

司法制度改革の立法過程

宮 本 康 昭

目 次

1. はじめに
2. 司法制度改革立法化の体制づくり
3. 立法作業の開始
4. 検討会の活動経過
5. 顧問会議
6. 各検討会の制度設計作業
7. 結び

1. はじめに

2004 年秋は司法制度関連立法のラッシュであった。

2004 年の 159 通常国会と 161 臨時国会を中心に制定された法令とこれに関連してその前後に定められた最高裁規則などによってわが国の司法制度はさま変わりの様相を呈した。

本稿は、これら司法制度改革立法の制定経過を辿り、立法過程をめぐってどのような力関係が作用したのかをなるべく具体的に検証しようとしたものである。

さきに拙稿「司法制度改革の史的検討序説」（『現代法学』第 10 号所収）において今次司法制度改革の発端から司法制度審議会の最終段階に至るまでの経緯をスケッチしたが、本稿はこれにつながるものとして改革の立法

過程の検証を意図したものである。なお前稿につづき、文中原則として敬称を省略した。

2. 司法制度改革立法化の体制づくり

1) 2001年6月12日、司法制度改革審議会（以下「審議会」という）は意見書を内閣に提出したが、意見書は其中で司法制度改革の推進をつぎのように求めている。¹⁾

第1. 内閣に、審議会が提言する改革に取り組む強力な推進体制をつくること

第2. 司法制度改革の実現に向けて

- ① 内閣と関係行政機関が司法制度改革に関する施策を総合的に策定し、計画的かつできるだけ早くその施策を実施すること
- ② 裁判所、日本弁護士連合会その他の関係機関が司法制度改革の施策の実施に協力し、これと並行して自らの関係する制度や運営の改革に取り組むこと

第3. 財政上の措置について特段の配慮をすること

内閣は、上記の意見提出の3日後、6月15日に「司法制度改革審議会意見に関する対処方針」を閣議決定した。その内容はつぎのとおりである。²⁾

- ① 審議会意見を最大限に尊重して司法制度改革の実現に取り組む
- ② 速やかに司法制度改革を推進するための作業に着手する
- ③ 司法制度改革の推進体制等のための法律案をできる限り速やかに国会に提出する
- ④ 司法制度改革の方策を具体化する関連法案の3年以内の成立を目指す

政府が審議会意見を最大限に尊重することを表明したことにより、司法

制度改革は、審議会意見を軸に進められることが現実のものとなったのである。

2) 体制づくりの準備

(1) 同年7月1日、内閣官房に司法制度改革推進準備室（以下「準備室」という）が設置された。この準備室が改革立法等の制度改革推進のための推進母体とその事務局の構成および推進法の準備に当たることになった。準備室長には審議会事務局長の樋渡利秋（最高検検事）が横すべりした。また副室長（内閣審議官）2人は法務省と財務省出身、参事官が8人、参事官補佐14人、主査10人である。³⁾

いわゆる民間からのスタッフとして、日本弁護士連合会（日弁連）推薦の弁護士2人が参事官および参事官補佐に就任した。

また、準備室顧問が置かれることになり、いずれも審議会の学者委員であった佐藤幸治、竹下守夫、井上正仁の3人が任命された（佐藤幸治はのちに顧問会議座長に就任することになる）。

(2) 準備室は、立法化の体制についてほぼつぎのような構想を立てた。

- ① 内閣に司法制度改革推進を主管する本部を置く
- ② 本部に顧問数名を置く
- ③ 本部に事務局を置く
- ④ 事務局に改革立法課題に関する専門チームを設ける

これに対して体制づくりの基本的な考え方として、行政主導（官僚主導）の立法としてはならないという立場から、立法過程への各界の意見の反映と立法過程の透明化の重視という2つの観点の重視を求める意見があり、中でも日弁連は2001年8月、内閣に対して要望書を提出した。⁴⁾

立法過程の透明化に関する部分はしばらくおき（後述する）、各界の意見反映に関する要望を準備室の構想に対比して示すとつぎのとおりである。

- ①' 司法制度改革推進本部を内閣の外に置き、本部員に各界の意見を

反映し得る人材を選任すること

- ②′ 本部の作業をチェックするための民間人による顧問会議を置く（個々の顧問ではなく）こと
- ③′ 事務局メンバーに民間の人材を求めること
- ④′ 本部に直属して立法課題を実質的に検討する「改革検討委員会」を設置すること

(3) 政府、与党、関係行政機関、最高裁、日弁連との間に種々折衝が行われた結果、立法化の体制は同年9月28日に国会に提出された「司法制度改革推進法案（以下、推進法）」にまとめられた。詳細は後述するが、準備室の構想との比較だけを示すと、つぎのとおりである。

- ①″ 司法制度改革推進本部（以下、推進本部）を内閣に置き、首相が本部長、全閣僚が本部員となる。つまり内閣＝推進本部であって、従って民間のメンバーは本部員に入る余地がないものとなった（推進法11条ないし13条）。
- ②″ 顧問制度より強力な顧問8人からなる顧問会議を推進本部に置き、推進本部長に意見を述べるものとした（推進本部令1条）。そのメンバーとしては、前記佐藤幸治以外には審議会委員経験者を入れず、かつ、法曹三者およびその経験者を入れず、経済界、労働界、ジャーナリストなど幅広い人材を集めた完全な民間人構成で、かつ中立的な構成となった。⁵⁾
- ③″ 事務局は事務局長、事務局次長2人（のちに3名に増員）、参事官9人、その他所要の人員で構成する（推進法15条、推進本部令3条、4条）。

事務局は関係行政機関からの出向者のほか民間から弁護士5人、財界シンクタンクから1人が加わった。うち弁護士出身者の配置は、事務局次長1人、参事官1人、参事官補佐3人である。

- ④″ 事務局の中に立法課題ごとに10個（のちに11個）の「検討会」

を置き、それぞれ11人の委員で構成する。その結果、これを推進本部直属とすることによって事務局から独立した検討委員会とするという構想は否定された。しかし、検討会は、自主的に運営され、自らの結論をまとめて推進本部に提出することとされ、単なる作業グループではないことになって、事務局からの相対的な中立性は維持されることとなった。

(4) 司法制度改革立法過程の透明化は、各界の意見の反映と並んで体制づくりの当初から要望の大きいところであった。

それは、審議会の審議の公開、発言者氏名を明記した議事録（顕名議事録）による審議経過の公表が、審議会の論議を質の高いものにし、審議会意見にも反映したという身近な経験にもとづくものである。

透明化への期待に応えるように、司法制度改革推進法案の議決に当って衆議院法務委員会は「司法制度改革作業の経過を含む情報について透明性の確保に努め、国民に開かれたものとする」という附帯決議を行い⁶⁾、参議院法務委員会は「顧問会議、検討会を運営するに当っては、その経過と内容についてできる限りリアルタイムで公開するよう努め、透明性を確保すること」という附帯決議を行った。⁷⁾

森山真弓法務大臣らの政府委員もこれら決議の趣旨を守ってリアルタイム公開を実現すると発言した。

結果はどうだったであろうか。

推進本部は構成が内閣そのものであるからはじめから公開を論ずる実益がない。

顧問会議は、第一回の会議で議事のマスコミ公開と顕名議事録の作成公表をすんなりと決めた。⁸⁾

検討会は、いずれも議事の報道機関への公開は決めたものの顕名議事録の作成については対応がマチマチで、11の検討会がすべて顕名議事録の作成公表を決めたのは2003年1月29日のことであった。

3) 体制づくりの段階にみられる特徴は何であろうか。ここでは3点指摘しておくこととする。

第1に、準備作業が迅速に進行したことである。審議会意見書提出から準備室設置まで2週間余、それから推進法案提出まで3ヶ月足らずであって、準備室は5ヶ月で12月1日の推進本部設置にこぎつけたことになる。それは直接には内閣の「できる限り速やかに」という前記対処方針にもとづいたものであるが、その対処方針が審議会意見提出の3日後に決定されていることを含めて、審議会意見の内容の実現の遷延を許さない国民の司法への不信と、改革の必要性そのものについては大きな異論はなかった（司法改革の意図とイメージはその立場によって同床異夢であったが⁹⁾）こととが相互に作用した面がある、と思われる。

第2に、官側と国民の側との意見の対立をはらみながらも相対的に望ましい体制が作られたことである。国民の意見の反映、民間のスタッフの受入れや立法過程の透明化が実現を見たのは、準備室側の改革についての一定の前向き姿勢も作用したと認められる。

第3に、推進法の国会審議の過程で、政府・与党と野党との間にも大きな意見の対立がみられなかったことである。これは上記の、それぞれ異なる改革イメージを持ちながら同床異夢の状態であったことが反映し、「改革」ということで結果として一致した、というところが大きいであろう。

従って、衆・参両院の法務委員会附帯決議でも、前記の透明性確保のほか推進法には登場しない「国民の意思の反映」「人権擁護」「社会正義の実現」等の文言が改革の目的として登場するに至るのである。

第4に、そうはいいながらも、官僚主導による立法の体制は根強く残されていたといわなければならない。

体制づくりの過程では準備室と日弁連の間に定期的な連絡協議も行われていたが、実際には体制づくりについての両者の「協議」という実質を有するには至らず、準備室側からの説明・報告と、これに対する日弁連側か

らの質疑、せいぜい注文レベルに止まったのであり、このことは民間主導の改革立法というものが至難の業であることを象徴的に示していた。

3. 立法作業の開始

1) 推進法と推進計画

(1) 推進法は2001年12月1日から施行され、同日、推進本部が内閣に3年間の期限つきで設置された。

推進法は組織の体制（前述）のほか、司法制度改革の基本理念と基本方針、司法制度改革に関する機関、および司法制度改革推進計画（以下、推進計画という）について定めている。

(2) 推進法は司法制度改革の基本理念（推進法2条）、および基本方針（推進法5条）として国民の利用の観点、公正かつ適正な手続、手続の充実および迅速化を掲げている。それはその限りでは誤りではないが、「迅速化」の強調、繰り返しが目立つ反面、衆・参両院の法務委員会附帯決議にも見られた「人権擁護」や「社会正義の実現」といった理念は欠落している。

裁判官・検察官・弁護士に関する法曹制度改革が、それぞれの「能力および資質の一層の向上のための制度整備」と位置づけられ、たとえば裁判官制度改革が目指す裁判官像、などといった改革の方向づけは見られない。

国民の司法制度への関与（裁判員制度）は「司法に対する国民の理解を増進させ、およびその信頼を向上させるため」と位置づけられていて国民にとっては受け身のものとなっており、前記の両院附帯決議に「国民の意思の反映」と表現されているような積極さは見られない。

総じて、推進法の理念条項は、それ自体が良く練られていないうえ、司法制度改革への熱意に欠けた遺憾なところが多かったのが特徴的である。

(3) 司法制度改革に関与すべき機関として、推進本部は事務遂行に必

要があるときは、①関係行政機関、②最高裁判所、および③日弁連に協力を求めることができる（推進法14条1項）とし、特に必要があるときは④それ以外の者に協力を依頼することができる（同条2項）と定めている。

すなわち、上記の①、②、③の機関は推進本部に協力する義務のある機関として位置づけられている。

また、国と日弁連は司法制度改革施策の実現について、責務を有する（同法3条、4条）ものとされる。推進法3条と4条とでは表現が若干異なっているが、日弁連が国とともに司法制度改革について法的な責任を負うこととなったのである。¹⁰⁾

弁護士の中には、「責務」のあるところ司法制度改革についての発言権が伴うとして歓迎する意見がある一方、4条が削除されなければ推進法案に反対するという強硬意見もみられた¹¹⁾が、日弁連が自ら主張し運動を展開した司法制度改革を実現するに当って責務条項はあって当然であって、これが規定されたら推進法に反対、などというのは改革をめぐる情勢を完全に見誤っていると考えられる。

なお、最高裁は協力機関としては推進法に規定されているが、責務は負わないのかという問題があった。最高裁も国の機関なので国の責務（3条）に包含される、というのが立法当局者の説明であるが、それではあいまいさを残す、というべきであろう。この点については最高裁事務総長が国会答弁で、最高裁も責務を負うことを宣明したことにより、一応の決着はついた。

いずれにせよ、この協力条項と責務条項により、最高裁と日弁連は司法制度改革立法のうえで内閣と並んで特殊の地位に立つことになったのである。

(4) 内閣は司法制度改革の立法過程について推進計画を定め閣議決定のうえ公表しなければならないものとされた（推進法7条）。

推進計画では、司法制度改革のための措置の全体像を示すとともに3年

間に行うことを予定する措置の内容、その実施時期、法案の立案担当省庁等を示すものとされ、2001年12月4日、推進本部第1回会合で、森山法務大臣が2001年度内を目途に作業を進めるとの方針を示した。¹²⁾そして2002年2月19日に「推進計画(骨子)案」が、3月7日に「推進計画(案)」が示され、同月19日閣議決定公表に至った。

一方、最高裁と日弁連はそれぞれ司法制度改革に責務を有することとなった立場から独自に推進計画の策定を進め、日弁連が同年3月19日に¹³⁾、最高裁が同月20日に¹⁴⁾、それぞれの推進計画を公表した。

これら推進計画の策定・公表はそれ自体有効で必要なものであったことは疑いないところであり、評価に値するといえよう。

第1に、国民の立場からみて、これから数年の間に司法のどの分野がどう変えられようとしているかについての展望を予め示されることは確かに望ましいところである。

第2に、内閣と最高裁と日弁連の三者三様の推進計画は、それぞれが関心を持ち重点を置く改革項目が何であるかを知り、これからの改革立法の行方に具体的な観点を与えることに役立った。たとえば内閣と日弁連の推進計画は最高裁裁判官の選任過程について透明性、客観性を確保するための措置を検討するものとしている(日弁連は、さらに「必要な提言等を行う」と一歩踏みこんでいる)のに対し、最高裁のそれでは、まったくこれに触れるところがなく、最高裁裁判官の選任過程の改革の実現には不安を予感させる、などである。

しかし、他方、まず推進計画の策定期間が4ヶ月を切るという短期間であって、この間に3年間の立法計画をすべて網羅しなければならないところから拙速になったこと、つぎに計画相互の関係において、とくに内閣の推進計画案について、十分に検討して批判を加えあるいは修正を求めるといった機会を得られなかったこと、などの問題点もあったことを指摘しておかなければならない。

2) 事務局の構成と検討会

(1) 事務局の構成と検討会の性格づけは、司法制度改革の立法作業の主導権をだれが握るかということに係わっていた。

もちろん立法は立法機関（国会）の権限に属しているが、その原案をだれが実質的に作るかということが改革の成否にも大きく影響すると考えられていたからである。

準備室は、立法作業は関係行政機関の仕事だと当然のように考えており、審議会は民間の衆知を集めて意見を出したけれどもそれを具体的に制度化する「立法のことはわれわれにおまかせください」と公然と言いもしていた。

それに対して、日弁連などからは他の立法のことはともかく、司法制度改革については、そもそもの始まりの経過に照らしても国民の関与は不可欠だという強い意見があり、これを立法作業にも反映させるべきだという要求が具体的に出されていた¹⁵⁾。

(2) 事務局の構成

準備室メンバーのうち室長を除く全員が事務局員となったほか若干増員されて、発足当初、事務局長1人、事務局次長（内閣審議官）2人、参事官、参事官補佐、主査、その他の総数45人である。

これらのうち、事務局長は法務省出身（山崎潮法務省司法調査部長）、事務局次長は法務省と財務省出身、そして主査以上の事務局員は準備室体制と同じく各省庁のほとんどすべてと最高裁に割当てられた。

その内訳は、法務省がもっとも多く16人、ついで最高裁12人、財務省2人（国税庁をふくむ）、警察庁2人、文科省2人、その余の省庁は各1人である。

中央各省庁以外からの採用は、弁護士から参事官1、参事官補佐1、の2人とどまった。その後、事務局次長のポストが増設されてこれに弁護士が就任し、参事官補佐の弁護士ポストが二つに増え、財界のシンクタン

クからも1人採用された(事務局全体としても若干の増員が行われている)ものの、民間からの参入は期待外れであった。

そして、参事官および参事官補佐の担当分野は、たとえば裁判員制度と刑事弁護制度については最高裁出身1人のほかは法務省と警察庁で独占し、民事司法と仲裁制度は最高裁出身者で独占する、というような偏りがあり、一方弁護士出身の参事官は弁護士制度改革以外のテーマを担当していない。

事務局の構成は、官僚組織の手に掌握されたということができよう。

(3) 検討会の性格

検討会を推進本部に直属させるか事務局に属させるかについて準備室と各界の要望の間に対立があったことは前述のとおりである。それは検討会が事務局から独立しているかしていないかということであって検討会の性格づけをきめるのに大きな課題であったが、結局は事務局に属するということで落ち着いた。

このことをとらえて、推進本部事務局長が国会で「検討会は事務局長の私的諮問機関」とであると答弁したりしたことがあった。

しかし実際には、検討会は制度上は事務局に置かれながら以下の点に見られるように相対的には独立した立法案の立案機関として機能した。事務局長の私的諮問機関と考えるのは、誤りというほかないであろう。

- ① 検討会委員の人選は、当然ながら、事務局(長)ではなく推進本部の手で行われ、中でも法曹三者の委員はそれぞれの推薦する者が就任した。
- ② その座長は、検討会委員の互選によった。
- ③ 検討会の公開・議事録の作成、その顕名・非顕名は検討会自身で決した。
- ④ 事務局員は検討会の議事について説明する立場にとどまり、決定についての議決権は有しなかった。

⑤ 検討会の結論が出されたものは、細部はともかく制度枠組みが作られないで終わったものはなかった。

⑥ 逆に、検討会が立法化を決めなかったのに立法されたものもなかった。¹⁶⁾ 検討会の結論の趣旨から外れて立法されたものもなかった。

推進本部の発足後、個別の立法作業は検討会を舞台に進められ、推進本部はその成果を順次承認していくこととなる。そこで以下、これを項を改めて検討していくこととする。

4. 検討会の活動経過

1) 検討会の役割分担をめぐって

立法作業を実質的に担う機関としての検討会を最初に構想したのは日弁連であって、日弁連は2001年8月28日の内閣総理大臣宛の要望書で「立法課題を実質的に検討する機関（仮称「改革検討委員会」）を設置し、委員には日弁連をふくむ国民各層の意見を反映する者を選任する」ことを提案していた。¹⁷⁾

準備室はこれを取り入れた形で、同年10月6日の準備室と日弁連の連絡協議においては、①課題ごとに6～7個の検討会を作る、②1つの検討会のメンバーは10名内外とする、③法曹関係者をふくむ有識者で構成する、という考え方を示した。

日弁連にも、これに対して特段の異論はなく、具体的な検討会の分担として、裁判官・検察官制度検討会、裁判員制度検討会、法曹養成制度検討会、刑事司法検討会、弁護士制度検討会、行政・労働検討会、ADR検討会の7つに区分することを提案した。

これに対する準備室の案は、法曹制度・法曹養成検討会、裁判員制度・刑事・公的弁護制度検討会、行政訴訟検討会、労働訴訟検討会、司法アクセス検討会、ADR検討会、国際化検討会に分けるというもので、法曹養

成と法曹制度を1つにまとめ、裁判員制度と公的弁護制度という刑事司法関係を1つにまとめていることに特徴があり、そして、そのことをめぐって主として日弁連との間に意見の対立を生じた。

批判の要点はつぎの点にあった。第1に、「法曹」という司法の担い手に関する課題を余りに大きくまとめすぎていることである。第2に、さらに法曹制度のうちとくに裁判官制度の改革については日弁連は今次司法制度改革の大きなテーマととらえており、これを検察官制度、弁護士制度と抱き合わせにして「法曹制度」としてしまうのは裁判官制度改革の比重を意図的に小さくしようとしているのではないか、と受け取られた。第3に、裁判員制度と公的弁護制度についてもそれらのいずれもが大きな改革課題であって、貴重なテーマではあるがそれほど比重の大きくないADRや仲裁制度を独立の検討会としているのに比べてあまりにもバランスを欠いていることである。¹⁸⁾

種々調整が行われた結果、法曹養成と法曹制度は別個の検討会となった。しかし、裁判官制度、検察官制度と弁護士制度は分けられることなく、法曹制度検討会という1つの検討会にまとめられた。裁判員制度・刑事と公的弁護は2つの検討会に分けたものの、日弁連推薦の委員を除いて全員が両検討会を兼ねるといふ、きわめてイレギュラーな構成となった。

こうして検討会は10個(のちに知的財産権の検討会が新設されて11個)となった。

結果から遡ってみると、つぎの点が指摘できる。

第1に法曹養成検討会は、法科大学院制度の論議と立法が他の課題より一歩先行した¹⁹⁾ことにより推進本部の3年間の後半は開店休業となった。同検討会と法曹制度検討会とを分離したのは無駄を多くした、という言い方もできよう。しかし、法曹養成制度の枠組みづくりがそれ自体1つの検討会を要するほど大きな仕事であることを否定するものではない。

第2に裁判官、検察官、弁護士の各法曹制度を1つの検討会で取扱った

ことは、まず裁判官制度改革の骨組み作りの大部分を最高裁に委ねたこと²⁰⁾によって、また検察官制度について大きな改革課題がなかったことによって、弁護士制度改革の数多くの課題を消化することができ、3年間の最後の2ヶ月ほどは検討会を開かないという日程上の余裕の感さえ生じた。

しかしそれは、法曹制度を程ほどに、言ってみれば検討会の身の丈にあわせて取扱ったせいだともいえるのであって、せめて2つの検討会で分担していたら、裁判官制度についても、さらには弁護士制度についても、もっと突込んだ改革ができた可能性がある。具体的なことについては後に検討する。

第3に裁判員制度・刑事と公的弁護制度を2つの検討会で分担したのは、それぞれが大きなテーマであることからして当然の措置であったと考えられるが、現実にはそれに相応した効果を発揮し得なかったと評価しなければならない。それは、2つの検討会は日弁連推薦委員を除いて共通の委員構成であり、座長も同じ井上正仁であって、弁護士委員1名が交替するだけという外観を呈したからである。これでは2つの検討会を主張して日弁連が意地を張っただけで実体は1つのものと変わらない、という結果になったのである。

2) 検討会委員

委員の人選は、国民各層の意見を反映するという方向が、ある程度の実現に止まることとなったといえるであろう。

各検討会とも法曹三者（裁判官、検察官、弁護士）は、それぞれの現職にある者²¹⁾を1人ずつ推薦し、学者（法律系および非法律系）がどの検討会にも入ったほかは、経済界、労働界、消費者団体、ジャーナリスト、地方自治体等の顔ぶれが委員となった。

しかし、学者が累計47人と、全委員の3分の1を超える多数を占め、中央省庁の現職官僚が、検察官枠の法務省在勤者6人を含めると13人（他

に警察庁2人、厚労省、経産省、国交省、総務省、外務省、各1人)入っていて、世論重視を貫徹しているわけでもなく、やはり、法律立案にかかわる専門家、つまり立法のテクノクラート集団の色彩もしっかりと持っていることと見ることができる。

3) 検討会議事の透明化

推進本部の立法作業の公開と透明化は、前述のように衆・参両院の附帯決議においても求められており、とりわけ参議院法務委員会の附帯決議は「検討会」を名指しでその実現を求めていたが、各検討会におけるその具体的な方法はそれぞれの検討会に委ねられていた。

各検討会は、報道機関に対する議事の公開についてはそろってこれを認めるものとしたが、議事録上に発言者を記載する顕名議事録作成を決めたものが5つと、当面非顕名とすることとしたものが5つの半々に分かれた。²²⁾

顕名とすることに反対する意見は「自由な発言ができなくなる恐れがある」「発言内容が氏名入りで議事録の載ると思うと発言に躊躇する」など、場合によっては「発言の内容を理由にあとで危害を加えられるかもしれないのが心配」などというものまであったが、裁判官と検察官の委員全員がすべての検討会で顕名とすることに異を唱えており、むしろ財界団体の委員などが顕名に異を唱えないのと対照的である。

議事録の顕名、非顕名の問題は長いこと尾を引き、最終的には11の検討会すべてで顕名議事録を作ることになるのであるが、前述のとおり最後の検討会(司法アクセス検討会)が顕名を決めたのは2003年1月になってからであった。

議事の公開に関連しては、なお開会冒頭の写真・ビデオ撮影がどの検討会でも認められ、マスコミのほか法曹三者からの傍聴が認められた。

報道機関を司法記者クラブ構成員に限定したため業界紙、政党紙、団体

紙や雑誌などが閉め出されて紛議を生ずることとなったが、それは、どこにも見られるのと同じ現象である。

4) この段階での検討会についての評価を示せばつぎのとおりである。

検討会は司法制度改革の立法段階で実質的に制度設計を行う中核となった。

前述のように、推進本部が実際には内閣それ自体で民間の声を反映させる余地がなく、事務局が中央各省庁の利害を代表する出向者でがっちり固められて官僚主導の法案作成以外の方法を許容しないほどの体制となっていてわずか2, 3人の弁護士がそこに民間の意思を反映させるなど到底叶わないような実情の中で、検討会がどうか機能していることが、国民の意思を立法に注入していくための頼りであった。

もし、検討会がなかったら、司法制度改革の立法作業は、他の分野の立法過程と異なるところが殆んどないことになったと思われる。検討会が国民の前に開かれ、各委員を通じてさまざまな声が反映され、公聴会、現地視察、パブリックコメント、投書などのさまざまな方法で国民の意見を吸い上げる機能が働いたことによってようやく司法改革の立法過程が生き生きとしたものになったのである。

もちろん検討会が作られたことは、そのような一般の声を反映する場を作った、というだけであって、その場を有効に生かし切れるか切れないかは、後にみるように、各検討会によってさまざまであった。

5. 顧問会議

1) 司法制度改革の重要事項について審議し、推進本部長に意見を述べるために顧問会議が設けられた。

検討会が推進本部関係の法令に根拠を有しない組織であるのに対して、顧問会議は政令で設置を定められた正規の機関である（推進本部令1条）。

顧問会議のメンバーとして8人の顧問が任命され、審議会会長であった佐藤幸治が座長に選ばれた。顧問は佐藤を含めて4人の学者（佐藤を除いて全員が大学学長）、経済団体と労働団体の代表（経団連会長および連合会長）、ジャーナリスト、評論家からなり、各界のトップクラスを集めたものとなった。

2) 顧問会議については差し当たり、つぎの3点を指摘しておく。

第1に、文字通り個々人としての顧問を置くのではなくて顧問会議の形をとり、かつ、これを推進本部の正規の機関と位置づけたことにより、推進本部における発言力が増したことである。

事務局も、「検討会は事務局長の私的諮問機関にすぎない」と公言したような態度を、顧問会議に対しては取ることができなくなったので、この会議が立法過程においてチェック機能をかなり発揮できるようになった。

第2に、実際にも顧問会議は立法作業の要所所で良く発言し、行動的であっただけでなく、のちに司法改革推進国民会議という司法制度改革の立法作業を民間の立場で監視する組織ができたときも顧問全員がこれに加入するという、一種意表をつくパフォーマンスにもつながった。

また、評価はともかく、裁判の迅速化に関する法律（いわゆる迅速化促進法）制定のきっかけを作ったのも顧問会議であった。²³⁾

第3に、佐藤幸治の思想と人物については立場によって評価の違いはあるとしても、審議会意見を生み出した佐藤を顧問会議座長に据えたことは、少なくとも顧問会議を審議会意見の実現の方向に動かすのに大きく作用し

たとみられる。

じじつ佐藤は節目節目で立法作業の進捗を叱咤激励する発言を繰り返し、他の顧問の多くもこれを支持したのである。

前述のように、顧問会議ははじめから議事を報道機関に公開し、かつ顯名の議事録作成も決めていたから、座長らの発言の及ぼす社会的影響も顯著なものがあつた。

6. 各検討会の制度設計作業

10 個の検討会（のちに 11 個）は 2002 年はじめから一斉に、かつ並行的にそれぞれが分担した立法課題に取り組んだ。その成果が 2001 年から 2003 年にかけて次々と法案化されて行った。

ただ、立法化された制度について逐一吟味することは本稿の目的でもないし、また筆者の能くなし得るところでもない。

そこで、ここでは各検討会の制度改革課題への取組状況と各検討会で生じたいくつかの問題について指摘を試みるのが、立法過程についての検討上有益ではないかと考える（なお、文末に各検討会の検討内容の一覧表を掲げた）。

1) 法曹養成制度検討会

(1) 法曹養成制度検討会²⁴⁾は推進計画が定める、①法科大学院、②新たな司法試験、③新たな司法修習、④継続教育および⑤新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けた措置について制度設計を行った。

そして、法科大学院については平成 16 年 4 月からの学生の受入が可能となるよう所要の措置を講ずること²⁵⁾とされ、司法試験については法案提出の期限を平成 14 年末までと予定していた。²⁶⁾

それは審議会意見が、法科大学院設置について特別に期限を設け、具体的に「平成 16 年 4 月から学生の受入れ開始を目指して整備されるべきで

ある」ことを要求していたからである²⁷⁾。

(2) 同検討会は2002年1月11日に第1回会合を開催し、座長に田中成明を選出して新たな法曹養成制度のありかたについての検討を開始した。

これにもとづき2002年秋の第155臨時国会に法科大学院設置と新司法試験に関する2法案が提出され同年11月29日に成立した。これが推進本部が司法改革について行った最初の立法である。

つづいて2003年第156通常国会で法科大学院教員に裁判官、検察官、その他の公務員を派遣する法案が成立し、2004年第161臨時国会で、司法修習生に対する給費制（給料）を貸与制に改める法案等が成立した。

(3) 審議会意見は法曹養成の機関としての法科大学院制度について、その設置形態、修業年限、選抜試験、教育内容、教育方法、教員組織に至るまで、また設立手続や第三者評価から法学部教育の将来像に至るまで詳細な提案をし、さらに司法試験と司法修習も引続き存置するものとしてそれらの新たな制度内容を提案しているなどその意見は異例なほど具体的であるので、法曹養成検討会は、意見に盛り込まれた内容を実現すべき具体的、技術的な方策の設計に多くの時間を割いた。そこで、それらの点の論議はさておき、その中で問題となった2点について触れることとする。

① いわゆるバイパスの問題

審議会意見は、法科大学院を法曹養成の「中核をなすもの」と位置づけていながら、他方で「法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得のための適切な途を確保すべきである」²⁸⁾と述べていた。いわゆる法曹資格のバイパス設定である。

法曹養成検討会では、法科大学院を修了しない者の場合は法曹資格取得の例外的措置であることを明確にすべきだという論議があったものの、新司法試験の受験資格としては法科大学院修了者と予備試験合格者を併列的に列挙することとした。

そのため、後に国会審議段階で、それぞれの合格者を数の上でも同列に

扱うべきであるとか、むしろ予備試験合格者が本則であるような議論を生じた²⁹⁾。法科大学院の設立数、ひいてはその学生数が当初予想を遥かに上まわったことも、この論議に拍車をかけ、さらには多数の法科大学院修了者をより多数合格させるためには司法試験合格者 3000 人実現を前倒しすべきだという論議に発展した。

② 司法修習生の給費制廃止

審議会意見は司法修習生に対する給与の支給について「そのあり方を検討すべきである」と、中立的な意見に止めていたところ、法曹養成検討会で給費の廃止問題が取り上げられた。

国家試験とそれに伴う専門職養成で、後に国家に奉仕すると限らない場合に国費を伴うものは他に存在しない、との原則論のほか、平成 17 年度予算編成における財政難を理由とする政府（財務省）の圧力があって、日弁連の抵抗を排除して給費制を廃止し、貸与制を導入するとの検討会取りまとめを結果することとなった。

法曹資格を得るまでの間に、これまでよりも 2 年または 3 年の法科大学院履修期間が加重されるほか、その間の学費増加にさらに加えて修習期間の給与が得られなくなることにより、法曹資格取得への経済的なハードルを高くすることとなる。その結果法曹を断念する志望者を確実に生ずることになるのは大きな問題である、と考える。

2) 法曹制度検討会

(1) 法曹制度検討会³⁰⁾は推進計画が定める、①弁護士制度の改革、②検察官制度の改革、③裁判官制度の改革という広範な分野についての制度設計を行った。

それは審議会意見が①弁護士制度について、弁護士の活動領域の拡大、弁護士へのアクセス拡充、弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化、弁護士の国際化、隣接法律専門職種の活用等を求め、②検察官制度について、

検察官の資質・能力の向上、検察庁運営への国民参加を求め、③裁判官制度について給源の多様化、多元化、裁判官の任命手続の見直し、裁判官の人事制度の見直し、裁判所運営への国民参加、最高裁裁判官の選任のありかたについての検討を求めている³¹⁾のに対応するものである。

(2) 同検討会は2002年2月14日に第1回会合を開催して、座長に伊藤眞を選出して弁護士制度から検察官制度、裁判官制度の順で検討を開始した。裁判官制度の改革については、別稿「裁判官制度改革過程の検証」³²⁾でこの検討会についても若干触れているので、以下の記述では裁判官制度改革に関する部分を省略する。

この検討会での検討の結果、弁護士制度改革関連の法案は2003年156通常国会で裁判所法改正一括法案として、2004年159通常国会で弁護士法改正案として、それぞれ成立したほか、日弁連の規程改正や基準制定が行われた。

検察官制度については法改正が行われたものはない。但し、検察庁運営に対する国民参加の機関は新たに設置されている。

(3) 弁護士制度の改革は、日弁連と個々の弁護士の自発的な取組みに期待される部分が多く、日弁連は審議会の冒頭での日弁連会長のプレゼンテーション³³⁾にはじまって、推進法で司法制度改革の責務を負っている立場からも自己改革を行うことを要求されていた。

たとえば弁護士報酬規程の廃止（独禁法上の不公正取引にあたるおそれがあるとされたもの）、弁護士懲戒制度の強化としての綱紀審査会設置、などはこのような自己改革の、法制度への反映である。

① 弁護士資格付与の特例

従来の弁護士資格に加えて、特任検事、国会議員、企業法務従事者のうちの一定範囲の者に弁護士資格付与の特例を与えることが法曹制度検討会で合意され制度化された。

ここで注意しなければならないのは、これは本来の弁護士制度の改革の

範疇にははならず、その他どのような面からの司法制度改革とも言いがたく、むしろ改革に便乗したものというべきことである。たとえば司法試験に合格した国会議員が弁護士資格の付与を得たければ司法修習をすれば済むことで、司法修習をしないで済ませる便法を作ることを「改革」とは言い難い。改革「便乗」の試みはその他にも簡裁判事、副検事経験者への簡裁代理人資格の付与（結局は見送りとなった）のように、散見されたから今後とも監視が必要である。

② 弁護士法 72 条問題

司法書士、税理士その他の、いわゆる関連士業に対して弁護士法 72 条による規制を緩和し、法律業務への参入による弁護士との競業を許容することは、市民に身近な司法の実現の観点から司法制度改革の側面を持っていることは確かである。従って弁護士会がこのことに関して徒らに拒否的であるべきではないと考えるが、前述の弁護士資格付与の特例と同様に特定業態の利益拡大の側面のあることも否定できない。この問題の関連では、ADR への関連士業の参入が、推進本部の廃止にあたって同年 12 月 1 日以後の内閣と法務省の司法制度改革推進体制（いわゆる「ポスト推本」）の課題として掲げられているところである。³⁴⁾

③ 綱紀審査会議決の拘束力

日弁連は前述のように、弁護士懲戒についてのチェック機関として綱紀審査会設置を決めたが、その議決には拘束力を持たせないものにして制度設計の効果を自ら弱めようとしていた。全員が市民によって構成される綱紀審査会が弁護士会の結論に対して拘束的な議決をすることは弁護士自治を侵す、というのがその理由であるが、それは「市民のための司法」「市民による司法」の由って来るところを考えない謬論ではなからうか。専門家集団の行きすぎに対するチェック機能として市民の意思を取り入れようとしていたはずであって、法曹制度検討会が議決に拘束力を認める、としたのは当然である。

3) 裁判員制度・刑事検討会

(1) 裁判員制度・刑事検討会³⁵⁾は、推進計画が定める①裁判員制度の導入、②刑事裁判の充実・迅速化、③検察審査会の議決に拘束力を付する制度の導入について検討を行った。

このうち、①の裁判員制度は審議会意見が求める刑事裁判手続への新たな国民参加制度の実現を目指すものであり³⁶⁾、②の刑事裁判の充実・迅速化は、具体的には同じく審議会意見が求める新たな準備手続の創設、連日的開廷の確保、直接主義・口頭主義の実質化、証拠開示、訴訟指揮の実効化等を内容としている³⁷⁾。そして③は、これもまた「国民の司法参加制度の一つとして重要な意義を有している」³⁸⁾と位置づけられた検察審査会を強化し、検察官の公訴権行使に民意を反映させようとするものである。

(2) 同検討会は2002年2月28日、第1回会合を開催し座長に井上正仁を選出して審議を開始し、会合は2004年7月まで32回に及んだ。

この検討会の検討の結果、2004年159通常国会に裁判員法案と刑事訴訟法案改正案が提出され、同年4月28日に成立した。

(3) 裁判への国民参加のあり方をめぐっては、審議会の当初から激しい意見の対立があった。「評決権なき参審制」を唱える最高裁³⁹⁾と「陪審制の復活」を主張する日弁連⁴⁰⁾との対立に、それは典型的に示されていたといえる。前者は裁判内容は職業裁判官が決定し、参加する国民は意見を述べるだけだとするものであり、後者は事実認定について職業裁判官の関与を排除しようとするものである。

審議会意見は刑事裁判への「新たな参加制度」として「広く一般の国民が裁判官とともに責任を負担しつつ協働し裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度を導入すべきである」⁴¹⁾として「裁判員制度」という日本型の国民参加の方法を提案していた。

従って、裁判員制度・刑事検討会での裁判員制度に関する論議の争点は、この、司法への国民参加の色彩を強めるのか、弱めるのか、という点にか

かっていた。

- ① 国民参加の色彩を強めるか、弱めるか、については、審議会の段階から「いつ採決しても否決される」といわれていた⁴²⁾ように、委員の色分けははっきりしていて法務・検察は国民参加は不要の立場、最高裁も前述のとおりであって、国民参加を強める立場から陪審制を主張する日弁連の意見を支持する委員は少数に止まっていた。

裁判員制度・刑事検討会の設置に当って、同検討会担当の事務局員がすべて法務省、警察庁および最高裁出身者のみで占められていたのは前述のとおりであったうえ、検討会委員も学者5人（うち法律学者4人）のうち1人は裁判官出身者、弁護士2人のうち1人は検察官出身で、実質は最高裁2人、法務・検察2人、警察庁1人、弁護士1人に学者4人とジャーナリスト1人という構成であった。尤も元裁判官、元検察官といっても、古巣を代弁するとは限らないのであるが、ことこの検討会に関する限り、そうではなかったといわなければならない。

こうして担当事務局員と検討会委員の人選の段階から司法参加の色彩を抑える方向へのシフトが予め敷かれていたことを立法作業上の課題としてこの際記憶に止めておくべきである。

- ② 審議会意見が国民と裁判官との「協働」を求めている以上、検討会では従来の主張の繰り返しはあり得ない。日弁連は「陪審に近い裁判員制度」として裁判員が裁判官の3倍以上となる構成を提唱し⁴³⁾、最高裁は合議を実質的に行うには「コンパクトな裁判体」でなければならないとして裁判官3人に裁判員はせいぜい2人から3人に止めるべきだと主張し始めた。

裁判員制度の制度設計についてはなお裁判員裁判の範囲、評決の方法、被告人による選択、裁判員の選出方法、などの決着の必要な問題を抱えつつも、対立点は裁判体の構成比、つまり裁判官と裁判

員の人数の問題に集約されて行った。

検討会での議論は、いってみれば当然のことであるが「コンパクトな裁判体論」が当初から委員の多数を占めた⁴⁴⁾。しかし、少数ではあるが強固な反対論があつて取りまとめには至らなかった。

この間、日弁連は2003年5月30日裁判官1人か2人、裁判員は9人以上とするという見解を決定し、また民間の「司法改革国民会議」は裁判官1人、裁判員11人とすべきだとの意見書を発表した。この意見書には元最高裁長官の矢口洪一が同調していて注目された⁴⁵⁾。

検討会の論議がその当時の国会の解散ぶくみという政治状況も受けてまとまりにくい中、同年10月28日座長の井上正仁が「座長の立場から」の「叩き台」とその説明書⁴⁶⁾を提出した。その主旨は「裁判官3人、裁判員4人(5人ないし6人とすることも考えられるのでなお検討を要する)」というものである⁴⁷⁾。裁判員の数については留保がつけられてはいたが、検討会の意見はこの段階では裁判官3人、裁判員4人で取りまとめられそうな気配となっていた。

- ③ 国会での各党派の見解は、大まかに言って自民党が最高裁案支持、民主党・公明党が日弁連案支持であるが、自民党の中にはそもそも裁判員制度つまり国民の司法参加に反対するという意見が強固に存在し、他方で日弁連案の裁判官2人説支持者も少なくないという状況であった。そこで最高裁と日弁連はいずれも公然と政党と国会議員に対する働きかけを展開し、互いに相手方の案への非難を繰り広げた。

自民党司法制度調査会の小委員会は同年9月に裁判官3人(しかし1人または2人との意見も併記)、裁判員2人ないし6人とするとの中間取りまとめを行った。しかしその後解散総選挙となつてそこでの当落によって微妙な意見分布の変化を生じ、選挙後の同年

12月16日に裁判官3人裁判員4人と、井上叩き台に同調した最終意見をまとめた。

これを承けて自民党と公明党の調整を行うために与党政策責任者会議司法制度改革プロジェクトチーム（以下、与党P.T.）が同年12月18日から始まったが、主として裁判官を3人とする（自民党）か2人とする（公明党）か、をめぐって協議が難航した。年が明けても与党P.T.の協議が成立しない間に2004年通常国会への法案提出を見送る気分が徐々に出来た。

ここで法案提出が見送りとなっていればおそらく裁判員法案成立への熱意は一挙に冷めて、裁判員制度の実現は難しかったのではないかと思われるが、与党P.T.とは別に自民党と公明党の間に別ルートの政治的な妥協が図られ、裁判官を3人とする代わりに裁判員を6人とする、裁判官1人と裁判員4人の構成もあり得るものとする、との合意を与党P.T.で成立させた。危機一髪のところであった。

- ④ 要するに、同検討会は準備室の手で国民参加を弱めるような事務局員と委員配置のシフトを敷いたものの却って議論の硬直化を招き、座長叩き台などという正体不明のものを出したものの取りまとめをすることができず、結局国民参加の立場をより強く押し出した与党P.T.の合意を丸呑みしてその内容を裁判員制度骨格案として取り入れることになったのである。検討会の自主性喪失が疑われ兼ねない例である。
- ⑤ 裁判員制度については、あとは裁判員及び補充裁判員（以下、裁判員という）の守秘義務の問題だけ取り上げる。

裁判員がその職務上知ったことについて発言することを禁じ、これを刑罰をもって強制することについては、言論・出版界を中心に大きな反対論が出た。検討会では委員の間にも反対意見はあったものの最終的には強い守秘義務を課する案が取りまとめられたのであ

ったが、新聞各紙の論調は守秘義務が残るならば裁判員法は成立しなくてもいいというほどに強硬なもので、それでは「湯水とともに赤子を流してしまう」ようなものだと言われ、日弁連と新聞協会との間に意見調整が試みられたりもした。

この条項については、結局国会審議段階で一定の修正がなされ、刑罰を軽減し、また裁判員であった者についての守秘義務の範囲を狭くすることとなった。

検討会の結論の国会審議段階での修正も、司法制度改革の立法過程全般を通じても珍しい例となった（他に民事訴訟費用法改正案の廃案がある）。

(4) 裁判員制度・刑事検討会のもう一つの課題は裁判員制度実施の前提としての刑事裁判手続の改革である。

① 日弁連は2003年5月30日、①直接主義・口頭主義に忠実な証拠調（伝聞法則に反する供述調書の禁止）、②取調べの可視化（全取調べ過程の録音・録画）、③完全な証拠開示と十分な準備期間の確保、④身柄拘束制度（逮捕・勾留・接見・保釈など）の抜本的改革、を制度化することを要求するものとした。⁴⁸⁾ これらの日弁連要求は、今度は最高裁側の相当の理解が得られたものの法務・検察及び警察庁とその側に立つ委員の激しい反対によって以上の各点のどれ1つとして検討会の結論となり得ない状況であった。

そのため、審議会意見が求めているその他の、公判準備手続、連日的開廷、訴訟指揮権強化、アレインメント等についても議論が進展せず、事務局作成の「刑事裁判の充実・迅速化について」（その1）、同（その2）、同（その2の一部修正）のあと、2003年10月28日座長井上正仁の叩き台「考えられる刑事裁判の充実・迅速化のための方策の概要について」⁴⁹⁾に至って、ようやく上記①の証拠開示の部分が、完全とは行かないがある程度の前進を見ることとな

った。

そして、日弁論主張の前記④⑤⑥についてはいずれも検討会での結論に至らないまま、推進本部廃止後も法曹三者および警察庁の間で協議を進めることを合意したに止まった。この協議は「司法制度改革に関する協議会」として現実に行われることとなり、重大事件についての検察官取調べ過程の録音や一定の範囲での電話接見などの実現に移されつつある部分もあるけれども、同検討会での制度設計に至らないまま先送りされてしまったのは、結局は検討会としての職責を全うし得なかったものと言わなければならないものであろう。

4) 公的弁護制度検討会

(1) 公的弁護制度検討会⁵⁰⁾は、推進計画が定める①被疑者・被告人の公的弁護制度と②少年に対する公的付添人制度の導入についての検討を行った。

このうち①は審議会意見が求める被疑者段階と被告人段階を通じ一貫した弁護体制を整備すること、およびその運営主体は訴訟手続への国民参加を支え得る公正中立な機関であることの実現を目指すもの⁵¹⁾、②は現行の国選付添人制度以外の場合についても積極的な検討を要求している⁵²⁾のに
応えるものである。

(2) 同検討会は2002年2月28日第1回会合を開催し座長に井上正仁を選出して審議を開始し、2004年7月までに14回の会合を開いた。

公的弁護等の制度は2004年第159通常国会に提出の刑事訴訟法改正案の中に盛り込まれ、同法は同年4月28日成立した。

(3) 公的弁護制度の論点は、その運営主体をどうするか、および対象事件の範囲をどうするか、ということに尽きる。

運営主体については、結局司法支援センターが公的弁護を取扱うととも

に法律扶助についても法律扶助協会の機能を吸収することになったので、便宜これらをまとめてここで検討する。

- ① 公的弁護運営の担い手については、当初法曹三者の間ではそれぞれ自らこれを引き受けることに消極的であるところから、さまざまな案が浮上していた。最高裁と法務省はそれぞれ相手がやるべきだと言い、日弁連は法廷で相手方となるべき検察官をかかえる法務省が運営することには反対であり、かと言って、弁護士会でこれを担う人的、物的設備に欠けるところから裁判所で運営するのが適当だと主張していた。

検討会では独立行政法人としてのリーガルサービスセンター構想が浮上し、日弁連は法人については必ず主務官庁があり、この場合には法務省が監督することになるところから、これを避けるため独立行政委員会（国家行政組織法3条）を提起したが⁵³⁾、結局のところ独立行政法人としての「日本司法支援センター」設置に落ち着いた⁵⁴⁾。

独立行政法人の運営主体としての主体性維持については、検討会で徹底した論議をすべきであったと考えられ、将来に禍根を残すおそれなしとしない。

- ② 被疑者公的弁護の対象となる事件について、日弁連は全事件について被疑者の請求により弁護人を選任することを提案していたが、制度施行当初は短期1年以上の事件（法定合議事件）、3年経過後は長期3年を越える事件（必要的弁護事件）と段階的かつ限定された事件を対象とすることとなった。

全事件を対象とするのは理想ではあるが、日弁連は自らの力量では実施できないことまでを主張していたのではなかったかと思われ、この結論であってもなお3年後には弁護士と弁護士会には相当の努力が求められることとなるであろう。

5) 司法アクセス検討会

(1) 司法アクセス検討会⁵⁵⁾は推進計画が定める①簡易裁判所の機能充実、②裁判所へのアクセスの拡充についての検討を行った。

このうち、①は審議会意見が求める簡裁の事物管轄拡大、少額訴訟の訴額引き上げ等⁵⁶⁾、②は同じく訴訟費用の敗訴者負担、民事法律扶助の拡充、団体訴権制度の導入等⁵⁷⁾に應えるものである。

(2) 同検討会は2002年1月30日に第1回会合を開催し、座長に高橋宏志を選出して審議を開始し、2003年12月25日までの間に22回の会合を開いた。

その結果、簡裁の事物管轄拡大と少額訴訟の訴額引上げは裁判所法改正一括法案として2003年156通常国会で、民事法律扶助拡充は綜合法律支援（司法支援センター）法案の一分野として2004年159通常国会で、いずれも成立した。

訴訟費用の敗訴者負担を定める民事訴訟費用法改正案は2004年159通常国会に提出されたが、同年12月3日廃案となった。司法制度改革立法で不成立となった唯一の法案である。

(3) ここでは、簡裁事物管轄拡大と訴訟費用の敗訴者負担に関する経過だけを取上げる。

- ① 少額訴訟の訴額引上げはともかくとして、簡裁の事物管轄についてはもともと拡大の必要があるかどうかについて司法アクセス検討会でのコンセンサスが得られていない状態であった。すなわち審議会意見は「簡易裁判所の特質を十分に活かし」と「裁判所へのアクセスを容易にする」の2つの理由を挙げている⁵⁸⁾が、それよりも管轄拡張の真の動機としては、さきに決まった司法書士等の簡裁代理権付与に連動するそれら業種の業務範囲拡大の意図が隠されていると見られた。

果たして自民党司法制度調査会や国会審議の中で、検討会の論議

と無関係に現行の訴額 90 万円から 120 万円、150 万円、300 万円、
はては 500 万円と、まるでつかみ金のように金額だけが声高に叫ば
れるようになった。これは司法制度改革立法の正しい姿ではない。

審議会意見は一方で「経済指標の動向等を考慮しつつ」⁵⁹⁾と述べて
おり、戦後累次にわたる最高裁側からの管轄拡張提案はすべて地
裁と簡裁の負担の不均衡を生じていること、これを是正するには経
済諸指標に照らして一定の拡張を妥当とすること、を理由としてい
た。最高裁はその観点からすると今回はそれほど管轄拡張の必要が
強まっているといえないとしていた。

検討会は結局簡裁の訴額の金額についての取りまとめをせず、国
会において、いわば政治的な決着として 140 万円と決められた。

- ② 弁護費用の敗訴者負担制度は日弁連の反対運動によって廃案とな
ったとされており、それも事実であるが、日弁連は一般に信じられ
ているように敗訴者負担絶対反対であったのではなく、訴訟類型ご
とに導入の可否を検討すべきだと唱えていた。

そして、同検討会で訴訟類型ごとの検討が行なわれているときに
2003 年 10 月、突如、事件ごとの当事者の合意による負担の制度が
提案され、これが検討会の多くの委員の賛同を得るに至ったものと
された⁶⁰⁾。当事者の合意にかからせるの是一見妥当のようにも見え
るが、私的契約や統一約款に盛り込まれた敗訴者負担条項も合意と
して通用することになって合意とは名ばかりのものとなる危険をは
らむので、国会審議に際して日弁連が法案反対で臨んだのは当然の
ことであろう。この法案は 2004 年 159 通常国会で継続審議とされ、
同年 161 臨時国会で廃案となった。検討会で論議が未成熟のものを
あえて押し通したことの結果であって、今後の反省材料とすべきも
のであろう。

6) 行政訴訟検討会

(1) 行政訴訟検討会⁶¹⁾は推進計画が定める、司法の行政に対するチェック機能の強化についての検討を行った。

審議会意見が「国民の権利・自由をより実効的に保障する観点から行政訴訟制度を見直す必要がある」と指摘している⁶²⁾のに応えるものである。

(2) 同検討会は2002年2月18日第1回会合を開催し、座長に塩野宏を選出して審議を開始したが、審議会意見がその他の部分に比べてきわめて抽象的にしか改革の方向を示していなかったのにも拘らず、2003年12月22日まで31回の会合を重ねた結果、現行行政訴訟法改正案をまとめ、これが2004年159通常国会で成立した。

(3) 行政訴訟検討会で法案化が企図されたものには、他に団体訴権、取消訴訟の対象拡大、裁量の審査、訴訟提起印紙額の引下げ、行政側敗訴の場合の弁護士費用敗訴者負担、納税者訴訟、があったが、これらはいずれも法案化が見送られて今回の行政訴訟法改正案の範囲にまとめられたものである（団体訴権は後に単独立法された）。

法案化が限定されたとはいえ、審議会意見が具体的な提案に踏み出せなかったにも拘らず、これだけの立法化を実現し得たのは大きな成果であり、評価に値するとみなければならない。

その要因としてつぎの3点を指摘しておく。

第1に、行政訴訟の実情を明らかにし、著名行政訴訟事件の帰趨を決定した原因を示して行政訴訟改革案を先行的に公表し、検討会の注意を喚起したのは日弁連の功績であるが、現行行政訴訟制度の欠陥をもっとも良く知る立場上、当然のことであろう。

第2に、自民党内に「国民と行政の関係を考える若手の会」が生まれて活動したのは他に余り類例を見ない。法案取りまとめの与党合意に大きく寄与した。

第3に、同検討会座長の塩野宏は穏健な姿勢を保ちながらも、改革の必要性を理解し法案取りまとめに指導性を発揮した。日弁連推薦の水野武夫が積極的に動いたのはむしろ当然のことであるが、最高裁推薦の市村陽典は、当初現行の行政訴訟制度を擁護する姿勢を取っていたのを改め、改革に向けて積極的な立場をとるに至った。現職裁判官がそのように動いたことは大きく作用した。福井芳夫は司法制度改革国民会議のメンバーとしても活動しており、検討会でも最も積極的に改革を訴えた一人である。これら検討会委員の問題意識の鋭さと積極的な行動が法案取りまとめを可能にしたことは否定できない。

これらの諸要素が相まって検討会が審議会を越えた数少ない例を生み出したのである。

7) 労働検討会

(1) 労働検討会⁶³⁾は推進計画が定める、労働関係事件への総合的な対応強化についての検討を行った。

審議会意見が①労働裁判の充実・迅速化、②労働調停の導入、③労働委員会の救済命令に対する司法審査の検討、を求めていた⁶⁴⁾のに対応するものである。

(2) 同委員会は2002年2月12日第1回会合を開催し、座長に菅野和夫を選出して審議を開始し2003年12月19日まで31回の検討の結果、上記②について国民参加による労働審判制度を内容とする労働審判法案をまとめ、これが2004年159回通常国会で成立した。

(3) 労働検討会は、労働関係事件の多くの課題について改革案をまとめるに至らなかったが、解雇や賃金不払などの個別労働事件について職業裁判官のほか労使双方の労働審判員が関与した国民参加の一方法としての労働審判を導入するとの結論を取りまとめた。

審議会意見が、労働調停の導入は求めていたが労働参審は導入の可否検

討レベルに止めていたのを、一步進めるものであった。

この検討会のみ、日弁連が推薦する弁護士2人が入り、そしてそれがそれぞれ労働者側と使用者側に立ちつつ現状の問題を痛切に感じ取り良く意思疎通を図って制度改革を合意しあったこと、同様のことが労働者の立場に立つ高木剛と使用者側に立つ矢野弘典の間にも存在したことが、労使紛争解決の方法に国民参加の契機を持ち込むに至らせたものであるというべきであろう。

8) ADR 検討会ほか

その余の検討会については、それぞれ重要ではあるが、比較的問題が少なく、また技術的色彩のつよい分野であるので、個別の検討を省略する。

ADR 検討会での検討の結果、裁判外紛争解決促進法が2004年3月に成立した。

仲裁検討会での検討の結果、仲裁法が2003年3月に成立した。

知的財産訴訟検討会での検討の結果、知財高裁設置法が2004年3月に成立した。

国際化検討会での検討の結果、外国法事務弁護士、外国弁護士に関する制度整備が裁判所法改正一括法に盛り込まれた。

7. 結 び

審議会意見書に盛り込まれた幾多の司法制度改革の提案は、立法段階での作業が行政官僚の手に掌握されることにより、停滞しあるいは骨抜きになるのではないか、という危惧は確かにあった。

しかし、2003年を中心に行われた数多くの改革立法は、人によってさまざまな評価はあり得ると思うが、私は批判すべき点は数々あるものの、全体として見れば審議会意見の相当部分を吸収したすぐれた立法となり得

たと考える。これを成果と呼び得るとすれば、その成果の由って来るところは、第1に立法作業の体制づくり、第2に検討会という準第三者組織による制度設計、の2つに集約されるといってよい。もし、これらの仕組みがなければ司法制度改革立法が、果たしてどのレベルのものを達成できるのか、甚だ心許ないものであった、というのが率直なところである。

まず改革を行うに当って各界の意見——国民の意思、反映のための努力が行われ、不十分ではあったが準備室メンバー、事務局メンバー、検討会委員のそれぞれに官僚出身者でないスタッフを配置することができたこと、また制度設計過程の公開と透明化および顧問会議を設置したこと、によって立法段階の密室化に歯止めをかけた。立法作業は政府部内で行政組織の手で、つまり密室の中で行うのが当たり前という、従来のいわば常識に穴をあけたことは、司法制度改革の立法段階を、通常の立法過程に比べて格段に国民にとって風通しの良いものにした。

そして検討会というオープンな場での制度設計および立法論議が、本文で指摘したようなさまざまな問題をはらみ、失策を犯しながらも辛うじて本来の改革への志向を持って制度改革の立法作業を支えるものとなった。検討会によっては、自らの手で決着することができずに国会審議に委ねたもの（簡裁事物管轄の拡張範囲）、政党レベルに調整を委ねたもの（裁判員裁判体の構成）、推進本部後の検討に委ねたもの（刑事司法改革）などがある一方、審議会意見を越えた内容を盛りこんだ立法案に至ったもの（行政訴訟、労働審判制）もあったが、いずれの場合についても確かに言えることは、検討会がなければそれらのいずれの場合にしても改革立法は現状を変えることについてはなるべく小幅に、かつ消極なものに落ちついたのではないかとみられることである。

その意味で、この、いわば国民監視と国民参加を取り入れた司法制度改革の立法作業は、新しい形の民主的な立法手続を創造したものと評価することができるであろう。

註

- 1) 司法制度改革審議会意見書 115 頁
- 2) 松永邦男「司法制度改革推進法・裁判の迅速化に関する法律」（「司法制度改革概説 1」商事法務）170 頁
- 3) 参事官 8 人の出身は法務省 4 人、最高裁、日弁連、総務省、経産省、各 1 人
参事官補佐は、法務省 7 人、最高裁 3 人、日弁連、国税庁、文科省、特許庁、警察庁、各 1 人
主査は法務省 3 人、最高裁 2 人、農水省、文科省、人事院、厚労省、警察庁、各 1 人
- 4) 2001 年 8 月 28 日付日弁連会長の小泉内閣総理大臣宛 「要望書」
- 5) 顧問会議のメンバーはつぎのとおりである
今井 敬 (経団連会長)
大宅 映子 (評論家)
奥島 孝康 (早稲田大学総長)
小島 明 (日経論説顧問)
佐々木 毅 (東京大学総長)
笹森 清 (連合会長)
佐藤 幸治 (近畿大学法科大学院長)
志村 尚子 (津田塾大学学長)
- 6) 平成 13 年 10 月 26 日 衆議院法務委員会決議
- 7) 平成 13 年 11 月 8 日 参議院法務委員会決議
- 8) 顧問会議 2002 年 1 月 18 日 第 1 回議事録
- 9) 拙稿「司法制度改革の史的検討序説」（東京経済大学『現代法学』10 号）70 頁
- 10) 4 条の原案は 3 条とおなじく「責務」であったのが「努める」に、「必要な措置を行う」であったのが「必要な取組みを行う」に変更された。いずれも日弁連の働きかけによるものであるが、無用なことであったと言わなければならない

- 11) 2001年9月22日自由法曹団「司法制度改革推進法案に対する声明」
- 12) 松永 前掲206頁
- 13) 「日本弁護士連合会司法制度改革推進計画——さらに身近で信頼される弁護士をめざして——」
- 14) 「司法制度改革推進計画要綱——着実な改革推進のためのプログラム——」
- 15) 前掲 日弁連要望書
- 16) 刑事司法における治安立法ラッシュは裁判員・刑事検討会が終わってからである
- 17) 前掲 日弁連要望書
- 18) 拙稿「司法制度改革の新しい段階」(日弁連「市民の司法改革」2002年3月号)
- 19) 2002年秋の臨時国会でまず法科大学院関連3法案が成立した
- 20) 拙稿「裁判官制度改革過程の検証」(東京経済大学『現代法学』9号)93頁 なお、この中で、推進計画が裁判官制度改革についてのみ「最高裁の検討をまって」という限定をつけたと述べた(とくに123頁、註7))が、弁護士制度改革についても「日弁連の検討をまって」としているのので、ここで訂正しておく
- 21) 検察官枠には、検事の身分で法務省、法務総合研究所等に在勤する者6人を含む。因みに、裁判官の委員には最高裁事務総局その他の司法行政職にある者は1人もいない
- 22) 顕名とした検討会 労働、ADR、行政、国際化、法曹制度
非顕名とした検討会 法曹養成、司法アクセス、仲裁、裁判員・刑事、公的弁護
- 23) 前内閣官房副長官 古川貞二郎の発言(日弁連『司法改革調査室報』3号10頁)
- 24) 法曹養成検討会の委員はつぎのとおり
井上 正仁 (東京大学教授)
今田 幸子 (日本労働研究機構統括研究員)
加藤新太郎 (司法研修所教官・判事)
川野辺充子 (東京高等検察庁検事)
川端 和治 (弁護士)

司法制度改革の立法過程

- 木村 孟 (元東京工業大学学長、大学評価・学位授与機構長)
田中 成明 (京都大学教授)
ダニエル・フット (東京大学教授)
永井 和之 (中央大学法学部長)
牧野 和夫 (国士舘大学助教授、テンプル大学ロースクール準教授)
諸石 光熙 (住友化学工業(株)専務取締役)
- 25) 推進計画Ⅲ、第2の1
26) 推進計画Ⅲ、第2の2
27) 審議会意見書 61頁
28) 審議会意見書 72頁
29) 国会審議の雰囲気について 2002年6月16日 日経新聞朝刊「司法改革、調整が難航」とする記事
30) 法曹制度検討会の委員はつぎのとおり
伊藤 真 (東京大学教授)
岡田ヒロミ (消費生活専門相談員)
奥野 正寛 (東京大学教授)
小貫 芳信 (法務総合研究所総務企画部長)
釜田 泰介 (同志社大学教授)
木村 利人 (早稲田大学教授)
佐々木茂美 (大阪地方裁判所判事)
田中 成明 (京都大学教授)
中川 英彦 (住商リース(株)取締役副社長)
平山 正剛 (弁護士)
松尾 龍彦 (評論家)
- 31) 審議会意見書 78頁以下
32) 註20)の前掲拙稿 118頁
33) 1999年12月8日 第8回審議会議事録
34) 2004年11月26日司法制度改革推進本部決定「今後の司法制度改革の推進について」
35) 裁判員制度・刑事検討会の委員はつぎのとおり
池田 修 (東京地方裁判所判事)

- 井上 正仁 (東京大学教授)
大出 良知 (九州大学教授)
清原 慶子 (東京工科大学教授)
酒巻 匡 (上智大学教授)
四宮 啓 (弁護士)
高井 康行 (弁護士)
土屋 美明 (共同通信社論説委員)
中井 憲治 (最高検察庁検事)
平良木登規男 (慶應義塾大学教授)
廣畑 史朗 (警察庁刑事局刑事企画課長)
- 36) 審議会意見書 102 頁
37) 同上 42 頁
38) 同上 48 頁
39) 最高裁事務総長のプレゼンテーション 1999年12月8日第8回審議会
議事録
40) 1999年11月 日弁連「司法改革実現に向けての基本的提言」
41) 審議会意見書 102 頁
42) 註9) の前掲拙稿78頁の中坊委員の発言
43) 2002年8月23日 日弁連「裁判員制度の具体的設計にあたっての日弁
連の基本方針」
44) 2002年6月12日 読売新聞朝刊、同月11日の検討会の記事「コンパク
トな会議体が望ましいとの意見が大勢を占めた」
45) 矢口洪一「国民が担う司法を目指して」2002年11月13日 読売新聞朝
刊
46) 座長井上正仁「考えられる裁判員制度の概要について」および「考えら
れる裁判員制度の概要について」の説明
47) シンポジウム「裁判員制度の導入と刑事司法」(ジュリスト2004年11月
15日号)の中に、この間の事情に関する井上正仁の説明がある(78頁以下)
48) 2003年5月30日 日弁連理事会決議
49) 辻裕教「裁判員法・刑事訴訟法」(「司法制度改革概説6」商事法務)7頁
以下

司法制度改革の立法過程

- 50) 公的弁護制度検討会の委員はつぎのとおり
池田 修 (東京地方裁判所判事)
井上 正仁 (東京大学教授)
浦 功 (弁護士)
大出 良知 (九州大学教授)
清原 慶子 (東京工科大学教授)
酒巻 匡 (上智大学教授)
高井 康行 (弁護士)
土屋 美明 (共同通信社論説委員)
中井 憲治 (最高検察庁検事)
平良木登規男 (慶應義塾大学教授)
廣畑 史朗 (警察庁刑事局刑事企画課長)
- 51) 審議会意見書 46 頁
- 52) 同上 48 頁
- 53) 2002 年 6 月 29 日第 5 回検討会議事録
- 54) 2003 年 10 月 3 日第 12 回検討会議事録
- 55) 司法アクセス検討会の委員はつぎのとおり
亀井 時子 (弁護士)
高橋 宏志 (東京大学教授)
竹内佐和子 (東京大学助教授)
西川 元啓 (新日本製鐵(株)常務取締役)
長谷川逸子 (建築家)
長谷部由起子 (学習院大学教授)
原田 晃治 (法務省民事局民事法制管理官)
飛田恵理子 (東京都地域婦人団体連盟専門委員)
藤原まり子 (㈱博報堂生活総合研究所客員研究員)
三輪 和雄 (東京地方裁判所判事)
山本 克己 (京都大学教授)
- 56) 審議会意見書 25 頁以下
- 57) 同上 28 頁以下
- 58) 同上 25 頁

- 59) 同上 25頁
- 60) 小林久起・江藤昌昭「民訴費用法・仲裁法」(「司法制度改革概説8」商事法務) 36頁
- 61) 行政訴訟検討会の委員はつぎのとおり
- 市村 陽典 (東京地方裁判所判事)
 - 小池 信行 (法務省大臣官房審議官)
 - 小早川光郎 (東京大学教授)
 - 塩野 宏 (東亜大学教授)
 - 芝池 義一 (京都大学教授)
 - 芝原 靖典 (㈱三菱総合研究所社会システム研究本部長)
 - 成川 秀明 (日本労働組合総連合会総合政策局長)
 - 萩原 清子 (東京都立大学教授)
 - 福井 秀夫 (政策研究大学院大学教授)
 - 福井 良次 (総務省大臣官房審議官)
 - 水野 武夫 (弁護士)
- 62) 審議会意見書 34頁
- 63) 労働検討会の委員はつぎのとおり
- 石嵯 信憲 (弁護士)
 - 鵜飼 良昭 (弁護士)
 - 岡崎 淳一 (厚生労働省労政担当参事官)
 - 春日偉知郎 (筑波大学教授)
 - 菅野 和夫 (東京大学教授)
 - 後藤 博 (法務省民事局商事課長)
 - 高木 剛 (日本労働組合総連合会副会長)
 - 村中 孝史 (京都大学教授)
 - 矢野 弘典 (日本経営者団体連盟常務理事)
 - 山川 隆一 (筑波大学教授)
 - 山口 幸雄 (東京地方裁判所判事)
- 64) 審議会意見書 22頁

検討会の作業一覧

	検討会	座長	担当分野	立案された法令	制定時期
1	法曹養成 検討会	田中成明	法科大学院，新司法試験，新司法修習	法科大学院法，学校教育法改正，新司法試験法	2002.11 ”
2	法曹制度 検討会	伊藤 真	弁護士制度，検察官制度，裁判官制度，の改革	裁判所法改正法一括法 弁護士法改正 最高裁規則制定（裁判官指名，裁判官人事評価，裁判所委員会） 日弁連規程，基準制定	2003.7 2004.3 2003 ～2004 2003 ～2004
3	裁判員制度・ 刑事検討会	井上正仁	裁判員制度，刑事裁判充実，検察審査会強化	裁判員法，刑事訴訟法改正 検察審査会法改正	2004.5
4	公的弁護制度 検討会	井上正仁	被疑者国選弁護制度 被告人国選弁護制度	刑事訴訟法改正 総合法律支援法	2004.5 2004.5
5	司法アクセス 検討会	高橋宏志	裁判所へのアクセス拡充（法律扶助拡大，訴訟費用敗訴者負担） 簡裁の機能充実	総合法律支援法 民事訴訟費用法改正 裁判所法改正	2004.5 廃案 (2004.12) 2003.7
6	行政訴訟検討 会	塩野 宏	行政に対するチェック強化	行政訴訟法改正	2004.6
7	労働検討会	菅野和夫	労働関係事件への対応強化	労働審判法	2004.4
8	ADR 検討会	青山善充	裁判外紛争解決手段の拡充	裁判外紛争解決促進法	2004.6
9	仲裁検討会	青山善充	仲裁法制整備	仲裁法改正	2003.7
10	知的財産訴訟 検討会	伊藤 真	知的財産訴訟の充実	知財高裁設置法	2004.6
11	国際化検討会	柏木 昇	司法の国際化への対応	弁護士法改正，等	2003.7