

民事司法の活性化に向けて

1998・12・22

21世紀政策研究所

1998.12.22

21 世紀政策研究所

民事司法の活性化に向けて

国民にとってのイメージの形成が民主主義のもとではとりわけ大きな意味をもつ。たとえば米国においては「ワシントンと桜の木」である。政治家と正直とは通常は結びつかないはずだったが、この話はその後の米国政治へのイメージの形成に大きな役割を果たした。クリントン大統領に対する弾劾という問題もここから発しているのではないか。民主主義の諸制度やその理念に関するイメージの力はかくの如しといえよう。

日本で司法制度に関するイメージということになれば、児島惟謙と司法権の独立であろう。もちろん、三権の分立を歴史の空間において実現していくうえで、このイメージは大いに役に立った。近代民主主義国家としての目標追求の途上であって、司法は独立との観点において国民の心に像として切り結ぶことに成功したといえよう。

逆にいえば「法と秩序」というイメージ、また司法を通じての具体的な秩序形成という観点は容易には国民の内側に入ってこなかった。経済社会における予測可能性を高める装置としての司法、という観点の欠如は、たとえば住専(住宅金融専門会社)の破綻処理が司法のプロセスを通じては実質上不可能だ、と当時の関係者にイメージされていたことに典型的だ。その結果、信用の連鎖の遮断という今日の日本経済の病状にまで立ち至る原因となったのでは、との指摘まで登場することになる。司法の現状に「法と秩序」、あるいは「予測可能性を高める社会的技法としての司法」という観点から迫ってみる必要があるのでは、という視点が生まれた所以である。われわれは民事司法の活性化問題への取り組みをここから始めた。今回の提言はその中間成果物といえる。素人が土足で奥座敷に踏み込んだ、との指摘も出るかもしれないが、いまや司法に対する期待が従来とは異なる観点から登場していることに司法関係者は目を向けて欲しい。こうした思いだけは是非とも伝えたいと思慮するところである。

一 はじめに	1
二 民事紛争解決の現状および問題点	
1．当事者の直接交渉	4
2．法律相談・交渉代理	4
3．裁判外紛争処理機関	5
4．裁判所	5
5．その他	6
三 提言	
・民事司法におけるベスト・ミックスの形成	7
1．基本スタンス	7
2．提言概説	7
(1) 21世紀の民事司法のアウトライン	7
(2) 改善・強化策の概観	8
・裁判制度の再活性化	11
1．裁判制度に対する評価	11
(1) 国民の裁判に対する意識	11
(2) 裁判所はなぜ必要か	11
2．具体的提言	12
(1) 自己規律メカニズム (PDSC : PLAN-DO-SEE-CHECK) の導入	12
(2) PLAN における具体的検討項目	14
処理期間の短縮化	14
裁判手続に求められる専門性への適応	17
裁判制度にも求められる CS (顧客満足)	18
裁判外紛争解決システムとの連携	19
・市民コートの整備・創設 - 紛争解決の私的自治 -	21
1．裁判外の紛争処理手続き	21
(1) 日本の状況	21
(2) 諸外国の状況	21
2．現状の司法にて解決されていない紛争の存在	22
3．「市民コート」の整備・創設	22
(1) 市民コートの性格	22

(2) その他のメリット	24
4 . 市民コートの整備・創設にあたっての施策	25
(1) 市民コートの体制整備	25
(2) プロフェッション確保に向けた規制緩和	27
(3) 弁護士および弁護士会の意識改革	27
. 法律相談等リーガルサービス業務の開放	29
1 . 法律相談等リーガルサービスの現状	29
2 . 具体的提言	30
(1) 弁護士の法律事務独占の見直し	30
(2) 弁護士の競争制限的規制の見直し	33
. 司法制度の「改革」の手法	35
1 . 司法制度改革手続の現状	35
(1) 現状	35
(2) 経緯	35
(3) 弊害	35
2 . 具体的提言	35
国会附帯決議の破棄	36
「司法改革会議」(仮称)の設置	36
「司法改革会議」のメンバー	36
「司法改革会議」議事の経過の公開	36
四 おわりに	37
資料	
紛争(原因)の増減	資料
主な仲裁機関の概要	資料
各国における仲裁機関の状況	資料
市民コートの基本的な枠組み	資料

21世紀政策研究所提言
- 民事司法の活性化に向けて -

一 はじめに

ここ 7、8 年間の我が国は、景気の低迷や、金融システム不安の高まりといった経済力の低下に加え、戦後における日本の発展を指導してきた行政の失墜、政治の不安定化などを背景としたリーダーの不在もあって、なかなかその活路を見出せずにいる。そうした中で国民の多くは、失業のリスクが高まると同時に、医療・年金・介護負担が先行きかなり増大するのではないかという将来の生活に対する不安感を強め、それがまた消費減を通じて経済力に悪影響を及ぼしつつある。このほか、グローバル化によってもたらされた、従来とは大きく異なる取引との日常的接触の中で日本的慣行に万全の信頼感をもてなくなりつつもある。このように日本を取り巻く内外の環境が大きく変化する中で、将来に対する漠然とした不安感が現在の我が国を覆っているといえることができる。

	S62	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8
GDP 対前年伸び率 (%)	4.76	6.79	7.06	8.00	5.55	1.89	1.02	0.48	1.98	2.82
倒産件数(件)	12,655	10,122	7,234	6,468	10,723	14,069	14,564	14,061	15,108	14,834
完全失業率(%)	2.9	2.5	2.3	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4

我が国は、行政改革、財政改革、金融ビッグバンの方向性などに見られるとおり、このような状況から脱却し、日本の再生¹を図るために、中長期的には、透明・公正なマーケットシステムの思想を活動の原則とすることを選択した。

これは従来のこと細やかな行政指導などによる事前規制型社会を、透明・公正なルールのもとに各人が自己責任によって自由に行動する社会へと転換を図るというものである。これは同時に、行為者にとってグレーゾーンの拡大を意味し、その白黒を明確化する立法は実際には「後追い」にならざるをえないため、必然的に増加する紛争については、司法の場において事後的に調整を図ろうとするものである。

このような中、社会のセーフティネットの 1 つである司法機能の見直しを求める声近年高まりつつあるが、これは司法への期待が、これまでにないほど高まっていることの現われであろう。

ひるがえってこれまでの日本の司法について考えてみると、例えば法曹養成制度等

¹ ピーター・タスカは「不機嫌な時代」(平成 9 年 1 月)にて、これを「デジタル元禄」と評している。

改革協議会²が行ったアンケートによれば、「法律問題を抱えたときに弁護士を利用した」国民は 18.7%であり、同じく「裁判を利用した」国民は 11.7%にすぎない。また、本年 9 月の参議院選挙定数は正訴訟³でも示された「立法・行政に対する謙譲」等各所の指摘を待つまでもなく、司法自体にも積極的な姿勢を認めることはできない。

もちろん我々は、国民がなんでもかんでも訴訟に持ち込むといった訴訟社会の到来を望むものではない。その意味では「10 割司法」を求めているわけではない。当研究所のヒアリングにおいても「米国のような、性悪説や相互不信を背景にした（訴訟）社会は望まない」という意見が多数見られる。法律問題、紛争の多くは個人個人にその解決を任せておけばよいものであろう。

しかし、先ほどのアンケートで、「弁護士を利用しなかった理由」として「知り合いに弁護士がない」、「費用について不安があったから」とか、「裁判を利用しなかった理由」として「多額の費用がかかると思ったから」、「面倒であると思ったから」などという回答が多かったことについては、多くの国民にとって司法は縁遠いものであって、仮に利用しようと思っても使いづらいものであると感じていることは素直に受け止める必要がある。国民にとって使い勝手のいい司法制度を構築する必要がある。

実際には、国が急成長を遂げた時代にあってもそれに見合った抜本的改革がなされず、昭和 39 年の臨時司法制度調査会⁴の意見についても部分的にしか実現していない。

しかし、時代はまってくれない。法・制度の安定、及びそれを支える司法（法的専門家たる法曹）という構図が絶対的な意味を持った時代はもはや過去になりつつある。法や制度は国民のニーズを汲み取り、世間の流れに見合うように変革を遂げねばならない。それを支えてきた司法（そして法曹）もまた意識・構造の両面において変わるべきである。長期経済低迷の続く時期であっても、今から準備を始めなければならない。社会のニーズは高まっており、限界に来ている。

司法は社会のセーフティネットとしての役割を果たすべく、従来の消極性・自己規制という殻を脱ぎ捨て、より積極的に前に出ることを求められているといえるのではないだろうか。

なお、司法には、紛争の適性・迅速な解決による権利実現、関係者の人権保障および刑罰法令の適正な適用・実現、立法権や行政権に対するチェック機能、という、3 つの貌がある⁵。この 3 つが上手く回ることによって、はじめて司法は十全の機能を果たしているものということができる。

² 平成 2 年 10 月の法曹三者間の「司法試験制度改革に関する基本的合意」に基き、平成 3 年 6 月から平成 7 年 11 月まで設置され、法曹三者・大学関係者・学識経験者によって、法曹人口の増加、法曹養成制度、司法試験制度などについて検討を行った。上記アンケートは議論の前提として実施された。

³ 判決の評価については、平成 10 年 9 月 4 日日経新聞社説など。

⁴ 法に基づき昭和 37 年 9 月より 2 年間に期限を限定して設けられ、法曹一元を最終目標とした司法制度改革について検討を行い、39 年 8 月末に、法曹一元実現の基盤となる条件につき意見書を纏めた。

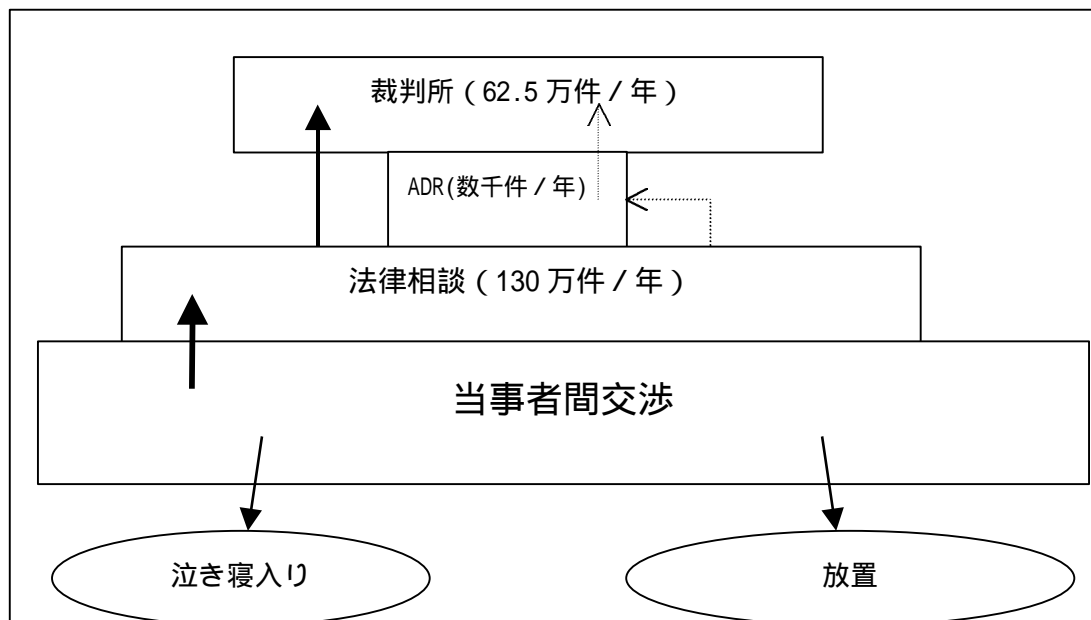
⁵ 「日弁連司法改革ビジョン」（平成 10 年 11 月）より

我々は、本提言において、これらの中でも、国民（法人を含む）の日常の活動にとって最も身近な、紛争解決機能としての司法(民事司法⁶)について取り上げることとした。司法への関心を十分に持って来たとは言えない国民の間に、身近な分野における司法制度改革の議論を巻き起こし、ユーザーたる国民の主導で、最終的には司法全体の改革が実行されることに期待したい。

⁶ 本論考では、「民事司法」を、国家機能たる民事裁判・民事調停に限らず、民間ADR、法律相談などのリーガルサービス等、官民間わず幅広く法的紛争処理にかかわるシステムとして把握することとする。

二．民事紛争解決の現状および問題点

ここで、紛争の解決に至るまでの過程、およびそれらが抱える問題点について簡単にまとめてみる。



1. 当事者の直接交渉

紛争を抱えた国民は、まず紛争当事者間での交渉を行う。その結果としての放置も含めれば、ほとんどはこの段階で解決しているのが実態であり、この段階で解決される紛争の件数は年間 1000 万件に達するともいわれている。

なお、この段階では家族・知人・職場の同僚などに相談し、そのアドバイスに基いて交渉を行う場合もある。ただ、ここに「知人」として暴力団などのアウトローが介入したり、当事者間に力の格差が歴然としてある場合に、それがそのまま紛争解決にも持ち込まれる結果、弱者の泣き寝入りなどの現象が生じているのが問題となっている。

2. 法律相談・交渉代理

それでうまく解決しない場合は、法律の専門家（法曹）に相談し、場合によっては先方との交渉の代理を委託する。具体的には、個別の弁護士事務所や地方自治体・弁護士会などで対応する法律相談窓口に行くことから始まる。

日弁連が平成 8 年度に各単位弁護士会に行ったアンケートおよび、当研究所がヒアリングによって把握した限りでは、法曹主体の法律相談窓口での取扱い件数は、有料・無料含めて年間約 30 万件であり、更に弁護士自らの事務所で年間約 100 万件に対応していると推計された。これを合算すると弁護士による法律相談は年間 130 万件となる。

ところで、一般法律相談（書類作成についての法律相談以外の法律相談）も、裁判外における代理も、弁護士法 72 条で非弁護士による取扱いが禁止されている法律事務に該当すると解釈されていることから、両者とも弁護士がすべて行うものとされている。

また、弁護士は国民 1,000 人あたり 0.13 人しか存在せず、地域的にも偏在している。加えて、弁護士にかかわる規制には競争制限的なものが多く存在していることもあいまって、国民はリーガルサービスを受けにくい環境下におかれ、法律家へのアクセスの幅を無理に狭められている。そこで「知り合いに弁護士がいない」だけで放置、泣き寝入りを強いられている多くの国民に利益をもたらすようなリーガルサービス業務の担い手の拡大を検討する必要がある。

3. 裁判外紛争処理機関

弁護士に相談しても、あるいは弁護士に先方との交渉代理を依頼しても解決しない場合には、両当事者間に中立的な第三者をたてて、そのサポートをうけ、又は判断に従うという段階に進む。その中心的なものが裁判所であるが、裁判外にも紛争解決機能を有する機関が存在する。その一つとして、行政機関や弁護士会、各種業界等が設立・運営している裁判外紛争処理機関（ADR：Alternative Dispute Resolution）が挙げられ、そこでは専門的な相談、仲裁、調停・斡旋などが行われている。

現在我が国の ADR は全体として把握されることが少なく正確な統計が存在しないが、各種ヒアリングなどから、現在の対応件数は多く見積もっても年間数千件程度と推定される。

仲裁等の法的制度も歴史的には裁判制度と同じくらい古くから存在しているが、この制度の利用状況は総じて低いレベルにとどまっていると評価せざるを得ない。当研究所のヒアリングにおいても、企業法務の大半が ADR を念頭に置いた活動をしていないということが明らかになっている。

なお、裁判所で行っている民事調停も一種の ADR であるが、我々は裁判所と、それ以外の民間や行政の力を利用したものという、担い手の主体によって切り分けているため、本論考ではひとまず現行民事調停を ADR に含めないで取扱うこととする。

4. 裁判所

民事紛争解決のアンカーとして裁判所が存在する。裁判所における紛争解決のメニューとしては、原告・被告の両当事者の主張を基に裁判官が法に従い判決を下す訴訟、裁判の中での当事者の互譲的解決手段である和解、およびより簡易な形での当事者間の合意形成を図る調停がある。

	通常・人事訴訟	手形・小切手訴訟	行政訴訟	調停	合計
簡易裁判所	276,120	664	0	191,773	468,557
地方裁判所	146,588	5,873	1,337	2,965	156,763
合計	422,708	6,537	1,337	194,738	625,320

（平成 9 年 司法統計年報 民事・行政編より作成）

平成 9 年の裁判所による民事・商事・行政紛争に関する第一審の対応件数は表のよう

に 62.5 万件であった⁷。

裁判についてもかねてよりさまざまな問題が指摘されている。具体的には、裁判になると紛争解決が長引いてしまう、裁判になるとお金がかかる、裁判では自分の意見を主体的に発言することができない、裁判では法律面での解決しかしてくれないが全人格的な解決をしてほしい、裁判では専門的・先端的な案件についての解決が困難であるなどである。その他にも、当研究所のヒアリングによれば、争点整理も済んでいない段階で和解を勧める裁判官が少なくない、裁判官の異動が頻繁に行われるため効率が悪い、判決文に厚味がなく判決にいたる理由がよく分からない、等の指摘があった。

5. その他

(1) 相互の協力関係の不存在

上述した制度（紛争解決の仕組）はどの段階においても内部に問題を抱えているうえに、法律相談から ADR・裁判へと進んでいくといった事実上の連絡関係はあるが、各々の間に制度的・有機的な協力関係は設けられていない。例えば、紛争解決の効率性の観点から見ても、ADR で仲裁人がえた心証は裁判では全く考慮されない。手続面で見ても、裁判所は民間で解決すべき案件だと思っても当事者同士の話し合いに差し戻すことはできない。いわば、おのこのシステムが独立・断絶して存在するというのが現状である。

(2) ユーザーの視点不在の司法制度改革論議

さらに大きな問題としては、上記の「司法」制度の見直しに関しては、現在の担い手である「法曹三者 = 裁判所・法務省・弁護士会」による合意が必要とされてきたことにある⁸。司法制度改革についての検討を、その直接の利害関係者である法曹三者で協議してきた結果、利用者である国民にとって真に使いやすい、国民の利益に適う制度へ変革できなかった。また、国会も、国民のニーズに応えることなく、三者協議の結果を待って発議するという消極的姿勢をとり続け、司法改革に対して関心を示してこなかった。その結果、この数十年の間にわが国の社会経済が大きく構造変換を遂げる中で、国民の権利意識が高揚、価値観が多様化してきたにもかかわらず、司法制度に大きな改正は見られなかった。

⁷ 裁判所の督促手続は独立した紛争解決手段の側面もあるが、一方当事者の意思表示に近いものと考え、この中には算入していない。

⁸ 昭和 45 年 5 月の参議院法務委員会を皮切りに、法曹三者の意見調整を図るべき旨の国会付帯決議が数度にわたってなされている。これらに基づいて法曹三者による三者協議会が発足、司法制度改革に関する協議を昭和 50 年 3 月以降定例的に行っている。

三 提言

・民事司法におけるベスト・ミックスの形成

1. 基本スタンス

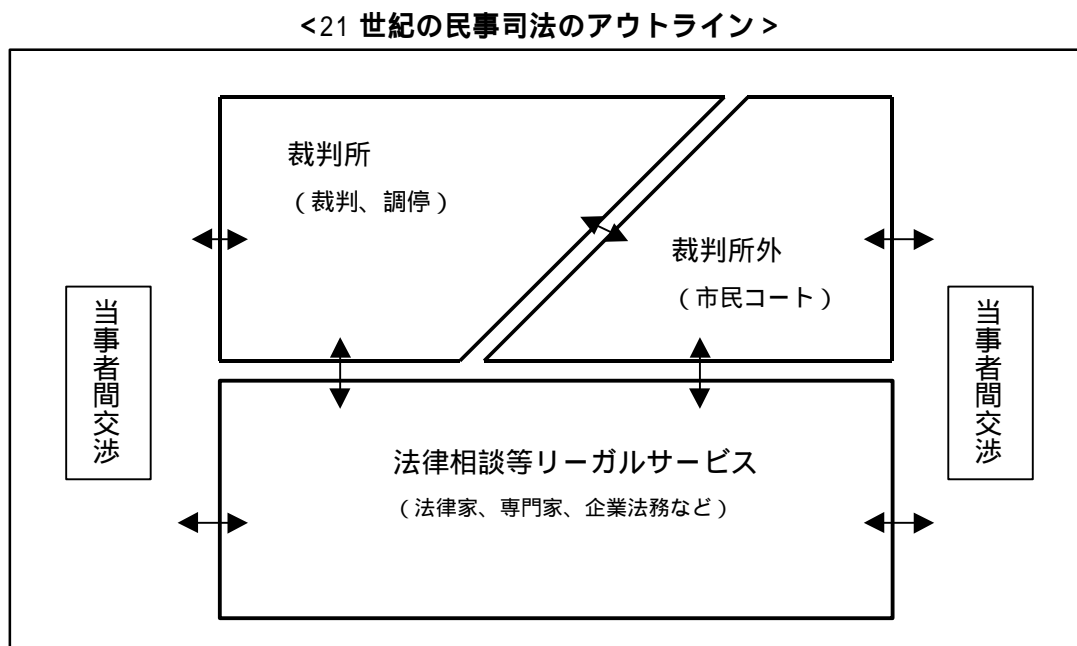
先述のように、現行の司法には多くの問題点が指摘されており、社会の期待からの乖離がみられる。また、資料 のグラフが示すように、ここ数年にわたり様々な分野において紛争件数は増加傾向にあることから、より使い勝手のよい司法を実現しなければ、今後、市民生活や企業活動のベースにある安心感、安定感を損なう大きな原因の一つとなる恐れすらあるのではなかろうか。

そこで我々は、当事者間の交渉を第一とするも、国民の民事司法への潜在面も含めた多様なニーズに応え、民事紛争をコスト・期間・手続・結果のそれぞれにおいてリーズナブルに解決する、21 世紀の開かれた民事司法の姿をユーザーの視点から捉え、現行司法の不足点を抽出し、改善点につき提言する。

2. 提言概説

(1) 21 世紀の民事司法のアウトライン

民事紛争のリーズナブルな解決を念頭に置き、これからの時代に求められる民事司法のアウトラインを描くと次のようになる。(下図参照)



すなわち、個々の紛争解決の場である、裁判所、民間（含む行政）ADR、そして法律相談等基礎的リーガルサービスの各々において強化・効率化策をとったうえで、各々の位置づけを明確にする。具体的には、民事司法の中核としての裁判所の位置づけを明確にし、再活性化させるための改革を行う。一方で、裁判外の紛争処理機関「市民コート」（22 ページ参照）を徹底強化（創設）し、裁判所を補完した競合するもう一方の雄と

してまで育て上げる。また、国民が法的事案に対処しもしくは紛争の予防・解決に向けた第一ステップとなる法律相談などの基礎的リーガルサービスのインフラを身近なものとして整備・充実させる。

さらに、その三者が相互に連携しあう制度を整備することにより、国民はそれぞれの長所を相乗的に利用できるようになり、より柔軟で国民のニーズにあった紛争解決をもたらすことができよう。

そして、国民が自己決定により最適な「紛争解決の場」を選択できるようになるため、結果として「民事司法におけるベスト・ミックス」が形成されていくことになる。「ベスト・ミックス」が形成されることによって、法律に関する公権的・最終的な判断である判決と、私的自治の結晶である市民コートの判断が融合し、「官から民へ」という流れだけではない、新たなルール形成機能が生まれてくる可能性もある。

(2) 改善・強化策の概観

a. 裁判所

言うまでもなく、紛争解決に際して終局的な拠り所（Resolution of the last resort）である裁判所の機能は必要不可欠である。法廷においてはそれまでの両当事者間の交渉経緯がどうであれ、紛争が一度ゼロクリアされる。裁判官はそのゼロ地点をスタートにして原告・被告双方の主張に公平に耳を傾け、法と良心に従って強制力ある判決を下す。この公正・厳格な裁判所機能は国民や企業が活動を続けるうえでの強力な安全弁であり、それに対する信頼感は、法治国家の基盤とも言える。

そこで、「 . 裁判制度の再活性化」では、裁判所機能の強化・効率化、そして国民の使い勝手をよりよくするために、司法のユーザーである国民からの評価（チェック）を基準として、裁判所の質量両面における自己規律づけを促す客観的な仕組み（PDSC）の導入を提案する。あわせて具体的な PLAN 段階での要検討項目として、

裁判官の増員、 訴訟における早期のスケジューリング志向、 専門的紛争への対処策として専門家調停委員の裁判における活用、 裁判官の法曹外研修の義務化、

裁判の説得力をより高めるための本人参加の機会の制度化、の 5 項目を裁判制度の強化策として、また市民コートなどとの有機的関係を強める策として、 調停・市民コートへの事案の移送制度の導入、 独立証拠調手続の導入、 裁判のルール形成機能の強化、の 3 項目を指摘する。

b. 市民コート（ADR）

一方、近年、裁判外の紛争処理手続（ADR）の役割が国内外で注目されている。これは、当事者の手に余る紛争の全てが裁判所に持込まれ解決されるべきといった、裁判所に過度の負担を強いる姿を想定するのではなく、裁判外に多様な紛争解決の場を設けることで訴訟との機能分化を図り、かつ紛争当事者の選択肢を増やすことを狙いとするものである。

理想的な ADR である「市民コート」ではまず、「私的紛争は私的自治の領域での解決を図る」という理念を念頭に置く。すなわち、当事者が本来的に有する紛争解決能力（自然治癒力）を最大限に活用し、それを弁護士等の専門家が中立的に適宜サポートすることで、紛争が先鋭化して訴訟にいたる、その前の段階でのソフトランディングを志向するものである。これは、個々の紛争および社会全体の紛争解決コストの低減に大きく貢献する仕組みにもなり得よう。

紛争解決において、迅速性、専門性、手続の多様性等の特徴を有する市民コートが実際に国民に利用されるものとなり、裁判所の競合者に成長を遂げるための方策として、「市民コートの整備・創設」において、各種業界や行政機関の主導による専門型市民コートの整備、既存 ADR を統合・強化したオールマイティ型市民コートの創設、専門家・実務家（プロフェッション）を確保するための弁護士法 72 条見直し、市民コートの中心的担い手である弁護士の意識改革、などについて提案する。

c. 法律相談等基礎的リーガルサービス業務

更に、紛争発生を予防し、また紛争の深刻化・複雑化を防止するためには、リーガルサービスをより国民に身近なものとし、法やルールを念頭にコンプライアンスに基づく市民活動や企業活動が広く行われるような体制を整えねばならない。

「法律相談等リーガルサービス業務の開放」では、「国民から縁遠い」司法を国民の使い勝手のよいものとするために、もっとも国民に身近であるべきこの分野において、非合理的な競争制限的規制を撤廃することで自由かつ多様なリーガルサービスが提供される仕組みを提言する。具体的には、法律事務の弁護士独占規定（弁護士法 72 条）を改正し、法曹以外のプロフェッションの活動の場を拡大する、弁護士の手足を縛っている規制（事務所、情報開示、兼職禁止など）を見直し弁護士の活躍の場を広げる。これらの施策は、我が国の人材の効率的な活用を目指すものであって、質・量の両面においてより充実したリーガルサービスを国民に提供することが可能となり、コスト高や地域偏在の問題の解消に役立つであろう。

d. ユーザー参加型の改革メカニズム

以上のような改革案を検討する場を法曹外に設ける。「司法制度の「改革」の手法」においては、法曹三者の合意を必要とするという国会附帯決議の破棄、内閣への「司法改革会議」の設置、「司法改革会議」への国民参加、「司法改革会議」の議事内容の公開、などを提案する。

先述のとおり、21 世紀の高度化され、個々人の自由な活動と自己責任に基づく社会においては、これら司法の各要素がベスト・ミックスされ有機的に働くことで、裁判所は本来機能に純化し体制を強化、法治国家の核として国民の負託に応えることがで

きる。また、裁判外紛争処理手続（市民コート）やリーガルサービスの整備は、法的事案を抱え、また紛争に直面した国民や企業の紛争予防・解決に向けた選択肢を大幅に増やし、自律した企業・市民社会の形成・強化につながる。これらは、限りのある法律家などの人材や司法関連経費の効率的な活用を促すうえに、これまで司法が機能不全であったことにより司法的解決が得られず国民が負担していた、社会のマイナスコスト解消にも繋がるであろう。

以下、裁判所、市民コート及び法律相談などに分け、個別に提言の詳細を述べることとする。

・裁判制度の再活性化

1. 裁判制度に対する評価

(1) 国民の裁判に対する意識

明治 8 年の大審院創設以来、三権の一翼を担う、立法・行政から独立した国家機関として、裁判所は紛争解決機能を担ってきた。

しかし、我が国では裁判（裁判所）を回避する傾向があるように思われる。その理由に関しては、かねてから 2 種類の分析がなされてきた。ひとつは日本人の多くが、義務の内容を非確定的・非限定的なものとして捉えているため、法規範の内容を不確定なものと考えたり、法規範が規範であること自体を否定するような思想的枠組みが支配的である結果、顕在化した紛争事実にもとづいて当事者の権利義務を明確且つ確定的なものとするを目標とする裁判制度は利用されないというものである。もうひとつは、裁判所の機能不全を前提とするもので、裁判所の負担過剰の結果としての訴訟遅延と、弁護士不足、判決の実現可能性の低さ、法律扶助制度の貧弱さ、等が訴訟の利用を阻害しているというものである。

前者の理由については、従来その傾向が認められることは間違いない。しかし、今日いわゆるムラ社会の崩壊と共に、隣人との関係・接点が希薄になり、その結果、紛争状態になった場合、彼我に共通するルールとして法が機能する割合が高くなってきており、今後はこの理由による裁判回避は徐々に少なくなっていくのではないだろうか。とすると問題となりうるのは後者の理由であって、最近活発化した司法制度改革に関する様々な議論もほぼこの点に集約されている。

国民が、現在の裁判に対して抱いている不満を、各種アンケート・新聞社説・当研究所の行ったヒアリングなどを基に概観すると、次のように纏められる。

- ・裁判になると紛争解決が長引く
- ・裁判になるとお金がかかる
- ・裁判では自分の意見を発言することができない
- ・裁判では法律面での解決しかしてくれないが、全人格的な解決をしてほしい
- ・裁判では専門的・先端的な事柄についての解決が困難である

(2) 裁判所はなぜ必要か

上記のような問題点を抱える裁判所などの国家裁判制度なるものは本当に必要であろうか。行政改革における議論と同様に、小さな政府の観点から、コスト感覚、顧客に対するサービス精神、工程管理などに敏感な民間活力を利用し、ADR に後を任せて縮小すべきものであるだろうか。「判断基準や手続きを法律で厳格に縛られた極めて不器用な制度である⁹」裁判は過去の遺物なのだろうか。裁判の存在価値は何であろうか。まず、この点を確認しておきたい。

⁹ 日経新聞 平成 10 年 3 月 22 日「中外時評」より。

裁判の特徴としては、国家が運営しているという信用、強制力に裏打ちされた応訴義務、法廷という交渉の場における秩序の確保、最終的に結論を得られること、国家権力を背景にした執行力、などを有することが挙げられよう。

つまり、裁判においては、当事者間の直接交渉や自主的解決を中心に据えるADR(「市民コート」)とは異なり、どんな(弱い)当事者であろうと理由のある限りにおいて、どんな(強い・偉い)相手でも紛争解決の土俵にあげる(自分もあがる)ことができ、裁判官の関与のもと、法的に対等な立場で争って何らかの判断を得、その結果を実現することを法的に保障されているということである。この点において、裁判所は今後とも重要な存在意義があるといえる。

従って、現在の裁判所・裁判制度を前提に、上記のような国民の不満を解消・軽減する方向で改革を行っていくというのが現実的であり、必要不可欠でもある。それによって初めて、国民のニーズに合致するリーズナブルな「紛争解決の場」として裁判制度の再活性化が図られ、その結果裁判が利用されることを通じて国民の法意識も高まることになろう。

それでは、以下裁判制度の再活性化のための具体策について検討する。

2. 具体的提言

(1) 自己規律メカニズム(PDSC: PLAN-DO-SEE-CHECK)の導入

裁判所は、少数者の権利を守る最後の砦として、政治や国民の多数意見からは一歩離れたところに身を置く必要があることも確かである。しかし一方、司法サービスの受け手である国民の意思を汲み取り、国民の負託のもとで業務を行っていくこともまた必要とされている。

これまで裁判制度の公正性維持・利便性向上などは、国民の意思とは無関係に、裁判官(をはじめとする裁判所職員・法曹)の質=ロイヤリティのみを頼りに行われてきた。しかし、いくら優秀だとはいえ、ある特定の人材・集団にのみ過度の負担(犠牲)を強いなければ維持できない制度は健全な制度とは言えず、このような制度が長続きはしないのは世の常であり、裁判についても同様であろう。¹⁰

従って、裁判に対する国民の満足度を高め、ベスト・ミックスの一角として十分な機能を果たせるようにするために、国民の関与の下、裁判所に自己規律メカニズム(PDSC)を導入することを提言する。

裁判所が直接把握した国民のニーズを基に自らの主導のもとに質的向上をはかるとともに、それを対外的に公表することで、裁判所の改革方針が直接国民に基盤を持つこととなるとともに、裁判制度の抱える課題やその改善状況にかかる情報が国民の中

¹⁰ 従来より行われている最高裁判事についての国民審査は、当人が最高裁判事に足る人物か否かの審査であり、裁判全体の、効率性なども含めた質の問題に関するチェック機能は特段もうけられていない。

でも共有化され、国民にとって裁判というものがより身近なものとなり、利用されるようになっていくことが期待される。

具体的な仕組は以下のとおりである。

<前提調査>

裁判所は、国民の裁判に対する満足度・要請に関する調査を本格的・定期的に行う¹¹。指標としては、

処理期間に対する満足度・要請

手続に対する満足度・要請

判決・和解・調停などが現実の紛争解決にどれだけ役立ったか

などが考えられる。

この調査を行うことによって改革<PLAN>は実証的な裏付けを持つことになる。

<PLAN>

裁判所は上記調査を基に種々の状況を十分吟味し、改善計画(3年程度の中期計画・単年度計画)を作成、国民に公表する。作成にあたって積極的に法曹外の意見を聴取する。政府は上記の改善計画実行にかかる予算措置に協力する。但し、この計画の対象に個々の裁判官の独立¹²を害するような項目を取り上げたり、裁判官の独立を害するような目標を設定することは許されない。

<DO>

裁判所は上記改善計画を実行する。

<SEE>

裁判所は計画期間満了時に、その達成度及び、そもそもの立案手法・対象項目等に問題がなかったかなどに関して自己査定を行い、結果(未達であればその原因分析結果も含む)を公表する。

<CHECK>

裁判所の目標達成状況のみを審査する機関を国会内部に設け、再度審査を行い、結果を公表する。審査機関は、議員・学識経験者などから構成されるものとし、裁判の中立を害さないため、個別訴訟についての調査・意見表明は許されないものとする。

¹¹ 実際に調査は客観的・中立的な部外者(学者など)に委ねることも現実的な方策であろう。

¹² 日本国憲法76条3項は「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される。」と規定する。これは裁判所外からの干渉とともに裁判所内での(例えば別の裁判官からの)干渉をも排除するものとされている。

<NEXT - PLAN >

裁判所は、<SEE>、<CHECK>の結果を踏まえ、新たな改善計画を作成し、改善に向けた不断の努力を継続する。また、定期的に行う<前提調査>に示された国民の評価・要望などにも当然配慮する必要がある。

なお、裁判所の機能としては、本稿で中心的テーマである民事紛争処理以外にも、刑事事件及び、立法・行政に対するチェックという機能も存在するが、これらについても同様の施策を行うことによって裁判全体の充実を図るべきである。

(2) PLANにおける具体的検討項目

以下の項目については、裁判所のPLAN段階において、具体的に検討が必要である。

処理期間の短縮化

裁判は、本来的に、権利実現の最終手段であることから、当事者の主張・立証に基づいた公正な判断を行う、非常に慎重かつ時間のかかる手続である。しかし、遅すぎる正義はなんの慰めにもならないのもまた事実である。そのため、民事訴訟法は「裁判所は、民事訴訟が公正かつ迅速に行われるように努め」なければならないことを宣言している(2条)。

現在、地裁における第一審の全ての事案の平均審理期間は10.2ヶ月である。そのうち、両当事者が出席し、具体的争点に付いて口頭弁論・証拠調べを行った場合の平均審理期間は22.6ヶ月である。米国でもトライアル(法廷の場における人証調べ)まで行くものの平均が18ヶ月、イギリスではそもそもトライアルに行くまでの期間が3年以上かかっていることから考えると、¹³諸外国に比べて大きく引けを取るものではないが、世の中の動きが速い現代において国民の期待に十分に応えているかどうか疑問無しとしない。先の国民の裁判に対する不満においても「裁判になると紛争解決が長引く」という意識が根強いことにも鑑み、最高裁が目指す、特段の事情のない限り全件1年以内解決という目標を早期に実現するべく一層の迅速化のための施策を図るべきである。具体的には、以下のとおりである。

<我が国の裁判の平均審理期間：平成8年度 最高裁調べ>

裁判所	地裁第一審(全件)	地裁第一審(対席)	地裁第一審(証拠調有)
期間	10.2ヶ月	16.4ヶ月	22.6ヶ月

¹³ 但し、アメリカではトライアルまで行くのは訴訟件数の4%に過ぎず、圧倒的多数はプレトライアルの間に和解で終結することなど、我が国と実態が大きく異なっていることにも注意が必要である。

< 諸外国の裁判の平均審理期間：平成 7 年度 最高裁調べ >

国	米連邦地裁 (トライアル事案)	英国 プレトライアル期間	ドイツ地裁	フランス
期間	8.0 ヶ月 (18 ヶ月)	40 ヶ月	6.3 ヶ月	9.0 ヶ月

a. 裁判官（裁判所職員）の増員など

現在東京・大阪などの都市部の裁判官の手持ち案件は民事訴訟事件換算で一人当たり 250～300 件といわれており、裁判官の多忙な現状が裁判の長期化、安易な和解勧告、不十分な審理などの原因の 1 つになっているという意見がある。特にここ数年、証拠調べ・鑑定・検証の件数は減少の一途をたどっている。

現在司法試験合格者枠の 1,500 人への拡大が議論されているが、その実現までにはまだまだ時間がかかると思われる。今採りうる、具体的手法としては以下にあげる 2 通りが検討に値しよう。

) 常勤の判事の早期の増員を可能とするために弁護士任官制度の活性化を図る。

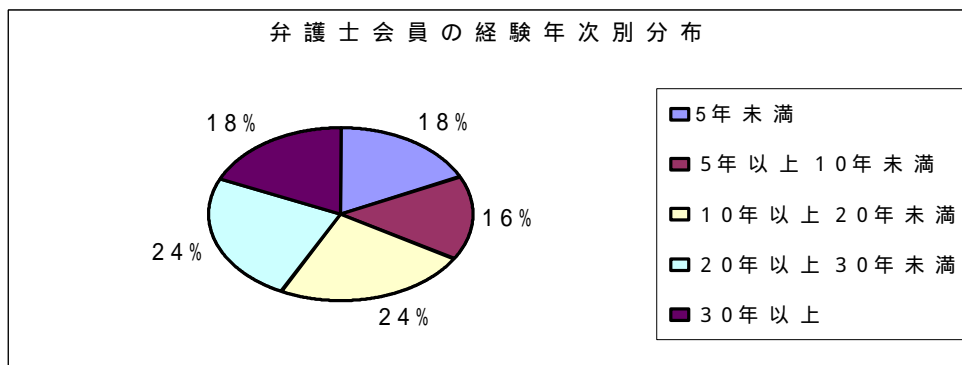
弁護士任官を阻害している一つの理由として、多くの弁護士は個人営業を行っているために、任官時の顧客の移転が困難であること。また、退官後に弁護士事務所を再び開業しようとしても顧客との関係がすでに切れてしまっているという事情もある。よって弁護士任官促進の 1 手段として、弁護士事務所の法人化を認める。それにより規模の拡大と業務基盤が安定した事務所は、所属弁護士を出向のような形態で裁判所に出し、任期満了の時点で再び受け入れるような体制整備を行うことが可能となる。

弁護士任官の増加に伴い、裁判所職員定員法を改正し、現在の 1,385 人の判事枠（除く最高裁判事・高裁長官）を拡大する必要がある。

なお、現状不透明との指摘がある任官審査についても、利用者の立場からの任官者の資質審査の機会を整備することも必要である。このため、現在、弁護士会の推薦をもとに裁判所が採用しているが、これを一般国民・裁判官・検察官・弁護士からなる審査委員会をもうけ、法曹経験 10 年以上の人間から自薦・他薦による任官希望者の任官の可否を審査する制度を設けることが考えられる。更にその審査基準は事前に公表することを前提とする。

なお、平成 10 年 4 月現在の弁護士の総数は 16,853 人であり、経験年次による分布は次ページ図のとおりとなっている。

弁護士任官の候補者を 10 年以上の弁護士経験者とする、11,166 人（66%）が対象となる（平成 10 年 4 月現在）。



）常勤裁判官の補完および訴訟・調停件数の増減にフレキシブルに対応できるような制度として非常勤裁判官制度を創設し、少額事件、執行事件、調停などを中心に活用を図る。週何日という形で決めるものと、名簿に候補者を登録しておき、訴訟件数が増加傾向になってきた段階で、半年といった期限付きで裁判を行ってもらう人を選ぶもの等の形態が考えられよう。人材の給源としては裁判官OB（20年以上の裁判官経験者OBはH5年以降で322人）、簡裁判事OB、経験豊富な弁護士等が考えられる。

） ）で掲げた施策を実施し、「別の血」を導入することによってキャリア裁判官に刺激を与え、双方の競争・努力によって、国民が求める裁判官としての資質・モラルをより一層高めていくことも期待される。

b. 早期のスケジューリング

現在の訴訟進行の問題点として、期日が2ヶ月に1回しか入らず、しかも一回あたり5分程度しか審理時間がないという五月雨型訴訟の問題、当事者の主張・立証方針の未整理、さらには裁判官の不十分な訴訟指揮が重なって、次はどうなるかわからないという漂流型訴訟についての問題がよく挙げられる。これらの問題解消のために先の民事訴訟法の改正に加え、実務レベルでも個々の裁判官のマイコートにおける様々な工夫など不断の努力が続けられているが、依然として課題は解決しきれていない（実際に残っているし、また、過去の裁判利用者の頭にも強く残っている）。

もっとも、これは裁判所だけの問題ではなく、当研究所のヒアリングにおいても、「従来、時間に委ねた紛争解決を利用・甘受する傾向があった」、「当事者の裁判所への資料提出が不十分な面があった」など訴訟進行に関する当事者からの反省があったことも事実である。

これらの問題は、訴訟において何が問題で、どのように立証していくかなど、訴訟の全体像を裁判所および両当事者が早期につかむことによってその大部分が解消

されるものである。すなわち、全体像をつかみ立証方針を立てることによって、特別の事情のある場合をのぞいては漂流型訴訟を回避できるであろう。また、全体の訴訟のボリュームが事前に判り集中処理がしやすくなるため、五月雨型訴訟も解消の方向に向かうであろう。

具体的には、訴訟において第一回口頭弁論期日またはそれからあまり遅れない範囲で、当事者間で本当に問題となっている点の整理、その争点に関する立証活動を具体的にどう進めるか、当事者の話し合いによる解決に対する意思などを確認する、スケジュールリング期日を設けることを裁判所および当事者に目標付けることが考えられる。

c. その他

今回の民事訴訟法改正で、TV 会議システムを利用した証人尋問が可能となった。これによって遠隔地に在住する証人の尋問も容易にできるようになり、証拠調べ手続の迅速化の一助となっているものと考えられる。現在 50 地裁本庁に備えられている TV 会議システムを、その他 388 個所の地裁支部・簡裁にも常備し、証拠調べの効率化を図る。

裁判手続に求められる専門性への適応

上述のとおり裁判所に対する利用者たる国民の不満の一つに、裁判所は紛争の専門化についてきていない面があるという指摘がある。当研究所のヒアリングにおいても「判決の理由を見ると、裁判官が技術的なことを理解できていなかったと感じる判決があった」などの声が聞かれた。

今後ますます世間の複雑化・価値観の多様化・あらゆる分野での技術進歩といった傾向が進む中で、裁判においても専門的・先端的紛争対策を早急に講じることが必須であろう。

具体的には、以下のような制度が検討に値しよう。

- a. 専門化・多様化する紛争に対し、有識者・専門家を簡易に利用できる制度を創設する。具体的には、簡裁・地裁の医師・不動産鑑定士・建築士・弁理士などの専門家調停委員に対し、全ての裁判所において司法委員として活動することを認める（非法律家が裁判に関与するという点で一種の参審制といえる）。
- b. また、裁判官自身のフォローアップのために 10 年間の任期満了から再任までに 1 年間程度、企業など法曹外部での研修を義務づける。これによって裁判官の専門性を高めることができる上に、キャリア裁判官が世間と隔絶しているという批判に対しても応えることができるというメリットもあろう。

裁判制度にも求められる CS（顧客満足）

現在の裁判は、裁判官・弁護士といった法律専門家（職人）のイベントであって、素人たる当事者は、裁判という手続を通して本当は自分が何をしたいのかを話す機会が与えられず、したがってそこで下された判断（結果）についても自分の欲求に沿っていないため、真の紛争解決につながらないという不満が多々見受けられる。

これに対し、当事者が話したいと望む全てを裁判所が聞くことは必要ではない、あるいは、このような要望は ADR 等の民間に任せればよいという意見もありえよう。

しかし、当事者が当該紛争の、まさに主人公であり、裁判所は法の枠組みの中で最大限当事者の望む点に関しての裁判を行うことは、裁判が「紛争解決の場」として機能するためには必要不可欠の要素であろう。

そのような裁判を実現するために具体的に以下のような手段が検討に値しよう。

- a. 当事者自身が、自己の責任において自分が主体的役割を担えるような制度を創設する。裁判官にとっても心証を検証する重要な機会となり有効であると考えられる。地元弁護士会と打ち合わせの上、弁論準備手続等に本人を呼ぶことを原則とし、裁判所との意思疎通を十分に図っている訴訟進行も既に見られる。具体策としては、裁判所全体で、最初の弁論準備手続への本人の出席を原則求めていく運用を行うことなどが考えられる。当事者も、自己の望む「いい判決」を得たいと思うならば、積極的な裁判への関与が求められよう。
- b. 現在は、任意的訴訟代理人は弁護士でなければならない（民訴法 54 条 1 項）¹⁴。従って、訴訟当事者は、自分自身で本人訴訟を行うか、弁護士に訴訟代理を委嘱するかという極端な選択を強いられている。前者は特段の費用はかからないが当事者の負う精神的負担・作業負担は重い。後者は専門家に任せるため、精神的負担・作業負担は軽いが、（困っている人から見ると高額の）弁護士費用がかかってくるというデメリットがある。そこでその中間的形態として、原則当事者が訴訟を行うが、ある程度の専門家がサポートするという訴訟を可能とすることが考えられる。具体的には補佐人制度（民訴法 60 条）の運用を見直し、案件によっては司法書士・弁理士・税理士・建築士などの非法曹の専門家に補佐人の許可を与えることが考えられる¹⁵¹⁶。
- c. 裁判官と当事者が同じテーブルに輪状に着席し、同じ高さの視線で行う、ラウン

¹⁴ 弁理士にも一定の場合に訴訟代理を認める（弁理士法 9 条の 2）が、非常に限定されている。

¹⁵ 各種文献・ヒアリングなどによれば、司法書士などの非法曹の専門家は、補佐人としての裁判所の許可がえられないケースがしばしばあるとのことであった。

¹⁶ また、30 ページ以下で述べるように、簡裁における法廷代理は段階的に開放していくものとする。

ドテーブル法廷による裁判は当事者主体の裁判を進めるために極めて有効である。しかし、現在はラウンドテーブル法廷というハードが不足しているため、そのような裁判がタイムリーに開催できないという状態が生じている。従って、ラウンドテーブル法廷というハードを全ての民事部・支部に行き渡るよう増設する。

裁判外紛争解決システムとの連携

民事司法におけるベスト・ミックスの形成の項で述べたとおり、今後整備すべき ADR や法律相談体制などとの有機的な連携が必要とされる。システム全体の中で裁判所が担うべき機能の観点から以下の検討が必要とされる。

調停・市民コートへの事案の移送

先述の早期スケジュール期日などで示された、和解に対する当事者の意向¹⁷及び話し合いによる解決の可能性によっては、職権によって調停や市民コートへの移送を積極的に行うことも許されるとすべきである¹⁸。

独立証拠調手続の導入

殆どの民事訴訟では、裁判所の実事認定で決着がつくといわれている。この傾向は裁判外の紛争においても同様であると考えられる。そうであれば、裁判所の信用・権限・強制力を背景にした証拠調べを訴訟の場以外でも利用できることは極めて有効ではないか。現行の証拠保全手続を超えた制度の検討が必要である。

具体的には、鑑定事項を 人・物の状態、 損害・瑕疵の原因、 損害・瑕疵の除去費用等に限定したうえで、その鑑定事項に法律上の利益を持つ申立人の申立てにより、相手方も関与できるような形での訴外の鑑定手続（事実認定まで行う）を設ける¹⁹。

ルール形成機能の強化

- ・立法のアンテナに未だかからず法制化されていない分野、法律事項より細かい分野における、裁判所のルール形成機能を強化する。裁判所における具体的な争訟の過程で、当事者が特に裁判所の細かい判断を得たい事項について、申出によって裁判所が詳細判断を下すという制度が考えられる。

これについては、民事訴訟が当事者間に存在する具体的紛争を解決する作用であることから、紛争解決の直接の決め手とはならない「傍論」を目的とした訴訟を認めることは、訴訟に過大な期待を寄せすぎるものであり、むしろ立法によって解決すべきものではないかという反論がありえよう。この反論は訴訟制度の本質からくるものであり、容易に論破できるものではない。しかし、「判決文に

¹⁷ もちろん当事者の裁判を受ける権利を阻害することは許されないため、両当事者の意思が重視されねばならない。

¹⁸ 米国ニューヨーク市では裁判所などに窓口（CDRC = Court Dispute Referral Centers）を設け、紛争の性格に応じ申立て案件を各調停機関に回付するなどしている。

¹⁹ ドイツ民事訴訟法典の 1 2 章に「独立証拠調手続」が規定されている。

厚味がないため、主文にいたる理由がよく分からない。その結果、その他類似事例におけるルール・規範として働かない」というユーザーの意見を無視することはできない²⁰。紛争の中にこそ時代の要請が最初に現われ、あるいは、国民の本音が明確に示されるものであり、紛争解決の場である裁判が、判決においてそれらを顕現化することに対する国民の期待は大きい。国民の実践を法に昇華する前段階としての役割を負うことを、判決（裁判所）は国民から求められているのである。

ここでも、国民（及び代理人）は、より主体的に訴訟に参加することで「いい判決」を手にすることができるようになる。

但し、訴訟の引き延ばし、客観的な訴訟遅延を防止するため、裁判所は、当該判断が訴訟の結果を左右しない場合で、当該判断をなすために独立の証拠調を行う必要があり、不当に訴訟を遅延させる場合には、申立を却下することができる、等の措置が必要であろう。

- ・平成 8 年度の全民事・刑事判決数は 280,930 件である。民事事件の判決については閲覧が認められているが、とても一般国民にアクセスがしやすいとは言い難い。その 28 万件の中から、一般国民の手に入りやすい主要刊行物に掲載されるのは例年 1,500 件程度に過ぎないことから、判決の主要刊行物掲載率は 0.5%ということになる。先に描いた様々な「紛争解決の場」をもつ「民事紛争解決システム」が整合的に機能するためにも、法律の公権的解釈である判例の公開制度を充実させることは必須である。但し、先例的価値という点で玉石混淆の判決すべてを公開することは、利用者・裁判所双方にとって非合理である。現在裁判所内にある、判例委員会を利用者側の代表も参加する形に改組し、公開すべき判例を決定し、インターネット等を利用して公開する仕組みを整備する。

²⁰ 当研究所ヒアリングより。

・ 市民コートの整備・創設 - 紛争解決の私的自治 -

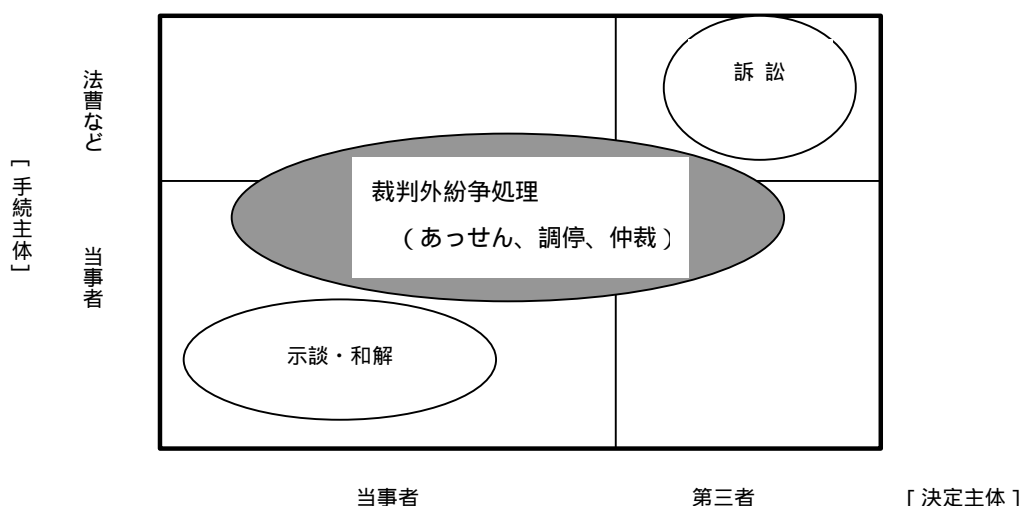
1. 裁判外の紛争処理手続

(1) 日本の状況

私人間で発生した紛争の多くは、両当事者間の示談・裁判外の和解により解決されている。一方、その対極に裁判所（訴訟）が位置づけられ示談で解決をみなかった紛争はそこに持ち込まれ裁判官の判断を仰ぐ、というのがこれまでの一般的な紛争解決の構図であった。

しかし、先に紹介したように当事者が第三者（法曹、専門家など）の力を借りつつ紛争を解決する場合は決して裁判所に限らない。下の図に示す通り、「専ら両当事者間の交渉により紛争を解決する示談・和解」と「専ら法曹の力により紛争を解決する裁判所（訴訟）」との間に、準司法、裁判外紛争処理（以下「ADR」という。）と呼ばれる紛争解決手続が存在し、ここではその手続や決定の主体にふくらみが見られる。

[図： 紛争解決の諸態様]



日本では、建設工事紛争審査会、公害等調整委員会など行政型のものや、各弁護士会仲裁センター、日本海運集会所、国際商事仲裁協会、交通事故紛争処理センターなど民間型のものが常設機関として存在しているが、これら機関が取扱う紛争件数は、多く見積もっても年間数千件程度であり、利用状況は総じて低いと言わざるを得ない。

(資料 参照)

(2) 諸外国の状況

ADR は、幾つかの諸外国において近年、発展が見られる。(資料 参照) その先進国と言えるアメリカでは、

- 現代型紛争の多発に伴う裁判所機能のパンク（事件の山積と訴訟遅延）、
- 弁護士費用を含む訴訟費用の高騰による裁判回避、
- 予見可能性の低い陪審制による判決回避、

などに起因して 1980 年以来、その規模および役割が急成長している。

ADR の組織形態は営利・非営利、規模の大小、各種専門性の有無など様々であるが、取扱い件数は、営利型 ADR 大手 2 社²¹だけで年間 4 万件超、非営利型 ADR で最大規模と言われるアメリカ仲裁協会（AAA）では年間約 8 万件²²にも及んでおり、その他機関で取扱う事案数をあわせれば、紛争解決の場として相当規模のインパクトを有する存在になっている。

国家的な政策・方針に基づく同様な動きは近年、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどでも見受けられ、「紛争解決 = 裁判外の紛争処理手段の活用」は司法をめぐる世界的潮流の一つとも言え、日本も今後の社会状況や機能不全と言われる裁判所の状況に鑑みれば早期の対応が必要となる。

2. 現状の司法にて解決されていない紛争の存在

現在の司法は「二割司法」と評されるように、透明で公正なルールと手続に基づく紛争解決を望む国民のニーズに応えきれておらず、その量的需給ギャップは今後ますます拡大するおそれもある。

一方、厳格な立証が必要となる訴訟には申立てにくい証拠不十分な案件や家庭内トラブル、特許紛争など公開の法廷には馴染まない案件、更には準拠法の定めのない国際取引紛争やルールが確立していない先端的紛争など、質の面でも現行の裁判制度では対応しきれない紛争が存在する。

これら量、質の両面におけるギャップ拡大を阻止する当面の策としては、先に「裁判制度の再活性化」で述べた自己改革による諸改善を待つことになるが、いずれにせよ裁判所にも物理的・制度的な限界があり過大な負担のすべてに応えられるものでもないことから、国民の多様なニーズに応えられる紛争解決の場を別途整え、国民の紛争解決に向けた選択肢を増やしておく必要がある。

よって、ADR に対する先の世界の潮流も踏まえつつ、当事者自律性、民間活力および専門家や実務家の見識を最大限利用し、多様な紛争解決需要に柔軟に応える「受け皿」（以下、「市民コート」）の整備・創設を提言する。以下ではまず、我々が理想とする市民コートの姿を描き、続いてその実現に向け必要となる既存 ADR の整備施策、新たな市民コートの創設施策を検討することとしたい。

3. 「市民コート」の整備・創設

(1) 市民コートの性格

まず、「私的な紛争は私的自治の領域で解決する」との理念を念頭に置く。よって、市民コートには、「紛争の両当事者がその解決に向けた交渉（= 合意に向けての共同

²¹ JAMS/ENDISPUTE Inc.、U.S. Arbitration & Mediation Inc. の 2 社。なお、JAMS では受付案件の 9 割超がそこで解決、9 割以上の人が再度利用したいと高く評価している。

²² AAA のホームページ「A Beginner's Guide to ADR」によれば、連邦裁判所受件数の約 25%に当たる。

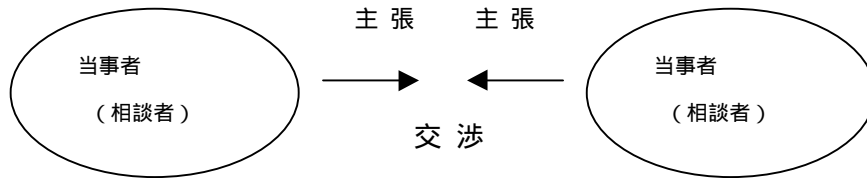
探求)を自律的に進めるなかで、その交渉過程に応じ、弁護士、その他専門家の見識や経験に基づく中立、公平なサポートを受けられる場」としての性格を持たせる。

これは、市民(企業も含む。)の自立化が問われ、またそれを支える豊かで奥行きのある市民社会の形成が望まれるこれからの時代においては、市民間で生じた私的な紛争解決に際し、まずその当事者自身が持つ自然治癒力を最大限利用するのが有効かつ合理的であるし、そこに中立的な専門家が適宜加わることでより迅速かつ適切な紛争の解決が図られると考えるからである。

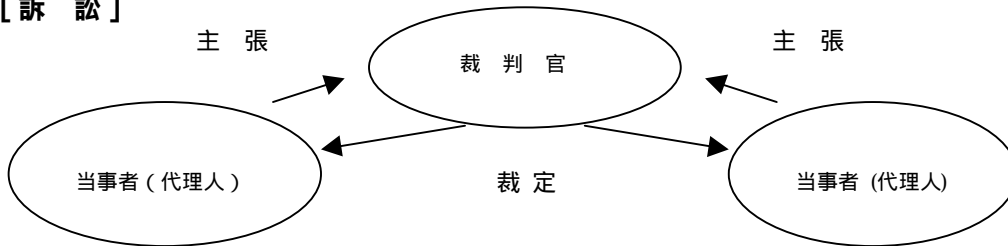
この市民コートの特徴を示談や訴訟と比較すれば、下の図に示す通りとなる。

[図：市民コートと示談、訴訟との比較(概念図)]

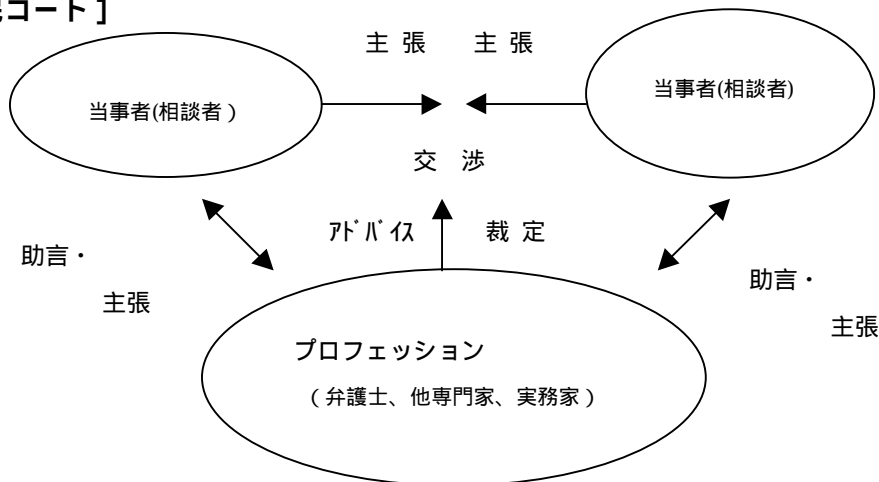
[示 談]



[訴 訟]



[市民コート]



すなわち、

示談と同じく市民コートにおいても両当事者間の自律的・主体的な交渉を基本とするが、紛争をかかえる当事者には感情的な昂ぶりや専門知識、論理的な立証能力などの面でも限界があることから、これを紛争内容に則した熟練の専門家や実務家*（以下、これらをあわせて「プロフェッション」という。）がその専門的知識や経験に基づき中立、公平に適宜サポートする体制を取る。

* 専門家：元裁判官、弁護士、外国人弁護士、技術士、医者、弁理士など

* 実務家：企業法務、金融実務家 OB など

また、

訴訟では当事者がそれぞれ裁判官に向かって最大限の自己に有利な主張を行い、それを受けた裁判官は法と良心に従って最終的な裁定を公権的立場より下す。一方、市民コートでは専門的、中立的かつ積極的に心証を開示するプロフェッションのサポートの下で、両当事者が自らの事情、思い、証拠をオープンにぶつけ合うなかで、合意点（解決策）を探っていくことになる。

なお、この両者合意型の解決策は、裁定型に比して当事者の納得性は高く、その権利実現性・救済性ははるかに強まろう。もっとも両当事者の要請があればプロフェッションは法的強制力ある仲裁判断などの裁定を出すこともできる。

市民コートでの自律的な紛争解決の経験は、市民個々人の紛争に対する予防能力や対処能力を高めることになるうえ、その積み上げが市民コートのノウハウとなる。これは、類似紛争や業界内などでの行動規範（自主ルール）形成に繋がる可能性もあろう。

（２） その他のメリット

市民コートは、裁判所のように厳格な法手続や既存の体制に縛られるものではないから、ユーザーである市民自らがそのニーズに適うよう自由に設計することができる。よって、上記の他、次に述べるような特徴を備えた紛争解決の場とする。（詳細は資料参照）

〔 多様な手段・人材の活用 〕

取扱う紛争の多様性に備え、調停・仲裁など解決手続の多様性、商慣習や衡平性など解決規範の多様性を確保するとともに、多彩かつフレキシブルな人材（プロフェッション）の活用を図る。

〔 迅速な紛争解決 〕

平均審理期間 3.2 ヶ月 / 件と訴訟の 5 分の 1 のスピードで解決してきた第二東京弁護士会の仲裁センターに倣い、市民感覚・ビジネス感覚にあった迅速な解決を志向し、紛争解決にかかるトータルコストの低減を図る。非公開審理を原則とするが、手続の

透明性や審理期間などに対する利用者の予測可能性を高めるための情報開示は行う。

[紛争解決のソフトランディング]

市民コートでのプロフェッションの役割は、法的権利を認定したり違法行為を指摘することではなく、紛争両当事者の関係を修復し、紛争が先鋭化することで訴訟となるその前での解決を図ることにある。長期的な観点からみて両当事者が納得できる未来型解決策の形成が志向される。

4 . 市民コートの整備・創設にあたっての施策

上記の特徴を満たす市民コートを整備・創設するにあたって必要となる施策を一言で言えば、「紛争解決の私的自治に向けた受け皿の整備と担い手の確保」となる。以下、それをもう少し具体的に検討する。

(1) 市民コートの体制整備

市民コートの体制については、まず特殊な事情によって短期集中的に生じる紛争・権利義務関係の調整に応える「アドホック（臨時）型 ADR」が考えられる。例えば、阪神淡路大震災のおりに大量に発生した借地借家トラブル、雇用トラブルなどに対応すべく弁護士会が急遽設立した「罹災都市臨時仲裁センター」はその有効性を示した。その他にも、成立にはいたらなかったが自民党の金融再生トータルプランに含まれていた「不動産関連権利等調整委員会（仮称）」なども、アドホック型 ADR の 1 つの姿であり、今後も同様な活用が想定される。

もっとも、日本社会において今後市民コートを大きく成長させるためには、その核となる常設機関の整備又は早期創設が必要不可欠であるから、その基盤となる体制につき二通りの方策を紹介し、検討する。（次ページ図参照）

一つ目は、ある程度類似・類型化された多数の紛争（交通事故、クレジット・サラ金、消費者トラブルなど）や、また専門性を要する紛争（特許事案、涉外取引、建設工事、医療事故にかかるトラブルなど）に効率的に対応できるよう、紛争類型に応じた複数の専門的市民コートを並立、充実させる姿が考えられる。これは、国民の各種取引に対する安心感、信頼性をより高めることにもつながるであろう。

このベースとしては、建設省の建設工事紛争審査会、労働省の労働委員会²³のような「行政型 ADR」や、PL法施行時に各業界団体が設置した PL センターまたは事故処理に特化した交通事故紛争処理センターなどの「業界型 ADR」が考えられるが、その活動の多くが低迷している状況に鑑みれば、まずこれらの抜本的な改革が必要である。その問題点については、人・財不足、信頼性不足、審理の書面化に伴うミニ裁判

²³ 平成 10 年 10 月には、労相の諮問機関「労使関係法研究会」より「企業と労組間の集団紛争に限らず、企業と個人間の個別紛争も対象とすべき」など委員会機能の再点検を促す提言書が出されている。

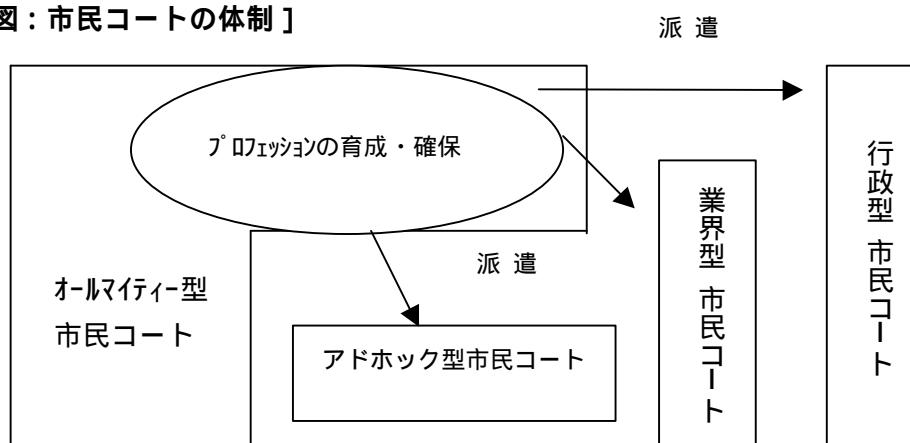
化、広報不足など様々指摘されている²⁴からここでは触れないが、先に述べた市民コートの性格、その他メリットも十分に汲み取った体制への変革が求められよう。

また、オーストラリアやニュージーランド政府が取り組んでいる、応訴義務や即日処理等の特徴を持つ「行政型 ADR」の普及活動や、アメリカ証券業協会（NASD）が証券取引に絡むトラブルを自主的に解決するため設けた中立的な「業界型 ADR」が多く利用されている状況などは、日本において今後行政機関や金融業界などが市民コートを自主的に整える際の 1 つのモデルとなろう。

もう一つは、幅広く事件を取り扱いつつ、プロフェッションの育成や市民コートの普及活動も行う、オールマイティー型の市民コートを創設する姿である。その組織形態としては、アメリカ仲裁協会（AAA）に見られる財団法人、JAMS/ENDISPUTE 社（アメリカ）に見られるように一法人がビジネスとして行う株式会社なども選択肢の一つであるが、その運営基盤となる原資の確保や組織の中立性・信頼性確保に難点もあることから、実現に向けたハードルは高い。

そこで、市民コートが、不特定多数の紛争を解決し訴訟を未然に防ぐ「セーフティネット」充実に資するものでありその公益性に着目すれば、イギリスの仲裁人協会（CIA）のように公益法人化または平成 10 年 12 月より施行された NPO 法に基づく特定非営利活動団体化を図る手段が考えられる。政府としても市民コートの必要性、可能性に鑑みれば、法人格付与がその公共性・中立性・信頼性を高め、普及の後押しに資するであろうし、運営基盤が弱い設立後の当面の間、補助金を交付したり税務面での優遇措置を図るなどの政策を施すこともできよう。（なお、市民コートは NPO 法第 2 条別表に掲げられた活動類型に該当しないと解されるおそれもあり、そうであれば法改正が必要である。）

【 図：市民コートの体制 】



²⁴ 小島武司「裁判外紛争処理機関の理論的法政策的検討」(判夕 1990 年 No.728)や、原後山治「弁護士のあっせん・仲裁センターの現状と ADR 機関・裁判所の機能充実方策」(月間 民事法情報 1998 年 No.144)などに詳しい。

もっとも、財政面での自立化は市民コート運営者の経営努力によるのが基本である²⁵が、財務基盤の安定化を図るために、利用予定者を広く募ったうえで共済制度（法人または個人会員が毎年一定金額を拠出しておき、利用時には市民コートにおけるサービスを安価で利用できるようにする制度）を構えることも検討に値する。

なお、現行裁判所における調停制度も法に縛られた制度であり、物理的・制度的限界が残らざるを得ないであろうから、将来的には市民コートがこれを取り込み、「裁定型紛争解決は国家権力を背景とした裁判所で」、「和解型紛争解決は両当事者の自律性と民間活力を活かした市民コートで行う」といった役割分担された姿も視野に収めることができよう。

（２）プロフェッション確保に向けた規制緩和

次に、市民コートにおける多彩なプロフェッションの活躍を促す方策について検討する。

市民コートでの解決は両当事者の合意点を最大限追求するも、それは法が社会の基盤として担保する安定性や公平性を超えるものではないとすれば、プロフェッションの多くは、これまで多くの紛争を法的に解決してきた経験と十分な知識を有する弁護士から主に選ばれんとするのが現実的である。（もっとも、後述のとおり弁護士の質に変化は求められる。）元裁判官、元検察官など法曹OBの積極的な活用も望まれる²⁶。

一方、社会が今後ますます高度化するなかで、市民コートは各種専門的な紛争を扱うことにもなるから、プロフェッションには弁護士に加えて建築士など熟練の専門家、企業法務などの実務家OBなどを確保し、当事者がその紛争内容や必要性に応じて最適なプロフェッションを利用できるよう体制を整えておかねばならない。

法曹以外の専門家、実務家の参画による紛争解決は、建設工事紛争審査会や日本海運集会所、一部の弁護士会仲裁センターにおいて既に見られるが、その常態的かつ積極的な関与は弁護士法 § 72（非弁護士の法律事務の取扱等の禁止）に抵触する恐れもある。よって、同条項を改正しリーガルサービスの担い手を緩和することで、プロフェッションの多様化、更には事業化をも広く認めるべきである。

（３）弁護士および弁護士会の意識改革

最後に、市民コートの中心的な担い手となることが期待される弁護士および弁護士会への要望を述べる。

²⁵ アメリカ仲裁協会(AAA)の年間事業収入は60百万ドル(1997年度)にも及び、その90%が仲裁手数料による。事業収入0.3百万ドル、基金の運用益などの事業外収入5.8百万ドルの計6.1百万ドルの利益を計上している。(AAAの1997Annual Reportより)

また、米国ではJAMSなど営利型ADRも、設立より今日まで高い成長率がみられることから、収支バランスは取れているものと考えられる。(石川明編著「比較 裁判外紛争解決制度」第5章より)

²⁶ 米国では、JAMSやJUDICATEなど、退職裁判官を主体としたADRの成功例が多い。

弁護士は、「その知識と技術に基づき、市民の法律制度の利用を援助することによって、法と正義が支配する社会の実現に寄与することを職責とする」²⁷とされている。

この理念はなんら否定されるものではないが、その一方で「多くの弁護士はこれまで日常の市民生活とは離れたところの法廷弁護士にその理想を求め、訴訟外での自主的紛争解決や訴訟予防的業務の取扱いを少なくし、(中略)国民・社会の法的ニーズの多くの部分を未充足状態に放置してきた」²⁸とか「弁護士のなかには、既存ADRを白眼視する傾向が強い」²⁹との厳しくも鋭い指摘を受けてしまっている。

なぜ、このような指摘を受けているのであろうか。多くの弁護士自身、訴訟以外の紛争解決手段に対する勉強や理解が不足しており、紛争解決の選択肢としてADRを依頼者に提示できないのか。それとも「訴訟に持ち込まず紛争を早期に解決する場」や「少額な事件」は、「訴訟」に比してその報酬が少なくコストパフォーマンスも悪いことからこれまで相手にしなかったのか。また、信頼に足るADRを主体的に育成してこなかったからという理由もあろう。

その理由は様々考えられるが、いずれにせよこれからの弁護士および弁護士会に求められるのは、リーズナブルな紛争解決を望む多くの国民需要を直視し、そのニーズに見合った十分な選択肢を提示できるよう自ら研鑽するのはもちろん、弁護士会としてもプロフェッションの養成に向けた教育・研修体制を整えることである³⁰。紛争を抱えた国民は、様々な顔を持つ紛争にそれぞれ適した場を提供できる、広がりのある効率的なリーガルサービスを望んでいる。「市民の法律制度の利用を援助すること」を使命とする弁護士は名実ともにその使命を果たすべく意識転換し、行動に移さねばならない。

市民コートのフィールドの広さやその柔軟性、経済合理性などに鑑みれば、そこでプロフェッションとしての弁護士活動にこそ、国民が望む理想的な弁護士像との合致が見られると思われる。

²⁷ 平成10年8月27日 日弁連「弁護士・異業種間の共同事業に関する見解」より

²⁸ 六本佳平「法曹人口の現状と問題点」(1987年9月1日 ジュリスト892号)より

²⁹ 中野貞一郎「自由と正義41巻4号」(51ページ)より

³⁰ メンバーからの会費に基づき運営されているイギリス仲裁人協会(CIA)では、仲裁人の教育・研修を主な事業としており、法曹以外のエンジニアなどが法的素養を身に付けるプログラムなどがある。

・法律相談等リーガルサービス業務の開放

1. 法律相談等リーガルサービスの現状

国民が権利義務に関して紛争を抱えたり、疑問を持ったり、あるいは新たに権利義務関係が生じるような場に直面した場合に、多くの国民は、それらを自己の判断によって当事者間で解決したり、家族や知人、職場の同僚などのアドバイスに基づき解決へ向けての行動をとることになる。しかし、自己判断もしくは自分に近い者に相談するだけでは足りず、問題解決のために法的な判断やアドバイスを求めようとした場合には、法律相談を受けたり、あるいは法律専門職に交渉代理を依頼することになる。

このような、法律相談等のリーガルサービスは、国民と司法をつなぐ第一ステップであり、紛争の早期解決、適正な民事紛争処理システムへの誘導、紛争解決能力の向上、類似紛争の予防、正しい法律知識の会得、等の役割を担っている。また、本人では説明、あるいは交渉しづらい案件等については、法や交渉に精通した代理人を介することによってスムーズに交渉が進むケースもある。

一般法律相談（書類作成についての法律相談以外の法律相談）は、弁護士法 72 条で非弁護士による取扱いが禁止されている法律事務に該当すると解釈されている³¹ことから、弁護士がすべて行うことになっている。実際に、弁護士個人がその事務所にて相談を受け付けているほか、弁護士会や地方自治体、郵政省、商工会議所、社会福祉協議会、財団法人法律扶助協会等が各地で定期的に法律相談窓口を設け、弁護士が相談を行っている。また、裁判外における代理（本人に代わり本人の名において案件の処理にあたること）も法律事務であり³²、これも弁護士がすべて行うことになっている。

ところで、日弁連によれば、全国を地方裁判所本庁及び支部の管轄範囲で地区割りした 203 個所について弁護士の分布状況を調査したところ、同地区内に弁護士事務所が存在もしくは 1 ヶ所しかない、いわゆる 0-1 地区は全国に 72 個所も存在しているという³³。そこで各弁護士会は、現在、国民が弁護士にアクセスしやすくするために弁護士過疎地区解消に取り組んでおり、その対策としてその 203 地区全てに法律相談センターの設置を目指しているところである³⁴。しかし、現時点においても、0-1 地区の同センター未設置個所は 54 個所も存在しているうえに、同センターの窓口開設も週 1 回ないしそれ以下の頻度のところが多く、国民が気軽に法律相談を受ける状況には程遠い現状にあ

³¹ 松山地裁昭和 52 年 1 月 18 日判決は、報酬を得るのではなく書類作成嘱託の目的に反しない限り司法書士がその有する法律知識を活用して法律相談に応ずることは何ら差支えないが、書類作成の域を超えて他人間の法的紛争に立ち入って書類作成に関係のないことまで法律事務を取扱うことは司法書士の業務に反し弁護士法第 72 条に背反する場合も出てくる、と判示している。また、昭和 53 年 6 月 15 日の参議院法務委員会において、政府委員の香川保一氏は、司法書士による法律相談制度に関する質疑応答の中で、現行法では、たとえば借地借家事件のような登記にも何にも関係ない法律相談は弁護士の仕事になっている、と答弁している。

³² 弁護士法 72 条は、非弁護士による法律事件に関する鑑定、代理、仲裁、和解その他の法律事務の取り扱いまたは周旋を禁止している。

³³ 平成 10 年 12 月 6 日 日本経済新聞「Sunday Nikkei」より

³⁴ 平成 8 年 12 月に日弁連が策定した「全国的法律相談体制の確立のためのアクションプログラム」に基づいたもの。

る。ましてや代理となるとなさらである。

2. 具体的提言

以上のように、当事者交渉だけでは解決できずに、法的判断やアドバイス、相対交渉等裁判外における代理等のリーガルサービスを求める国民は、これらのサービスを受けにくい環境下に置かれているが、これは弁護士の法律事務独占をはじめ弁護士に関わるさまざまな競争制限的規制がもたらしたものと言っても過言ではあるまい。

国民にとって、身近に法律家が存在し、またアクセスしやすい環境を整備するためには、これらの競争制限的規制を見直す必要がある。すなわち、弁護士や、その他法的知識、能力を備えた者に可能な限りの自由な活動を認め、個々人の能力を最大限に生かすことを可能とすることによって、結果として社会全体に最適なリーガルサービスの提供がもたらされると考えるのである。自由な活動によってもたらされる弊害の回避については、事後チェックという形で保障されるべきである。

以下、具体的に提案する。

(1) 弁護士の法律事務独占の見直し

国民の法律相談の中には、法律全般にわたる知識や戦略的判断を必ずしも要しないものや、特定分野における専門知識があれば対応可能なものも多く、弁護士以外の者でも、十分に対応可能なものが少なくない。限定された領域についてであるけれども優れた知見を持つ人材は多数存在する。にもかかわらず、現状は弁護士による法律事務独占規定（弁護士法 72 条）を根拠として弁護士が一手に引き受けることとされていることから、潜在的な人的資源を生かしきれておらず、これが結果として国民にリーガルサービスを受けにくくしている。

そもそも、専門性の高い業務や国民の生活・安全に大きな影響を与えうる業務等について独占を認められている資格制度については、その制度創設以来、社会の変化とともに独占のメリットよりもデメリットのほうが大きくなれば、原則として独占廃止の方向で検討されるべきである³⁵。リーガルサービス業務においても、上述のような弊害が既に生じており、また弁護士以外の者を事前に市場から排除する必要はなく、かえって国民にさまざまなリーガルサービスの選択肢を提示することの方が、国民ひいては社会全体の利益に合致すると考えられることから、弁護士による同業務独占を見直す必要がある。

すなわち、以下のように、裁判外におけるリーガルサービス業務を弁護士以外の者へ開放し、国民が身近に法的アドバイス等のリーガルサービスを求めることを可能とする体制を整備する必要がある。

³⁵ 平成 9 年 12 月 4 日 行政改革委員会規制緩和委員会報告書「資格にかかる業務独占の見直し」も同趣旨である。

リーガルサービスの質については、同サービスの提供者が社会において実践トレーニングを重ねることにより、自己研鑽しながら向上していくものと考えられ（On the job training）、向上しない者や資質のない者はリーガルサービス市場からの撤退を余儀なくされよう。

弁護士法 72 条を改正して裁判外におけるリーガルサービス業務を弁護士以外の者へも開放し、弁護士が独占する法律事務は地裁以上の法廷代理のみとする。

[法律事務取扱範囲のイメージ図（太枠内を法律事務とする）]

取り扱える業務範囲を ■ とする。

現行の取扱範囲

改正後の法律事務の取扱範囲

< 司法書士の場合 >

地裁以上の法廷代理			
司法書士業務のうち司法書士と弁護士による独占業務	行政書士業務のうち行政書士による独占業務	税理士業務のうち税理士と弁護士による独占業務

地裁以上の法廷代理			
司法書士業務のうち司法書士による独占業務	行政書士業務のうち行政書士による独占業務	税理士業務のうち税理士と弁護士による独占業務

< 無資格者の場合 >

地裁以上の法廷代理			
司法書士業務のうち司法書士による独占業務	行政書士業務のうち行政書士による独占業務	税理士業務のうち税理士と弁護士による独占業務

地裁以上の法廷代理			
司法書士業務のうち司法書士による独占業務	行政書士業務のうち行政書士による独占業務	税理士業務のうち税理士と弁護士による独占業務

同条の改正により、前節で既に述べた法曹以外の専門家、実務家であるプロフェッションも法的判断を含む自由なアドバイスをしたり裁定を下すことが可能となるほか、一般法律相談に応じたり、相対交渉等裁判外における代理行為をすることが可能となる³⁶。また、現在、銀行や信託銀行、保険会社等の企業が一定範囲で法律相

³⁶ イギリスは法律事務独占がなく、弁護士という肩書きを使わない限り、ブッチャー（肉屋）でも自由に有償で法律サービスを提供できる。（21世紀司法への提言「国際化と司法」小原望 p122 有斐閣）

また、フランスでは、法律相談および法的文書の作成業務について、原則として弁護士、破産院弁護士、公証人等の専門職に委ねることによってその質を確保する一方、公認会計士、不動産仲介業者、保険代理人等に付随的活動として認めるほか、大学教授（法律相談に限る）、企業内法律家（ただし職務上、企

談に応じたり代理交渉をしたりしているが、広く企業が事業としてリーガルサービスを提供できるようになれば、国民は自己責任のもとで、さまざまな選択肢から自己に最適なサービスを受けることが可能となる。その前提条件として、国民が依頼先を選定するために必要となる、リーガルサービス業を営む者の自己情報が自由に開示されていることが当然に求められる。

ただし、これらの業務を弁護士以外の者へ開放することによって、国民の利益が侵害されることのないような条件整備は欠かせない。そこで、リーガルサービス業を営む者は、監督官庁（法務省）に届け出るものとし、監督官庁は同業務を営む者が依頼者の利益を侵害したと認定する場合にはその者を懲戒するといった事後チェック機能が働く仕組みを整備する必要がある。そしてサービスの質を維持するための研修制度、リーガルサービス過誤による賠償責任保険制度のあり方に加え、暴力団の関与の排除方法などを規定する「リーガルサービス法」の制定を検討する必要がある。

しかし、法律事務を弁護士が独占してきた現状に照らすと、上記のように全面的にリーガルサービス業務の開放を進めるためには、同業務開放による社会への影響を調査・検証したうえで、その結果を踏まえて国民に不利益を被らせない制度を構築することが必要であろう。

そこで、弁護士法 72 条改正の第一ステップとして、すべての者にリーガルサービス業を開放する前提となる「リーガルサービス法」制定に先立ち、一種の経過・検証期間を設けることが考えられる。

具体的には、

- a. 向こう 5 年程度の期間については、司法書士や行政書士等、弁護士以外の法律家に限り裁判外のリーガルサービス業務を開放する³⁷
- b. a 実施による社会への影響・問題点などを調査・検証する。この調査検証には、後述の「司法改革会議」が当たる
- c. その結果をリーガルサービス法の制定に反映させる。リーガルサービス法は上記の経過・検証期間開始後 5 年以内に制定するものとする³⁸

現在、弁護士は全国に 1.7 万人、国民 1,000 人当たり 0.13 人しか存在していないが、例えば司法書士や行政書士³⁹を加えただけでも、一般法律相談業務を行う者は現在の約 4 倍に増加するうえ、リーガルサービスの地域偏在の問題も緩和されよう。

業または企業集団のために限る）労働組合・職業団体・消費者・自然保護・環境・住宅生活改善等の諸団体（その構成員に対し、その目的に関わる問題についての法律相談に限る）にも一定範囲で認めている。（変革の中の弁護士（下）「弁護士の職務とそのジレンマ」更田義彦 p33 有斐閣）

³⁷ 弁護士法、司法書士法などの改正による。

³⁸ 5 年以内の法制定については、閣議決定とともに、司法改革会議設置法に書き込むことが考えられる。

³⁹ 司法書士は平成 10 年 10 月末現在 17,034 人、行政書士は平成 10 年 9 月末現在 35,741 人存在する。

各法律家が国民の利益を侵害した場合には、監督官庁等の懲罰を受けることになるが、それ以外に、同業務を営む法律職能団体としては、次のような取り組みが必要であろう。

- a. 専門知識と技法、ADR を含む各種紛争解決手段の特徴を会員に熟知させるとともに、職業倫理等を身につける研修制度を充実させる
- b. 事後チェック機能が働く仕組み（苦情処理委員会等）をつくり、同業務によるトラブルが発生した場合には、すぐさま対応できるような体制を整備する

（２）弁護士の競争制限的規制の見直し

現存の弁護士に関わる規制の中には、依頼者の利益擁護に直接つながるものも存在するが、国民ひいては社会の利益を考えれば、見直すべき競争制限的規制も数多い。

前述のように、弁護士会は、弁護士過疎地区対策として、全ての地方裁判所本庁、支部管轄地域に法律相談センター設置を目指しているが、現行の弁護士規制の枠内での対策にとどまる限り、提供されるリーガルサービスには自ずと限界があり、抜本的な解決策とはならない。弁護士の最適な配置、人数とは、弁護士に関わる競争制限的規制を見直し、弁護士が各々の能力に応じ、自由に創造力を発揮して活動できるようにすることによってもたらされるものである。

したがって、社会の利益を妨げている、弁護士に関わる競争制限的規制を撤廃することを提案する。具体的には、以下の措置が取られるべきである。

さまざまな法律事務所形態の出現

現在、弁護士は法律事務所は複数設けることはできず（弁護士法 20 条 3 項）、事務所の法人化も認められていない。また、弁護士と公認会計士や税理士等の専門職との異業種共同経営の総合事務所も認められていないなど、法律事務所の設置には、さまざまな制約が存在している。

しかし、弁護士の複数事務所設置が認められれば、都市部に事務所を構える弁護士が地方に従たる事務所を設置したり、勤務弁護士が自分の事務所を別に設置することも可能となる。

また、法人化が認められれば、将来にわたって事務所の同一性・継続性が確保され、国民の法律事務所へのアクセス改善につながると同時に、前述のように弁護士の裁判官任官にあたっての障害解消にも役立つと思われる。

弁護士と他の専門職との総合事務所が認められれば、法律や経済等複数の専門分野にまたがる紛争や相談ごとについて、一事務所に相談することによって、複数の専門家による総合的判断を得ることが可能となり、問題が一度に解決できるメリットがある。

このように、法律事務所開設に関わる制約を見直し、さまざまな事務所形態が出現する可能性を広げることにより、その時々々の社会ニーズに見合ったリーガルサー

ビスの提供がもたらされよう。

法律家の情報開示

現在、弁護士会は、会員に対して自己情報の開示について細微にわたり自主規制しており、またこの種の規制は、司法書士会や行政書士会等の法律職能団体にも存在している⁴⁰。このため、国民は個々の法律家を選択するための情報を得られず、法律家へアクセスしにくい状況に置かれている。

したがって、各法律職能団体はこのような自主規制を撤廃し、法律家は各々の事務所所在地・電話番号、受付時間、得意分野、語学力、業務上の実績、報酬基準等の情報を、インターネット上への公開、自治体や法律職能団体等の窓口への常備、あるいは広報誌等への掲載等を通じて自由に情報開示できるものとする。

その他

従来、弁護士は訴訟を中心とした活動を展開してきたが、日本経済の発展、国際化、国民の権利意識の高揚等により、訴訟以外の分野での社会的ニーズが高まってきており、法律専門家、特に高度な専門知識を有する弁護士に期待する領域が広がってきている。にもかかわらず、弁護士は、公務員との兼職が原則的に制限されたり、営業について許可制が採られているなど、社会ニーズに合った形での専門能力の提供の場を狭められている現状にある。そこでそれらを規定している弁護士法 30 条を改正し、弁護士は自己の選択によって、専門能力発揮の場を自由に求めることができるようにする。

これにより、例えば、弁護士が国立大学の教授を自由に兼務したり、内閣法制局や衆参議院法制局、公正取引委員会等の国家機関や地方公共団体の職員として専門能力を発揮したり、あるいは議員の政策秘書として議員の政策立案に携わることも可能となる。そして、わが国が志向する透明性と公正性を基本とした自由競争社会において、企業活動を法と社会ルールの遵守の観点からチェックできる企業内弁護士という形での活躍も容易になる。また、弁護士が自ら他の営業に携わりながら弁護士業務を兼業という形で行うことも可能となり、弁護士業務だけでは生計の立たない地区へも弁護士が進出する可能性も出てこよう。

⁴⁰ 平成 10 年 9 月 18 日、公正取引委員会は司法書士及び行政書士の個人広告と報酬の自主規制について、独占禁止法上問題になると指摘し、両規定の改善を求めた。

．司法制度の「改革」の手法

1．司法制度改革手続の現状

(1) 現状

現在、司法制度の改正を行う場合には、裁判所、法務省、日弁連で組織する「法曹三者協議会」において協議を行い、意見の一致を図ったうえで国会に法案を提出するという仕組みになっている。すなわち、司法改革については国会審議の前提条件として、利害関係者である法曹三者の意見調整が必要とされている。

(2) 経緯

昭和 45 年 5 月の参議院法務委員会において「今後、司法制度の改正にあたっては、法曹三者の意見を一致させて実施するよう努めなければならない」との附帯決議がなされ、昭和 46 年 3 月の衆議院法務委員会、同年 5 月の参議院法務委員会においても、法曹三者の意見調整を図るべき旨の附帯決議がなされた。これら附帯決議に基づいて昭和 50 年 3 月、法曹三者による三者協議会が発足、司法制度改革に関する協議を定例的に行っている。

なお、本年 4 月の衆参両議院本会議においても、法曹の選抜及び養成のあり方、法曹人口などについて、法曹三者間で合意を得べき旨の附帯決議がなされている。

(3) 弊害

司法制度改革についての検討を、その直接の利害関係者である法曹三者で協議してきた結果、利用者である国民にとって使いやすい、国民の利益に適う制度へ変革できなかった。また、国会も、国民のニーズに応えることなく、三者協議の結果を待って発議するという消極的姿勢をとり続け、司法改革に対して関心を示してこなかった。

その結果、この数十年の間にわが国の社会経済が大きく構造変換を遂げる中で、国民の権利意識が高揚、価値観が多様化してきたにもかかわらず、司法制度に大きな改正は見られず、依然として国民の意思が反映されない、国民不在の小さな司法制度のままである。

国民が使いやすい司法を求める一方で、行政に判断を委ねてきた経済界も、今後は不透明な行政裁量から、透明な司法による判断を求める時代へ変革を遂げていく必要があり、21 世紀に向けた司法制度の構築が喫緊の課題となっている。

2．具体的提言

国民不在の司法にしてしまったのは、「法曹三者協議会」の協議を経た後でないと国会に法案が提出できないという、国民を無視した改革手法の存在である。現在、国民が甘んじて受けている司法サービスの供給制限は、利害関係者である法曹三者の合意という国会審議の前提条件がもたらしたものとえよう。

国民の声を反映する唯一の機関は国会であり、司法制度改革の方向性が国民の利益

に適うものであれば、国会は法曹三者の意見にとらわれることなく発議すべきであり、国会という公開の場で法案審議することが重要である。そのためには、司法制度について、国民の視点から継続的に検討を行う組織を早急に設置し、国会への橋渡しをする仕組みの構築を求めるものである。

国会附帯決議の破棄

司法サービスの国民への提供のあり方も、国民主権のもとに形成されなければならない。そのため、法曹三者の意見調整を図るべき旨を決議し、事実国民の意思が反映されないところで司法制度を事実上決定する拠り所となっている国会附帯決議を破棄する。

「司法改革会議」(仮称)の設置

司法制度について、ユーザーである国民の視点で継続的に検討を行う合議機関「司法改革会議」(仮称)を、内閣に設置する。この会議は首相及び閣僚に対し、国会へ法案提出を勧告する機関と位置づけるとともに、積極的な調査・審議が行えるよう、法曹三者や各省庁、地方自治体、各種市民コート(ADR)等に対する調査権を付与する。

また、この会議においては、その他、前節で述べた「リーガルサービス法」制定前の5年間の経過措置期間における社会への影響も含め、改革された司法が広く社会へ及ぼした影響について定期的の実証的な調査・検証を行い、その結果を次の司法制度改革の検討材料として活用するものとする。

「司法改革会議」のメンバー

「司法改革会議」のメンバーは司法関係にとどまらず幅広く優れた識見と経験を有する民間人や学者を中心に構成する。具体的には、現在の司法制度のあり方に関心を持っている法学者、ベテランの企業法務スタッフ、ADRや国民生活センター等において活躍している実務家、国際的感覚を有する言論人、司法とは直接には関係しないが社会情勢に対して問題意識を持って行動している民間人ら、が考えられる。また、現実に即した審議を確保するために法曹三者もメンバーとするが、議決権は付与しない。

会議メンバーの選任については、中立性を確保するため、内閣がこれにあたる。

「司法改革会議」議事の経過の公開

会議における議事を、公益に配慮した透明で公正なものとするため、その経過を公開して、さまざまな情報や選択肢を国民に示す。

以上により、法曹三者の利害調整の結果である現在の「法曹保護司法」から、国民の利益に適った「国民保護司法」へ変革を遂げることができよう。

四 おわりに

以上、今後の紛争件数の増加による「司法危機」を回避し、国民の使い勝手のいい民事紛争処理システムを創設するための提言を行ってきた。ここで大事なのは、国民の民事司法に対するニーズがどの程度あるのかを国が責任を持って早急に把握し、それを前提とした改革案の検討に一刻も早く着手することであろう。

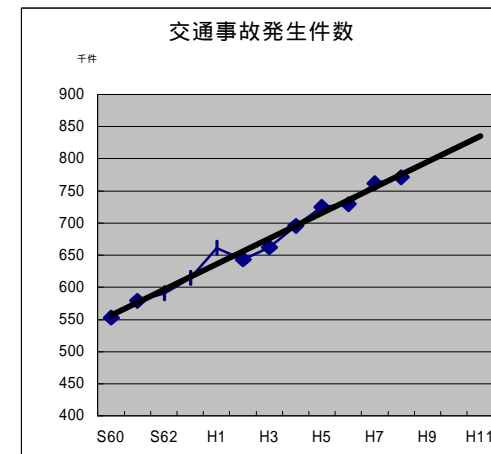
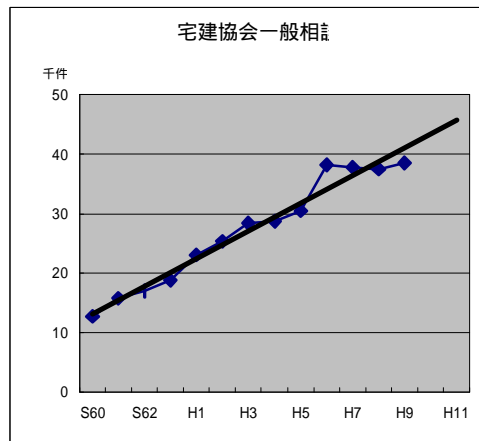
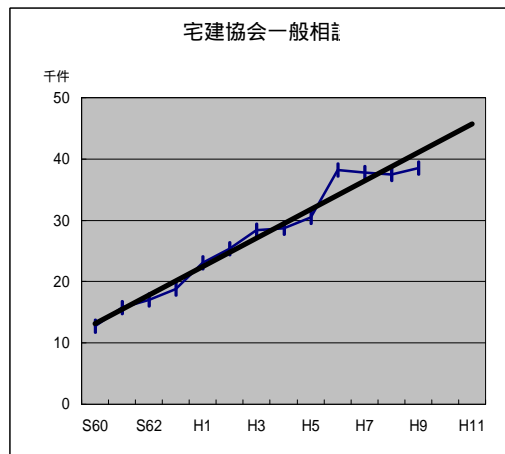
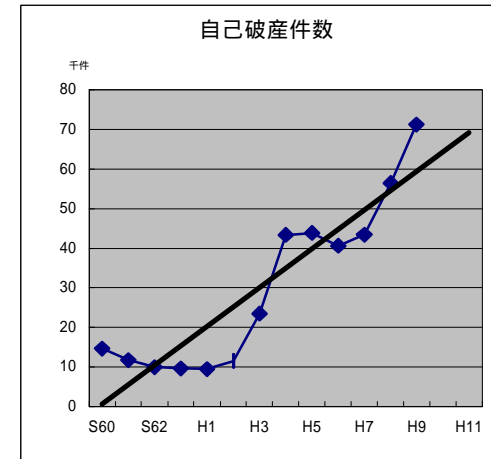
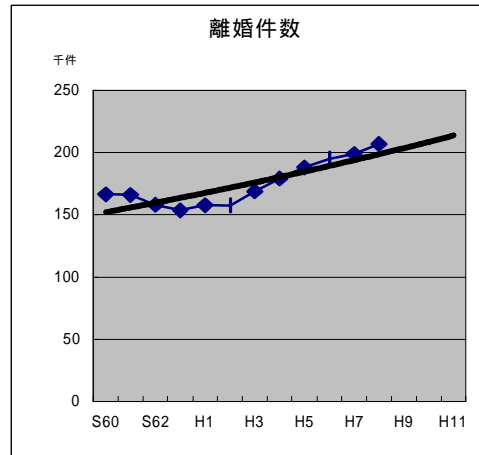
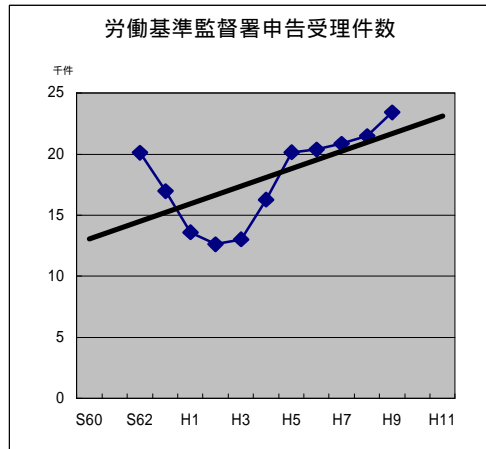
その為にも、自民党の司法制度特別調査会も 6 月に提言したとおり、法曹外部に司法制度改革に関する高次の審議会（本提言の「司法改革会議」）を早期に創設し、そこにおける国民への調査、改革案の検討、改革案実現のための法改正・予算確保に具体的に動き出すことが不可欠である。

また、より大きな問題としては、実定法の解釈や「裁判」学に過度に偏った法曹教育や、国民の様々なレベルにおける法学教育のあり方の見直しを進めることも、今すぐに始めるべき必須のテーマであるといえよう。

なお、今回の提言のとりまとめにあたっては、最高裁・法務省・日弁連を始め、法学者、日司連、現存する各種 ADR、法律相談窓口、企業法務、消費者団体など、200 人を超える方々にヒアリングなどを行い、貴重な情報・アドバイスをいただいた。各々の個人名を挙げるのは差し控えるが、門外漢の我々の突飛な質問・意見に対しても快く応じていただいた。ここで深く感謝する次第である。

以上

紛争（原因）の増減



主な仲裁機関の概要

名 称	主務官庁等	対象事案	仲裁人	平均期間	備 考(最近の動きなど)
建設工事紛争審査会 (S31~)	建設省建設経済局 又は各都道府県	建設工事請負契約に 関する紛争	弁護士(元判事)を中 心に技術系教授、建設 省OB等	斡旋： ~半年程度 調停：半年~1年程度 仲裁：1年半~2年	工事契約の近代化を目指すべく設 立。川島教授、鹿島会長が設立に 尽力。
住宅紛争審査会 (設立に向け検討中)	建設省 住宅局	性能評価基準(規 格)を作り、それに 反した事例を扱う。 (検討中)	(検討中)	—————	建設工事紛争審査会をベースに設 定される予定。 財源は、個別住宅費にonされる 予定。(数千円/件?)
(社)日本海運集会所 (T15~)	運輸省 海運、造船、損保、 商社等によって設 立された社団法人	海事商取引に関する 紛争	実務者を中心として学 者、弁護士。	3ヶ月(2回) ~2年程度	今後は少額事件も対象とし、また、 海外案件も積極的に取り込む予 定。
(社)国際商事仲裁協会 (S28~)	通産省 商工会議所他、経 済7団体	国際的な商取引に関 わる紛争。(但し、 国内紛争も扱え る。)	殆どが弁護士。法律系 教授および実務家は少 数。	和解：8ヶ月程度 仲裁：1年半程度	活性化に向け法務省と研究会を実 施中。 (~H11.3頃予定)
弁護士会仲裁センター (二弁 H2~他)	主務官庁なし 各単位弁護士会 (現在10箇所)	特に制限はない。 一般民事、商事紛争 のすべてを扱う。	弁護士中心。なお、二 弁などでは専門家を個 別に選任することが可 能。	和解・仲裁 ：2ヶ月半程度	二弁の仲裁センターをきっかけとし て、広がりを見せている。
工業所有権仲裁センター (H10~)	主務官庁なし 弁理士会および 弁護士会	工業所有権に関する 各種紛争	弁護士、弁理士および 学識経験者等	実績なし (問い合わせが数件)	本年4月より東京、大阪、名古屋 に開設。
(財)交通事故紛争処理 センター(S48~)	総務庁 損保協会および 日弁連	交通事故に関する紛 争	弁護士	1~8ヶ月程度 (但し、受付までに2 ヶ月ほど予約待ち)	無料。費用は、自賠償保険料の運 用益より捻出している。

各国における仲裁機関の状況

アメリカ、イギリスでは仲裁が良く使われている。フランスでも商事紛争に関しては仲裁がスタンダードだと言われているが、正確な数値は把握できなかった。

ドイツでは裁判所が十分機能していることから国内紛争の多くはそこで処理され、仲裁機関はあまり発達していない。

(cf. ドイツには日本に比べ裁判官が、絶対数で7.6倍、国民一人当たり数で12.5倍もいる。)

なお、最近は中立国としてのイメージを生かし、オーストリア、ストックホルムの仲裁センターが国際取引に関する紛争解決の場として利用されることも多い。

[各国の主な仲裁機関]

(件/年)

		国内案件	国際案件	合計
アメリカ	アメリカ仲裁協会(AAA)	79,000	400	79,400
	JAMS/ENDISPUTE Inc.	20,000		20,000
	ナスタック仲裁・調停部門(NASDR, Inc.)	6,500		6,500
	ニューヨーク海事仲裁協会(SMA)		2,200	2,200
	ベタービジネスユール(BBB)	(データなし)		-
イギリス	仲裁人協会(CIA)	2,100		2,100
	Mediation UK	10,000		10,000
	紛争解決センター			
	ロンドン国際仲裁裁判所(LCIA)		50	50
	ロンドン海事仲裁協会(LCIA)		3,300	3,300
ドイツ	ドイツ仲裁協会(GIA)	数十件		
	ハンブルク海事仲裁所		100	100
フランス	国内	数十件		
	国際商業会議所 国際仲裁裁判所(ICC)		430	430
オーストラリア	消費者および建築紛争審判所	(データなし)		
ニュージーランド	紛争審判所	(データなし)		
中国	中国国際経済貿易仲裁委員会		830	830
	香港国際仲裁センター		200	200
シンガポール	シンガポール国際仲裁センター(SIAC)	10	30	40

注) 機関によっては取扱い件数を公表しておらず、また件数のカウント基準も必ずしも同一ではないことから、上記数値はおおよその規模感を表示した。

市民コートの基本的な枠組み

1. 多様性の確保

(1) 取扱う紛争の範囲

刑事事件など¹を除き、裁判所で扱う紛争は原則的にすべて対象となる。

また、法律的には請求権が構成しにくい紛争、証拠不十分で立証が困難な事案など、裁判所には提訴しにくい紛争も扱うことができる。

(2) 手続きの多様性

和解あっせんから調停、仲裁までの手続きを揃え、様々な紛争、様々な段階の紛争に柔軟に対応できる体制とする。訴訟との併用、移行も自由とする。

証人、鑑定人なども、必要に応じて自由に採用できるものとし、また、開催時間（夜間、休日）、開催場所（出前コート）、アフターケアなどにも工夫が求められる。

(3) 解決規範の多様性

紛争の解決規範を成文法のみとするか、商慣習、経済合理性、条理、善、衡平と呼ばれるような法以外の規範も採用するかは両当事者の選択による。この規範の多様性や選択可能性は、準拠法の定めのない涉外事案においては特に有効となる。

(4) 多様、フレキシブルな人材の活用

プロフェッションには、紛争内容に則した熟練の専門家（元裁判官、弁護士、外国弁護士²、技術士、建築士、医者、弁理士、心理学者など）や実務家（企業法務、技術者、金融実務家など）を自由に採用できる体制とする。

2. 経済合理性の確保

(1) 迅速性

熟練したプロフェッションの積極的な心証開示による進行指揮に加え、申請手続きの簡易化、紛争現場主義、集中審理の実践を行い、市民感覚、ビジネス感覚にあった迅速な解決を徹底して志向する。解決期間に上限を定めることも検討する。

¹ 刑事事件の他、差止め命令を求めるもの、裁判上の離婚（民法 770 条）・後見人の選定（民法 841 条）など親族法で裁判所に役割が特定されているもの、解決センターでの手続きに参加しない第三者に効力の及ぶものなどは対象外となる。

² 平成 8 年 6 月の法改正により、国際仲裁、和解手続きの代理人となることも認められた。（外国弁護士法 58 条ノ 2）

Cf.第二東京弁護士会が平成2年より平成9年度までに解決した事案計347件の平均処理期間は3.2ヶ月/件、審理回数は3.6回/件となっており、訴訟の対席判決による審理期間(16.4ヶ月)に比べると5分の1の短期間で解決している。

(2) 安価性

迅速な紛争解決により、弁護士費用も含め解決にかかるトータルコストの軽減を図る。将来、市民コートの取扱い件数が増え、また複数のセンター間でのサービス競争が生じれば更なる運営の効率化が図られ、手数料の削減も期待される。

(3) 非公開性

家庭内紛争や近隣紛争、顧客からのクレームや特許紛争など当事者が公開の審理を望まない事例も多いことから非公開を原則とする。ただ、市民コートでの解決結果や審理期間等に対する利用予定者の予測可能性を担保する必要から、一定期間経過後は解決事案集の出版・開示が求められる。

3. 当事者の自律性に基づく和解型解決の確保

(1) 紛争解決のソフトランディング

市民コートでは、紛争が先鋭化し訴訟となる、その前での解決(ソフトランディング)を志向する。よって、プロフェッションの役割は当事者の法的権利を認定したり違法行為を指摘することではなく、当事者が納得的な解決を自律的に得ることができるよう助言し、アドバイスすることにある。ただ、プロフェッションが入ることにより、公平中立な基準、公平な手続きが確保されよう。

(2) 未来志向型、全人格型解決

市民コートで形成される解決策は、両当事者の関係を修復し、長期・総合的な観点からみて両当事者が納得する「未来志向型」かつ「全人格型」なものとならなければならない。

Cf.20年間に亘り争われた西淀川公害訴訟では患者側と国・道路公団側との間で平成10年7月末に和解が成立。患者側は損害賠償請求を放棄し、和解では将来に向けた沿道環境対策の充実や地域の再生に国・道路公団側が取り組むことが中心に据えられた。