

第 28 回日本弁護士連合会市民会議議事録

日時：平成 22 年 12 月 6 日（月）10 時 00 分～12 時 00 分

場所：弁護士会館 16 階来賓室

出席者：（委員）

副議長 豊 秀一（朝日新聞東京本社社会グループ次長）
長見 萬里野（全国消費者協会連合会事務局長）
北川 正恭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）
清原 慶子（三鷹市長）
古賀 伸明（日本労働組合総連合会会長）
ダニエル・フット（東京大学法学政治学研究科教授）
松永 真理（バンダイ社外取締役）

（日弁連）

会 長 宇都宮 健児
副会長 我妻 崇
事務総長 海渡 雄一
事務次長 椋嶋 裕之、森 徹、相原 佳子、岡田 理樹、市毛 由美子
広報室囑託 柴田 亮子
法曹養成対策室囑託 池田 雅子
地方自治のあり方と弁護士の役割に関する検討WG事務局長 出井 直樹
前事務総長 丸島 俊介

以上 敬称略

1 開会

（椋嶋事務次長）

それでは、定刻になりましたので、第 28 回日弁連市民会議を始めさせていただきます。

前回お話しさせていただきましたが、議長をされていた片山委員が総務大臣に就任されまして、委員欠員が出ましたので、今回から北川正恭早稲田大学大学院公共経営研究科教授に委員としてご就任いただくことになりました。後ほど北川委員には就任のご挨拶をいただきたいと思います。

本日、3つの議題を設定させていただいておりますが、その関係で日弁連の出席者のメンバーがおりますので、日弁連側の出席者から簡単に自己紹介をお願いしたいと思います。市毛次長からお願いできますか。

（市毛事務次長）

9月から次長になりました市毛と申します。今回市民会議2回目です。楽しみにしております。よろしく申し上げます。

(岡田事務次長)

同じく事務次長の岡田でございます。よろしくお願いいたします。

(椋嶋事務次長)

担当事務次長の椋嶋です。よろしくお願いいたします。

(我妻副会長)

副会長の我妻と申します。よろしくお願いいたします。

(海渡事務総長)

事務総長の海渡でございます。よろしくお願いいたします。

(宇都宮会長)

会長の宇都宮です。よろしくお願いいたします。

(出井事務局長)

地方自治に関するワーキンググループの事務局長をしております出井でございます。よろしくお願いいたします。

(丸島前事務総長)

3月まで事務総長をしております、市民会議の皆さまには大変お世話になりました。今日は、司法改革の審議会意見書についてお話するという事で加わっております。よろしくお願いいたします。

(池田法曹養成対策室囑託)

法曹養成対策室囑託の池田と申します。よろしくお願いいたします。

(柴田広報室囑託)

広報室囑託の柴田と申します。よろしくお願いいたします。

(椋嶋事務次長)

今回も、事前に資料を発送させていただいております。それから若干の当日配布の資料がございますので、簡単に資料説明をさせていただきたいと思っております。

事前送付の資料の議題1、2、3と書いてある、合本された資料が基本の資料になります。議題1、法曹養成制度の現状と課題について。議題2、弁護士の地方自治への参画について。議題3、司法制度改革審議会意見書について(第29回市民会議に向けて)という資料でございます。

開いていただいて資料28-1、これは今日ご議論いただく上での簡単なレジュメを作成させていただきました。それと別になっております前回は配付させていただいた法曹養成の現状と課題という色つきのポンチ絵のようなもの。これを合わせて議題1の資料とさせていただきます。

それから、議題2の関係では、2/23、3/23、後ほど説明をさせていただきます日弁連の中での議論状況についてのレジュメ。それから4/23、5/23。4/23が日弁連の現在の把握している法曹有資格者の登用状況についてというものでございます。それから5/23については、神奈川県が任期付職員に弁護士を初めて採用したという資料です。

別刷りで資料 28-2-3、「地方分権って簡単に言うな」という、WEDGE という雑誌の記事。それから、資料 28-2-4 は地方公務員月報から、地方自治体への法曹の活用ということに関して、何人かの執筆者で連載がなされておりましたので、その資料をつけさせていただきます。

それから、資料 28-3 は、これは 2001 年の 6 月 12 日に取りまとめがなされた司法制度改革審議会の意見書の目次を 6/23 から 10/23 まで付けさせていただきました。

それから、12/23 以下、文字が小さくて、また非常に詳細なもので大変恐縮でございますけれども、これは現在日弁連内部で事務的に取りまとめております、司法制度改革審議会の意見書というものがどういう内容のもので、それに基づいてどういう改革が実現をしているのか。それに照らして意見書の提言というのがどのくらい達成されているのかというものを整理したものであります。併せて、同審議会意見書との関係で、日弁連が公にしている意見というものを関連意見書という形で付けているものでございまして、これは全体を通読いただくというのはなかなか難しいかと思っておりますけれども、何かの論点に関して審議会意見書がどうなっていて、それに対して何が実現して、日弁連はその点に関してどういっているのだろうかということを学んでいただく際にはご参考になるかなと思っております。

それからあとは、前回の市民会議についての日弁連新聞の記事。それから、前回の市民会議の議事録案というものを配付させていただいております。

資料説明は以上でございますが、併せて今日、委員の皆さまのお机のところに、弁護士白書 2010 年版というものを配付させていただきました。この弁護士白書も発行を始めてもうすぐ 10 年になりますが、弁護士に関する様々な統計資料というものが、かなり整ってきたかと思っております。また、毎回この白書で特集を組んでおりますが、今回は特集 2 つです。1 つは、「公害・環境問題における 40 年の軌跡と将来戦略」。日弁連の公害環境問題に関する取り組みを整理したものです。それからもう 1 つは、「次代を担う法教育」ということで、法教育に関する日弁連の取り組み等を整理したものであるというふうになっております。次回から、備え置き資料として市民会議の際に用意させていただきますけれども、本日のものに関しては各委員お持ち帰りいただければと思います。もし、重いということありましたら、ご指定の場所まで宅急便で郵送もいたしますので、遠慮なくお申し出いただければと思います。

それでは、本日まだ、新しい議長選任されておられませんので、豊副議長に司会進行をお願いできればと思います。それでは、よろしく願いいたします。

2 開会の挨拶

(豊副議長)

委員の皆さん、本日はどうもお忙しい中ご出席いただきありがとうございます。今回、吉永みち子委員と中川英彦委員が、残念ながら所用のためにご欠席です。

それでは、第 28 回の市民会議を開会させていただきたいと思います。

3 宇都宮健児日弁連会長挨拶

(豊副議長)

最初に、宇都宮健児日弁連会長から一言ご挨拶をいただきたいと思います。

(宇都宮会長)

日弁連会長の宇都宮です。朝早くからご苦労様です。先ほど椛嶋さんが説明されましたように、片山善博委員が総務大臣に就任されることになりまして、この市民会議の委員を辞任されました。その後委員をどなたにお願いしようかということでいろいろ検討していたんですけども、北川正恭さんをお願いしたところ、幸い快く委員を引き受けていただきまして、大変ありがとうございます。偶然ですけど、片山さんは鳥取県知事を経験されていまして、北川さんも三重県知事を経験をされており、地方自治のスペシャリストであると思っております。また、北川さんは、テレビにも多くご出演されていますけれども、マニフェストを提案されまして、この点でいろいろご経歴を聞きますと、日本新語流行語大賞を受賞されているということで、その点でも様々な視点から日弁連や、あるいは司法制度について有益なご意見をいただけるのではないかと大いに期待しております。よろしく申し上げます。

それから、今日は市民会議終わりました、12 時から昼食会を用意していますので、もしお時間がありましたら、ぜひ参加していただきまして、交流を深めていただけたらと思います。どうぞ、よろしく願いいたします。どうもありがとうございます。

4 北川正恭新委員挨拶

(豊副議長)

続きまして本年 11 月 1 日より、市民会議委員に就任されました北川正恭委員にご挨拶をお願いいたします。

(北川委員)

おはようございます。就任をさせていただきました北川正恭でございます。よろしく願いいたします。

出井先生や皆さんとこう、広げていくという、私は公務員のほうにも、法の支配といいますか、行政法の世界だけではなくて、いろんな民事的な問題を抱えて、全く新しい民主主義といいますか、新しいものがスタートしておりますので、ぜひご活躍をいただく場面が広がることを今までも期待しておりましたけれども、そんなことを申し上げることができればと思います。

それともう 1 つは、ご了解いただかなければいけないかなというのと、ご審議もいただかなければいけないのかなというのは、古賀さんも今日いらっしゃっていますけれども、古賀さんたちと昨日、いわゆる国民共通番号制度の導入の私は推進協議会の代表といたし

まして、新たに発足いたしました。それで、これはいろんなご意見とかご議論があって、いわゆるグリーン法の廃案の問題とか、あるいは住基ネットの問題等々いろいろあって、日弁連さんとしてもいろいろな意見書も残っているというようにも伺っておりますが、従来の議論が未成熟なままに終わっているということを変に心配いたしております。私どもは推進する立場ではございますけれども、徹底した賛成と反対のご議論をいただく中で、もはや先送りできない大きな課題ではないかなと思っております。政府が一方的に、例えば税金をいただくというような立場で行政の都合のよいような、そういう住民の全体的な共通番号というものをとらえられては断じてなりません。したがって、国民の暮らしから見て、民主主義をどう支えていくのか、個人の権利をどう擁護するのかということを考えて国民運動を立ち上げました。この市民会議を通じて、お許しいただけるかどうか、ちょっとわかりませんが、私は委員に就任いたしましたので、ふさわしくないとわれればそれまでのことではございますけれども、こういう場所でご審議をいただいて、そしてやっていければなという感じがいたします。

今までの行政に対してお願いをするという申請主義の従来型の権威主義の行政の時代は、明らかに終わっていると考えておりました、いわゆるプッシュ型といいますか、サービスを積極的に提供して、そして例えばご家族に介護の老人が出られたということになれば、自動的にちゃんとプッシュ型でお知らせサービス型の行政に変わらなければいけないと。そうすると、私の権利と公の権利とかが、まさに憲法問題まで発展するかわかりませんが、そんなことも含めて、一番大きな団体といいますか、皆さん方は課題意識も持っていらっしゃるし、大きな影響力もありますので、十分なご議論をさせていただけたらなと。たまたま昨日、共通番号発足の会が偶然でございまして、いろんなご議論があろうかと思っておりますけれども、そんなことについても、この国の新しいスタート、新しい民主主義の確立ということで、この会議でもご議論いただければなと、思っているところでございます。ご事情もいろいろございますけれども、いろいろ一緒に勉強させていただいてきた仲でもございますので、皆さんに議論をしていただければありがたいなと。ちょっと余計なことを申し上げましたけれども、至りませんが、委員を一生懸命務めさせていただきますので、よろしくお願いたします。ありがとうございます。

5 議事録署名人の決定

(豊副議長)

まず議事録署名人を決定いたします。順番からいきますと、長見委員と古賀委員になっております。お二人にお願いしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

(了承)

では、長見委員と古賀委員に署名人となっていただきたいと思います。よろしくお願いたします。

6 議事

議題 法曹養成制度の現状と課題について

(豊副議長)

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させていただきたいと思いますが、よろしいでしょうか。

では、本日の議題を始めさせていただきます。まず、前回からの継続議題である「法曹養成制度の現状と課題について」、検討していきたいと思います。

では、まず椋嶋裕之事務次長にご説明いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

(椋嶋事務次長)

それでは椋嶋のほうから、前回の議論を踏まえて少し論点を整理させていただきましたので、その点を説明させていただきたいと思います。前回、この資料 28-1-2 という色のついた紙に基づきまして、法曹養成制度の現状と課題ということで問題提起をさせていただきました。この真ん中の黄色い部分が、いわゆる法科大学院司法試験、司法修習という法曹養成の過程の問題です。その中で、法科大学院の教育の質に関して、まだいろいろ不十分な点があるのではないかと、法科大学院と司法修習との連携に不十分な点があるのではないかと、それから司法試験の合格者の数をどのくらいにすべきかということをめぐるいろいろな議論がある点とか、あるいは少し上のほうにありますけれども、予備試験、ちょうど今予備試験の出願が始まっておりますけれども、予備試験というものがバイパスとしてどういうふうな位置づけと重要性をもってくるのかというような、そういうあたりの法曹養成制度、プロパーの問題というものが1つはあるという点が整理されています。

ただ、この問題に関しては、法曹養成過程だけの議論という形ではなかなか解決のつかない問題であって、その入口の問題、そして出口の問題に関して考えていく必要があるのではないかと、このことを合わせて問題提起させていただきました。入口の問題というのは、法曹養成過程自体にいろいろな問題点があるがゆえに、法曹志望者が数の上でも、また多様性という面でも縮小をしてきている。その原因に関して合格率の問題、あるいは就職難の問題、あるいは法曹養成過程における経済的負担の問題などが指摘をされており、そういう観点からいろいろな改善策が提起されているけれども、そもそもこの入口であるところの法科大学院の学生定員自体を狭めて削減をしていくということ、あるいは問題のある法科大学院を統廃合していくというようなことが必要ではないか。それとの関係では地域的配置というような観点は、ないがしろにされてはいけないのではないかと、この議論があるといった論点です。

それから出口の問題としては、合格者数の問題と密接に結びついている問題として、いわゆる就職難の問題というのが、今非常に問題となっています。これは大きく言うと、法律事務所自体の採用が十分になされていないという問題と、法律事務所以外の活動領域への拡大ということが、まだ十分に拡大をしてきていないという問題があります。そうい

うことで、これは合格者の数の問題とリンクをしていると言われながらも、果たして就職難ということが、法律家に対する需要というものが少ないということとイコールなんだろうかとことに関しては、またいろんな議論があるのではないかというような問題提起も合わせてさせていただきました。

これに対して前回中川委員とフット委員のほうから、少し長めの問題提起、ご発言をいただきまして、これを基に資料の最初の 1/23 ページ目、ごく簡単なメモを作成させていただきました。これは前回の中川委員、フット委員のご発言を踏まえて、それを整理させていただいたものでございます。1と2という形で書いております。法曹志望者の減少を招いている主要な原因は何なのかということについて、先ほどの3点ほどの原因が提起をされているというようなことを問題提起とさせていただきましたけれども、これに対して前回フット委員のほうから、いっぱいあるかもしれないけれども、それは主要な原因はやはり合格率の問題ではないかといった問題提起がなされました。

この間日弁連は法曹養成過程に要する経済的負担の問題というのは、非常に重要な問題であるということで、司法修習の給費制の維持の問題に取り組んできたところもございまして、そういう意味でこれらの原因に関してどういうふうにか考えるのかというあたり、これは1つの論点となるところだろうと思います。

それから2番目のそういった問題点をどう解決するかということにつきまして、前回中川委員のほうから、大きく2つのどちらかの方向だろうとの問題提起をいただきました。1つは、全体をギュッと絞ると、すなわち、法科大学院の定員をぐっと減らし、数についても半分ぐらいにする。そういう中で解決するという方向です。それから他方で、合格者を大きく増やすという解決策です。どちらかであり、それはどちらなのかというのはこれは法曹が決めることじゃなくて、利用者が決めることではないかというような問題提起をいただきました。これはいずれにしても、合格率というものが、これによって上がる、すなわち分母が少なくなるのか、分子が多くなるのかということはありませんけれども、合格率が上がっていくということでありまして、中川委員のほうからは単に合格率を上げるということだけではなくて、これはやはり法律家のあり方に関してどう考えていくかという点に結びついてくる問題だという問題提起をいただきました。

すなわち、前者の法科大学院の大胆な統廃合と定数削減という方向性というのは、いわば伝統的な法律家のあり方というものを堅持しつつ、問題を解決していこうということである。それはある種、今までと同程度の信頼感が法曹にはあるという前提で、ただ、なかなか法曹にはたどり着かないかもしれないけれども、たどり着けばきちんとしたサービスを受けられるというような方向の解決になっている。

後者の合格者の大胆な増加というのは、いわば伝統的な法律家のあり方というものは変わってくるだろう。ややはっきりとした言い方をすると、法曹の中にもいろんな人がいるだろう。玉石混淆だけれども、しかし、身近に法曹があふれていて、サービスを受けやすくなる。しかし、そのサービスの質に関しては若干疑問があるような法曹も出てくるか

もしれない。どちらを選ぶかという、まさに市民の選択の問題ではないかというような問題提起をされました。もちろんそれはそういう切り口だけではないかもしれませんが、1つの問題解決の方向性をわかりやすく整理をしていただいたかと思いましたので、第2の論点としてそういう形で整理をさせていただきました。

もちろん、ここに限られることではございませんけれども、前回の議論を受けて、なお議論の継続ということで前回のご発言を踏まえた整理をさせていただきましたので、これなどもご参考にさせていただきながら、まさにこの法曹養成制度の問題に関しては、今から改革本格化の議論に入ってくると思いますので、ぜひともいろいろなご意見をいただいて、日弁連の今後の法曹養成改革に向けた議論に活かさせていただければと思います。以上です。

(豊副議長)

桜嶋事務次長、ありがとうございます。それでは、この件に関しましてご質問、ご意見等ございましたら、ご発言をお願いします。

(フット委員)

追加するとすれば、もう1点だけですけれども、質の定義ということに関するコメントです。これもまた問題提起なのかもしれませんが、私が最近の議論を見ていると、法曹の質の定義は明確になっていませんが、何となく質イコール法律基本科目の法知識という見方に相当程度偏っているように思います。司法制度改革審議会意見書によりますと、新司法試験は、法科大学院の提供する教育に沿った試験内容になるという話でしたけれども、結局は、これは誰もが予想できたことだと思えますが、むしろ、法科大学院の提供する教育が、だんだん司法試験の内容に近づいてきているように思います。

アメリカにおいて最近法教育が大きく変わりつつあり、様々な改革が行われています。その改革の中心的なメッセージと申しますか、ビジョンは、いわゆる統合型の教育で、原則・法理に関する知識や分析能力という要素に加えて、実務スキルという要素、そして倫理観などを含むいわゆるプロフェッショナルアイデンティティという要素、その3つの大きな要素を教育の全般において統合すべきである、という基本的な考え方です。これまでは、アメリカにおいても分析能力が特に重視されてきました。70年代、80年代のあたりから、だんだんと実務スキルも重視されるようになってきましたが、当時は法知識および分析能力と実務スキルは別々に教えられていました。最近では別々に扱うだけでなく、むしろロースクール1年目から、あるいは1学期目から、分析能力や法知識、実務スキル、そしてさらにプロフェッショナルアイデンティティという3つの要素を統合して、同じ科目において扱うべきである、という考えが強くなってきています。そういった観点からの改革もいろいろとあり、また司法試験においても、従来型の司法試験がかなり変わって、いわゆるパフォーマンス試験が導入されました。そういったパフォーマンス試験は架空の事例、また架空の法令など、実在するものではありませんので、別に暗記するようなものではないわけですが、それを利用して例えば依頼人に対する適切なアドバイスを盛

り込んだメモを書いたり、あるいは交渉案を作成したりすること、あるいは遺言を作成したり、契約書を作成したりすることが求められ、様々なスキルが試されます。90年代からそのような問題が司法試験に取り入れられるようになり、今では多くの州でそういったパフォーマンス試験を行っています。

日本では、少なくともこれまで私が見てきた限り、結局は試験の内容が教育の内容を決定づけるようなパターンが根強いようです。いくら、レトリックとしては法科大学院の教育内容を司法試験に反映するといっても、試験の内容が教育の過程に強い影響を及ぼさずだろうと思います。その観点から考えますと、新司法試験の内容の抜本的な再検討、見直しが必要なのではないかと思います。

司法制度改革審議会が指摘したように、法曹にとっての質、必要な能力には様々なものがあるわけです。本当にその通りであるという共通認識があれば、例えばパフォーマンス試験の導入などによって、そういった様々な能力や質を司法試験にも反映させるべきであると思います。そのため、むしろもう1つの大きな問題としては、司法試験の中身、司法試験のあり方ということも追加していただければ、と思います。

(豊副議長)

ありがとうございました。

(椋嶋事務次長)

今日は、法曹養成対策室の池田囑託に出席していただいています。彼女はこの中で唯一ロースクール卒の弁護士ですので、何かあれば、ご発言をお願いします。

(豊副議長)

他にございませんか。せっかくの機会なので、今のフット委員から出された司法試験のあり方に関して、では池田さん、ご感想を聞かせてください。

(池田法曹養成対策室囑託)

フット委員のご発言は、そのとおりだろうとっております。旧試から新試になって、試験の内容や、出題のあり方が変わり、問題文も長く事例形式となりました。方向性としては実務の知識を問うですとか、フット委員がおっしゃられた統合型の教育の成果を少しずつ試すものになりつつあるのかなとは思いますが。けれども、結局のところ、最終的には法律基本科目の細やかな知識を重視する試験になっているような気がいたします。

もう1つ、私が今お聞きして思いましたのが、司法試験の内容がロースクールの教育の内容を決めるということと関連して、ロースクールを修了したけれども、合格できなかった人たちが今たくさん出てきてしまっているという問題です。私は幸い司法試験に合格できましたが、法曹になれた人はそれなりに社会から評価を受けるのでしょうけれども、残念ながら試験に受からなかった人は、法学博士号を持ちながらも、その後の働きぶりですとか、あり方が、なかなか社会の中で評価されていない。だから、そういう人たちをもっともっと評価される、活躍できる場を提供できる社会になれば、司法試験至上主義といえますか、司法試験の内容そのものがロースクール教育の内容を決めるという、イコール絶

対の線で結ばれているということではなく、もっといろいろな選択肢が広がって、ロースクールの教育内容も試験ばかりを意識したものではなくなるのではないかと、という気はしております。試験だけではないのだということですね。

(豊副議長)

ありがとうございました。その他ございますか。

(清原委員)

今お話を聞いておりました、実は私は大学院の博士課程の単位取得末期退学者でございますが、専攻いたしましたのが、修士課程は政治学でして、法学修士という学位をいただきましたが、博士課程社会学専攻で3年間学びましたけれども、同期で修了直後に博士号の取得をできた世代ではないので、取得できた人はゼロ人でした。つまり、ロースクールを出た後のあり方の多様性も重要であるというふうに池田さんがご指摘されたことで私も思い出したんですけれども、法学ではなく、その他の分野でも、実はいわゆる大学院教育を受けた者の受け皿というのは社会に少なかったというのは、この新しい大学院制度が始まってからも、一貫してそういう状況があったと思うんですね。私自身もオーバードクターを4年しまして、ようやくおかげさまで大学教員職には就けましたけれども、実は当時は、社会的には本当に評価が低い立場で、学歴は高いのに、社会的には人間としてどうなのかということころは、極端にはございませんが、でもまわりの人はみんな、「大学院は出たけれど……」という存在として私を見ていたというのは痛感しておりました。

そこで、私も就職難の中、最終的には大学教員職を得ましたけれども、ロースクールの皆さんで司法試験に合格されなかった方の道筋というのが、今日の議論のひょっとしたら弁護士の方自治への参画だけではなくて、ロースクール出身者も司法試験合格していないけれども、その専門性を活かす可能性として公務員の間があるかもしれないということと関係するかもしれないですね。本当に全く同一ではないかもしれませんが、ロースクールを出たけれども司法試験に合格しなかったという方の境遇に似た経験をした者としては、やはりこの社会がロースクールというのをどのように位置付けていくかということについては、今日のご議論なども踏まえて、日弁連の皆様から発信していただく意義は本当にあるかなということを感じいたしました。やはり社会における専門職の需要というのでしょうか、そういうことではないかなと思いました。感想だけでございますけれども、若い頃の切なさを思い出しながら発言をさせていただきました。以上でございます。

(宇都宮会長)

今おっしゃられたことは、今も続いていて、やはり大学の4年生卒と大学院卒の人、企業とか官公庁もどちらを採用するかということになると、4年生卒を採用する傾向が非常に強い社会じゃないかと思うんですね。それで、ロースクール以外に大学は法学部があるんですね。法学部4年を卒業した人と、ロースクール2年、あとプラス2年、3年した人、どちらが就職率がよくてあれなのか、大学4年法学部卒のほうを採用するという傾向がずっとありますので。

それから大学院に通っている人は、さらにいろいろ大学院通うまでの学費とかそういうのが必要で、さらにそこで奨学金も必要になる。一部ではなかなか就職もできないので、コンビニでアルバイトをして生活を立てていく。高学歴ワーキングプアというか、そういうような状況が日本の社会全体としてあるような感じがしますね。このロースクール生だけの問題じゃなくて。

(出井事務局長)

私も法科大学院で教えているのですが、先ほど何人の方から出たように、大学を出てすぐ就職する。これが一般的になっているわけですね。法科大学院制度をつくる時に、例えば会社とか公務員を辞めて法科大学院に行って、それで法曹資格を取って、実務法曹、あるいはその他の実務に就く、これが1つのパターンということで想定されたわけですが、今どうなっているかということ、合格率が非常に低いものですから、なかなか会社勤めを断ち切って、辞めて法科大学院に行っても、公務員を辞めて法科大学院へ行ってというリスクは取れないんですね。どういうことになっているかということ、結局籍を置いたまま夜間の法科大学院に入ると。そういうことになっています。

私が教えているところは、非常に弱小といっちはいけません、危機に瀕しているところで、私が教えているクラスの7割ぐらいは有職者です。リスクが取れないからそういうことになっているわけですが、なかなか司法試験に受かるのに、仕事もしながらというのはやはり非常に厳しいんですね。そうすると、今度は合格率はさらに下がっていくという、そういうデフレスパイラルに陥っている面があります。しかし、それで受かる人も実はいるんですね。その人は本当に優秀な方で、そういう人はいるんですが、逆にやはり多くの方は、法科大学院に通ったけれども、結局司法試験に受からずというふうな感じです。ただ、それでも戻るところがありますので、そういう形で法科大学院の教育を活かしていただいているという現状です。

これは、当初想定されたことかどうかという問題はありますけれども、一応現状として紹介しておきます。

(古賀委員)

よろしいですか。今お話聞いていますと、まさしく宇都宮会長おっしゃったように、法曹界だけの問題ではなくて、日本の社会のあり方を問うような課題提起が池田さんからあったと思うんですね。例えば法曹界で活躍したいという志や意欲を持った人が、たまたま試験に落ちたから、そういう意欲や情熱がそぎ落とされてしまうという社会は、だめでしょうし、本人ももう一回立ち向かっていくような、そういう人間に自分自身も高めないとだめだと。こういうことを考えますと、合格率を上げたらいいのかとか、そういう問題じゃないんじゃないかなという気がしています。回答を私は持ち得ませんから、ズバリとは言えないんですけども、そういう意味からして、社会の仕組みそのものをどういうふうにわれわれが展望していくかということの1つの大きな課題として認識をしながら、具体的対応をどう図っていくかという、両睨みで進める必要があるんじゃないかなという感じ

がします。

先ほど、宇都宮会長のほうからあった、例えば僕らの出身の業界では、理工系というのはほとんど大学院卒なんです。大卒というのは、それほど居場所がないんですよ。という状況にもなっているんですよ。それぞれの分野でいろんなニーズも違うでしょうし、思いつきみたいな発言で申し訳ないんですけども、そういうものまでも示唆したような今この法曹養成の現状と課題ということになっているんじゃないかなということをつくづく感じました。解決策とか方法は持ち得ずに大変申し訳ないんですけども、やっぱり改めて志や意欲のある人がそういう場で働けるような、あるいは役割を果たしていけるような場をつくるという、極めて根源的な問題の指摘が、この法曹養成の現状と課題に現れているという感じがしてならないということだけご意見を申し上げておきたいと思います。

(丸島前事務総長)

さきほどフット先生が言われたように、司法試験のあり方を見直す必要があるという点は、そのとおりだと思います。審議会が問題提起したことは、試験という1点で選抜するのではなく、まさにプロセスを通じて養成しようということでした。しかし、われわれ自身がまだ試験信仰から抜けきっていない。試験に通ればOKで、試験に落ちたらアウトという構造から抜けきれない。法科大学院は、少人数、双方向、実務と理論を架橋し、法曹養成に特化したプロフェッショナルスクールを目指そうとするものであり、そこで一生懸命学んだ人には、トータルな評価がしっかりとされる。そうした評価を受けた人は、それなりにいろんな分野で活躍できるということにしないと、現状の試験制度だけでふるい落とししていると、どうも結局は司法試験受験のための勉強という元の発想に戻っていくのではないかと。ここをどうするかということで、アメリカでロースクールを入学、進級、卒業する学生の評価のシステムがどうなっているかということ、また試験制度というものをどう変えていったらいいのかということで、何かお知恵があればご教示願いたいと思います。

(フット委員)

その点に関しては、あまりにも制度が違いますので、簡単に答えられません。特にアメリカの場合は、ご存知のように、7割8割、まさに1回目の受験の合格率は全国平均で8割ぐらいです。そのような状況ですので、例えば私がロースクールの学生だった頃、司法試験にどういう科目が出るかということ卒業するまでは考えもしませんでした。アメリカにおいても、司法試験の前にほとんどの受験者が予備校に通って詰め込み勉強をするわけですが、しかし、アメリカにおいてその詰め込み勉強は、ロースクールを卒業してから、6週間ないし8週間という比較的短い期間だけです。ロースクールに在学している間はそれほど司法試験を意識しないで教育を受けられますので、日本と状況は非常に違います。

もう一点、古賀委員のコメントとも関連しますが、実はたまたま10月の中旬にハーバードロースクールで行われた法学教育の将来に関するカンファレンスに参加することができました。そのカンファレンスは実にすばらしいもので、少し時間をとってその内容を紹介させていただきたいのです。教育者だけでなく、様々な人たちが参加しました。参加者の

地位の高さを象徴するのは、アメリカ法曹協会(ABA)の現会長、前会長、次期会長、またもう一人の元会長、4人の歴代の会長も最初から最後まで積極的に参加しました。また、諸外国から、例えばイギリスのリーガルサービス委員会(UK Legal Services Board)の会長やカナダの法曹監督委員会のメンバー、そして世界中からの法教育者も参加しました。そのカンファレンスの大きなテーマは、今後法学教育をどのように改善していくべきなのか、ということでしたが、そのテーマを考えるにあたって、法学教育者だけではなく、法曹界からの意見、ビジネス界からの意見、行政や監督側からの意見、また、他の分野からの参加により、他の専門職教育、例えばハーバードメディカルスクールにおいて医学教育改革を担当しているディーン(準学部長)、あるいはハーバードビジネススクールでビジネスの教育改革を手がけている教授の参加により、多方面からの議論ができました。ですので、まさに様々な分野からの知恵も受けて、お互いに意見交換をしたわけです。

カンファレンスのもう1つの特徴は、エリートロースクールのみならず、エリート以外のロースクールからの参加者も多かったことです。この特徴を象徴するのは、主催校は、共同でハーバードロースクールとニューヨークロースクールの共同主催だったことです。NYUではなく、ニューヨークロースクールは決してエリート校ではありません。参加者の名簿を見ますと、30校近くの国内のロースクールに加えて、十数校の海外のロースクールからの参加者もいました。そして国内の参加校のランキングを見ますと、トップ10のうちの3校やトップ20のうちの6校からの参加者がいましたが、100位以下の10校からの参加者もいました。エリート意識が全く見られず、参加者全員が対等に議論をして、意見交換を行っていたことも印象的でした。

カンファレンスでは、法学教育に関するこれまでの議論において依頼人の声が十分反映されてこなかったという指摘があり、今後はさらに依頼人の声を反映させるべきであるという意見が強かったのです。それでも、非常に幅の広い観点から法学教育を考えるという姿勢が見られました。同じように日本においても、例えば他分野における専門職教育がどのように行われているのかを含めて、幅の広い視点から法学教育を考えることも重要なのではないのでしょうか。法曹教育が直面している課題は、他の専門職教育も直面しているのでしょうか。あるいは他では違うアプローチ、検討すべきアプローチが行われているとすれば、それもまさに法曹教育も学ぶべきだろうと思います。しかも10月のカンファレンスにおいて法曹の関係者などが、あれだけ協力的に集まって議論していたのはとても印象的で、日本においても同じように様々な関係者が対等に議論のできるような集まりを実現すれば素晴らしいと思います。

もう1つ、そのカンファレンスで印象的だったのは、メディカルスクールのディーンの話でした。最近ハーバードメディカルスクールが大きなカリキュラム改革および教育方法の改革をしてきましたが、その改革を担当したディーンのことです。彼の話で特に印象的だったのは、エンパシー、日本語にすれば人への共感や思いやりのような意味になると思いますが、に関する話でした。医者にとって患者等に対するエンパシーがとても重要であ

るといのは、メディカルスクールのトップの人たちの共通認識です。そのため、いくつかの段階で、学生に対してエンパシーに関する調査を行いました。その結果として、入学する段階で多くの学生はエンパシーを持っていましたが、医学教育の過程の間に、いつの間にか消えてしまっている、ということが明らかとなりました。それを解消するためにハーバードメディカルスクールが教育を大きく改正して、エンパシーを最初の段階から最後の段階まで教育に意識的に、積極的に取り入れてきました。私が思うに、アメリカの法学教育についても、日本における法学教育についても、同じことが言えるのではないかと思います。つまり、エンパシーは弁護士にとっても重要であるはずですが、多分今の両国の法学教育制度において、エンパシーはほとんど重視されないだけでなく、むしろ、不必要なものとして消えてしまっている、消されてしまっているのではないかと思います。

最後に、カンファレンスについてもう一点述べておきます。最近アメリカにおいて、コンピテンシー(competency)という言葉を使って、弁護士にとって必要な資質・能力に関する検討が行われています。コンピテンシーに関する様々な調査がありますが、中でも特に注目に値するのは、カリフォルニア大学のバークレー校で行われた研究です。ほぼ10年間にわたって、法学の専門家と心理学の専門家が共同で、1100人以上の弁護士(そして彼らの上司、同僚等)や学生を対象とした様々な調査を通じて、弁護士にとって26の必要なコンピテンシー(資質・能力)を特定しました。特定したコンピテンシーには、分析能力の他に、例えばリスニング能力、交渉力、人間関係上のスキル、文章作成能力などがあります。さらに、彼らはその26のコンピテンシーを試すテストも開発しました。今後、ロースクールの入学者選抜にあたって、これまでほぼすべてのアメリカのロースクールが適性試験として使ってきたLaw School Admission Test (LSAT)とあわせてコンピテンシーを試す新しいテストを使うべきである、あるいはLSATの代わりに新しいテストを使うべきである、とバークレーの研究者たちが主張しています。すぐにはそのようにならないとしても、アメリカにおいてコンピテンシーに関する研究がかなり注目されています。バークレーの研究者たちの作ったコンピテンシーリストが妥当であるのか、他にも必要な資質・能力がないのか、などの観点からの議論もあります。しかし、弁護士にとって必要な資質・能力を特定すべきである、という共通認識がかなり固まってきています。そしてその必要なコンピテンシーを念頭において、ロースクールの入学者選抜の段階からそういったコンピテンシーを重視して、ロースクールの教育課程においてコンピテンシーを伸ばすような教育を行って、また司法試験においてそれをどのように試すかというような点が、現在アメリカでは検討されています。今後のアメリカの法学教育において、そういった動きは強い影響を及ぼすだろうと思います。また、日本においても同じような議論があってもよいのではないかと思います。

長くなりましたが、すばらしいカンファレンスで印象的でしたのでご紹介させていただきました。

議題 弁護士の地方自治への参画について

(豊副議長)

ありがとうございました。

残り議題が2つありますので、次の第2の議題、「弁護士の地方自治への参画について」、検討していきたいと思います。出井直樹地方自治のあり方と弁護士の役割に関する検討ワーキンググループ事務局長にご説明をお願いしたいと思います。それでは、よろしくお願いいたします。

(出井事務局長)

それでは私のほうから最初に、日弁連がどのような視点で、どういうことをやっているのか、あるいはこれからどういうことをやろうとしているのかということを紹介いたします。

レジュメとして、本体資料の2ページから3ページでございます。与えられたテーマが、弁護士の地方自治への参画という、非常に大層なテーマなんですが、地方自治へ参画するというよりも、弁護士が地方自治の中でどういう役割を果たしていけるのかという、そういう観点からの報告でございます。問題意識、それから日弁連の取り組み、基本的な考え方の案、私が所属しているワーキンググループですが、そこでどういうことを検討しているのか。それから課題ということで分けて書いておりますが、最初に日弁連でこれまでどういう取り組みをしていたのかということをお話します。実は、地方自治ということについて、日弁連で包括的な取り組みというのは、これまでありませんでした。包括外監査であるとか、私債権の回収であるとか、そういうことについて、業務改革の観点から一定の取り組みがあったこと。それから、これは清原委員にはいろいろお世話になったのですが、自治体公務員構想の活用促進について、数年前からいろいろな取り組みを進めております。その他に、行政訴訟であるとか、行政ADR、行政対象暴力など、そういう個別の分野での取り組みはあったわけですが、なかなか地方自治ということについての包括的な取り組みはなかったということでございます。最近の政府の動きとして、昨年11月に地域主権戦略会議が設置され、それから工程表も提示されているということで、民主党政権に代わって地域主権改革が推進されています。地方分権の動きというのは別に民主党だけではなく、90年代からずっと続いている動きで、自民党政権下では地方分権改革推進委員会、そういうところで検討が進められていたところです。

そういう動きも踏まえて、日弁連でも地方自治について正面から取り組むべきではないかということで、ワーキンググループを設置したのが今年になってからということになります。

どういう問題意識かといいますと、1に戻っていただいて、地方分権あるいは地域主権改革は、これまで国に集中していたいろんな機能を地方自治体に移管していくということ。これは税源の委譲も含めて大幅に地方に委ねるということになるんだと思います。このよ

うな方向性、いろいろな議論があるわけですが、やはり地方自治の本旨、憲法に規定されている地方自治の本旨に資するというので、これは積極的に評価をすべきではないかという視点がございます。

ただ、今日お配りした資料 28-2-3、櫻井教授から大変厳しい指摘がありますように、これまで国でやっていたものを地方に移管するわけですが、果たして効果としてどうなのかという指摘。櫻井教授の指摘の中で端的に表しているのが、一枚めくっていただいて、下のところですが、封印されてきた地方の受け皿論。地方の実力の問題があるという厳しい指摘。

それから次のページに移っていただくと、一番上の段ですが、自治体が有効な条例を制定できない原因がいろいろ書いてある。顧問弁護士の問題もたしか書かれていたと思いません。

ということで、地方に権限というか、機能を委譲するのはよいけれども、果たしてそれが本当に住民のためになるのかという視点でございます。これは現実論としては確かにあっている面も多々あると思うんです。私どもの視点は、そこに法曹有資格者あるいは弁護士、さらに弁護士会が果たす役割があるのではないかとということです。地方自治を本当に担っていく人的リソース、その一部を法曹が担っていくことではないかということ。それから、自治体の中だけではなく、自治体の外でも地域で弁護士、あるいは法曹資格者がいろいろ活動をして地方自治を支えていけるのではないかと。そういう視点。これが大きな問題意識でございます。

レジュメに戻っていただいて、その問題意識は、併せて先ほどの法曹養成とも関係するのですが、弁護士、あるいは法曹有資格者、さらには法科大学院修了者の活動領域の拡大という視点もございます。もちろん法科大学院の修了者をたくさん活用してくださいということだけでそれを言うことはできなくて、やはりそれが法の支配というものを隔々に広げるといことに役立つからこそ、そういう視点が出てくるかと思えます。

3の基本的な考え方ですが、先ほど申し上げましたように、地方分権あるいは地域主権改革、この意義は積極的に評価すべきであろうと。これは基本的な考え方の案となっておりますのは、まだ日弁連として正式な意見書等をつくっておりませんので、あくまでもワーキンググループで検討している案でございます。それから、法の支配の拡充、法律による行政の原理の浸透、さらには先ほど指摘されたような自治体の政策対応能力の確保、そこを法曹有資格者が内外から支えていけるのではないかと、そういう視点です。内外というのは、内というのは自治体の公務員に入ったり、あるいは9月に北川先生にもご講演いただきましたが、場合によっては地方議会の議員として入って、さらには地方議会の事務局に入っていくというもの。それから、外というのは、後でちょっと紹介しますが、自治体のコミュニティの中で弁護士あるいは法曹有資格者がいろんな役割を果たしていけるのではないかとということです。

それから、基本的な考え方でもう1点指摘しておかないといけないのは、今義務付け、

枠付けの見直しであるとか、国の機能の地方移管ということが大きな方向性として出ているわけですが、その中で地方分権になっても、やはりナショナルミニマムの考え方というのはあるのではないかということです。ここはやはり当連合会としては、人権擁護の観点から、ナショナルミニマムの点はしっかり意見を述べていくという必要があるかと思っております。

さて、具体的にどういうことを検討しているか、あるいはやっているかということでございますが、4にあるのがワーキンググループの研究内容です。(1)が、基本ペーパーの作成ということですが、(2)が具体的な提言ということになります。アからオまで載せてありますが、アが、自治体内法曹有資格者の活用ということでございます。これについては、4ページを見ていただくと、現在どういう状況かが示されています。1点大きな訂正があります。4番、「愛知県名張市」になっていますが、北川先生、失礼いたしました。これは三重県でございます。

ということで、清原委員に相談した頃はまだ数名だったのですが、その後徐々に増えてきてはいます。ただ、国家公務員の任期付職員に比べれば、まだまだちょぼちょぼ出てきた状態に過ぎないということだと思います。これが現状ですね。

それから、外部監査人としてはこれはある程度実績あるわけですが、外部監査人についても、やはり公認会計士さんのほうがシェアは大きいということです。今、監査について、いろいろ見直しが進んでいることで、監査のあり方についても、いろいろ意見を言っていかなければならないのではないかと考えています。

伝統的なものとしては、いろんな委員として、あるいは顧問弁護士、あるいは個別の案件の委任を受けるという形で関与しているということです。それから、先ほど紹介しましたが、地方議会の充実というのがこれから大事になってくると思いますが、地方議会の議員として、あるいはこれも重要だと思いますけれども、地方議会の事務局に法曹有資格が入っていくということはこれからのことだと思いますけれども、考えていかなければというところです。

それからオが、これはまさに先ほど申し上げた外から支えるというところでして、公設事務所・法テラス・弁護士会・法科大学院を中心としたネットワーク。こういうネットワークをつくることによって、主として専門家のネットワークということになるかと思いますが、かつ、行政と連携したネットワークをつくることによって、住民自治に資する様々な行動を、行政とは離れたところで、行政のまわりで進めていくということでございます。

また、それがいわゆるセーフティネットとして機能するし、司法アクセスの1つの大きな取り込み口になるということが期待されると思います。

具体的には、すでにここに書いてあるようないくつかのところで具体的な取り組みは始まっています。例えば鹿屋ひまわり基金法律事務所では、ワンストップ市民法律相談というのを設けて、弁護士が他の専門家と協力していろいろな相談を受ける。宮古では、高齢者・障害者の支援のネットワークであったと思います。高齢者・障害者の支援について

は、当然これは弁護士だけでは対応できなくて、いろんな専門家の方々、ケースワーカーであるとか、医療関係の方々も含めて、福祉関係の方も含めて、そういう方のネットワークをつくってやっていかなければいけない。そのネットワークの連結点としてが公設事務所が機能する。この場合もやはり自治体の行政の窓口との連携がしっかりしていないとだめなんですね。という活動も既にいろんなところで進めているということでございます。

これ全部は紹介できませんが、法テラスでも同じような自治体と協力した活動が行われているし、これからもさらにそれを拡充していこうという動きがあるというふうに聞いております。

それから、島根県弁護士会等における成年後見を中心としたネットワーク。これは弁護士会が中に入ったネットワークです。それから、これも弁護士会を中心とした活動になるかと思いますが、今後自治体の条例制定機能というものの拡充が問題になるわけですが、基本条例であるとか、町づくり条例、そういうものについて、条例制定の業務を請け負う、あるいはサポートするということを弁護士、あるいは弁護士会がそういう活動に参画していくということが考えられると思います。

それから、これも北川委員が知事をされていました三重県名張市で、地方の法律事務所と自治体が連携をして定期的に自治体に公務員を送り込んでいく、あるいは逆に自治体側の職員を法律事務所で受け入れるという、そういう活動も行っています。

時間の関係で全部は紹介できませんが、そのような活動を既に行っているのと、やはりこういう取り組みを今後は広げていかなければいけないと考えています。全国的に一律にできるようなものではありませんので、各自治体、あるいは各弁護士会での取り組みを、こういうことをやっていますということを広く知らせるというのがまず大事だと思います。それから、それを手助けする、サポートする仕組みを日弁連としてつくっていけないか。各地の弁護士会と工夫して、あるいは法テラスと工夫してつくっていけないかということでございます。

最後に課題ですけれども、自治体と弁護士のこれまでの関係は、必ずしも緊密な関係ではありませんでした。一部の自治体顧問弁護士の方は別として、弁護士はどうしても行政に対して強く文句を言っていく、あるいは人権擁護の観点から行政訴訟を起こしたり、住民訴訟を起こしたり、そういう観点がこれまで伝統的なあり方ではなかったかと思います。そのあたりのことは、28-2-4の植村さんの論考に指摘されているところです。今まで弁護士も自治体あるいは行政を敵視していた部分がありますし、行政、自治体側も弁護士については非常に警戒感をもっていたところあります。

あと、もう1つは、能力の問題というのがあるんですね。これまで弁護士の中で行政法、あるいは地方自治に通暁している人は非常に少なかったと思います。これから変わってくるのは、法科大学院で行政法が非常に大きなウエートを占めるようになりまして、司法試験の科目にもなっている。これからは知識、能力の面はかなり変わってくるのではないかと

なと思います。自治体への法曹有資格者の活用という点で言いますと、これは植村さんの論考にも指摘されておりますけれども、やはりこれは自治体の側も意識を変えていただかないといけないし、弁護士、あるいは弁護士会の側もかなり意識を変えないといけないということになるだろうと思います。訴訟対応中心の弁護士業務から、予防法務であるとか、政策法務にシフトしていかないといけないだろうと。弁護士の側も変わっていかねばいけないだろうと。その両方が変わっていかないといけないのではないかとということです。

1年半前でしたか、2009年の4月でしたか。政府で法曹有資格者の公務員登用促進に関する協議会というのが取りまとめを発表しております。それについて、日弁連もコメントを発表しているわけですが、やはりそこでもなかなか法曹有資格者の登用が進まないということが指摘されています。中央の公務員もそうですし、自治体の公務員もそうですが、それにはいろんな原因があって、官庁自治体も変わっていかないといけないし、弁護士の側も意識を変えていかねばいけないということが指摘されております。その指摘に沿って、道は遠いわけですが、今第一歩を踏み出したところということでございます。

以上、駆け足でしたが、日弁連の取り組みを紹介させていただきました。

(豊副議長)

出井事務局長、ありがとうございます。それではこの件に関しまして、まずは北川委員より、ご発言をいただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

(北川委員)

今、出井先生のお話でかなり尽きている面があると思うのですが、実は、機関委任事務というものがございまして、国の機関から県庁とか市役所が委任を受けるということで、県庁で大体従来は80%ぐらいが国の下請け事業と申しますか、市町村で4割か5割ぐらいだと思っております。したがって、機関委任事務になりますと、県では80%でございますから、議会から私ども知事をしているときに、どれだけ追及されても、それは国の業務でございますからということで、実は逃げ切れるということでございます。したがって、その機関委任事務が全廃されまして、自治事務と法定受託事務ということになって、自分たちで判断をし、自分たちで決定して、責任をとるという、ここは全く変わったということを一層深くご理解いただきたいと、そのように思います。

すなわち、議会の皆さん方も、今までは国の補助事業とか、あるいは機関委任事務でございますから、どれだけ追及しようと、国におっしゃってくださいで済んだことが、議会のほうを自分たちが結局決定権、議決権を持っていますから、それを議決するときに責任を負うという、そういうことの流れが非常に出てきていると。こういうことから、まさに国の前例に従ってという体系から、自分たちが勉強してやっていかねばいけないし、仕事の内容も政策法務ということで、法律に基づいて政策を遂行していくという、この機運がずいぶん盛り上がってきているところでございます。

したがって、もう一方で行政手続法、あるいは情報公開条例もそうでございますけれども、整ってきましたから、いろんなものが刑事訴追の対象に行政判断がさらされ始めてい

るといふ法体系もございます。したがって、私どもはぜひ法曹界といろんな、今出井先生がおっしゃったような、アウトターといひますか、外でいろいろ監査委員とか顧問弁護士とかいろいろな形もぜひ強くしなければいけません、インナーに入っていて、解決していただくようことが、いわゆる法曹界の窓口を拓げる、法の支配を拓げるということでは、お考えいただけただけのほうがいいのではないかと、そういう大きな1つの時代の流れがありますと。

もう1つは、出井先生もおっしゃったのですが、失礼な言い方になりますけれども、弁護士と聞くだけで震え上がるか、毛嫌いするかという、全く考えられないほどの異常な光景がずいぶん見られまして、弁護士の先生は行政と闘うことによって社会正義を表現するんだと、こういうことでとらえるわけでございます。それは従来の権威主義で、行政法中心の国の管理する側のサイドに立つと、そういう発想になるというのは、圧倒的多数自治体の体質だと思います。したがって、それに対して異常に反応を示すといひますか、本当に顔も見るのもいやとか、そういう点も事実あると思うんですね。

ところが、そのように法定受託とか自治事務が増えてきますと、いろんな法律的なことをするときには、弁護士の先生はどうしてもおっていただかなければいけないと、こういうことで、三重県の場合は三重県庁の職員で、勉強されて司法試験を通られて弁護士になられた方がいまして、彼がいろんな点で詳しいわけですね。中身もいろんな経緯も。したがって、ずいぶん私は頼りにしました。今人数は、確かなことは申し上げられませんが、多分県内で最大の法律事務所にも成長されていて、7、8人か10人ぐらいはいらっしゃるのではないかと思いますけれども、このことは弁護士先生の働く場所を増やすということもさることながら、それ以上に法の支配といひますか、法律に基づいて、総務省の言うとおりの管理型の、官僚型の判断ではなく、いわゆる法律に基づいてきちんと行政判断をしていくということが進化していくというふうに思っているところでございますので、従来のいわゆる人権的な問題とかいろいろ問題で、これ弁護士の先生闘うのは当然であります、それに対しても過剰な拒否反応といひるのは、ここでどういう場面かで接点をもってお話をしていただければ、必ず大きく転換するだろうというふうに思うわけでございます。したがって、そういう点で、いわゆる地方自治体と接点をお持ちいただくということがとても重要な点ではないかなと思います。

もう1点、地域主権の考え方でございますが、これは地域主権という言葉が、早速保守系の皆さんから民主党ご批判をいただいて、憲法で習った単一主権国家といひのは一体何なんだということで、多分引込めることになると思います。それは今ねじれた国会の中で法案を、地域主権の3法案といひのが今かかっている、店ざらしになっておりますが、自民党系のほうからけしからんと、地方分権に変えるといひるので、中身を通していただければなら変えましょうといひるところも、どうも国対筋でなっているんじゃないかと思うんですね、そういうところでございます。

地方分権でも地域主権でもいいわけですが、そういうことから民主党は地域主権

の定義をすることはできませんでした。したがって、地域主権戦略大綱の中でいわゆる地域主権の定義はできずに、地域主権改革という改革の二文字を付けて定義をしております。それは国から分けていただくという消極的な分権ではなしに、地域の住民が地域自らが自分の住む地域に責任を持って解決をしていくという積極的な改革をいい、日本国憲法の理念の下にということが入って、そこで折り合いをつけたということになります。

そこで、地域主権大綱の中に書いてあることは、地域主権改革が進展すれば、各地自体間におのずと行政サービスに差異が出るものでありと、はっきり言い切っています。行政サービスに差異が出るものであり、居眠りの自治体はそのままさよならですなと。目覚めていただかなければいけないということが書かれて、そういう意味合いでございますが、地域に住む住民は、地域に自らの責任を持って、そして積極的に対応すべきであり、首長さんを選ぶとか、あるいは議会の代議制の議員を選ぶということについても、明らかに責任を持つべきであると。地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域住民が責任を持つ責任の改革であり、民主主義そのものの改革であるとまで言い切っているわけで、民主党は後戻りできないほどのことであって、このことができなかつたら、多分政権が飛ぶと思います。部分的なことではなく、根源的な考え方でございますから、そういうことになります。

これはおそらく自民党政権のときの第1次、第2次、第3次の分権推進法の考え方でも、そのとおりの方向にしておりますから、まさに地域それぞれが自立をして判断をしていくという、こういうことが大きな流れにもなってきておりますから、地域自前で判断をしていかなければいけないと、こういう状況にあると思いますので、この法律的な判断も、正に単なる行政法的な、いわゆる国に対して説明責任を果たすような管理型のイメージから、まさに幅広い多様な主体が地域を担っていくということに対して、いかなる対応もできるように、あるいは促進するような、そういうことがこれから大いに必要になってくると思います。

「地方分権って簡単に言うな」の中で櫻井さんが、誠に明確に書いておりますが、まるっきり立ち位置を私は異にいたします。こういうことがあるからこそ、実は今300万人ぐらいの地方公務員の方がいらっしゃいますが、それなりに倫理観を持ち、なかなかレベルの人が私は多いと体験上思うわけでございますが、その300万人が全員といって間違いのないと思いますが、まさに中央集権の体制の中で、オールヒラメ人間になって、いわゆる国のほうだけしか向かなくて、従来例えば知事とか市長とかをはじめ、全く県民や市民を見ている知事も市長もゼロだったと申し上げて、清原さん除いて現職はそうだったと。今までの、1995年のいわゆる分権推進法ができるまでのいわゆる首長なり、ましてや地方公務員の皆さんは、全く国しか見ていなかったと申し上げて、私は過言ではないと思うんですね。したがって、国の決めたルールに従ってどう対応するかしかアカンタビリティは果たしてこなかったと思います。したがって、分権推進法の成立以来、310万人の方の力をいかに発揮させるかということが、首長の、私は大きな責任に変わってきているというよう

に思うわけで、まさにこういうことでいけば、成熟社会はとてもこなしきれずに、1億2,000万人を画一的にやってきた歪みのほうは大きいと。私どもは、310万人の地方公務員の活性化、あるいはそれに伴う多様な主体ですね。住民の皆さんが積極的に政治や行政に参加をいただくということがなければ、新しい民主主義なんてとてもできないという立場でございますので、こういう考え方の方がいらっしゃって当然でありますけれども、私としては地域主権確立という意味合いからも、ぜひ法曹界の先生方と地方の自治の現場を担っていらっしゃる地方の公務員の方と、われわれも至りませんけれども、接点を持つことができれば、一緒にご支援といえますか、ご協力もさせていただければ、ありがたいなといえますか、うれしいなと、そのように思っているところでございますので、そういう点でぜひお願いを申し上げたいと思います。

もう1点は、先ほどの延長になりますけれども、行政体の仕事が申請主義というわけで、申請していただいたら、ちゃんとサービスしますよというので、いちいち市役所に申請に行くということになります。そうすると、子どもが生まれたら子ども、介護なら介護。何もかも申請ということから、これからはプッシュ型といえますか、お知らせサービス型の行政に明らかにこれはインターネットの影響もありますけれども、変わらざるを得ないし、変わっていくと思います。アメリカの地方自治は相当一気に変わり始めているということをつい最近アメリカから帰られた方からもお聞きいたしました、いちいち手続せずに、向こうからちゃんとお知らせをしていただいて、ストーンといけるといって、そういうことですね。すなわち、そうなってくると、公と私の個人の権利関係で憲法法律問題にもいっぱい出くわすことになると、そういう意味でも地方自治を支えていただいたり、日本の民主主義をさらにバージョンアップする意味でも、まさに従来のルールオリエンティッドな考え方、いわゆる組織オリエンティッドな考え方からミッションオリエンティッドな考えに立てば立つほど、例えば清原さんなどは、市長はピンチに立たされることが多いと思うわけでございます。したがって、その価値判断をしていくことこそが、いわゆる首長が価値判断をしていくことこそが、自治の始まりということになると、そのように思いますので、具体的には出井先生のほうでかなり分析していただいて、対応をしていただき始めましたので、こちらに書かれている加西市とか流山市、そういったところとか、幾人かのやる気のある首長さんなどと相談をさせていただきながら、これはぜひ皆さん方も進めていただければ、民主主義の発展、あるいは地方自治の発展につながるのではないかと。この後に願望もあるわけですが、何かそういう道が開けたらなと思って発言させていただきました。

(豊副議長)

ありがとうございました。他にご意見、ご発言等ありましたら、お願いします。

(清原委員)

三鷹市長の清原です。地方自治のあり方と弁護士の役割に関する検討ワーキンググループという、ワーキンググループをまず設置していただいて、この間、検討していただいて

いることに現在 809 あります市の1つであります三鷹市長として、あるいはよりよい意味での地域主権改革を進めていく立場としては、本当にこのご検討に感謝をしたいと思いません。

それで、まず1点目に申し上げたいのは、私が三鷹市長になりましたのは、2003年の4月なんですけれども、当時は総務部に「文書課」というのがありまして、そこでいわゆる条例制定とか、法律に関することを所管しておりましたが、文書課では一般にはわけがわからないので、私は2004年から総務部「政策法務課」ということで、「政策法務」という言葉を課の名前にさせていただきました。そのことではっきりと法律というものが自治の推進には不可欠であるということをはっきりとさせていただいたんですけれども、そうした取り組みの中で必ずしも弁護士の資格を持つ人が職員にはいませんけれども、政策法務課をつくってから、2005年の9月議会で可決していただいたのが、「三鷹市自治基本条例」という条例なんですね。それは平成18年、2006年の4月から施行しているのですが、同時に施行したのが、「男女平等参画条例」ということで、そうした条例をつくるには逆風がある中でしたけれども、きちんと政策法務課の活躍にもよりました、市民参加のプロセスを経た結果、そういう条例を制定することができました。

そういう市なんですけれども、今回ワーキンググループの3番目の基本的な考え方の案の(2)に、自治体の政策対応能力を確保する意味でも、法曹有資格者が内外から支えるという「内」、「うち」というところに公務員、議員等が挙げられ、「外」というところがコミュニティの中でとされたんですけれども、内外の中間的なところで三鷹市ではものすごく弁護士さんに活躍をさせていただいているんですね。端的な例は、私が市長になりましたから、教育委員に弁護士の方を私が選ばせていただきまして、今2人目になります。お一人の方が任期を満了して次の方になっているんですけれども、5人いる教育委員の中に必ず私は弁護士に入っていたらこうということで、それぞれ子育て中の弁護士の方に入っていたのが1つですが、その他にも顧問弁護士は言うまでもありませんが、総合オンブズマン制度、これは2人いる委員の中の1人が弁護士の方です。

それから、私が今思い出すだけでも、情報公開審査会の委員、建築審査会の委員、個人情報保護委員会の委員、固定資産評価審査会の委員、男女平等参画相談員、それから法務省所管では人権擁護委員にも弁護士の方がいらっしゃるわけです。私は推薦させていただいているわけなんですけれども。つまり、様々な、要するに「内なる評価」といいますか、公務員でもないし、議会でもないんですけども、しっかりと行政を審査し、市民の視点で評価、検討、調査する組織に弁護士さんがいらして、その専門性を活かして、「うち」に入り過ぎもせず、しかし、「外」から客観的に見るだけでもなくという、「内外」だけじゃなくて、「真ん中」でもないんですけれど、要するにいい意味での中立的第三者というか、専門家として位置付けて活躍をさせていただいておりますし、言うまでもなく、市民対象の法律相談とか、成年後見制度でもご活躍いただいているわけですね。ですから、具体の弁護士さんのご活躍というのは、三鷹市でもこれだけあるわけですから、他の自治体でもいる

んな事例があると思うんですね。ですから、そういう意味では、この基本的な考え方の中にそうした審議会委員とか、審査会委員とか、中には監査委員の中に、三鷹市は公認会計士ですけれども、弁護士さんが働いているところもあるかもしれませんので、そういうところのレビューをしていただくというのも、他の自治体にもヒントではないかと思います。

ちなみに、私、連合の地区協議会から8つの審議会等に委員をお願いしているんですけども、周辺の自治体は1つとか2つなんですね。この間地区協議会で、働く者の代表として8つお願いをしていますと言ったら、他の市長さんが、こういう委員もお願いできるんだということでヒントにしていただけたんですね。ですから、こういうことに弁護士の方が活躍できるということの事例というのを、公務員として採用された方以外にも例示されるというのは有効ではないかなと思いました。

3点目に申し上げたいのは、先ほど重要な問題提起を出井事務局長がされました。つまり、地方分権の大きな方向性の中でナショナルミニマムというのをどういうふうに位置付け続けることができるかという問題提起なんですね。私は、地方分権、あるいは地域主権改革とナショナルミニマムは矛盾しないと思いますし、国が何をすべきか、ということは、むしろ地方分権や地域主権改革が言われれば、より鮮明に出てくると思います。はっきり申し上げますと、三鷹市の重要な法定受託事務に戸籍とかあるいは生活保護、所得保障があります。私たち三鷹市は、生活保護制度の4分の1の費用を出しております、12月の補正予算でも何と3億数千万円の補正予算を出さなければならないような現実があります。国がこれを放棄していいのかといたら、自治体だけでは受け切れません。一時期そんな議論がなされた時期がありました。所得保障に代表される生活保護制度でありますとか、あるいは子ども施策、障がい者施策、高齢者施策、とりわけ労働や雇用機会の均等などについては、私はナショナルミニマムとして保障すべきだと思っています。具体の事務は市町村がやるほうが身近であるということはあると思いますが、やはり基本的な制度設計だとか、あるいは財源の裏打ちというのは、ナショナルミニマムだろうと思うんですね。

そのことと私たちがオリジナルに地域の実情に合わせてやれるということは、私は併存できることというか、そういうふうに思っています。そのあたりでも、何がナショナルミニマムで、これから先は地域が本当に独自性をもって自由にさせていただきたいというあたりの第三者の視点を考えていただく立場に、弁護士さんの専門性があるのかなと思います。

最後に、それではこういう中であって、法曹関係者、とりわけ弁護士資格を持たれる方を公務員として基礎自治体である市町村で活躍していただくために、どのような課題があるかということなんですから、これは出井先生にも前に三鷹市に来ていただいて、できれば全国市長会で日弁連の皆様の意向を話していただいて、地域の差なく、市町村の差なく、どういうふうに進めていったらいいかということを検討していただけたらいいと思いますということで、ご紹介もさせていただいたんですけども、私としては専門性のニーズは高まっていることは、北川先生がおっしゃったとおりで、これは当然のことだと

思います。

もう一方で、行財政改革の中で公務員の減員、つまり減らせという圧力というのは、国からもありますし、住民の方からもあるわけですね。公務員が多すぎる、あるいは公務員の給料が高すぎるという批判というのは、日常的に行われているわけです。その中で、専門的な資格を持った職員が必要だから、相対的には高給で担保したい、それは任期付きでもいいからということで試みられている事例が、もう既にあるわけです。私たちとしてもそういう事例を参照しながら、おそらくはせっかくの法曹資格ですから、一自治体だけが長年にわたってその方にいていただくというのは、基礎自治体の場合は現実的ではないと思います。都道府県であれば、私は現実的だと思います。東京都の取り組みは、もっと他の道府県でも活用されるべきだと思うんですが、基礎自治体の場合には2年とか3年とか5年とか、任期付きであれば可能性は高いと思いますし、そのときに私たちがきちんと首長が職員の中で特別な資格がある人を有期であるけれども、一定の報酬で担保する理由とこのをきちんと説明責任をもっていっていくと。このことの気運が高まるということが、非常に重要ではないかなと思っています。

ちなみに、三鷹市は、「建築主事」というのが必要でございまして、建築基準に基づく建築指導のことを行政事務としてやっている自治体ですので、建築主事資格を持っている職員を必ず確保しなければいけないということで、経験者を求め、中途採用などしているわけですね。建築とか土木とかということはあるわけなんですよね。そういうことの中の資格は違いますけれども、考えていくときに、採用のときの公明正大性というか、それを住民に理解していただくことが必要です。なぜ、顧問弁護士ではいけなくて、職員としてそういう人を採用するのかということの説明できるような説明力を私たちが共通して持っていくという段階に今まさに来ているのではないかと。これは北川先生が言われたよい意味での地域主権改革を進めていくときには、必ず求められる法律の専門性だと思いますので、ぜひこれも一緒に検討しながら、一部の自治体は認識しているけれども、他の自治体が認識しないというのではなくて、全体の共有事項にできればなというふうに思います。以上です。ありがとうございました。

(長見委員)

利用する立場から、全国消費者協会連合会の長見です。よろしく申し上げます。消費者庁が昨年できましたとき、つくるにあたっての1年間の国会審議の過程の中からも、最大の問題は、地方分権の問題が出てきていました。というのは、消費者行政というのは、地域で結びついているというのが絶対的な重要な要素になっていますので、地方消費者行政をどうにか強いものにしたいというのが、私たち消費者団体の要望だったわけですね。議員さんたちもそういうお願いをして、そういう議論を国会で提起をしていただきました。地方消費者行政が一番財政難のしわ寄せを受けて、非常に大きな削減を受け続けてきていたわけです。それで何とか財政的な支援を取り付けたいということで、これは与野党含めての議員さんたちも熱心に検討していただいたのですが、なかなか地方分権にぶつかって

しまつて、特に人件費のようなものの支援というのが、付きにくい構造になっているわけです。どうしても、それで結果的には地方消費者行政活性化交付金という形でかなり額を3年間で基金として使うという形がついたんですけれども、ただ、2分の1が自治財源で必要ということで、やはりなかなか現実的には地方自治体に使っただけでない状況になっているわけですね。

それで、また今度それこそ片山前議長のご尽力等がありまして、今度の補正予算で光交付金と私たちは言っているんですけれども、それは消費者行政だけではなくて、光の当たらない弱者の対策として地方自治体に交付金として1,000億円が補正予算で決まったわけです。これは前回の活性化基金の2分の1を補うことに使えるという話になってきています。この光交付金を一緒にして何とか生きたお金に使ってほしいというのが、私たちの願いで、各地の消費者団体にもこのことを周知するように、今私など努力しているところなんです。そして地元で消費者団体のほうからこういうことにお金を使ってほしいと。国のお金、基金を要求してほしいという取り組みをしてもらおうとしているわけです。

しかし、それでも交付金というのは、光交付金はちょっと違いますけれども、活性化基金のようなものは、どこへお金が流れていくかわからないというのがあります。現実にも、消費者行政そのものでなくて、名を借りて違う分野に行ってしまうとか、いろんな声も聞こえています。地方行政に行きますと、力関係で消費者行政は非常に弱くて、いろいろなお金をかなり流れるように努力をしてくれているんですけれども、現場では違う、全然関係のないところにお金が流れてしまうという問題がやっぱり存在するんですね。

地方の消費者団体からは、地方分権というのは何だという声がやっぱりありまして、決して地方分権が自分のためにはならないのではないかなというような批判も出てきております。そういうふうにして、この2年間、私たちも地方分権という問題と格闘し、地方財政、一番の問題は地方財政の問題にあるわけですが、その財政が弱者のほうに流れるように苦労しているところです。

それからもう1つ、弁護士さんの問題ですが、やはり弁護士さんというのは、特に一般の人たちにとっては非常に敷居の高い、やっぱりちょっと怖い存在でして、何も公務員だけではありませんで、やっぱりちょっと簡単にはアクセスしたくないというか、しにくいというイメージが強いんですね。条例づくりから条例の改正というのが大きなテーマがこの数年ありました。そのことによって、法律を知らないとやっぱりこういう運動がうまくいかないということもわかってきていますし、一番端的には悪質商法のような問題で、日常的に法律のお世話にならなければならないというのが目に見えてきているわけです。ただ、それでも弁護士さんというのは敷居が高いし、私たちも地域ネットワークをつくるという運動を今、消費者団体で広げようとしているんですけれども、それに弁護士さんにぜひ入ってほしいと思うんですが、地方へ行きますと、弁護士さんは忙しすぎて、そんなのなかなか関わってくれないよとすぐ言われるんですね。ですから、地域での行政に弁護士さんが関わってほしいと私たち思うんですけれども、それにはまずかなりボランティア的

な活動というのをして、公務員にも庶民にも敷居が低く見せていただかないと、なかなか難しいなという気がします。

この間の消費者大会でもこれからの運動にしようとしているのですが、一声かけるとか、簡単な地域の窓口を自分たちでつくって、それを弁護士さんとか行政につないでいく役割を消費者団体が、小さな消費者グループがやれるところからやろうというふうについて、そのために地域のいろんな分野のネットワークをつくっていかうとしているんですね。そういうところがもう少し市のレベルぐらいになったときに、絶対的に弁護士さんたちのご支援をいただかなければいけないと思いますので、既にかなりご尽力いただいているところがたくさんあるんですけど、またよろしく願いたいと思っているわけです。以上です。

(豊副議長)

では、松永委員、お願いします。

(松永委員)

先ほど、出井先生からお話になった中で、訴訟中心から予防法務という、この視点が司法改革の大前提になるのだと思います。私は医療の会社の外部アドバイザーもやっているのですが、医療の世界をよく見ているんですけども、医療と法曹を見比べると、医療のほうがずいぶん予防医療ということに、意識として動いてきていると思います。WHOのデータを見ても、日本には皆保険があるからでもあります。医療へのアクセスということは大変進んでいて、日本は世界一の健康国となっているわけです。

それに比べて法曹はどうかというと、先ほどもいろいろ出ているように、アクセスしづらいという、ここが非常に大きいと思います。それはなぜかということ、ただ人数が少ないということよりも、接点の場があまりに少ないということです。私は自治体における登用者がこんなに少ないのかということもちょっと驚きました。本当はもっと自治体がそういう市民との接点の場こそ積極的につくるべきでそれはとりもなおさず弁護士になったときには、顧客にもなるという、大変すぐれた制度であるにもかかわらず、まだこれが浸透していないということは、そういう市民との接点という機会づくりが、まだ法曹界では少ないのかなと。例えば医療だと、40歳を過ぎると人間ドックに1～2年に1回は行くという意識があって、年末になると嫌々でも行くことによって改めて医者を知るという機会を得られます。だから、そういう意味で市民に機会を提供するという意識をもうちょっと法曹界も持っていただきたいなと思います。

(豊副議長)

ありがとうございました。

(北川委員)

もう1つだけ。先ほどの清原さんのお話で、1点、弁護士資格を持たれた方と自治体の働く場所というのを一度具体的に検討をぜひしていただけたなと思います。私は全国で選挙の開票時間の短縮というのは、ずいぶん願いはしているのですが、その判定人、こ

れは有効か無効かという、それを今まで市役所の OB の方ぐらいの方がやっている、権威がないんですね。それで、弁護士の先生にお願いをしたんです。すると一遍に変わりました。そういうところから、さっきおっしゃっていただいた接点ができきて、弁護士先生も優しいねとか、本当にそういうところから始めていただくことも、例えば弁護士先生は高くつくとか、堅いから会いにくいとみんな思っていると思うんですね。だけど、接してみると、食わず嫌いだとかいっぱいあるので、そういうのを支部長さんとかいろんな方が面倒みていただきながら、接点をいろんな行政委員にもなっていただいたりということは、1ついいと思います。

それです1つ選挙の判定人ですね。今度は選挙管理委員会なんて本当くだらないと思ってるんですけど、あれは全部直さなければいかんとは思っていますが、選挙管理委員会の委員長さんに東京都府中市の弁護士の先生、この方が日本の選挙のあり方を相当変えたんです。立派なミッションを持たれてやられていまして、弁護士の先生ですから、失礼な言い方かもしれませんが、市役所の職員なんか恐くないわけですね。一般は怖いんですがね、市役所の職員が。だから、だめだということで、ミッション系で開票時間も早くしろということで、彼に33分という日本記録を当時つくってもらって。それから進んで今度私が17分という記録をつくったんです。だから、1時間半とか2時間半かかっているというのは、いわゆる国の中央集権の悪いところで、委託費でできますから、使っても使わなくても同じだから、盆と正月がきたというので。だから、今度これがなくなっちゃったんです。17分というインセンティブが働き始めているということも、そういうふうな意味でものすごく弁護士の先生に頑張っていただくというのは、ありがたい地域主権をつくっていくという、そういうところもちょっと一度、清原さん、紹介しながら、一緒にやっていただいて、イメージを変えていただきながらというのもいかがなものかと思えます。

議題 司法制度改革審議会意見書について

(豊副議長)

駆け足ですけれども、第3の議題として、次回の市民会議に向けて、「司法制度改革審議会意見書について」、検討していきたいと思えます。

今話題になっています法曹養成にしても、裁判員制度にしても、司法制度改革審議会の意見書が方針を打ち出して、ちょうど来年で10年を迎えます。それを踏まえて、次回市民会議からこの10年間のまとめ、そして今後の日弁連に期待すること、それらを検討していきたいと思えます。

そもそも司法制度改革審議会の意見書とはどういうものかということをご理解いただくために、こういう議題設定にさせていただきました。まず、丸島俊介前事務総長にご説明をお願いしたいと思っております。よろしくお願いいいたします。

(丸島前事務総長)

私は、1999年から2001年までの間、内閣におかれた司法制度改革審議会の事務局に派

遭されました。日弁連からこの種の審議会事務局に参加するというのも初めての経験でした。本日は、審議会に事務方として関わった一人として、お話しをさせていただきます。資料 28-3-3 のレジュメに沿ってお話しをいたします。

司法制度改革審議会の設置と改革論議の進展は、それまでのわが国の司法の状況がどのようなものであったかということ抜きにしては語れません。期待される司法の役割と 80 年代まで続く司法の停滞状況は、ある意味で、関係者の思惑を越えて、改革を必然的なものとしてきたのだらうと思います。

レジュメでは、まず、80 年代までの司法の状況を「司法改革の前史」と書きました。

ご承知の方も多いと思いますが、70 年代、裁判所の中では、政治的圧力の問題も含めて、良心的な裁判官の再任拒否、裁判官希望者の新任拒否が相次ぎました。司法の独立の危機だということで、大きな問題となった時代がありました。

それ以来、70 年代から 80 年代、もの言わぬ裁判官と裁判所、閉塞状態の司法という状況が続きました。裁判の内容にもそのことが現れ、行政追随の傾向、例えば、全国各地で国相手の水害訴訟が多く起こりましたが、各地の担当裁判官を集めて最高裁で開かれる協議会などでは、この問題への対応が取り上げられ、独立であるべき裁判官の判断内容に影響を与え一定方向に導くものだと批判を浴びたり、また、刑事裁判では、治安優先的な訴訟指揮などが東京地裁を中心として行われたり、長い身体拘束期間や、自白調書が安易に証拠として採用されるなど、現在につながる様々な問題が生じていました。

民事裁判でも、適正な手続や当事者の納得という点がなおざりにされたり、国民から縁遠いものになっていないか、などの問題指摘がされていました。

法曹養成の過程についても、大学の法学部で勉強し、あとは自学自習、そして予備校に依存せざるを得ない。そして、何年間もの受験勉強をして、平均 28 歳前後で合格するという制度の硬直性への指摘もされてきました。

80 年代の終わり頃から、こうした司法の状況に対する改革の気運が高まってきます。そして、90 年代は司法改革の大きなうねりの時代となりました。

日弁連は、「市民の司法」をという目標を掲げて、司法改革を進める運動を 90 年頃から始めました。

これまで、日弁連は、市民から遠く官僚的とも評されるわが国の司法のあり方を繰り返し批判し、改革を求めてきたわけですが、批判や決議を行うだけでは変わらない。90 年代からの司法改革運動の特徴は、私たち弁護士自身が、市民生活のそれぞれの現場で、様々な実践を行うことを通じて、市民の方々の理解や共感を得る、そして、司法全体を本当に市民のものに変えていく、そういう内容を持つものでした。

典型的なのは、90 年代初めから始まった当番弁護士運動です。全国で 1 万人にもおよぶ登録した弁護士たちが、毎日毎日数百人の規模で全国で待機し、逮捕・勾留された被疑者から連絡があれば直ぐに駆けつける。本来、国の制度としてあるべき被疑者段階の公的弁護制度を、日弁連自らが基金を設けて、このような当番弁護士の活動として始めたわけで

す。この運動をきっかけとして、その後、司法制度改革審議会の審議を経て、身体拘束された被疑者に対する国選弁護制度が創設されることとなりました。被疑者国選弁護制度がなかった時代、当番弁護士制度が始まる前は、身体拘束された被疑者のわずか数パーセントにしか弁護人がついておらず、多くの資力の乏しい被疑者は弁護人がいないという状況でした。しかし、被疑者国選弁護制度が整備された昨年度には、身体拘束された約7万名の被疑者に国選弁護人がついて被疑者段階の弁護活動をする時代となり、また刑事司法全体の改革を促しています。このようにして、20年を経た今、劇的な変化が起きてきています。

同じように、全国各地での法律相談センターの活動や過疎地域での公設事務所、弁護士からの裁判官任官運動、経済的困難な方々に対する法的支援のための法律扶助改革など、いずれも、同じように現場での実践を全国各地で進め、制度改革につながる運動をしてまいりました。

他方で、裁判所の中でも、最高裁の元長官が、全国の裁判所を回ってみて、停滞感におおわれているというか、もっと活性化した裁判所・裁判官組織に変わらなければならないという問題意識を持たれたということも聞きました。法務省においても、法曹養成、司法試験など、司法の人材確保を巡り硬直した制度をどのように見直していくべきかという問題意識から改革への動きも模索されていました。

そしてまた、政治、経済、社会全体に、先ほど地域主権改革の話もありましたが、日本社会のあり方を大きく見直そうという動き、官僚による裁量行政、行政指導に依存して動くこの社会の在り方を変える必要があるのではないか。その中で司法の役割というものをもっと高めていかなければならないという気運が高まってきて、99年に内閣の下に司法制度改革審議会がつくられた経過であります。

レジュメでは、「審議会設置の要因」と書きましたが、主として3つの要因を取り上げております。一つは、やはり80年代までの司法の状況というものが、改革を必然的なものとして求めていた。そのような変革を必要とする構造的な問題を抱えていた。そして、二つ目には、弁護士自らがわが国の司法を大きく変えるんだというメッセージを発信し、現場での実践を進め、市民とともに運動を始めた。そして、三つ目は、各界でも同じように司法改革の動きが始まったと。こういうことが合流したものだと思っています。

審議会の「審議の特徴」と、1ページから2ページの頭に書いてありますが、この審議会の審議は、他の政府機関の審議会と比べても顕著な特徴がありました。まず、審議会の運営を事務局主導にはしないということ。例えば、他の審議会では、事務局が最終的に意見書の草案を書いて、あとは委員が事実上これを追認するだけという批判を受けることもあると言われておりましたが、ここでは、官僚主導、事務局主導の審議会にはしないということが繰り返し確認されながら進行が図られていきました。そして13名の委員には利用者サイドを代表する方も多く入り、審議会意見の結論は全会一致を目指すという運営が図られたことも、大きな意味を持ちました。

また、毎回の審議会を公開して、報道関係者が、別室のモニターを通じていつも傍聴するというので、できるだけオープンな運営にあたっていました。これも、当時は画期的なことでありました。さらに、全国各地で委員が参加して公聴会を開きましたが、ここでは本当に各地の市民の方々が沢山の真摯な意見をお寄せいただきました。私が印象に残っているところで、とても多かった意見の一つは、陪審、参審など、市民が司法に参加する制度に変えるべきだという強いご意見でした。日本の市民はそんなものに関心を持っていないはずだと、思っておられた方々には、意外なことであったかもしれません。しかし、実はそうではなかった。このことは、審議会における改革論議を前に進め動かす大きな原動力になったと思います。

もう一つは、諸外国の調査を委員自らがやられて、日本の司法の国際水準との乖離というものを大きく感じられたこともあったと思います。どこの国でも、何らかの方法で市民が司法に参加している。そのことを目の当たりにしました。そして、法曹養成、これもダイナミックな改革が各国で行われていて、裁判官養成の法曹養成から、弁護士の養成を中心に法曹養成へ転換していくということも目の当たりで見えてきたわけでありました。

レジュメの2ページ目ですが、審議会の議論は、日本の司法の評価にかかわることとなりまして、最高裁を中心として結構日本の司法はよくやっているよという立場、これはある程度の手直しをすればいいという立場でありましたが、他方、利用者サイドからは、抜本的手直しを求める意見が非常に高まってきました。全体としては、改革の方向に向かいつつも、それぞれの課題を巡ってある種の意見対立が生ずる背景には、こうした認識の差があったように思います。審議会において、最高裁は、大きな改革にはかなり慎重な姿勢をとり続けました。市民の司法参加といっても、市民は評決権を持たない形での参加ではどうかというような提案を出したりして、大変中途半端なものだとして批判も受けました。こうした最高裁の全般的な慎重姿勢は、逆に司法改革をより大きく前進させなければならぬという方向への力を強めたという側面もあったように思います。意見書もまとまり最終回の審議会も終わった頃、同席しておられた中央官庁の方が、審議会が大きな改革論に進んだことに触れ、「たき火をしていたつもりが、いつの間にか山火事のようにになりましたね」と言われた言葉は、2年間の審議の前進を物語るようで印象的でありました。

また、経団連からいらっしゃっていた委員が、司法改革といえば、訴訟の迅速や専門化のようなことを考えていたけれども、実は、市民の司法参加や司法の役割論を初め、日本の民主主義のあり様に深くかかわる大きな問題だということ認識するようになり意義深かったという感想を述べられたことも印象的でありました。経団連も、審議会では、どちらかという、現状の司法に対する評価の上で、大きな改革には慎重な対応をとられていただけに、このような感想を持たれたことが特に印象に残りました。また、司法を国民のものにしていこうという改革の方向や中身について、労働、消費者などの分野の方々の力が大きな推進力として働いたということも、当時の実感としてありました。

「審議会意見書の理念と内容」については、レジュメの2ページから3ページです。

日本国憲法の基本理念というものをどう実質化するかという観点で、司法と国民と法曹が果たすべきそれぞれの役割をまず明らかにしました。司法の役割というのは、国会・内閣などの政治部門と並ぶ、もう1つの公共的な役割を果たす大きな柱であるということで、その規模や機能を拡大・強化しよう。国民は、裁かれる対象ということではなくて、まさに国民自身が権利の主体であると。そしてまた、統治の主体である。こういう位置づけから、様々な制度改革を導き出そうとしました。そして、法律家の役割は、権利主体となる国民の側にあってサポートし、司法の運営に直接携わる高い質のプロフェッションであり、その役割は格段に大きくなるということで、法曹はいわば「社会生活上の医師」としての役割を果たすべきだという言い方をしました。プロフェッションという言葉は、意見書の中で再三使われていますが、その意味するところは、高い専門性と幅広い公益性、そして専門家団体としての確かな自治ということの内容とするものであります。

意見書の内容について、大きなポイントだけ、概要を申し上げます。

民事司法については、まずは、多くの市民が民事裁判というものを利用しやすいものにしてほしいかと。これは、民事法律扶助の抜本的な拡充や、裁判手続や裁判所へのアクセスの拡充に関する諸改革であります。それから、利用しやすいだけでなく、市民が実際に裁判を通じて、自らの権利を守り実現することができる手続でないといけない。市民が裁判の手続の中で、当事者として権利を守るための武器をもてること。消費者や労働をはじめ、普通の市民が国や大きな企業などと裁判をする時に、直ちにぶつかる問題です。これは、今まだまだ不十分なのですが、例えば、アメリカのディスカバリーといわれる広範な証拠収集手続ほどには直ちにならないものの、現在のわが国民民事裁判における当事者の証拠収集手続をもっと拡充しようという問題提起がされました。一定の改革はされましたが、まだまだ不十分であり、今後の大きな課題でもあります。

それから、民事裁判と一口に言いますが、各分野にふさわしい実効的な紛争解決類型をもっと多様にあってよいのではないかと。例えば、今回の改革の中で生まれた労働審判などが典型ですが、賃金の不払いなど様々な労働問題が、新しくできた労働審判という制度を利用してよい解決が生まれ、利用件数も伸びている。少額で多数の被害者が生まれる消費者分野の権利救済のための新しい訴訟類型なども検討が進んでいます。様々な分野で、同様の提案がされていかなければなりません、こうした取り組みは、まだまだ道半ばであります。

さらに、「司法の行政に対するチェック機能の強化」という課題は、とても大きな論点でありました。行政訴訟制度の見直しなど数多くの問題提起がされました。これは全行政機関、全省庁を対象とし、したがって、国のあり様にも関わる非常に大きな課題ですが、行政訴訟制度の改革に一步踏み込んだわけであり、最近の裁判例では、気管支不全のために市の保育園に入れなかった少女が、裁判を通じて保育園で受け入れられるようになったケースの報道がされました。行政に一定の行為を義務づける義務付け訴訟というものです。これなどは、今度の改革によって新しく生まれた制度であります。そして、こうした

行政訴訟制度の改革の第一歩が進められましたが、これは、5年後にさらに見直すということになっていまして、今年その時期を迎えています。透明性・公正性・効率性・市民の権利の保障など様々な観点から行政全体をどのように見直すかは、わが国のあり方に関わる大きな課題であり、さらに踏み込んで行政訴訟制度全体の見直しに着手すべきところでありますが、まだ具体的な動きは進んでいません。これからの大きな課題であります。

刑事司法の分野では、かなり変わってきました。被疑者段階では、被疑者国選弁護制度が生まれ、そして、裁判員制度が生まれました。密室の中で捜査官によって作られた調書によって裁判をするのではなくて、公開の法廷で主張立証を尽くしながら裁判を行う。裁判らしい裁判に変えていこうという気運が生まれています。またこれも、進んで取調の全過程可視化などが現実の課題となってきています。

法曹養成の分野では、先ほど来ご議論いただいているとおりです。法曹の役割が大きく拡大する社会を目指して、これに相応しく、従来型の一発試験による選抜方式を改めて、質量共に充実した新法曹を生み出すために、法曹養成に特化したシステムを作ろうということで、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度がつけられました。

レジュメの次のページですが、弁護士制度については、弁護士の公益性や活動領域の拡大が大きな柱となりました。意見書は、まず弁護士の公益性ということを強調しています。その内容は2つありまして、一つは、当事者主義訴訟構造の下で、精力的な訴訟活動を行い当事者である国民の権利の実現に寄与すること。そして、国民の社会生活や経済活動のパートナー、公的部門の担い手として様々な職務活動を行うこと。もう一つは、それにとどまらず、司法アクセスの保障、人権擁護活動、裁判官を初めとする公務への就任、後継者の養成など、こういう分野に弁護士が積極的に貢献していくことも、また弁護士の公益的活動として期待され、このような公益性も大切であることを述べています。

さらに、この公益性とも関連して、弁護士の活動領域の拡大が必要であるとして、公的機関、国際機関、非営利団体（NPO）、民間企業、労働組合など、社会の様々な分野に進出して、その機能を発揮することなどを求めています。労働組合については、ドイツに調査に行った際、法曹資格を持った方が労働組合の中でも結構活躍している姿に触れ、法曹有資格者の活動の一つのイメージでもあったと感じられました。

次に裁判官制度改革の課題です。

ここでは、判事補から判事となっていくキャリア裁判官制度を改め、弁護士として社会の中で活動している者から有為の者を裁判官として任命していく法曹一元システムを日弁連は提案してきました。そうした方向を目指しつつ、当面どの様な改革を進めるかということで、判事補制度の弁護士職務経験などを初めとする判事補制度の改革、弁護士任官の推進などを実効的に進めていくことなどの提言がされました。また、裁判官の任命手続に民意を反映させるなど透明公正なものとしていくこと、そのため裁判官の任命諮問機関を設けるなど様々な提案がされました。裁判官制度改革については、白熱した議論となりました。審議が意見書に基づき、この分野でも一定の前進がありました。提言の趣旨から

すると、まだまだ改善改革を必要とする課題があります。

そして、「市民の司法参加」は、裁判員裁判制度の導入として、大きな関心を呼びました。

最後に、改革審議会の意見が実行に移され、また引き続きの改革が進むためには、国が責任をもって司法改革を推進する体制をつくり、合わせて改革のために必要な財政上の措置について政府に特段の配慮を求めています。

レジュメの、3ページ以降は、これからご議論いただくところだと思います。

2001年の改革審議会意見書以来この10年間の到達点はどこにあるか。そして、今何が課題となっているかということが、これから議論されることだろうと思います。

大きくざっくりと申し上げますと、司法アクセスの分野では、民事法律扶助制度は、この10年間に大きく前進しました。経済的な困難を抱え費用の負担ができない方々の無料相談は10年前に年間3万5,000件程度だったのが、今年は30万件以上が見込まれています。そして、弁護士が代理人として付く事案が10年前2万件程度だったのが、今年は12万件を見込む予算措置をとるなど前進しましたが、国民のおかれている権利状況や国際水準から見るとまだまだ低水準であり、飛躍的な拡充が求められています。

また、過疎・偏在への対応については、日弁連・弁護士会が全国にひまわり基金による公設法律事務所を100か所作り、法律相談センターを300か所作って、地域の司法サービスにあたっています。そして、法テラスのスタッフ弁護士が200名以上生まれて、過疎や貧困の中にある方々の法的支援のために、地域のセーフティネットづくりに活躍するなどの新しい前進があります。

人権保障システムの構築の課題については、高齢者・障がい者・消費者・子ども・外国人などを初め、様々な人権分野で数多くの若い弁護士が旺盛な活動を展開しています。しかし他方で、これを支える公的な財政基盤や仕組みが十分ではなく、もっぱら、日弁連や弁護士会の資金、個人的な対応に依存する状況であり、このあたりに苦しい現状があります。

レジュメの4ページは、弁護士の活動療育の拡大についての到達点と課題です。

先ほど来、ご議論いただいている自治体のこともそうですが、弁護士の活動領域を社会の様々な分野へ広げていく必要があるということで、高齢社会への対応、中小企業への法的支援、企業内、行政・立法、国・自治体、国際機関やその他公的機関などでの活動などが、議論され色々努力をされてきていますが、その進展はまだまだ弱く、課題となっています。引き続き関係機関を含む努力と共に、仕組みの整備も必要だと思われます。

民事司法、刑事司法、行政に対する司法のチェックシステムの強化、裁判官制度などの司法の諸制度については、先ほど私が申し上げたような課題が残っておりまして、民事司法制度、行政訴訟制度などの分野の改革と大きな前進が求められていることを率直に申し上げなければなりません。

そして、レジュメの5頁、司法の人的基盤の整備、法曹養成、法曹人口のところであり、法曹養成・法曹人口につきましては、すでに市民会議でも何度かご議論を頂いてお

りますが、現在焦点の一つとなっております。法曹人口のあり方については、法曹の役割や活動領域の拡大状況、司法アクセスの整備・拡充の状況、法曹養成制度の整備の状況などと一体的に着実に前進させていくことが大切でありまして、これらをトータルとしてどのようにしていくのかということが、今大変大きな課題となっております。

司法改革をどの様に進めていくかについて、審議会意見書は、大事なことを言っております。司法改革の担い手としての弁護士会ということです。「弁護士会が、諸々の改革課題について専門的、系統的に責任をもって対応することが強く求められている」。「弁護士会が、諸改革を円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するために、必要な態勢等を整備することを期待する」というものです。従来のような、裁判所、法務・検察により主導的に動かされる司法ということではなくて、市民社会の中で生き活動する弁護士・弁護士会が、司法改革の担い手として責任をもって制度を築き動かす時代にしていこうということを提起しております。日弁連も数多くの幅広い分野の委員会組織、数十名の専門の嘱託弁護士、職員組織を持って、様々な新しい制度を築き動かす活動をやってきましたが、引き続き、そのことを発展させなければなりません。

最後に、司法改革推進を支える財政措置と国の責務ということも、極めて重要です。

審議会以降、司法改革の推進体制を作るということで、政府に司法改革の推進本部というものがある時期まで設置されてきました。そしてこれまで、司法制度改革審議会意見書以来 10 年の間に、着実な前進を図ってきたわけですが、しかし、まだようやくいくつかの新しい制度を立ち上げたという段階に止まります。何か世の中にはいくつかの新しい制度の枠組みを作ったことでもう改革作業は終わりといったような雰囲気もたどりますが、これから先、まさにこの新たな制度の中身にどう魂をいれ、どう前進させるか。課題として提起され検討されながら、未だ具体化していない問題などが数多くあります。審議会意見書の理念に沿った前進をどう図り、本当に司法・法曹が、社会から求められている大きな役割を果たすため、よりよい制度と運用の改革をどのように進めるのかということが、これからの時代の国レベルでの重要な課題となっているのだろうと思っています。

限られた時間ですので、一通りのざっとしたお話で申し訳ありませんが、こんなところで本日の報告に代えさせていただきます。ありがとうございました。

(豊副議長)

多様な論点にもかかわらず、簡潔にまとめていただいてありがとうございました。少し時間を過ぎているのですが、審議会意見書から 10 年ということ踏まえて、この市民会議で来年何を議論していくかということもあります。あと 5 分だけお時間いただいて、どういうふうに進めていくべきかということについて、ざっくばらんにご意見いただければと思いますが、いかがでしょうか。

今日の第 1 議題で法曹養成制度の問題が取り上げられましたけれども、1 つだけ私の感想を申し上げますと、桜嶋事務次長がつくられたレジュメを拝見していると、まさに 10 年前、優秀な人材が法曹界に入っていないのは何故かという議論がなされてきました。多様な人

材が入ってこなければならぬし、そのためにはいろんなところに弁護士さんが、法曹が
ちらばっていく必要があると。法曹界だけじゃなくて、役所にも、あるいは企業の中にも、
また、町医者から総合病院型の弁護士さんまで様々な形の弁護士が求められている。そう
いう理念が語られて、そのためには法曹人口の抜本的な増大というのが必要であるという
ことが強調されました。それで、教育システムを変えて、ロースクールをつくるというよ
うな議論をしたのを思い出しております。

10年経って、当時の理念がどうなっているのか。また、日弁連の執行部としてどう考え
ていらっしゃるのかを含めて、審議会の改革が目指したものであるのかというのを一体何だったのか
ということを議論できればいいのかなというふうに聞いておりました。私からは以上です
けれど、他にはいかがでしょうか。

(北川委員)

私は難しい議論はわかりませんが、知事をしていて感じたことは、裁判所と
法務省のやる行事、昭和20年代がそっくり残っている、最も古いことが残っている。これ
は刺激を受けていないという証拠で、全然だめだなというのは思ったこと、本当に思っ
ているんです。

それで、リボンをバーンと付けて、序列もきちんと決まっていて、何たる古さだとい
うのをしみじみ感じて、こういう内容から書いていただくのは本筋ですけど、形から変
えるというのを私がいぶん知事のとときこだわったんですが、ぜひ民間の弁護士の先生からも、
本当に裁判所とか、来るなという建物ですからね。触るなど。こういうところをもうちょ
っとご検討いただいて、邪道ですけども、親しみやすさとか、民主主義の担い手として
の形の、法の支配というのは本当にすごいことで、いいことなんだよという、形からちょ
っと必要なと思います。

(海渡事務総長)

最高裁判所の建物で市民がフラッと訪れるって、無理ですね。

(北川委員)

絶対行きませんよ。それとイベントの古さがいかに世の中から時代遅れになっているか、
全然気がついていないですよ。いまだに序列、昔の軍隊かと。10人ぐらい知事から市長か
ら議員から何とかかんと喋らして、そんなことやっていませんから、というところ
なんか、変えていただくのにはいいんじゃないかと思います。

(豊副議長)

では、今の北川委員のご指摘も踏まえて、次回の進め方についてはまた事務局のほうと
打ち合わせをさせていただきたいと思います。

それで、来年の第29回の市民会議の日程を議題として取り上げたいと思っております。
既に内定の通知をさせていただいておりますけれども、来年の2月28日の午前中、10時か
ら12時、ご都合の悪い方もいましたけれども、この日が大勢の方が参加可能ということな
ので、この日に開催させていただきたいと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

その他何かございますでしょうか。では、これで本日予定しておりました審議を終了いたしたいと思います。

7 閉会

(豊副議長)

それでは、本日第 28 回日弁連市民会議を閉会させていただきたいと思います。皆様、どうも本当にありがとうございました。(了)