

特集 司法改革と日弁連

はじめに

日本弁護士連合会は、二〇〇九（平成二二）年九月、創立六〇周年を迎えた。

日弁連は、創立時から、「基本的人権の擁護」と「社会正義の実現」のために精力的に取り組み、その重要課題の一つとして、「市民のためのよりよき司法」の実現を目指した。とりわけ、この一〇年間は、司法制度が大改革される激動の時代となったため、これがまさに日弁連が総力をあげて取り組んだ最重要課題となった。

今後の改革は、第二次世界大戦後、新憲法のもとでの司法制度改革に匹敵する大改革となったが、日弁連は、すべての人々が個人として尊重される社会をつくるため、「法の支配」を社会の隅々まで浸透させる必要があるとして、各界各層に改革の理念・方向性を提示し、その具体的実現に向けて牽引車的役割を担った。

(一) 司法改革への道のり

1 日弁連が「司法改革宣言」

わが国社会が戦後急速に高度化、複雑化、多様化し、市民要求も変化するなかで、政治、行政、経済、社会システムのすべてが見直され、改革作業がおこなわれてきたが、司法だけは旧態依然のままであった。そのうえ、わが国の司法は、かねてから三権の一つとして存在感があまりに希薄であり、市民要求に十分こたえていないと

いう批判にさらされていた。

このような状況下で、司法の全面的・抜本的改革を最初に提唱したのは、日弁連が一九九〇（平成二）年五月定期総会で採択した「司法改革に関する宣言」であった。司法改革宣言は、次のような内容であった。

戦後、わが国の経済活動の発展、それに伴う社会の高度化・国際化、それに対応する行政の拡大は市民生活の向上をもたらしたが、他方で、企業活動による公害、消費者被害、環境破壊などのさまざまな人権侵害を生み出し、法的紛争は増加し、その中身は多様化、複雑化した。ところが司法は、このような変化に適切に対応しえず、人権保障機能を發揮し、法的紛争を適正迅速に解決するという国民の要求からむしろ乖離しつつある。司法の現状は、憂慮すべきものとなり、今こそ国民主権の下でのあるべき司法、国民に身近な開かれた司法を目指して、わが国の司法を抜本的に改革するときである。それには、司法を人的・物的に拡充するため、司法予算を大幅に増額すること、司法の組織・運営に生じている諸問題を国民の視点からは正していくことが何よりも重要である。さらに、国民の司法参加の観点から陪審や参審制度の導入を検討し、法曹一元制度の実現を目指すべきであり、まず、司法を市民に身近な、利用しやすく、わかりやすく、納得いくものにする必要がある。

2 日弁連の取組み

司法改革宣言は、司法の現状を憂慮し、抜本的改革を提言するにとどまらず、日弁連自らが改革に立ち上がる行動宣言でもあった。以後、日弁連と各弁護士会は、自らを改革しつつ、法務省、最高裁などに改革を求めた。

一九九〇（平成二）年に、大分県、福岡県の各弁護士会で始まり、一九九二（平成四）年一〇月に全国すべての弁護士会で実施することになった「当番弁護士制度」は、弁護士会自らの改革運動を象徴するものとなった。この制度導入の背景には、公判廷の供述よりも捜査段階で作成された供述調書に依存する「調書裁判」と長期の

勾留で自白を強要する「人質司法」のもとで生じた免田事件など死刑確定四事件の相次ぐ再審無罪判決があった。「弁護士任官の推進」もまた、弁護士会の自己改革の一つであった。日弁連は、一九九一（平成三）年一〇月、官僚司法の弊害をなくすため、裁判所に在野の新鮮な感覚を入れようと、日弁連関与の弁護士任官を推進することで最高裁、法務省と合意し、以後会をあげて取り組むことになった。

さらに、日弁連は、一九九〇（平成二）年七月から法制審で論議がはじまった民事訴訟法の改正作業に対応するだけでなく、「民事裁判の運用改善」にも積極的に取り組むことになった。

日弁連は、司法を市民に身近で、利用しやすいものとするため、法律相談の拡充を重視し、一九九三（平成五）年、「気軽に、いつでも、どこでも、公平に」弁護士による法律相談を受けられる全国体制をつくることとし、各弁護士会において、市民のニーズに応えるさまざまな「法律相談事業活動」を展開することになった。

「法律扶助の抜本的改革」を求める取組みも、この頃から強化された。日弁連は、国に対して補助金を大幅に増やすことを求めるとともに、扶助を求めるところを権利として位置づける「扶助基本法」の制定を要求し、さまざまな運動を展開した。この取組みは、二〇〇〇（平成一二）年四月、民事法律扶助法の成立となって結実することになる。

弁護士報酬をより一層透明化・合理化する作業も開始し、一九九五（平成七）年九月、報酬基準を改革した。その他、日弁連と各弁護士会は、「市民窓口の設置」、「全国的法廷傍聴運動の展開」、「裁判を傍聴する会」など市民グループと連携した活動も展開した。

このような取組みが前進するなかで、当番弁護士制度、法律相談活動など全国どこでも一律に市民に法的サービスを提供するためには、「弁護士偏在問題」の解決が避けて通れない課題となった。日弁連は、各地の弁護士会、

弁護士会連合会と協力し、一九九五（平成七）年、過疎地に「石見法律相談センター」を設置するなど諸施策を進めたが、一九九九（平成一一）年、過疎地域への弁護士定着のため「日弁連ひまわり基金」を創設し、全弁護士から一カ月一、〇〇〇円の特別会費を徴収することを決めたことにより、全国の過疎地で「常駐型公設事務所」が次々と設置されるようになった。

3 先行した司法試験・法曹養成改革

ところで、今次の大改革の先駆けとして、政府主導の司法試験改革・法曹養成制度改革があった。

一九八七（昭和六二）年当時、司法試験の合格者数が過去二十数年もの間、毎年約五〇〇人で推移しており、合格率がわずか一％台、平均合格年齢が二八歳以上、平均受験回数も六回超となり、これが深刻な問題として受けとめられていた。そのうえ「一発勝負」といわれる司法試験が試験技術に傾斜していたため、合格者の質も問題視されていた。

法務省は、同年四月、諮問機関として法曹基本問題懇談会を発足させ、同懇談会は、一九八八（昭和六三）年三月、意見書を取りまとめた。法務省は、それをもとに基本構想を発表し、法曹三者の協議が重ねられたが、一九九〇（平成二）年一〇月、合格者数を翌年度から六〇〇人程度、翌々年度から七〇〇人程度に増員することで合意するとどまったため、さらに合格者数の増加を検討するため、一九九一（平成三）年六月、法曹養成制度等改革協議会（改革協）が発足することになった。

改革協は、五年後の一九九五（平成七）年一二月、ようやく司法試験の合格者数を一、〇〇〇人に増やすこと、中期的には一五〇〇名程度を目標とし、修習期間を大幅に短縮することで取りまとめた。

ここに至るまで、日弁連は、法曹養成・法曹人口増問題をめぐって臨時総会を繰り返し、紛糾と混乱を経て会

内合意にたどりついた。しかし、この会内合意も、より多くの法曹人口増を求める外部の支持を得られず、改革協では少数意見にとどまり、人口増への消極姿勢が関係者から厳しく批判されることになった。

このような法曹人口をめぐる法曹三者間の合意の困難性、弁護士会の消極性は、のちに司法制度改革審議会によって、「法曹三者合意」による解決の枠組みそのものが否定される要因となった。

4 経済界などの動き

日弁連の司法改革宣言以後、日弁連・弁護士会の外でも、政治改革、行政改革など一連の動きのなかから、司法制度の抜本的改革を求める動きが現れた。

経済同友会は、一九九四（平成六）年六月、「現代日本社会の病理と処方―個人を活かす社会の実現に向けて」を発表し、その中で、「今後は個人にとつて司法が、もつと身近で、存在感あるものになる必要がある。特に、司法の中核たる裁判について、これにかかる時間とコスト、そしてアクセスの面で、個人の利用しやすいよう、改善が図られるべきである」とし、法曹人口の大幅増員、扶助制度の充実を求めるとともに、司法のユーザーたる市民の声を中心に据えた幅広い国民的討論のための「司法改革推進審議会」（仮称）の設置を提唱した。

これは、日弁連以外の組織が初めて司法全般の改革を提唱したものであったが、以後、規制緩和の立場から司法制度改革を求める意見が相次ぐようになった。経団連は、一九九八（平成一〇）年五月、規制緩和のもとで「透明なルール」に従った活動が求められるとし、そのためのインフラとして司法制度を充実させる必要性から「司法制度改革についての意見」を発表した。

これらの動きに対して、日弁連は、わが国社会の複雑な人権状況や社会的不正義の広がりの中で、司法制度改革を経済原理に基づいて行うのではなく、人間の尊厳・憲法理念の普遍的価値に基づく「市民の、市民による、

市民のための司法」の実現の観点から行うべきであるとして、経済界の要求との違いを鮮明にした。

5 自民党が特別調査会を設置

司法制度改革の動きが広がるなかで、自民党は、一九九七(平成九)年六月、党内に司法制度特別調査会を設置し、同年一月、叩き台としての「司法制度改革の基本的な方針」を取りまとめた。その一つとして、法曹養成のためのロースクール方式を検討課題としたことから、この構想が一気に現実課題となり、大学審議会が一九九八(平成一〇)年一〇月、ロースクール構想を文部科学省に答申するなど、司法制度改革の動きは大学関係にも広がった。

また、弁護士との隣接士業も職域拡大を求めて活発に動きはじめた。

なお、自民党の基本方針は、多岐にわたって検討課題を提示したが、その中に「弁護士の法律事務独占」と「弁護士自治」の見直し・検討が含まれていた。日弁連は、これらの削除を求めて懸命に関係議員の説得活動を行った結果、ついに検討課題から削除された。

自民党が司法制度改革に乗り出したのは、すでに立法にかかわる政治改革が行われ、それに続く行政改革への取組みが開始され、残された三権の一つである司法の改革も当然必要だと考えられたこと、とりわけ、規制緩和の大きな流れのもとで、社会は「事前チェック」から「事後チェック」に変わるとし、そのために司法が国民のインフラとして重要性を増すと判断したことによる。

同調査会は、基本方針について、関係機関・各界各層に意見を求め、それをもとに検討を重ねた。日弁連執行部は、会内に一部反対があったものの、この検討会に参加し、自らの立場・意見を反映させることが重要であるとして、理事会の議を経て、積極的に対応した。同調査会は、一九九八(平成一〇)年六月、基本方針を敷衍した「二一世紀の司法の確かな指針」を発表し、改革の基本理念として「国民に身近で、利用しやすく分かりやす

い司法」の実現を提唱した。この点は日弁連の司法改革宣言と共通した。

このような自民党の動きに呼応して、政府は、一九九八（平成一〇）年一月、ついに司法制度改革に積極的に取り組むことを表明するに至った。

政府は、一九九九（平成一一）年六月、国家大事業として司法制度全般の改革を行うため、司法制度改革審議会設置法を制定したが、その目的は、二一世紀のわが国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹のあり方とその機能充実強化、その他司法制度の改革と基盤整備に必要な基本的施策について調査、審議することとされた。改革の事業は、これにより本格化した。

なお、野党である民主党も、二〇〇〇（平成一二）年七月になって、一〇項目にわたる「民主党の司法政策」を発表して、法曹一元制度の実現、陪・参審制の導入などを提唱し、法曹人口については、一〇年後に五万人にして、国民に対して法的サービスが行き渡るようにすることを求めた。

6 日弁連が「司法改革ビジョン」を発表

政界、経済界の規制緩和を基調とする司法制度改革の急速な動きのなかで、日弁連は、これまでの提言・意見をさらに発展させ、司法改革の全体像を提示する必要性に迫られた。

一九九八（平成一〇）年一月、日弁連は「司法改革ビジョン——市民に身近で信頼される司法をめざして」を発表した。

ビジョンは、個人の尊厳・基本的人権の擁護を実現する司法にするため、市民に身近な司法を実現するとともに、司法の容量を拡大すること、市民の権利保障実現のために諸制度を整備すること、立法・行政に対する司法

のチェック機能を強化することなどにより、社会のあらゆる分野に法と正義が行き渡ることを目指した。

その後、ビジョンの検討が重ねられ、一九九九（平成一一）年一二月理事会は、これを「司法改革実現に向けた基本的提言」として可決した。この提言は、司法の全体像を「市民の司法」と位置づけ、改革の目標を「市民による司法」の実現にあるとし、具体的には、法曹人口につき、日弁連として初めて「国民の必要とする弁護士増加と質の確保を実現する」との方針を打ち出すとともに、法曹一元制度の導入、陪・参審制度の導入、司法予算の大幅な増額、法律扶助制度の抜本的改革、被疑者国公選弁護制度の実現、公設事務所の設置、法律相談センターの拡充など司法インフラの拡充を目指したもので、その後審議会に対し、陪・参審制、法曹一元について本格的な議論を行わせる大きな力となった。

（二） 司法制度改革審議会と日弁連

1 内閣に司法制度改革審議会を設置

司法制度改革は、その大きさ、範囲の広さ、各界各層の意見の違いからくる困難さなどから、司法制度を所管する法務省だけでは扱えず、政府全体の大事業とならざるを得ないものであった。

まず、内閣に審議会が設置されることになったが、約四〇年前に司法制度改革を試みた「臨時司法制度調査会」（臨司）の失敗が教訓とされた。臨司においては、委員の多くが法曹三者と国会議員で占められ、司法制度の利用者である国民のニーズをくみ取ることが十分でなかったと批判された。そこで、大学、経済界、労働界、消費者団体などできるだけ各界各層の意見を反映する委員構成にすることになった。また、審議の期限を切り、別室モニター方式という制約はあったが、公開とされた。

日弁連は、審議会に積極的に参画していくことを決め、審議会委員のみならず、その下に置かれる事務局にも

日弁連推薦の弁護士を加えることを求めた。

一九九九（平成一一）年七月、司法制度改革審議会が設置され、日弁連推薦の中坊公平元日弁連会長をはじめ、学者五人、裁判官・検察官経験者から各一人、経済界二人、労働界一人、消費者団体一人、作家一人の計一三人の委員が選ばれた。また、審議会事務局に二人の若手弁護士が採用され、初めて政府の審議会運営に直接かわかることになった。

小堀樹日弁連会長は、審議会設置について、日弁連の長年にわたる活動の成果ともいうべきであり、これから審議会にあたっては、司法改革の担い手が国民自身であることを常に念頭におき、よりよき司法実現のために全力を尽くす所存であるとの談話を発表した。また、同会長は、その後審議会に日弁連代表として出席し、日弁連自らの改革を含め、司法改革に積極的に取り組む決意を述べた。これは、政界、経済界と考え方の違いはあっても、真の司法改革の実現のために努力することは、国民に対する日弁連の責務であることを表明したものであった。

2 日弁連の審議会対応

審議会は、一九九九（平成一一）年七月から、二〇〇一（平成一三）年六月まで、計六三回の会合と三回の集中審議のほか、公聴会、国内外の調査を行ったが、その中で、司法の現状認識についての立場の違い、現行制度の部分的改善か、抜本的改革かの立場の違いなどから激しい議論が行われた。最高裁は、現状の実証的な分析に基づいて不備なところを改善すべきだとし、法務省も、わが国の刑事司法の特徴、基本的構造はこれを維持し、発展させる方向で考えるべきであるとした。これに対し、日弁連は、「官の司法」から「民の司法」への転換を司法制度改革の中心に位置付け、制度の抜本的改革を求めた。

日弁連は、一九九九（平成一一）年四月「日弁連司法改革実現本部」を設置し、この組織を中心に、市民のた

めの司法を実現するため、全弁護士会に会内討議の徹底を求めるとともに、マスコミ、市民団体、国会議員、学者などの支持を得るため、ニュースやパンフレットの発行、シンポジウムや集会の開催など旺盛な活動を展開し、各弁護士会もこれに応えた。二〇〇〇（平成一二）年三月から開始した日弁連の市民の司法を求める「一〇〇万人署名運動」は、目標を大きく上まわり、最終的には二六〇万人を超える署名者数となった。また、日弁連内に司法改革に専従する嘱託弁護士を大幅増員し、その費用などに充てるため、一九九九（平成一二）年一二月の臨時総会で、全弁護士から一カ月一、〇〇〇円の特別会費を徴収することを決めた。

審議会の動きとは別に、政府の行政改革推進本部内に民間有識者を中心に設置されていた「規制改革委員会」は、一九九九（平成一一）年一二月に「業務独占資格等の横断的見直し」の一環として、司法書士・弁理士・税理士の訴訟代理、強制入会制度のあり方、弁護士会などの報酬基準のあり方などの検討に入った。日弁連は、この動きにも対応を迫られることになった。

日弁連にとって、もっとも困難な課題は、法曹人口増問題であった。日弁連は、一九九七（平成九）年一〇月の臨時総会において、法曹人口は、法曹三者の協議で決めることを前提に、司法試験合格者を一、〇〇〇人に増員し、その影響を検証したうえで、一、五〇〇人に増員するかどうかを検討するとの決議を行っていた。

しかし、前述したように、この間の法曹人口をめぐる弁護士会の議論状況は、各方面から厳しい批判を受け、法曹人口は法曹三者の協議で決めるという枠組みが大きな転換を迫られていた。

審議会は、利用者サイドの視点に立って法曹人口のあり方を決めるとの立場から検討を進め、法曹に対する需要の変化を見据えながら、新たな法曹養成制度の下で、毎年三、〇〇〇人程度の新規法曹を社会に送り出し、近い将来には、五万人規模の法曹人口を展望する方向を明らかにした。

こうした情勢下で、日弁連は、従来の総会決議を維持することが困難となった。日弁連執行部は、抜本的改革を期すべく、国民が必要とする数と質の法曹人口を確保する立場への転換を決意し、二〇〇〇（平成一二）年一月、前年度の理事会決議をふまえ、臨時総会を開催した。日弁連執行部は、これに先立って、副会長を先頭とするキャラバン隊をつくり、全国各地に赴いて会員の理解を求めた。しかし、総会では、執行部案に対する反対意見が相次ぎ、議場は大荒れとなった。八時間を超える審議ののち、ついに執行部案が承認された。なお、この総会において、法科大学院制度の受け入れも承認された。

その後、審議会は、「平成二六（二〇〇四）年には（現行司法試験）合格者数一、五〇〇人を達成」した上、「新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成二二（二〇一〇）年ころには新司法試験の合格者数を年間三、〇〇〇人とすることを目指す」との意見を取りまとめ、この意見が閣議決定により政府方針となった。

この臨時総会決議によって、審議会は、抜本的改革に向かう大きな弾みをつけることになった。しかし、弁護士人口の急増は、実施段階に入り、それに見合う司法基盤整備の遅れなどにより、需給のバランスがとれず、修習生の就職難などの問題を生じさせることとなった。また、裁判官・検察官の数が弁護士増に伴わず、地方においては地裁支部・簡裁の統廃合が進むなかで、裁判所・検察庁の配置のありようが改めて問われることになった。

3 審議会が最終意見書を発表

審議会は、二年間の精力的な審議を経て、二〇〇一（平成一三）年六月、ついに全委員一致で、改革の基本的考え方と枠組みを示す意見書を採択し、内閣に答申した。

審議会意見書は、最高裁、法務省の立場と大きく異なり、司法は、国民に開かれておらず、遠い存在であり、分かりにくく、利用しづらい制度になっており、迅速性、専門性でも国民の期待に十分応えていないとし、司法

の現状に厳しい認識を示した。

このような認識に立って、審議会意見書は、三つの観点を示した。一つは、日本の社会において法を「血肉」化させること、二つは、国民一人ひとりが統治客体意識から脱却し、統治主体意識を持って社会に参画すること、三つは、法曹が「社会生活上の医師」としての役割を果たすことであった。

審議会意見書は、これらの観点からまず第一に「国民の期待に応える司法制度」（制度的基盤の整備）に改革することとし、司法をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものにするために民事司法の改革、司法の行政に対するチェック機能の強化、刑事司法の改革をあげた。

第二に、「司法制度を支える法曹の在り方」（人的基盤の拡充）の改革をあげ、社会の法的需要に十分対応できるように法曹人口を大幅に増やし（具体的には二〇一〇（平成二二）年には年間司法試験合格者三、〇〇〇人達成を目指し、二〇一八（平成三〇）年ころまでには法曹人口を実働五万人規模にする）、法曹養成に特化した大学院を設置することとした。裁判官制度については、弁護士任官の推進、特例判事補の計画的・段階的解消、裁判官の任命に国民の意見を反映させる機関の設置、裁判官の人事制度の見直しなど数多くの改革をあげた。日弁連が求め続けた法曹一元制度の導入は見送られたが、これに近づくための具体的施策が提案されたのである。

第三に、「司法の国民的基盤の確立」（国民の司法参加）に向けた改革として裁判員制度を提唱した。審議会委員の中には、「裁判員制度だと結果の予測が不可能になる」「プロの裁判官に裁かれる方が安心である」などの強い反対意見があったが、これ乗り越えることになった。最高裁は、当初評決権のない参審員制度の採用にとどめるべきだとしたが、時代の大きな流れのもとで、国民の実質的な司法参加を受け入れる方向に転じた。

審議会意見書の基本的立場は、日弁連が一九九〇（平成二）年に提唱した司法改革宣言以降の立場に相通じる

ものがあつた。

日弁連は、同意見書の不十分なところ、問題のあるところを指摘しつつも、全体として積極評価した。

久保井一匡会長は、二一世紀にふさわしい法曹人口の量と質を明確にして、その一つとしてロースクール構想を打ち出したこと、国民の司法参加として、刑事裁判に裁判員制度の導入を認めたこと、裁判官制度のさまざまな改革を示したこと、被疑者の公的弁護制度の導入を認めたことなどを評価した。また、同会長は、審議会意見書がここまで到達したのは、日弁連・各弁護士会の市民とともに総力あげた取組みによること、中坊委員の審議会における貢献、審議会事務局に派遣された二人の若手弁護士の活躍、日弁連・各弁護士会の執行部、関係委員、嘱託弁護士などの献身的な活動、司法改革の特別会費の拠出など全会員によるバックアップによるものと評価した。

(三) 立法作業等と日弁連

1 立法作業等の開始

政府は、審議会意見書を受けて、「審議会の意見を最大限尊重して司法制度改革の実現に取組む」旨の声明を發表し、まもなく具体的な制度設計と立法作業に入った。

二〇〇一（平成一三）年七月、内閣官房に「司法制度改革推進準備室」が設置され、今後の作業を担う「司法制度改革推進本部」の設置準備に入った。

日弁連は、この動きに呼応して、日弁連内に「司法改革調査室」を設置し、専従スタッフを強化し、立法作業等にあわせた調査・研究など、日弁連の意見形成のための基礎的作業を行うこととした。

政府の司法制度改革推進準備室は、司法制度改革推進法案を策定したが、その「責務条項」のなかで、日弁連

にも「司法制度改革の実現のため必要な取組を行うように努める」ことを求めた。

日弁連の一部には、この条項を認めると審議会意見書に拘束されるとして強い反対があったが、今次の司法制度改革を官僚主導の立法作業等にしないため、この責務を積極的に受け入れた。また、日弁連執行部は、小泉純一郎総理大臣に面会し、各界の有識者などが参加して検討するための諮問機関（検討会）の設置とガラス張りの審議を強く要請した。

二〇〇一（平成一三）年一月、司法制度改革推進法が成立し、同年一二月同総理を本部長とし、全閣僚が加わる司法制度改革推進本部が発足した。推進本部の設置期間は三年とされ、この間に審議会意見書が提起した、広範囲で困難な課題の具体的制度設計と立法作業のすべてを終えることとされた。

この実務は、約六〇人で構成された推進本部事務局が担ったが、関係府省庁、最高裁の出向者らとともに日弁連推薦の四人の弁護士が加わった。推進本部に、各一人からなる一〇の検討会がテーマごとに設置され（のちに一一となった）、法曹内外から選ばれた委員による検討結果をふまえて、事務局の立法作業等が行われることになった。いずれの検討会にも日弁連推薦の弁護士一人が委員として加わった。

二〇〇二（平成一四）年三月、政府、最高裁、日弁連は、推進法に基づき、それぞれが設置期限内に行う予定の措置内容・具体的立法の計画を発表した。政府の計画は閣議決定されたが、その一つが前述の法曹人口増の方針であった。

日弁連は、立法作業等のなかで審議会意見書の内容をいささかも後退させず、不十分なところ、積み残したところをできるだけ日弁連の主張に沿うものにすることを方針とした。そのために、検討会の場において意見を表明し、弁護士委員をバックアップするほか、他の委員・関係者に対しても積極的に働きかけた。

一一の検討会は、数多くの重要課題を急ピッチで、しかもほぼ同時進行で検討したが、改革の内容が具体化するにつれて、関係機関・組織のせめぎ合いが激しくなった。日弁連各弁護士会にとって、外の動きはまさに「激流」であり、他方、会内は法曹人口、法科大学院、弁護士制度改革など先行きが十分に見通せないため、「不安」いっぱい状況になった。

本林徹会長は、二〇〇三年（平成一五）年一月の年頭所感で、全会員に対し、いまが司法改革実現に向けて総力戦展開の時であり、理想を高くかけ、全力で取り組もうと訴え、協力を求めた。

2 前半の国会審議と立法化

一一の検討会は、次々と取りまとめをするに至ったが、日弁連の懸命の努力にもかかわらず、多数意見にならないことも多かった。そもそも検討会委員の任命は、政府によるものであった。事務局による立法化等の作業は、多数意見を踏まえてなされ、出来上がった法案については次々と国会審議にかけられた。

その国会審議は、二〇〇二（平成一四）年秋の臨時国会、二〇〇三（平成一五）年春の通常国会と二〇〇四（平成一六）年通常国会と臨時国会で行われた。

日弁連・各弁護士会執行部、関係委員らは、法案の問題部分を日弁連の求める内容に修正するよう国会議員に働きかけ、それができない場合でも、政府答弁や附帯決議に盛り込まれるよう、懸命の説得・要請活動を行った。国会審議前半（二〇〇二（平成一四）年から二〇〇三（平成一五）年まで）の重要法案は、法科大学院関連、弁護士制度改革、裁判官制度改革などであり、以下のとおり立法化された。

(1) 法科大学院について

今次の改革で最初にできた「法科大学院関連三法」は、二〇〇二（平成一四）年一月臨時国会で成立し、

予定された二〇〇四（平成一六）年四月からの法科大学院開校にこぎ着けた。

日弁連は、「一発勝負」の試験でなくプロセスを重視する法曹養成を目指し、法科大学院を法曹養成の中核機関とすること、これを全国に適正配置すること、法科大学院を経ない予備試験コースを極小化すること、充実した奨学金制度を設けること、法科大学院の質の充実のため、教育水準や成績評価などのあり方をチェックする民間の複数の第三者評価機関を設置すること、必要な実務家教員を確保することなどを基本目標として取り組んだ。

現行の司法研修所でなく、法科大学院を法曹養成の中核的機関とすることについては、自民党議員の中にも反対が多かったが、これを乗り越えることになった。民間の第三者評価機関の設置が認められ、国が法科大学院に財政上の措置を講ずることも明記された。しかし、予備試験制度については、受験資格を明記せず、に制度として認めるなど、今後にも問題も残された。なお、後半の国会審議（二〇〇四（平成一六）年）では、日弁連の強い反対にもかかわらず、法曹人口増に伴う財政負担増を理由に、修習生の給費制を廃止する法案が成立した。

(2) 弁護士制度改革について

日弁連は、弁護士制度改革について、(1) 弁護士の活動領域の拡大 (2) 弁護士に対する市民のアクセスの拡充 (3) 弁護士の執務体制の強化 (4) 弁護士会のあり方の改革 (5) 国民的基盤の充実を基本方針として、検討会の議論に臨んだ。また、他者によって弁護士制度を改革されるのではなく、弁護士自治の立場から、審議会意見書に従って主体的に、先に自らの手で改革することを方針とした。その一つとして、綱紀・懲戒制度をより一層国民的基盤に根差すものとするため、臨時総会を開き、新たに綱紀審査会の設置を

決めた。綱紀審査会は、日弁連綱紀委員会の「懲戒に付きえない」との決定に対する不服申し立て機関として、外部委員だけで構成され、その判断には拘束力を付与しないものとした。しかしこの制度設計は、日弁連の説得活動にもかかわらず、検討会で多数の支持が得られなかった。検討会では、「綱紀審査会の決議には拘束力を付与すべき」とする意見が多数を占めたため、日弁連は、再度臨時総会を開き、拘束力を付与する制度に変更せざるを得なかった。その後、検討会多数意見のとおり弁護士法が改正された。

そのほか日弁連は、弁護士情報を広く市民に提供するため弁護士広告を原則自由とする会則・会規の改正、市民に開かれた弁護士会とするため「弁護士白書」の刊行、市民の諮問機関である「市民会議」の設置などさまざまな改革を行った。とりわけ重要な改革は、二〇〇四（平成一六）年一月臨時総会で、今次の改革の全体をふまえ、今後の弁護士のあり方の規範として、「弁護士職務基本規程」を採択したことであった。

以下の弁護士法の改正も行われた。

弁護士法の中に、特任検事として五年以上在職した者などに弁護士資格を付与する特例が定められた。なお、簡裁判事、副検事への資格付与については、日弁連の反対で実現しなかった。

次に、弁護士が社会のあらゆる分野に進出してその公共的使命を果たすために、弁護士の公職兼任の制限及び営業等の許可制がいずれも廃止され、後者は届出制とされた。

規制改革推進の立場から、弁護士報酬規程が廃止され、弁護士報酬は個々の委任契約によって自由に定めることとされ、受任時の説明、委任契約書の作成が義務とされた。日弁連は、報酬の目安が必要であることを強く主張したが、規程廃止を阻止できない状況のもとで、やむなく全会員に対して報酬アンケートを行い、その結果を報酬の目安とすることにした。

- 外国法事務弁護士（いわゆる外弁）問題も、今次の改革の対象とされた。アメリカ政府は、日本弁護士と外弁との特定共同事業の要件緩和と外弁による日本弁護士の雇用禁止の撤廃等を求めている。日弁連は、とくに後者について、「外弁は日本法を扱ってはならない」との原則に反するとして強く反対したが、検討会の大勢は、その要求を支持し、結局「共同事業の自由化」と「雇用禁止の撤廃」を認める法改正がなされた。
- (3) 裁判官制度改革について

裁判官制度改革は、実に多方面にわたって行われた。

日弁連は、官僚司法の弊害をなくすため、かねてから非常勤裁判官制度を提唱していたが、二〇〇二（平成一四）年八月、弁護士から常勤裁判官への任官を推進するための環境を整備すること、調停手続をより一層充実・活性化することを目的として、非常勤裁判官制度を導入することで最高裁と合意し、その旨民事調停法、家事審判法が改正された。この制度は、弁護士がその身分を有したまま、裁判官と同等の立場で調停手続を主宰するもので、二〇〇四（平成一六）年一月から三〇〇人の弁護士が執務を開始し、今日では一二〇人規模に広がっている。

また、「下級裁判所裁判官指名諮問委員会」が設置され、法曹以外が過半数の六人を占める計一一人の委員が最高裁の諮問に応え、裁判官の適否を審査することになった。日弁連からは弁護士委員二人が選任され、二〇〇三（平成一五）年六月から、個々の裁判官候補者（再任、新任など）について具体的審査を行い、現在ですでに約二、〇〇〇人の審査を行った。これによって裁判官人事の透明化が進むことになった。

さらに、これまで閉鎖的といわれた人事制度について、裁判官の人事評価の仕組みを明確にするとともに、弁護士などの外部評価を取り入れる制度が新しくできた。それによって、当該裁判官自身が開示請求などの

権利を自覚的に行使すること、弁護士が多くの情報を提供することなどが今後の課題となった。

裁判所運営に国民の意見を反映させるため、地裁委員会が新設され、家裁委員会が改革された。

判事補及び検事（一〇年未満）が弁護士職務を経験する制度として、「判事補及び検事の弁護士職務経験に関する法律」が後半の国会で成立した。これは、多様で豊かな知識・経験を備えた判事・検察官を確保するため、二年間、その官の身分を離れて弁護士の経験を積む制度であり、二〇〇五（平成一七）年四月、判事補一〇人、検事三人が弁護士となった。その後弁護士経験を希望する判事補・検事が多くなっており、受け入れ可能な法律事務所を増やすことが課題となった。

(4) 裁判迅速化法について

裁判迅速化法も国会審議前半の重要課題であった。この法律により、第一審の訴訟手続については二年以内のできるだけ短い期間内に終局させ、その他の裁判所における手続についてもそれぞれの手続に応じてできるだけ短い期間内に終局させることが目的とされた。日弁連は、裁判の「迅速」化を当然の要請と認めつつ、同時に裁判の「充実」もはかるべきだと主張し、充実・迅速化のためには、制度の抜本的改革、裁判所・検察庁の人的・物的施設の拡充などが不可欠であり、さらに拙速裁判にならないよう施行後の検証機関を設置することなどを求めた。

その結果、目的条項の中に「充実」の文言が加えられるなど法案の修正がなされただけでなく、参議院法務委員会では、拙速審理とならないよう十分留意すること、人的・物的体制の整備をはかることなどの附帯決議が採択された。その後、最高裁事務総局のもとに「裁判の迅速化に係る検証に関する検討会」が設置され、二〇〇三（平成一五）年一二月から検討が開始された。

(5) 簡裁事物管轄の引き上げについて

簡易裁判所の事物管轄を九〇万円（当時）から引き上げることについて、審議会意見書は、「軽微な事件を簡易迅速に解決することを目的とし」「経済指標の動向等を考慮しつつ、その訴額の上限を引き上げるべきである」とし、具体的金額を示さなかった。この問題は、司法書士が簡裁の訴訟代理権を取得する法律が先に成立していたことから、その職域拡大要求とも絡むものであった。

日弁連は、引き上げ額を一〇〇万円までとすることを主張し、検討会では一二〇万円とする意見が多数を占めたが、最終的な結着は与党プロジェクトチームに委ねられ、ようやく一四〇万円で合意され、法改正がなされた。この問題でも、日弁連は、国会議員への要請行動を繰り返した結果、ようやくこの限度にとどめることになった。

(6) 仲裁法の改正について

一八九〇（明治二三）年に制定された「公示催告手続及ビ仲裁手続ニ関スル法律」は、今次の改革で、国内仲裁だけでなく、国際仲裁にも対応できる制度として改正された。

これによって、仲裁合意の対象とされる紛争が幅広く認められることになったが、日弁連は、審議の過程で、消費者・労働者の保護の必要性を訴え、消費者団体等とともに取り組んだ結果、将来において生ずる紛争につき消費者については広く解除を認め、個別労働関係紛争については無効とする附則が設けられた。

(7) その他

審議会とは別に、法制審での民事訴訟法改正作業は、二〇〇三（平成一五）年七月の法改正まで続いたが、日弁連は、この作業にも積極的にかかわり、新たな計画審理制度の導入、証拠収集の手続の拡充、専門訴訟

への対応強化などが法律で定められた。

3 後半の国会審議に向けて

国会審議後半の二〇〇四（平成一六）年春以降の審議法案については、推進本部事務局が「メガトン級」と呼ぶ重要で、困難な法案がそろっていた。

その一つが、裁判員制度、刑事手続の改革であった。

日弁連は、裁判員が裁判に実質的に関与することのできる制度であること、そのためにも刑事手続を抜本的に改革することなどを基本方針とした。すなわち、刑事手続の改革では、現在の「調書裁判」「人質司法」を打破し、公判中心主義を貫き、被疑者・被告人の取扱いを国際人権水準まで引き上げることを求めた。

被疑者国選弁護制度も大きな課題であったが、身体拘束された全被疑者を対象とするか、被疑者弁護の運営主体をどうするかがとくに重要であった。

審議会の求める弁護士報酬敗訴者負担制度の導入も大問題であった。日弁連は、審議会意見書のなかで、この制度だけは司法アクセスの促進を阻害するもので、認められないとして、一律導入に反対する立場をとった。

行政訴訟の改革については、審議会意見書も検討会の大勢も、踏みこんだ改革を求めていなかったが、日弁連は精力的な取組みで閉塞状況を打ち破ろうとした。

労働裁判制度の改革、ADRの拡充・活性化なども、困難な課題を抱えていた。

二〇〇四（平成一六）年一月、本林会長は、国会審議前半の取組みにおいて、マスコミ、国会議員、市民を巻き込んだ大きな改革のうねりを作り出したことに自信を深めつつ、「市民のための司法改革」を実現するため、総力をあげて歴史的事業をやり抜こうと、改めて全弁護士に訴えた。そして、組織的な対応力を強化し、高い理

念に基づいて、関係者らに粘り強い説得、要請活動を行う、いわば「闘いながら創っていく」取組みを求めた。

4 司法制度改革の総仕上げ

二〇〇四（平成一六）年通常国会、臨時国会で、次々と重要法案が成立した。

(1) 裁判員制度について

この法案の成立は、最後まで予断を許さず、日程上も際どい経過をたどったが、ついに全党一致で成立した。法案成立に至る過程で、「合議体の構成」が大きな争点となった。審議会意見書は、これについて何ら述べていなかったため、検討会はもとより政党においても激しい議論がなされた。日弁連は、国民が主体的、実質的に裁判内容の決定に参加する観点から、裁判官の数は一〜二人、裁判員の数は九人以上と提案したが、最高裁・法務省は、裁判官三人、裁判員二〜四人のコンパクトな合議体を主張した。各政党のみならず、同じ自民党内でも意見が分かれた。ついに自民党は「裁判官三人、裁判員四人程度」、公明党は「裁判官二人、裁判員七人」、民主党は「裁判官原則一人、裁判員一〇人前後」の意見に収斂することになった。最終的には、与党プロジェクトチームが法案提出期限ぎりぎりの段階で、原則「裁判官三人、裁判員六人」、自白事件は一定の要件を満たす場合に「裁判官一人、裁判員四人」で合意し、これが法案となり、成立した。これは日弁連提案と異なるものの、裁判員の数を原則六人としたのは、日弁連の取組みが反映したもので、国民の多様な意見を反映するために最低限必要な数を確保することになった。

裁判員制度は、広く国民が主権者として裁判に参加することにより、司法に健全な社会常識を反映させ、司法の国民的基盤を強化する意義を有するだけでなく、わが国の民主主義をより実質化するものとして大きな意義がある。わが国の刑事司法にあつて、ようやく先進国並みの国民の司法参加が実現したが、日弁連・

弁護士会以外の組織は、国民の司法参加を積極的に提言してこなかったことからすれば、日弁連は、この制度導入のまさに牽引車的役割を果たしたといえよう。

裁判員法には、裁判員の守秘義務の範囲などさまざまな立法上の問題点があり、実施段階に入ると、さらに改めるべき課題が生じるであろう。その意味で、法の定める三年後検証に向けた取組みが、今から重要となる。また、運用において、被告人の防御権保障が十分尊重されねばならず、新設の公判前整理手続で防御準備に必要な証拠の開示が行われること、「争点の絞り込み」が強行されないこと、保釈の運用改善がなされるべきこと、弁護人との接見が十分確保されること、弁護人の複数選任が原則とされること、必要な審理と評議の時間は十分確保されることなどが、裁判員制度の適正な運用のためにも重要となる。

(2) 刑事手続の改正について

日弁連は、「人質司法」「調書裁判」の現状を打破するため、刑事手続の抜本的改革を求めてきたが、それにとどまらず、適正な裁判員制度の運用を可能にするためにも、取調べ過程の録画・録音（可視化）、証拠開示の拡充、身体的拘束制度の改革を不可欠なものとして主張した。しかるに、審議会、検討会の多数意見は、日弁連の現状認識とは異なり、わが国の刑事裁判は、諸外国と対比してもおおむね良いとの肯定的評価に立ったことから、抜本的改革に至らなかった。この状況は、日弁連の懸命の取組みにもかかわらず、国会審議段階でも打破できなかったが、附帯決議において日弁連が提唱した法曹三者の協議会が設置され、改革課題についても協議されることになった。なお、この協議は、現在も継続して行われている。

今後の改革では、裁判員制度に関連して、争点整理と明確な審理計画を立てるため、新たな準備手続である公判前整理手続の制度が創設された。この手続の中で、被告人側主張に先立って「類型証拠の開示」およ

び「争点関連開示」の二段階の証拠開示手続が採用され、裁判所の裁定手続が法定されることにより、証拠開示が被告人側の権利として規定されることになった。しかし、日弁連が求めてきた、一定類型証拠の原則開示、検察官手持ちの全証拠のリスト開示などは認められず、今後の課題となった。

また、国会審議段階で、開示証拠の目的外使用の禁止、尋問制限・陳述制限命令違反に対する過料の制裁や処置請求、公判前整理手続後の立証制限などの法案に対し、日弁連は、修正を求めて、最後の最後まで国会議員への説得・要請を行った。その結果、法案は一部修正され、附帯決議でもある程度要求が実現したが、今後の課題も残ることになった。

検察審査会法が改正され、これまで検察審査会の議決に法的拘束力がなかったところ、今次の改革により法的拘束力が付与されることになった。これによって、検察審査会制度は充実強化され、刑事司法・検察の民主化を進めることとなった。

また、新たに即決裁判手続も導入された。

(3) 被疑者国選弁護制度について

日弁連は、被疑者国選弁護制度創設のために、一九八九（平成元）年の人権大会で、これを重点課題として位置づけ、一九九二（平成四）年に当番弁護士制度の全国実施、一九九七（平成九）年に「被疑者国選弁護制度試案」の策定などの努力を積み重ねた結果、ようやく法務省・最高裁との意見交換会の開催にこぎつけ、一九九九（平成一一）年、法務省と最高裁はこの制度の「現実的検討が必要」との意見を表明するまでに至った。審議会意見書は、この動きを受けて「被疑者に対する公的弁護制度を導入し、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである」とした。

その後、この制度は、二〇〇六（平成一八）年一〇月から法定合議事件に限って実施し、弁護士への対応能力を拡充しつつ、二〇〇九（平成二一）年五月から必要的弁護事件に広げる旨の法律が成立した。

この制度の運営主体について、審議会意見書は、「公正中立な機関」とし、「全国的に充実した弁護活動を提供しうる態勢を整備すべきである」と提言した。日弁連は、運営主体の組織形態として、「独立性のある新たな国家機関」または「民間法人」（扶助協会等）を提案したが、すでに定められた行政改革の方針から、実現が困難とされ、独立行政法人の枠組みに従う特別な組織形態となった。

運営主体の弁護活動への関与のあり方は、弁護活動の自主性、独立性との関係で大きな問題だったが、日弁連が求めたとおり、契約弁護士等が独立して職務を行うことが法律上定められ、運営主体は個別弁護活動について指揮命令ができないことも確認された。運営主体の雇用する「常勤弁護士」の位置付けについても、会内でさまざまな議論がなされた。その結果、刑事事件を専門的に担う弁護士層の育成および経験の蓄積による弁護全般の質的向上を目標とする見地から、一般の契約弁護士を基本としつつ、常勤弁護士もその担い手として位置付けられた。

なお、この制度は、「刑訴法等の一部改正」と「総合法律支援法」において定められた。

(4) 日本司法支援センターについて

総合法律支援センターの構想は、被疑者国選弁護制度の運営主体の検討過程で、法務省から提案された。

これは、審議会意見書が法律扶助を充実するため国において運営費を負担することとしたこと、二〇〇三（平成一五）年二月、推進本部・顧問会議の席上、小泉総理大臣が「全国どの街でも、あまなく市民が法的な救済を受けられるような司法ネットの整備を進める必要がある」と述べたことなどから、当初は被疑者国選弁

護制度と法律扶助制度の二つを担う運営主体として構想された。

日弁連は、この構想を積極的に受けとめ、法律扶助協会とも連携して、運営主体を組織としての自主性・中立性を有するものとし、扶助協会が行っている各種業務の発展的な継承を強く要求した。会内では、「これまでの扶助活動がどこまで取り入れられるのか」「法務省が監督する法人のもとで刑事弁護をやれば、弁護士自治も奪われ、「官」に頭を下げる弁護活動になるのではないか」などの意見が出された。日弁連執行部は、法律扶助など各種業務の発展的維持、刑事弁護の独立性確保、運営主体の中に公平中立な判断機関を設置することなどを基本目標にし、細心の注意を払って立法作業にかかわり、これらをできるだけ法律等に盛り込ませた。

成立した「総合法律支援法」は、運営主体として日本司法支援センターを設置し、独立行政法人の枠組みに従いつつ、独自の組織形態をとり、本来の業務として（１）情報収集・資料の提供（２）民事法律扶助事業（３）国選弁護に関する業務（４）過疎地対策として常勤弁護士による法律事務取扱（５）被害者援助に関する情報収集・整理と提供、が定められた。

同法は、前記の各課題について、国の責務を明確にし、刑事弁護の独立性に配慮する規定を置くなど、基本的には評価できるものとなった。しかし、民事扶助の対象事件や対象者が拡大されていないことのほか、センター組織については、最低限法定すべきものだけが規定されたため、以後、諸規程や計画の策定、その運用において、日弁連の立場が反映されるようにすることが何より重要となった。

（５） 行政訴訟改革について

審議会意見書は、「司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことは不可

欠」としながらも、「政府において、本格的な検討を早急に開始すべきである」と提言するにとどまった。

日弁連は、(1) 国民の権利救済 (2) 適正な行政運営の確保 (3) 行政の一層の透明化の基本方針を立て、小手先の改革でなく、抜本的改革のために、各政党、マスコミなどへも働きかけた。その一つとして、現行行政訴訟法を抜本的に改革する「行政訴訟法案」を作成・発表し、自民党の若手議員有志と学者、弁護士による抜本改革を求める組織の結成にも積極的に関与し、その後の与党の合意形成に大きな役割を果たした。

その結果、原告適格の拡大、訴訟類型の多元化など、より利用しやすい制度として行政事件訴訟法が改正され、審議会意見を大きく越える成果をあげた。

しかし、今後の改革でなお実現しえなかった課題も多く、日弁連は、行政訴訟を担う弁護士を数多く養成する課題とともに、新たな改革に向けた取組みを開始することになった。

(6) 労働審判制度について

審議会意見書は、労働調停を導入することを明記したが、労働参審制については、「導入の可否」の「検討を開始すべき」と指摘するにとどまった。検討会では、参審制について経営者委員に異論があり、導入が困難な状況にあったものの、裁判官だけでなく労使関係の専門家も加わった合議体による簡易・迅速な手続で解決を図る制度を導入することを支持する意見が多かった。

そこで、日弁連は、新たに会内に労働法制委員会を設置した。同委員会は、先進的なドイツ、イギリスの制度をもとに労働審判制度の制度設計の骨子を取りまとめるとともに、精神的に取り組み、その成果は検討会の論議に反映され、ついに「労働審判法」が成立した。これによって、わが国初めて、労使の参加によって、簡易・迅速で、しかも強制力を持たせて紛争を解決する裁判制度ができた。

(7) 弁護士報酬敗訴者負担制度について

審議会意見書の求めた「弁護士報酬の敗訴者負担制度の導入」は、わが国の民事訴訟件数が、先進諸外国に比べて著しく少ない状況を考えると、訴えの提起をさらに萎縮させるものと言わざるを得なかった。

日弁連は、この制度導入が市民の司法へのアクセスを容易にすることを第一義とした今後の改革の理念に反すると主張し、これを阻止するため「弁護士報酬敗訴者負担問題対策本部」を設置した。同組織は、多くの市民にこの問題の重要性を知らせるため、「一律導入反対」の一〇〇万人の署名活動、集会、新聞広告、さらには国会要請の大パレード活動まで行った。

検討会は、一律導入に賛成する委員が多数であったが、推進本部事務局は、ついに一律導入の立場を変更して、原則各自負担とし、例外的に原・被告代理人弁護士が合意した場合に、この制度を適用する旨の法案を提出した。しかし、日弁連は、この法案にも問題があるとして、引き続き国会要請を続け、ついに廃案となった。なお、審議会意見書に従って作成された法案のなかで、廃案となったのはこれだけであった。

この取組みで日弁連は市民団体から高く評価され、双方が連携して取り組むことの効果も確認されることになった。

(8) 知財二法について

政府の国家戦略として、知的財産権を活用する動きに呼応して、日弁連は「知的財産政策推進本部」を新設し、知財を扱う弁護士を多数養成するために研修体制の充実をはかった。他方で、政府の知的財産戦略本部が求めた、現在の資格制度とは異質の「知財弁護士」「技術裁判官」の新設、および弁理士の単独代理権付与には反対した結果、これらはいずれも実現しなかった。

なお、知財二法が成立し、「知財高等裁判所」が設置された。

(9) ADR基本法について

この課題は、ADRの拡充・活性化によって、市民の紛争解決方法を選択する機会を拡充するとの基本理念のもとに検討された。

成立したADR基本法により、民間のADRについては、認証制度をつくり、認証を受けなくてもよいが、受ければ時効中断効などの効力が付与されることになった。

また、この問題は、隣接士業の業務拡大要求と関連し、各業界と結びつきのある国会議員の動きが活発となり、複雑な状況が生まれるなかで、ADR等に関し一定の限度で隣接士業等にも代理業務が認められることになった。

5 司法制度改革推進本部が解散

司法制度改革に関する立法審議の最終となる二〇〇四（平成一六）年秋の臨時国会において、「弁護士報酬敗訴者負担制度の法律案」は廃案となり、その余の法案はすべて成立した。

これによって推進本部は、司法制度改革のすべての作業を終了し、同年一月末日解散した。

梶谷剛会長は、二〇〇五（平成一七）年の年頭所感で、今後、立法作業が行われた多くの分野について、最高裁判所規則や政省令、運用のための諸規則など細部にわたる制度設計が行われることになるとともに、運用の開始に向けた準備と実行の段階に入るとし、日弁連は引き続き全力あげて取り組みとの決意を表明した。

以後、日弁連は、諸制度の細部にわたるルールづくりや運用において、さらに改革の努力を続けることになった。

(四) 司法制度改革の特徴と評価

以上のとおり、今次の司法制度改革が、どのような背景のもとで、どのような手順で行われ、いかなる内容のものが実現したかを概観したが、その特徴は、以下のとおり要約できるであろう。

1 審議会について

第一の特徴として、審議会委員一三人は、国民各界各層の意見を反映するものとして選ばれ、いわば国民の代表として構成されたことである。そのため、審議会は、法曹以外の委員が多数を占めることになった。

第二に、審議会は、司法の広範囲にわたる領域を改革対象として取り上げたことである。

第三に、審議会の審理が公開され、広く各界各層の意見が反映されるよう配慮されたことである。審議会の公開は、日弁連が強く求めたところであるが、それは「透明化」「説明責任」という時代の要請でもあった。

第四に、審議会意見書が、委員の全員一致で採択されたことである。このことは、以後の具体的制度設計・法令の立案作業において、審議会意見書をより一層重みのあるものにした。

第五に、審議会意見書が、個人の尊厳、国民主権の実質化など高い理念から、司法に対する厳しい現状認識を示し、「法の支配」を浸透させるため、「国民に身近で、利用しやすく、その期待と信頼に応えうる司法制度を実現」するとの視点に立って、改革案を具体的に示したことであり、この点が最も重要な特徴と言えるであろう。

最後に、審議会は、政府が立法作業等を速やかに実施するよう、のちの手順を定めるなど用意周到の準備をしたことがあげられよう。

2 立法作業等について

第一の特徴は、審議会意見書に基づく改革作業が迅速に着手され、同意見書が店ざらしにされなかったことで

ある。

第二に、前記推進事業を、法務省単独で行うのではなく、法務省を含む内閣全体で取り組む大国家的事業としたことである。また、前記の実務を担う事務局には、法務・検察、裁判所の出向者だけでなく、関係府省の職員、さらには日弁連推薦の弁護士も加わる多様な構成となったことである。

第三に、推進事業の期間が三年間に限定され、履行されたことである。審議会意見書のなかには、基本的な方向性を示すにとどまる部分、十分に検討されていない部分、あえて先送りした部分などがあり、しかも関係組織・機関の対立する課題が数多くあったが、推進本部は、期間内にすべての事業を終了させた。この点は高く評価されるべきであるが、他方で、積み残し課題、不十分に終わったためさらに検討を要する課題が残ることになった。第四に、日弁連の提案もあって、顧問会議が設置され、立法作業等が審議会意見書を踏まえた内容になっているかを適宜チェックしたことである。

また、官僚だけの作業にならないよう、日弁連の提案で検討会が設置され、それぞれ各界有識者一人で構成され、そこでの結論を踏まえて立法作業等が行われたことである。

第五に、推進法は、政府、最高裁、日弁連の三者が推進計画を発表することを求めるとともに、日弁連にも改革事業に責務を負うことを定めたことである。日弁連は、この責務を負うことで、立法作業等の中での発言権を強め、改革全体を「市民のための司法」に向かわせることになった。

3 日弁連の取組みについて

日弁連は、創立時から今後の司法制度改革に至るまでの長い期間、「法曹一元制度」「陪・参審制度の実現」を目標としつつ、官僚司法が強化されていくことに対して、批判し、反対するとともに「司法の民主化」のための

提言を繰り返し返して来た。

しかし、一九六四（昭和三九）年、臨司意見書が法曹一元制度を時期尚早として先送りしてからは、その実現を求める動きは、日弁連内でも次第に小さくなり、その取組みよりも、次々と出される法案や最高裁の施策に反対する運動に追われることになった。

司法内部の対立は深まり、いわば閉塞状況が進行した。

そのこともあって、司法は、わが国社会の急速な変化に適切に対応できず、人権保障機能を發揮して法的紛争を適正迅速に解決するという本来の機能を十分果たさず、国民・市民の要求から乖離することになった。しかし、一九八九（平成元）年、いわゆるベルリンの壁が崩壊し、冷戦構造が終結するという世界的な時代状況の変化は、わが国社会のあり方にも大きな影響をもたらすことになった。

日弁連は、このような状況を背景にして、一九九〇（平成二）年、司法改革宣言を行ったが、その中で、政府・最高裁に改革を求めると同時に、自らも改革を進め、当番弁護士制度の導入、弁護士任官の推進、法律扶助の強化、法律相談活動の拡充などさまざまな取組みを行ってきた。

すなわち、日弁連は、今後の司法改革の取組みにおいて、これまでのように政府・最高裁の施策に対する反対運動に終始するのではなく、自らも改革の主体として、政府、最高裁と協議・提案し、その内容を国民・市民に提示し、その支持を得て自らの主張の実現をはかるという立場に転じた。すなわち、「市民のための司法」の実現という強い信念のもとに、理想を高くかけ、主体的・積極的に取り組み、政府・最高裁とは「緊張のもとで協働」する姿勢をとった。これが日弁連の今次の取組みにおける第一の特徴である。

第二に、わが国社会において、日弁連の発言力が次第に大きくなり、その社会的地位が高まるなかで、その責

務も次第に大きくなったことである。日弁連は、司法制度改革推進法で、政府・最高裁とともに、推進に努力する責務が定められたが、その立場から「市民のための司法」を実現するために責務を果たした。すなわち、日弁連は、司法制度改革の理念・方向性を各界各層に提示し、より多くの人々の支持を得るため全力をあげ、「市民のための司法」への抜本的改革のいわば牽引車の役割を果たしたのであった。もし日弁連の取組みがなければ、これほどの「市民のための司法」は実現しなかったと思われる。

第三に、日弁連は、自らの立場を改革の事業に反映させるため、政権与党である自民党の調査会などにも積極的に参加して意見を述べ、説得・要請する活動を展開した。その後の審議会においては、元日弁連会長が委員になるのみならず、審議会段階では、その運営にかかわる事務局部門に主任専門調査員として二人の弁護士が加わった。また、立法作業段階では、内閣の推進本部事務局の中に、事務局次長ほか四人の日弁連推薦の弁護士が加わった。従来、日弁連は、出来上がった法案に対して意見を表明するにとどまっていたことと対比して、今次の改革では、このように立法作業そのものに加わったことが特徴と言えよう。このことは、前述の「責務」とともに、日弁連が今次の改革で成立した制度に対し、より一層国民・市民に責任を持たねばならない組織となったことを意味する。

第四に、官僚主導の改革とせず、改革の過程を透明化するために、日弁連は、顧問会議、検討会の設置を実現させただけでなく、審議会、検討会などの公開、議事録を顕名化させるなどの取組みを行い、実現した。

また、日弁連は、広く国民・市民の理解を求めるため、マスコミ関係者との話し合い、パンフレット・チラシなどの街頭配布、署名活動、シンポジウム、国会議員要請、パレード、映画製作と上映運動など多種多様な活動を展開し、そのことによって市民との結びつきを深めることになった。

最後に、今次の司法改革において、日弁連内部にあっても、執行部、理事、関係委員らが献身的に取り組んだほか、優れた政策づくりのシンクタンクとなった司法改革調査室、嘱託弁護士らの活動、これらを支える全会員の特別会費の拠出など、日弁連が総力をあげて取り組んだことが特徴としてあげられよう。

4 おわりに

今次の司法制度改革は、二〇〇六（平成一八）年一〇月から日本司法支援センターが業務を開始し、二〇〇九（平成二一）年五月から裁判員制度および必要的弁護士事件にまで広がった被疑者国選弁護士制度が実施されたことにより、審議会意見書が求めた課題は、「敗訴者負担制度」を除き、すべてが予定どおり実施されるに至った。

平山正剛会長は、二〇〇六（平成一八）年五月の定期総会で、日本司法支援センターの成功のため嘱託弁護士を配置するほか組織的対応する一方で、弁護士の自治、独立性、自主性を確保し、刑事弁護に関し適正な報酬を獲得することを目指して全力を尽くし、裁判員裁判を成功させるべく広報活動、研修活動に力を入れ、業務拡大のため弁護士業務総合推進センターを立ち上げることの決意を述べた。

なお、これらの取組みは、二〇〇八（平成二〇）年四月に就任した宮崎誠会長のもとで強力に進められている。同意見書が棚上げにされず、これに従って迅速に制度設計がなされ、かつ実施されたそのこと自体、評価されるべきであろう。しかも、同意見書が改革のバックボーンとした理念・立脚点は、いわゆる「規制緩和」の立場に片寄ったものでなく、「市民の、市民による、市民のための司法」を求めてきた日弁連の立場をも十分踏まえたもので、大局的に見れば評価できるものであり、そのもとで具体的制度設計や立法作業がなされたのであった。しかし、同意見書そのものに不十分なところ、欠落したところがあるうえ、その具体化の作業に当たっては、日弁連と立場を異にする政府機関、最高裁、さらには隣接士業などさまざまな機関・組織との間ですさまじいせ

めぎ合いがあった。

その結果、当然のことながら、日弁連意見がすべて取り入れられたものでは決してなく、逆に、まったく認められなかったもの、極めて不十分にしか反映させられず、妥協を余儀なくされたものも少なからず生じた。

また、多くの改革は、総じて各弁護士負担を重くするものでもあった。

これらの点の努力と克服は、今後の課題であり、私たちは引き続き「よりよき司法」に向かって前進せねばならない。

今次の司法改革全体の評価、改革された個々の課題の評価は、今後の運用によって決まるのである。

(大川 真郎)