体は知らないよと言っているようなのですが、実はしっかり見て、自分のところはどういう評価をされているかということをしごく知っている。これは弁護士会がやっているわけではありませんが、弁護士を中心として市民を巻き込んだ形で、成績などを付けることによって、あそこあそこは違うのだと、すごい気にするらしいのですね。それはおっしゃった中身の一つにもなるのかなというような感じがあります。

(片山委員)

気にするところも多いですけどね、蛙の面に小便のところも多いですよ。毎回枠外とか、評価の対象外などと酷評されていても一向に改めようとしていない。東京都なんかそうですけど、岡山県なんか非常に低い。ほとんどが蛙の面に小便ですよ。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

岡山はおかげさまで今年変わりますよ。

(片山委員)

変わりますか。そうですか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

非常に評判が悪いということで。

(片山委員)

そうなのですか。やはり気にされたのですか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

はい。

(土屋委員)

職員の養成ですね。できれば法曹資格を持った人が地方自治体の職員になったり、大きな自治体の場合にはいたほうがいいと私も思うのですが、それも系統的なというか、そ

ういう養成システムがもっとできていけばいいのではないかというふうに思うのですけど。  
(片山委員)

それはありませんね。今自治体は、職員は例えば技術職と事務職とあって、事務職は大卒で法律か経済を履修した人を採るのですね。それを色々な部署に回すんです、ジェネラリストと称して。その中の一部の人だけを法曹資格を持たせるような、そういう研修体系はないのですね。だからそうなればいいのですけど、多分私はなかなかそれは今の自治体だったらそこまで踏み切らないと思うのですよ。そうすると一番手っ取り早くということ、さっき言われたのですけど、期限付き任用制度というのができたのですね。5年なら5年と。そこで給与体系は全く別にして、弁護士さんを職員として雇って、それで3年なら3年、5年なら5年やってもらって、よければ延長すればいいし。そういう仕組みを活用するのがいいのかなという気がしますけどね。

(土屋委員)

そのあたりの養成の仕組みみたいなものをもっと議論してもいいと思います。

(片山委員)

多分養成しても、弁護士資格を取ったら、とんずらしますよ。だって自治体の職員の給与体系と弁護士の給与とは経済的に全然違います。だからそれは我慢しませんね。ではさっきのどこかの区で職員が弁護士資格を取って、それを相当高給を保証してやるのがどうか。それはいいのですけど、今度はもう妬みですね。だから多分居づらくなるのではないかという気がしますね。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今のお話ですけれども、今の特別区の人事事務組合、それから東京都の法務もそうなのですけれども、特別な給与は出していません。ふつうの職員より2号俸高いだけです。

(片山委員)

それはいつまでも我慢できないと思いますよ。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

いや、例えば東京都の場合ですと、仕事の種類がおもしろいですから。10年とかやれば、それはキャリアでその後は食べていけます。

(片山委員)

そうなのですか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

けどそういう仕事のおもしろみがなければ、やっぱり経済的なものがないとなかなか定着しないと思います。

(土屋委員)

法科大学院ができたときに、中央官庁の財務省だとか経産省のキャリアの方が休職して行ったというケースが幾つかあるのです。2年から3年。大体既修の方ですから2年間。

その間役所のほうは休職ですから、終われば戻るということで、法科大学院のほうで勉強してまた戻る。法曹資格を取ったかどうかは知りませんが、何人かそういう方はいらっしゃると思います。だから中央官庁はそういう需要もおそらくあるのだらうと思います。戻れば仕事もあるし。問題は自治体ですね。自治体はそういう感じの休職制度とかはどうなのでしょうか。

(片山委員)

それはできます。

(土屋委員)

そのかわり法曹資格を取って戻ってきたら、何年かは自治体で働いてくれ、自治体法務をやってくれという、そういうのはどんな仕組みが考えられますか。

(片山委員)

できますけどね、辞めるときにそれを縛って羽交い締めにする制度がないですよ。それは国の場合でも実はそれで戻った人が引き抜きにあっています。ヘッドハンティング。国税なんかでも、例えば国際租税などをやる人は今実は企業から引く手あまたなんですよ。一生懸命養成して勉強させて資格を取らせて、それでヘッドハンティングにあうという。国税も悩んでいるんですけど。だから10年間は絶対辞めたらいけない、辞めたら身を滅ぼすほどの損害賠償を払うとか、そういうのがあれば別です。

(中川議長)

どうも今のお話を聞いていますと、理解と主張、意識の問題が非常に大きいということになるのですが、そこら辺を本当に動かしていくようにするには、何が一番必要なのでしょうか。

(片山委員)

それはもういい人を選ぶに限ります。ですから有権者の市民リテラシーというのが非常に重要だと思います。迂遠なようでも。そう思いますね。

(中川議長)

そこへ戻るわけですね。

(吉永委員)

田舎に行くほど市民の中に裁判沙汰という言葉があって、司法に何かを任せることは悪いことをしたような、そういう意識が地方に行くほど強くあるのではないかというふうに思うのです。それが何かネックになっている。でも今伺っていると、結局司法改革を成功するというには相当地方分権を成功することとリンクをしているわけで、これが失敗するとこっちもうまくいかないということになりますよね。やはりこういうのは、すごくこういうことがいっぱい出てくるのが、こういう形もある、こういうことが評価をされているという何かモデルプラン、これを市民が見ることで変わっていくと思います。だからモデルケースをうまく広報していくことも必要だと思うのですね。今色々な地方で



問題が起きたときにどこに駆け込むかということ、マスコミに来るんですよ。司法よりマスコミからやってもらいたいという。政務調査費の問題もそうだし、セクハラ問題もそうだったりとか、色々な人のトラブルも。ここを介在させないと、えらい面倒くさいことになる。ただ、マスコミもそのときにはワーストと行きますけど、その後引いてしまった後にどうなっているんだろうというのはとても不安なんです。だから、すごく回りくどいやり方なのかもしれないけど、司法というものをそんなに悪いことではないというか、そのことにかかわった人間が胡散臭い人間だとか、そういう意識をまず市民から変えていくというような方策が必要だと思います。ただ、今は色々なことが同時に動いているので、うまくかみ合えば、そこから何か土壌が変わっていくという可能性もあるのかなというふうに思います。伺っていて、何か絶望的になってきますよね。

(片山委員)

私はね、絶望していただくために言ったのではなくて、こういう現状ですからね。こういう現状をやはりきちっと客観的に把握したうえでこれからどうしなければいけないかということが重要なのです。それは究極いい人を選んでいくということなんですけどね。たださっきもちょっと言いましたけど、幾つかツールがありますから、改善をさせる、動かす動因になるツールがありますから、そういうものをやはりもっと広めて、それをもっと積極的に活用していく。例えば情報公開の請求一つとっても大きなツールになるのですよ。それから行政手続法とか行政手続条例とかありますけど、こういうツールを活用すること。これも簡便にできますけどね。こんなことでも大きく動くんですよ。ところがそういうのがあるなんて政府も自治体もみんな嫌だから広報しないのです。例えば法律でも国に請願法なんてあるんですよ。請願法なんて今はほとんど忘れ去られた法律ですけどね。実はそういう法律があって、国民一人ひとりが請願できるんですよ。憲法と一緒にできた法律なんです。私はこれは民主主義の象徴的な法律だと思うのですけれども、これはほとんど死に体になっている。政府が広報しませんから。天皇陛下に請願できるという制度があるんですよ。天皇陛下に請願するときはこうやりなさいと書いてありますよ。だれも知りませんけどね。それが昭和22年に実は天皇陛下に請願ができるという制度を我が国は作ってあるのです。ただどうも国民主権とか地方自治体の主権在民というのがなるべく動かないように動かないように今まで運用してきているのです。これをやはり変えるという意識を法曹の皆さんも市民も持たなければいけないと思います。

(中川議長)

行政と市民を直接つなぐ制度ですよ。そういう切り口の何かPRみたいなものは日本はどこかあるのでしょうか。

(片山委員)

それが無いのですよ。それが、ですから吉永委員が言われたようにマスコミだったり、それから非常に特異なケースで出てくる筋金入りの市民の団体があって、そこが例外的に

やっていることはありますが、日常的に何かそれがスムーズに動いていくという仕組みがないのですよね。それが本当はNPOだったり政党だったりしなければいけないのですが、そういう自由結社みたいなものが日本は極端に不活発で、シンクタンクにしても何かの団体にしても、ほとんど御上の意向のかかったものが多いのですよね。だからそこで市民の力は途絶えてしまうのですね。

(中川議長)

日弁連のお仕事じゃないでしょうか。

(片山委員)

それを個人的に各地で市民オンブズマンでやられている弁護士がおられるということで、これは私は非常に評価していいと思うんですけどね。

(フット委員)

弁護士に相談する重要性を理解してもらうためのもう一つの手段が訴訟で負けることです。訴訟で負けて、ああなるほど、もっと早めに相談すればこういう訴訟にならなかったという、そういう意識になれば、事前のコンプライアンスであったり、問題を回避するために弁護士に相談する文化は生まれてくるかもしれません。ですからいつも訴訟で負けるのでは弁護士は敵だという意識につながりますが、そういう敵に対立するためにまた別の弁護士に相談するという文化が生まれてくるかもしれません。これについて、まさにアメリカの場合は、私がロースクールに入る前ですのもうほぼ30年前ですが、私は地元の小さな週刊新聞で少しの間記者をしていたのですが、そのとき、数千人、五、六千人ぐらいの小さな市でしたけれども、教育委員会には必ず弁護士に外部委託していました。その教育委員会も、あるいは都市計画に関しても必ず弁護士に相談していました。その相談した理由は色々ありますが、中には相談して訴訟にならないようなものもありましたが、訴訟の可能性を念頭に置いていたからこそ、弁護士に相談していたのではないかと思います。

ちなみに、その経験を考えますと、行政法だけではなく、例えば教育法ですとか、かなりそういう専門分野における専門的な知識を備えてなければいけないだろうとは思いますが、日本でもそういう時代になりつつあるのでしょうか。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

先ほど行政法と一言で言ってしまったけれども、この分野というのは今フット先生がおっしゃられたように教育法も含めて色々な分野があります。ですから私などはある程度行政関係も専門にやっていますけれども、全体で言えばおそらく1割ぐらいしか知らないと思います。あとの部分はもしかすると弁護士とか法律家が一切触ったことがない法律というのはあるのだろうと思います。結構有名な法律で港湾法という法律があるのですが、この法律は立法担当者による解説書すらないので。そうすると、あとは条文を読んで考えるしかないという世界もありますので、そういうところは当然専門にやっている弁護士も学者もいません。そういう分野はまだいくらでもありますので、そういう意味では弁護

士側からすると未開拓の分野ですから、非常にこの先いい市場になるかとは思っているところですよ。

(村上副会長)

今は人数が増えてきましたので、弁護士がこれから生き残りをかけるには、先生がおっしゃいました専門化というのが重要だと思いますし、もう一つは総合化だと思うんですね。総合化と専門化がやはり私たち弁護士に求められているのではないかと私自身はそんな感じがしています。今言われた専門家が色々なところで専門化していかないと、市民の質の高いニーズに応えられないということで、やはり質の高いニーズに応えるために、前回研修のお話があったようですけれども、それをさらに進めて専門化していく。そういう意識はあると思います。

(藤田副会長)

私は札幌弁護士会所属なのですが、北海道の幾つかの自治体の顧問をやっておりますけれども、以前は行政訴訟の対応がメインだったのですが、この頃は私債権の回収ですとか不動産競売や仮差押えなどということもやっておりまして、やはりだんだん変わってきたのだなと思います。それから自治体とは若干違いますけれども、独立行政法人もまだまだ弁護士が働く場があるのではないかなと思います。これからの課題かなと思っています。

(吉永委員)

子どものときの教育で、色々な司法のことを少し教わりますが、理念と仕組みだけなのはですね。実際の実務のところにはタッチする道は全く教えられていない。今色々サラ金なんかのCMを見ていても、「ご利用は計画的に」と言っていますが、あんなものは何の役にも立たなくて、「困ったら法テラスへ」と法テラスの電話番号の一つでも書いておいてくれたほうがよっぽどありがたいですし、それによって司法が身近に近づくんですけど、そういう道が本当にはないのですよ。だからそういうことをしていけば、やはり行政も市民ももっともっと近づいていけるし、近づいていけば、行政が弁護士会とタッグを組んでということもそんなに大きな決意を持たなくてもできるようになるのではないかという気がします。そういうことを同時にやっていかないと、みんなそこまでわからない人たちが出て、そこからまた教育しようといったって、なかなか難しいような気がしますよね。

(氏家副会長)

私も仙台でわりと行政事件をやっている方かもしれませんが、結局オンブズマンの活動が活発な関係で、色々自治体が訴えられるのですよ。それがきっかけになって自治体が顧問を置いたり、あとは議会も相手方になったりしますので、そういうことをきっかけとして弁護士との付き合いとかできているということもあります。そういう意味では行政事件訴訟法が使いやすくなってきているんですけど、まだまだこれは使われていない。別に訴訟社会にするという意味ではなくて、本当に間違いのあるものについては、やはりそういうツールを使っていくことがやはり弁護士を育てることに必要だと思います。今ま

では事件が少ないものですから、自治体から頼まれるほうも教育問題にかかわれば教育の研究をして、建築問題にかかわれば建築問題をやっ、1人で色々なことをやっているところがあるんですね。それがある程度数が増えるとあれもこれも対応できないので、だから色々な人がかかわってくるような形になるだろうなと思います。そういう意味で、やはりツールが色々ある中で活用されていないなと思います。ツールをそういう色々な形で、色々な面で活用していくことが、弁護士が行政法の事件にかかわってくる大きなきっかけになってくるのではないかという感じはします。そういう意味では片山先生が言われたことと同じようなことになりませけれども。

(井手副議長)

そういう顧問の弁護士の先生方も、訴訟対応とかトラブル対応だけではなくて、顧問になったら内部をコンプライアンスの観点から変えていくというような、そういう活動が何かできていければなとも思います。そういう形で自治体の市長とか職員を教育するといったらおこがましいですけれども、意識を変えていくということを念頭に置いて顧問になっていかれることも考えていってもいいのではないかと思います。

(氏家副会長)

それは色々な場面であると思いますね。こういう訴訟を出された場合はどう対応するか、あるいはこういう訴訟を出さずかさないかの場面でかわりますので、そういう形は現にあるだろうと思います。ただ、それはまだそれほど大きな数にはなっていないのかもしれませんが。

(井手副議長)

そもそも訴訟を起こされないような行政になるにはどうしたらいいのかみたいな、根本的なところも対応してほしいですね。

(藤田副会長)

要は自治体と多少長く付き合っているとだんだんそんなふうになってまいりまして、職員が頻繁に打合せ・相談にまいります。必ずしも訴訟案件でなくて今度こういうことをしようと思うのだけどうでしょうかと。非常に印象に残っていますのは、北海道なものですから、農業が非常に大事でして、遺伝子組換農業をやることについて、北海道は届け出と許可制を採用しました。それをやるのが果たしていいかどうかと。その条例を作るときも関与させてもらいました。やはり多少長くかかっていると、色々必要が出てくるのかなと思います。ただ、急にはちょっと難しいでしょうかね。

(伊東弁護士業務改革委員会副委員長)

今、先生がおっしゃったとおり、やはり弁護士が自治体側から信用されること、これが一番だと思います。そうでない限りこれから何かやろうという相談はまず来ないです。それからもう一つは、事後対応の訴訟をやってもそうなのですが、行政側の代理人が被告になった事件というものは勝てばいいというものではないと思うのですね。しかし単

に負けてはだめです。やはり負け筋の事件で負けたときに、裁判所に対してここで負けさせてくれるならいいですよというシグナルを送り続けないと。そうすると判決で負けると、次に行政は裁判所がこう言っているのだからということで改革がしやすいのです。

(中川議長)

どうもこれは議論が尽きないですね。ただよくわかりました。行政側としてやる弁護士と、外から行政を改革する方と、両方いなければいけない。特に市民サイドの教育といたしますか、行政に対する姿勢をやはり示さなくてはならない。そのためにはこれは相当色々な広報・PRが必要だということはわかりましたね。

### 第17回市民会議日程について

(中川議長)

時間が来ましたので、この議論はこれぐらいにいたします。次が2月でございますが、皆様のご都合を伺いますと、8名の方がご参加可能でございますので、次回は2月18日の月曜日、午後2時から4時ということにさせていただきたいと思っておりますけれども、よろしゅうございますか。

### 今後のテーマについて

(中川議長)

それと次回以降の議題で、特にこういうことをという何かアイデアなりご希望なりはございますでしょうか。先ほどちょっと井手副議長とお話ししてまして、今のお話にも出ていたのですが、一つは弁護士過疎・偏在といいますか、弁護士の地域偏在の問題。これは前にも1回やったことはあるのですけれども、今現状はどういうふうになっているのか、それから今後の問題はどうかということ一つ議題としたらどうか。それからもう一つは法教育。さっき吉永さんが言われましたけど、低学年、学年というよりはむしろ国民の目線に立った法教育ですね。これは法務省あたりも考えているようですけれども、実際どういう内容でどういうふうにするのが一番いいのかという問題を一度取り上げたらどうかという、そんな漠然とした話をしていたのですけれども。その他に何かございましたらぜひお出してください。

(平山会長)

過疎問題は非常に適時の問題ですね。この問題をわれわれ弁護士会だけで解決するのは難しいのですね。なぜ過疎なのか。つまりアクセスの保障がなぜ行われていないかということ进行分析していただかないと、われわれはぜひすべての地域を賄いたいと思っておりますけれども、どれだけ必要なかということもどうもわからない。そういう意味で、今後の法曹人口と大きな関係がありまして、ぜひ市民の側からのアンケートとか色々なことをやっていただくと、非常にわれわれにとっては素晴らしい成果を挙げることができるので

はないかと期待しております。どういう立場からやっていただくかは別といたしましてぜひ取り上げていただきたいと思います。非常に時期がいいと思います。非常に大きな問題になってくる。

(中川議長)

日弁連でも少しそういう対策的な課題はされているのですね。

(平山会長)

もう行っております。今は三つの政策ということで、日本司法支援センターのスタッフ弁護士が配置される。それから今までやってきました公設事務所的なもの。その他に今度は経済的支援で、定着弁護士という制度を設けました。三つの柱を立ててやっているというふうにしておりますけれども、どこまでやれば過疎問題が解決したと言えるのかということについては考え方は色々ございますし、その程度でいいのではないかという考え方、いや、これでは足りないよというような考えがありますので、そのあたりを先生方の立場から、まだ弁護士が足りないのではないか、もういいのではないかというようにご点検ただけですと非常にありがたい。われわれの気持ちとは全然別の角度から分析していただけたらありがたいなと期待いたしております。

(宮本委員)

一つだけ。私もどのようにして皆さんとこういうような検討ができるかわからないのですが、先ほど法の支配とおっしゃいましたね。これは久しぶりに聞く言葉で、日本ではあまりこういう概念が定着していないのではないかとずっと思ってきたものですから。それと吉永委員がおっしゃった、訴訟嫌い、裁判嫌い、これにみな関連づくと思います。そこで法律扶助・訴訟扶助制度の問題を私は一度外国との比較で取り上げてほしいなと置いていたのです。

(平山会長)

そうなんですよ。すごくいい視点だと私も思っています。やはり司法アクセスの保障というのと法の支配はある意味ではイコールだと思うのです。法の支配はやはり上から権力が支配するのではなくて、下から市民がきちっと権利を主張できるような体制を作っていくことですので、司法アクセスの保障が大切です。しかしこれは今、裁判沙汰などをやるように誤解されている部分がありますので、そうじゃないのだということをやはりわかってもらうには、そういう研究して提言していただければ非常にありがたい。

(中川議長)

確かに法律扶助の問題は実態があまり明らかではないですよ。特に諸外国との比較で日本がどの程度のところに議論があるのか。

(平山会長)

低いですよ。全然低いです。

(中川議長)

内容の問題もありますしね。ご提案ありがとうございました。それでは次回は、会長もそうおっしゃっていますし、過疎問題を検討したいと思います。その次ぐらいにまた宮本委員のご提案を検討したいと思います。

(平山会長)

そうですね。非常にいいことです。

(井手副議長)

大きくは、やはり司法アクセスとなりますね。

(中川議長)

そうですね、司法アクセスですね。

(井手副議長)

連続性もあろうかと思えますし。

(中川議長)

それでは次々回の議題はそういうことにさせていただきます、本日はこれで全部一応終わったこととなります。どうもありがとうございました。

## その他

(中川議長)

11月末をもちまして、大変残念なのですけれども、土屋委員が任期満了ということになり、この会議からは去られることになりました。いつも大変具体的なご提言をいただきてありがたかったのですが、大変残念に思います。けれども、当初から土屋委員はずっとやっていただいたということで、ちょっと一言ご挨拶いただけますか。

(土屋委員)

非常に重要な裁判員制度という制度づくりに関与した人間として、その制度がどうできていくのに関心を持って見守っていかねばいけないというのはずっと感じていることなのですが、2期で4年間やらせていただいて、何か私の発想もちょっとパターン化してきているなということを自分なりに感じたりもしていますので、ぜひ新しい発想で新鮮な提案ができる方を連れてきて、市民会議をもっと活性化していただいたほうがいいのではないかというふうに感じましてお願いしました。私のほうはもう市民会議のホームページで肩書きが変わっておりまして、論説委員室の仕事はそのまま引き続きやっていますが、一たん定年退社という手続が取られて、その後はプロ野球の選手ではありませんけれども1年契約の選手になっております。私自身の区切りを迎えていることもありまして、これが頃合いなのかなというふうに考えました。

市民会議というのは大変勉強になる場でもありまして、この会議での色々な提言というのが実際行政だとか色々なものを動かしていく陰の力になっているのではないかと密かに思っております。そういう役割をぜひこれからも果たしていただきたいと思えます。

以上で挨拶とさせていただきます。

(平山会長)

会長といたしましては、ぜひ裁判員制度が立ち上がるまでというふうに願っておりますけれども、なかなか難しいということです。裁判員制度のある意味では生みの親です。今後もひとつ色々ご助言をお願いしたいと思います。本当にありがとうございました。

(中川議長)

後任はまだご検討中と聞いておりますので、ぜひ土屋委員なみの方を探していただきたいと思います。

## 6 閉会

(中川議長)

それでは、これで終わらせていただきます。

(池田事務次長)

ありがとうございました。7時から懇親会を行います。

(平山会長)

ありがとうございました。

- 了 -