

CITIZENS FORUM for RENEWAL

No. 111

1999年12月号

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX03 3230-1852

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>

行革国民会議ニュース

泰山の雷

「泰山の雷 石を穿つ。規制改革の取組とは、正にこうしたものではなからうか。」

12月14日に発表された規制改革委員会の第2次見解は、このような文章で始まる。雷には「したたり」、穿つにも「うがつ」とルビが振ってある。われわれが馴染んでいる言葉は「点滴 石をも穿つ」であり、これならば意味がわかるが、点滴ではなく「泰山の雷」となると、なにやら大げさな気分になる。出典が記されていないのでこの句の正確な気分が判断しかねるが、規制緩和の実現のためにはコツコツとたゆまぬ努力が必要だということを表したかったのであろう。それとも、そうした努力が実って、いずれ奔流のようになって山をつき崩すという意味なのであろうか。

それはともかくとして、この第2次見解は規制緩和小委員会が規制改革小委員会に名称変更して最初の見解である。規制改革と委員会の名前を変えたのは、狭義の規制緩和・撤廃の問題だけでなく、新しい行政のルールの創設や競争政策などを調査審議すること、また、補助金や税など一般に規制といわれなくても規制改革に密接に関連するものについては関係機関に対して問題提起を行っていくためであると、第2次見解にも書いてある。それが、成果として表れたかどうかが見所である。

たしかに、今回の見解では、取りあげた項目数が増えただけでなく、医療、福祉、教育など財政・補助金制度と絡む問題を大きく取りあげたことが特徴である。医療については企業による病院経営問題と並んで医療費体系や病床規制の在り方の見直し、また、福祉でも保育所についての企業の参入のほか、保育ママやベビーシッター制度の導入やパウチャー制度(切符制)の導入、大学についても設置基準の見直しのほか奨学金予約制度の活用など、これまでより一歩踏み込んだ提案が盛り込まれている。もちろん、これらの分野にはそれぞれ専門の審議会があり長い検討の歴史があるた

め、横から口を挟むにはそれなりの気配りが求められているようであるが、こうした分野における競争の導入・促進の見地から意見を言うことは大いに結構なことであり、各省と協議の結果纏まった文章としては、まずまずの成果であったと思われる。これを足がかりとして、さらに今後の検討を期待したい。

こうして規制緩和・規制改革の問題が、業界の問題から社会全体の問題に広がって来たことが、今回の第2次見解でも示されているわけであるが、そうなるこの委員会の活動に対する世間の関心の薄さについて、何らかの手当をしなければならない。見解が発表されたときには、各新聞ともちょっとは書いたが、突っ込んで取材した記事は今のところはない。

財政がらみの問題以外にも、オートバイの2人乗りを高速道路で認めるかどうか、化粧品の表示は今のままでいいのか、コンビニで売れるようになった薬の範囲はあの程度でいいのか、分権時代のまちづくりの仕組みはいまのままでいいのか、大型店の出店はこれからどうなるのかなど、ざっと拾い読みしただけでも、いくつも面白そうなテーマが見つけれられる。

「泰山の雷」は人知れず滴って尻なし川になってしまふのではなく、それぞれが集まって大きな流れとならなければならない。第2次見解は首相に宛てた行政の内部文書かも知れないが、これを一般人が読み通すのはなかなか骨が折れる。論点公開など努力を払っていることは承知しているが、「新聞は書いてくれない」と嘆く前に、書いて貰うための工夫がさらに必要だと思う。選挙が近くなって、規制緩和に反対する議員連盟がもとの総務庁長官を担いで発足しているとすれば、なおさらのことである。

「大向こうを狙っただけではポイントは稼げない」と宮内委員長はよく言われるが、規制改革委員会は、そろそろ街に撃って出るべきときなのではないか。

(並河 記)

特殊法人の情報公開について

松原聡 東洋大学教授
(特殊法人情報公開検討委員会参与)

行 政機関の情報公開は、1999年5月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が成立し、2年以内、つまり2001年5月までに施行されることとなっている。スウェーデンに遅れること50年、日本の地方公共団体も全都道府県が情報公開条例を持つ中で、遅ればせながらようやくここまでこぎつけた、というところだろう。しかし日本の行政が、密室の中で進められてきて、それゆえに国民の不信を招いてきたし、場合によっては密室の中で誤った方向性が取られてきたかもしれない。この法律によって、こういった点が回避されることになれば、日本の行政の根幹が大きく変ることも期待される。この法律の真の評価は、2年後の施行を待たなければならないが、行政改革の大きな一歩が切られたことは間違いない。

この法律では、情報公開の対象を会計検査院を含む広義の行政府としている。しかし、この法律の第一条にある「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」という目的からすると、行政情報の公開対象は、広義の行政府ではおおよそすむものではない。政府は、特殊法人から、公益法人の一部まで数多くの行政代行型の機関を置いている。

さらに今回の中央省庁の改革によって、行政は、企画立案部門と実施部門とに峻別され、実施部門は行政の外部に「独立行政法人」として追いやられることになった。この法律の対象としている行政府は、じつはこの法律の目的である「諸活動」の一部にすぎないのである。

実はこの欠陥をこの法律自体が自覚しており、特殊法人について法律の交付後、2年を目途として情報公開法制を制定すべき旨が明記(第42条・附則第2項)されている。つまり、行政機関の情報公開は1999年5月公布、2001年5月施行。特殊法人の情報公開はそれに2年遅れて、2001年5月に成立が目指されることとなっている。

そこで政府は、1999年7月、行政改革推進本部の下に専門有識者からなる「特殊法人情報公開推進委員会」(委員長塩野宏成蹊大学教授)を設置、20

00年7月頃を目処に最終報告を求めることとなった。

こ の委員会は、8月4日の初会合以来月2回のペースで会合がもたれ、11月には集中して5回の会合がもたれ、特殊法人等25法人からヒアリングを行った。このヒアリングをベースに、今後、最終報告作成の作業が進められることになる。

ここで注意していただきたいのが、この委員会の名称である。「特殊法人情報公開検討委員会」となっている。しかし、委員会の内部の議論では「特殊法人等」という用語が使われている。実際、11月の集中ヒアリングでは、特殊法人だけではなく、認可法人も対象となっている。つまり、情報公開の対象を特殊法人には限定しておらず、特殊法人等としている。

私はかねてから、特殊法人改革の必要性を主張してきたが、その中で改革の対象は特殊法人だけではダメだ、認可法人や指定法人をも改革の対象とすべきだと繰り返ししてきた。とらのは、特殊法人のあり方に非難の声があがると、特殊法人の新設は避けて認可法人を作る。認可法人にも国民の目が向き始めると、指定法人を作る。こういった形で政府の外延は拡がりつづけてきた。だから、改革の対象全体に網をかぶせないと、改革はその抜けたバケツのように効果がないものになってしまう。だからこそ、「特殊法人」と「特殊法人等」との間には雲泥の差があると考えているのである。

し かし、「特殊法人等」とは何か、を確定する作業は実は容易ではない。まず特殊法人であるが、それぞれ個別の設立根拠法は持つものの、通則的な実定法上の根拠はない。特殊法人という法律上の用語がないのである。現在特殊法人とされるのは、総務庁の設置法で審査の対象となっている法人のことである。具体的には、総務庁設置法第四条(所掌事務及び権限)の11号に

「法律により直接設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人の新設、目的の変更その他当該法律の定める制

度の改正及び廃止に関する審査を行うこと。」とある。

この「法律により直接設立される法人」というのは、日本電信電話公社、日本専売公社、日本国有鉄道の三公社のことであり、いずれも民営化され、現在は存在しない。また、「特別の法律により特別の設立行為を持って設立すべきものとされる法人」というのが、現在（1999年10月1日）、78法人ある。特殊法人が実定法上の根拠がないものの、総務庁の審査対象として特定されているため、その実態は明らかになっている。『特殊法人総覧』において毎年、特殊法人の全体像が国民の目に晒されることになる。

より問題なのは日本銀行、日本下水道事業団などの認可法人である。この特殊法人と設立形式は異なるものの、「実質的に特殊法人と異ならないもの」（臨調）とされている。この認可法人は、特殊法人と同様に実定法上の根拠がない上に、特殊法人のような総務庁設置法における規定もない。むしろ、『認可法人総覧』などは刊行されておらず、その全体像が国民の目に触れることは稀である。ちなみに、現在認可法人は85ある。

しかし、今まで法律上の空白地帯であったともいえる認可法人が、新総務省設置法で、特殊法人などと並んで、行政評価等の対象となった。新総務省設置法の所掌事務（第四条）19号において

「次に掲げる業務の実施状況に関し必要な調査を行うこと」

として、独立行政法人、特殊法人とならんで

「特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政官庁の認可を要する法人（その資本金の2分の1以上が国からの出資による法人であって、国の補助に関わる業務を行うものに限る。）の業務」

として、認可法人の一部が行政評価等の調査対象に加えられた。ちなみに、この調査対象となるのは、99年4月段階で85法人中14法人にすぎない。

さて、ここまで、特殊法人78、および認可法人85を見てきた。次が、民間法人化された法人である。これは、1983年3月の臨調最終答申（行政改革に関する第5時答申）の「特殊法人等の活性化方策」で示されたものである。民間法人化の条件として、

その事業が制度的に独占とされておらず、以下のいずれかに該当するもの。

商法又は民法上の法人で、国又はこれに準ず

るものの出資が制度上及び実態上ないもの。

以外の法律に基づき設立された法人で、法律上数が限定されておらず、国又はこれに準ずるものの出資が制度上及び実態上ないもの

及び 以外の法人で次のすべての要件に該当するもの

- (a) 国又はこれに準ずるものの出資が制度上及び実態上ないもの
- (b) 役員を選任が自主的に行われていること
- (c) 事業の経常的運営に要する経費が、その事業による収入で賄われており、国又はこれに準ずるものからの補助金等に依存していないこと。

これに基づいて、特殊法人からは合わせて19法人が民間法人化されている。しかし、これらの法人はそれぞれ設立根拠法をもった政府設立法人である。日本航空株式会社のように、設立根拠法を廃止し、完全な民間企業となった「完全民営化」とはまったく異なることに注意が必要である。こういった法人も立派に「諸活動」を担っている。

さて、さらに検討の対象とすべきは、指定法人である。これは公益法人の中で、法律で指定された業務を行う法人などのことで、法人数は720（推薦事業実施法人を含む）に及ぶ。これらの法人の行う事業は、「本来行政が直接実施すべき事業を特定の法人に委託するもの」で、「その公共性は強い」（総務庁行政監察局編『行政代行型法人の透明化・適正化のために』1997年）とされている。こういった法人も「諸活動」を担っているのは間違いない。蛇足かも知れないが、これら720の法人の常勤役員は1550人、その4割弱が元公務員、つまり天下りである。これらの「特殊法人等」は「政府系法人」あるいは「政府関連法人」とよぶことができるものであり、当然のこととして情報公開の対象にされるべきである。

こ ういった政府系法人に、今後新たに独立行政法人および郵政公社が加わることになる。ここで、政府系法人を整理してみよう。【（ ）内は法人数】

- 1. 行政府
- 2. 郵政公社（1）
- 3. 独立行政法人（59）
- 4. 特殊法人（78）

5. 認可法人(85)
6. 民間法人化された特殊法人(8)
7. 民間法人化された認可法人(11)
8. 指定法人等(720)

と8つものジャンルに分かれることになる。そして、今回の情報公開法は、これら「諸活動」のうちの1番目「行政府」だけを対象としたものであった。

1999年12月14日に成立した「中央省庁等改革関係法施行法」において、情報公開法が改正され、情報公開の対象に独立行政法人が含まれることとなった。また、現在までの検討委員会の議論で、認可法人までは検討の対象となっている。

今後の議論の焦点は、まず第一に、指定法人や民間法人化された特殊法人などを対象に入れるかどうかとなる。第二が、対象となった諸法人のなかからどこを情報公開の対象にするかである。実際、ヒアリングした25法人の中で、NTTやNHK、日本赤十字社などが情報公開の対象外にしてほしいとの意見陳述を

している。私自身は、全「政府系法人」を情報公開の対象にすべきだと考えている。また、NHKなどには、取材情報の秘匿を認める、といった情報公開の除外項目を設定する必要はあるかもしれないが、特定の法人を公開の対象外にすべきではないと考えている。政府系の法人でありながら、情報公開の対象外というのであれば、そもそも政府系の法人である必然性が問われることになる。もしある法人が情報公開の対象から外れることを希望するのであれば、速やかに民営化、民間法人化して政府の枠組みの外に出ればいだけの話である。

長い議論の末に制定された情報公開法がその目的を果たすためには、特殊法人情報公開法が、政府系法人を細大漏らさずカバーすることが不可欠である。2001年の法整備にむけての議論が注目されるところである。

条例時代の幕開けか？

地方自治総合研究所 島田恵司

しま自治体で大変な数の条例が制定されたり改正されたりしようとしているのをご存じだろうか。都道府県では、1県あたり71件の条例の制定・改廃が3月までに行われようとしている。多いところは90を越える模様である。市町村ではこれよりは大分少ないものの十数件ということである。普段どのくらいの数の条例を審議しているか知らない方も多だろう。市議会議長会の調査では1年で全国平均37件(96年)というから、今回大半が2月3月議会の一回だけでやろうとしていることを考えるとこれは前代未聞の事態なのである。

なぜこんなことをしているのかといえば、地方分権一括法が4月1日に施行されるからである。それまでの間に関係する条例を整備しておかなければならない。国による法規から自治体が決める法規へと地方分権の

流れとして好ましいことなのであるが、これによって「自治」がすぐに大きく広がるイメージを持たれるとちょっと違う。条例の制定・改廃と言っても、手数料の根拠規定を規則から条例に変えたり、審議会の名称を変えたりするだけの機械的なものが多い。根拠としていた法律が変わってしまうのでとにかく間に合わせなければならない、ということである。

それでも、じっくり眺めてみると興味深いものもある。たとえば、教育委員会の委員を5人から6人に増やす条例がある(東京都の場合、分権関係24条例案をすでに12月議会に提出しておりこの中に含まれている)。これは、教育長を文部大臣が任命する制度が廃止され委員の中から任命する制度に改められたことから、人数を一人増やすものである。

条例が可決されれば今後6人の委員名簿が同意人事として議会にかけられる。この中に教育長になるべき人が含まれるということになる。教育委員会というのは、どうも評判がよくない。分権委員会でも生涯教育や文化行政などできるだけ首長部局に委ねる方向に進むべきだという意見が大半であった。おそらく、教師出身の委員で構成される教育委員会が閉鎖的だったことに問題の一因があったのではないかと。となると、外部から人が入りにくい今度の制度改正はかえって良くないのかもしれない。98年中教審が出した答申（「今後の地方教育行政の在り方について」）は非常に改革的で「地域住民の学校運営への参画」もはっきりと述べている。そこまで射程に入れながら議会での審議ができないものだろうか。

都市計画地方審議会も2点について大きく変わる。決定権限が強化される市町村審議会が法定化されることが一つ。これによって、都道府県審議会でも再度審議されることなく一定分の都市計画決定ができることになる。もう一つは構成メンバーの通達が廃止され、政令も大幅に緩和されたことである（98年11月10日政令公布）。これまで、都道府県審議会は国の地方出先機関の職員と学識者、議員で構成されていた。これが国の職員を除いてもいいことになった。都道府県は国の職員と別な場所でしっかり協議させられているのに、審議会という都道府県の決定そのものにも参加できること自体が地方分権に反することである。国の干渉を排して都市計画決定をするために、国の職員を除外する県が出てくることを期待したい。市町村審議会のメンバーは、市町村職員と学識者、議員であったが、市町村職員は除外され、肩書きのない「住民」つまり公募などで募集した住民を委員にすることができるようになった。実はこれまでも公募しようと思えばできたのだが、やっている自治体がほとんどなかっただけなのであるが、法令上構成メンバーに「住民」と明記された意義は大きい。都市計画審議会を置く自治体は、この設置条例をつくることになる。まちづくりに住民が参加できるかどうか、重要な場面が訪れていると言えるだろう。

機械的に行われる手数料条例の制定も問題がないわけではない。考えてみれば、どこの自治体も同じ手数料料金なのは不思議である。積算の根拠となる数字が違うのはもちろんのこと、自治体ごとの政策優先順位だって違うはずだからである。当たり前なのが分からない。それを審議してもらいたい。

こうしたことだけではない。今回の分権一括法で、国と地方の関係を律するいくつかのルールが確立されたことが大切である。国と地方、都道府県と市町村は完全に対等であること、国や都道府県による関与は法律か政令によらなければならないこと、書面でないときは従う必要がないこと、などである。これらの原則は、今回の改革から実行されなければいけないはずである。しかし、どうもこれまでの「機関委任事務」根性が、国からも自治体からも抜けていないようである。そもそも今回の改正作業にあたって、省庁による政省令公布が大幅に遅れたのになんで自治体から抗議の声が表面化しないのか。手数料の変更が生じれば、住民に対し2~3ヶ月は周知期間が必要なはずであり、そのためには12月議会でも審議するしかない。したがって遅くとも10月末くらいにはすべての政省令を公布すべきであった。ところが、11月末時点で半分しか出ていなかった。補正予算や省庁再編で忙しいことは分かるとしてもこれでは遅すぎる。省庁には、他人に迷惑のかかる仕事から先にやるという流儀はないようである。また、実際の仕事の上でも心配がある。たとえば、市町村には根拠が明確でない国や都道府県の事務（たとえば書類申請の窓口事務、手数料徴収など）が山のようにあることが今回の作業を通じて判明した。こうした事務は都道府県によっては1000もあるというが、これら事務が今後もうやむやのまま市町村に押しつけられる恐れもないわけではない。

世は、「条例の時代」「市民立法の時代」である。もちろん、地域特有の政策を実現するのが本来の課題に違いない。今後そのような動きをどんどん作っていきたいし、出てきてほしいものである。今回の事態が、条例時代、市民立法時代に相応しい「第一歩」となるかどうか。しばらく自治体議会に注目したい。

「日独裁判官物語」と日本の司法制度改革

－ 内なる改革なき改革への疑問 －

ゼンセン同盟政策局長 逢見直人

司法制度改革設置法（平成11年6月9日）に基づき、99年7月から司法制度改革審議会がスタートしている。この審議会は法律実務経験者及び法律学者6人、各界の有識者7人の計13名で構成されている。会長には京都大学法学部の佐藤幸治教授が就任し、委員の1人として連合推薦で高木剛ゼンセン同盟会長が就任している。連合は高木委員をバックアップする立場から、「司法制度改革懇談会」を設置しており、私もそのメンバーの1人として参加している。私は法律の専門家ではないが、労働問題や企業倒産事件などで弁護士に相談したり、裁判所を使うこともあるので、ユーザーの立場から現在の司法制度の問題や課題について発言していこうと思っている。

その司法門外漢の私が、目から鱗が落ちた思いで見たのが記録映画「日独裁判官物語」である。この映画は日本とドイツの裁判所を比較したものであるが、そこからドイツの司法制度改革の理念や歴史を知ることができる。映画の冒頭には黒塗りの乗用車が衛視の敬礼を受けて最高裁判所の門内に入るところが写され、カメラが門内に入ろうとすると衛視に止められるところも写される。一方、ドイツの連邦憲法裁判所の裁判官の出勤風景はと言えば、ホンダの赤いスクーターで出勤である。この場面にみられるように、映画では日本の裁判所の閉鎖性とドイツの開放性が際立って紹介されている。この記録映画の理解を助けるためのブックレットとして「市民としての裁判官 ― 記録映画「日独裁判官物語」を読む」（木佐茂男監修 高見澤昭治著）が日本評論社から出版されている。

12月21日、司法制度改革審議会は審議会としての論点公開を提示した。この論点公開は審議会としての基本姿勢を示すものであり、今後の論議の方向性を定めるものとして注目すべきものである。そこで示された論点公開は司法改革への強い意気込みを感じることができるし、今必要とされるかなりの項目をカバーしていると言える。特に最終段階で「裁判官の独立」という視点が入ったことは意味がある。

ドイツで司法改革の担い手とされたヴァッサーマン

元高裁長官は次のように論じている。「古い裁判官とは誇張して言えば、国家の僕（しもべ）、すなわちドイツの国家哲学に染まって抽象的の神格に高められているが、その実、具体的社会的諸条件により生み出されている官僚国家の奉仕者である。」「裁判官は、被告人を含むすべての訴訟当事者が裁判所への信頼感をもつような法廷の雰囲気、すなわち裁判所は決定される事案に、偏見なく、徹底して科学的に審理をして、正しく人間的に決定をするという特別の信頼関係をつくりだすよう努めるべきである。」

審議会は外からの改革を迫るものであるが、司法当事者の内からの改革の熱意がこれに呼応しなければならぬと抜本的な改革にはならない。その意味で「裁判官の独立」や「市民的自由」が審議会で検討されることは大きな意味があると思う。

81年の土光臨調以来の行革の取り組みのなかで、いくつか成果をあげるとすれば、その1つとして「行政手続法」の施行を挙げることができる。行政手続法の施行によって、公正、透明を基本とする行政手続きのルールが確定した。また、大蔵省の金融行政の失敗で明らかになったように裁量行政についても、その限界が明らかになった。行政がいわば「箸の上げ下ろし」まで口を出さず時代は終わったし、また終わらせなければならないのである。

そうすると、ルールを決めるだけではなく、ルールどおりに行われているかを判断したり、ルール違反があった時にそれを処罰する機能が重要になる。それが司法の役割であると言える。われわれはこれまで、紛争の解決は当時者ですませることが望ましいし、「裁判ざた」は好ましくないという風土のなかで暮らしてきた。だが、スポーツにもレフリーが必要なように、企業や個人が経済活動や市民生活をしていくうえで、トラブルや紛争が発生することは当然のことであり、これを個人的に処理したり、泣き寝入りするのではなく、第三者に公正なジャッジを求める仕組みの整備が必要である。

ところが現在の司法制度は残念ながら、こうした国

民の期待に十分に答えているとは言えない。裁判があまりに長くかかりすぎたり、費用がいくらかかるかわからないとか、行政機関が決めたことを不服だとして裁判に訴えても、裁判所は行政に甘いので泣き寝入りするしかないなどの問題を抱えており、制度改革は急務であると思う。

裁判所は市民が安心して暮らせるための法の番であり、相手が行政であっても市民が法によって保障されている権利を不当に犯している場合には、裁判所がきちんとした判断を示すことが期待されていると思う。

【資料】

司法改革に向けて（論点整理）（抄）

平成11年12月21日

司法制度改革審議会

司法制度改革審議会の設置と審議（略）

今般の司法制度改革の史的背景と意義（略）

今般の司法制度改革の要諦

1 司法の現状と改革の方向

翻って、我が国の司法制度の現状を見ると、その歴史的・文
化的背景の下に固有の発展を遂げて一定の役割を果たしてきたものの、例えば、「司法は、国民に開かれておらず、遠い存在になっている」、「弁護士も裁判所も敷居が高く、温かみに欠ける」、「司法は分かりにくく国民に利用しづらい制度となっている」、「社会・経済が急速に変化する状況の中で、迅速性、専門性等の点で、国民の期待に十分応えられていない」、「行政に対するチェック機能を十分果たしていない」等々、司法の機能不全を指摘する声が少ない。端的に言えば、一般に、我が国の司法（法曹）の具体的な姿・顔が見えにくく、身近で頼りがいのある存在とは受けとめられていないということであろう。上記のように、21世紀の我が国社会における司法の重要な役割を考えると、当審議会としては、こうした指摘・批判を重く受けとめざるをえない。

日本国憲法の下に新たに出発した我が国の司法制度に様々な問題があることは、実は早くから認識されていた。昭和37年、内閣に臨時司法制度調査会が設置され、「司法制度の運営の適正を確保するため」、主として「法曹一元の制度（裁判官は弁護士となる資格を有する者で裁判官としての職務以外の法律に関する職務に従事したもののうちから任命することを原則とする制度）」と「裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度」に関する「緊急に必要な基本的かつ総合的な施策について調査審議する」とされた。昭和39年、同調査会は、「法曹一元の制度」は「わが国においても一つの望ましい制度である」としつつも、この制度実現のための基盤となる諸条件はいまだ整備されていないと述べた上で、「現段階においては、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとも

自己責任の社会、透明・公正なルールで運営する社会には、セーフティネットとしての紛争処理システムの整備が必要であり、相対的弱者である市民が泣き寝入りすることを放置しておくべきではない。

幸い一部ではあるが、裁判官自身の改革への発言が見られるようになった。裁判官ネットワークである。しかし最高裁は全くこれを無視する姿勢を崩していない。司法改革には裁判所自らが変革する姿勢が必要である。内なる改革のエネルギーをつぶしてはならない。

に、右の基盤の培養についても十分の考慮を払うべきである」として、具体策について重要な諸提言を行った。

その後の時の経過の中でこれらの諸提言を実現するためのさまざまな努力が重ねられた。特に1980年代末以降の制度改革の動きには顕著なものがあつた。これらの努力と成果を踏まえ、上記のような司法（法曹）に対する国民の批判と期待に応え得る改革の全体像とそれを実現する具体的なプロセスを描くこと、これが審議会に求められている任務であろう。

国民が司法に期待するものは端的に何かといえば、それは、国民が利用者として容易に司法へアクセスすることができ、国民に開かれたプロセスにより、多様なニーズに応じた適正・迅速かつ実効的な司法救済を得られるということ、及び新しい時代状況に対応した適正な刑事司法手続を通じて犯罪の検挙・処罰が的確に行われ、国民が安全な社会生活を営むことができるということであろう。今般の司法制度改革の要諦は、述べたような我々の置かれた時代環境を視野に入れつつ、法の支配の理念を基軸として、こうした国民の期待に応え得る司法の制度的及び人的基盤の抜本的拡充・強化を図ることにあると思われる。

審議会は、そのような観点に立ち、かつ、2年間という審議期間を考慮し、審議会において取り上げ審議すべき論点を別紙「論点項目」のように設定した。その要点・趣旨を簡単に述べれば、以下のとおりである。

2 司法の制度的基盤の強化

(1) 国民が利用しやすい司法制度の実現

国民が利用者として容易に司法へアクセスすることができるようにするため、制度的に工夫すべきことは多岐にわたるが、まず何よりも、法曹の圧倒的多数を占め、国民と司法の接点を担っている弁護士へのアクセスの拡充を図らなければならない。弁護士は、例えば、国民から第一次的に各種法律問題に関する相談を受けて、それに対する解決の指針を示し、裁判等の手続を代理するなど、法曹の中でも最も国民に身近な存在として重要な役割を担っているが、利用者である国民の立場からみると、現状では、弁護士に気軽に相談し、利用できる状況になっておらず、また、社会経済の各領域にわたる多様な法的サービスの

ニーズに十分対応できる状態になく、司法への国民のアクセスを阻害する一因となっている。その背景には、弁護士人口の不足、弁護士の地域的偏在、弁護士報酬の予測困難性、弁護士の執務態勢や専門性の未発達、広告規制等による情報提供の不足等々の事情があるものと考えられる。こうした点についての具体的改善策を含め、弁護士の在り方について広く検討する必要がある。弁護士と隣接法律専門職種等との関係は、この文脈においても検討すべき課題であろう。

日本国憲法は、「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない」（32条）と規定している。この権利を実質的に保障するものとして、法律扶助制度を整備する必要がある。現在、民事法律扶助の運営体制の整備等につき政府で検討されている措置に関し、法律扶助制度の整備に向けての重要な第一歩と評価し、その早急な実現が図られることを期待する旨の会長談話を発表した（11月24日）ところであるが、法律扶助制度は国民により身近で利用しやすい司法制度を実現するための重要な一方策であるとの観点から、更に総合的・体系的に検討を深める必要があると思われる。

社会で生起する紛争には大小種類さまざまあるが、事案の性格や当事者の事情に応じた多様な紛争処理の仕組みを用意することも、司法を国民に近いものとする上で大きな意義を有する。そのような観点から、裁判手続外の各種紛争解決手段（Alternative Dispute Resolution。以下「ADR」という）の在り方についても検討すべきである。

司法が国民にわかりにくく遠い存在であるという一般的な受けとめ方は、弁護士や裁判所の活動等に関する情報の不足によるものが少なくなかったと思われる。行政情報については先の通常国会で情報公開法が制定されたが、司法に関する情報の公開・提供を推進し、ADRも含む司法に関する情報に国民が容易にアクセスできるような仕組みについて検討する必要がある。

（2）国民の期待に応える民事司法の在り方

民事裁判については、新民事訴訟法が制定され、少額訴訟等、裁判所へのアクセスを容易にする工夫がなされ、また、審理の充実・迅速化を図るためのさまざまな工夫が施されてきた。実際、例えば、審理期間は全体として短縮されてきているが、当事者が多数にわたる事件や専門性の高い事件などのなかには、依然として長期間を要している事件がみられる。裁判所へのアクセスが容易で、裁判が適正・迅速に行われ、かつ、裁判の結果が確実に執行されなければ、国民の権利の保障は空文化しよう。

したがって、ここでは、訴訟・執行手続の在り方の見直しにとどまらず、上述のような弁護士数の増加と弁護士の執務態勢の強化を図ることに加えて、裁判官数の増加をはじめとする裁判所の人的物的体制の強化等について検討することが必要である。

社会の複雑・専門化、社会・経済活動の国際化が進む中で、知的財産権に関する訴訟や医療過誤訴訟、労働関係訴訟等専門

的知見を要する事件が今後ますます増えることが予想される。これらに適正に対処するため、法曹以外の専門家を活用する方途等について検討することが必要である。

裁判所は、統治構造の中で三権の一翼を担い、司法権の行使を通じて、抑制・均衡の統治体系を維持し、国民の権利自由の保障を実現するという重要な役割をもつ。行政訴訟制度や違憲審査権の在り方については、従来さまざまな批判や提言がなされてきたところであるが、21世紀の我が国社会で司法の比重が増大するなか、行政・立法に対する司法のチェック機能を充実する方策について検討することが必要である。

（3）国民の期待に応える刑事司法の在り方

刑事司法は、元来、公共の福祉の維持と個人の基本的な人権の保障とを全うしつつ、的確に犯罪を認知・検挙し、公正な手続を通じて、事案の真相を明らかにし、適正かつ迅速に刑罰権の実現を図ることにより、社会の秩序を維持し国民の安全な生活を確保することをその使命とする。我が国の社会・経済が急速な変化を遂げつつある今日、犯罪の動向も複雑化・凶悪化・組織化・国際化の度合いを強めているが、従来の捜査・公判手続の在り方ないし手法ではこれに十分対応し切れず、刑事司法はその機能を十分発揮しがたい状況に直面しつつある。そこで、刑事司法がその本来の使命を適切に果たせるよう、人権保障に関する国際的動向も踏まえつつ、新たな時代に対応した捜査・公判手続の在り方を検討すべきである。

刑事裁判については概ね迅速に処理されているものの、国民が目指す重大複雑な刑事事件の中には、一審の審理だけでも相当長期間かかるものがある。こうしたことが国民の刑事司法全体に対する信頼を傷つける一因ともなっていることから、適正・迅速な審理を実現するための方策について検討することが必要であろう。

他方、刑事司法の公正さという点からは、被疑者・被告人の権利を適切に保障することが肝要であるが、そのために格別重要な意味を持つのが、弁護人の援助を受ける権利を実効的に担保することである。しかるに、資力が十分でないなどの理由で自ら弁護人を依頼することができない者については、現行法では、起訴されて被告人になった以後に国選弁護人を付すことが認められているにとどまる。被疑者については、弁護士会の当番弁護士制度や法律扶助協会の任意の扶助事業によって、その空白を埋めるべく努力されてきたが、そのような形での対処には必ずと限界がある（関連して、少年事件の弁護士付添人についても、ほぼ同様の状況にある）。これに加え、上述の適正・迅速な刑事裁判の実現を可能にする上でも、刑事弁護体制の整備が重要となる。このような意味から、少年事件をも視野に入れつつ、被疑者・被告人に対する公的弁護制度とその条件について幅広く検討することが必要である。

（4）国民の司法参加

で示唆したように、21世紀の我が国社会においては、国民は、これまでの統治客体意識に伴う国家への過度の依存体質から脱却し、自らのうちに公共意識を醸成し、公的事柄に対す

る能動的姿勢を強めていくことが求められている。そして、地方分権の推進に伴い、地域における住民の自立と参加が今後一層重要視されていくものと予想される。このようにして主権者たる国民の公的システムへのかかわり方も多面的な広がりを見せようとするなか、司法の分野においても、主権者としての国民の参加の在り方について検討する必要がある。

現在、我が国では、調停委員、司法要員、検察審査会等の国民の司法参加制度があるものの、司法の中核をなす裁判手続そのものへの参加形態はかなり限定的である。司法を国民により身近で開かれたものとし、また司法への国民の多面的な価値観や専門知識を取り入れるべく、これら現行制度の在り方について見直すことはもとより、欧米諸国で採用されているような陪審・参審制度などについても、その歴史的・文化的な背景事情や制度的・実質的な諸条件に留意しつつ、導入の可否を検討すべきである。

3 司法の人的基盤の強化

(1) 法曹人口と法曹養成制度

制度制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。いかに理想的な制度ないし仕組みを描いたとしても、それを実際に担う人的基盤を伴わなければ、機能不全に終わることは明白である。上記2で示した制度的基盤の強化が実を結び、そこで意図された成果をあげるためには、その制度の運営を委ねるに足る質量ともに豊かな人材(法曹)を得なければならない。

我が国の法曹人口が少なすぎることは、早くから指摘されてきた。先に触れた昭和39年の臨時司法制度調査会の意見書は、「法曹人口が全体として相当不足していると認められるので、司法の運営の適正円滑と国民の法的生活の充実向上を図るため、質の低下を来さないよう留意しつつ、これが漸増を図ること」を求めた。この年は、司法試験の最終合格者数が戦後はじめて500人を越えた年であったが、その後、その数は増えず、500人前後の数字が平成2年まで続いた。その数は、平成3年からようやく増加に転じ、今年は1000人に達した。しかし、法的需要は今後ますます多様化・高度化することが予想され、それに適切に応えるべく、法曹人口の適正な増加を実現する方策を検討する必要がある(ちなみに、欧米諸国の法曹人口は、アメリカは約94万人、イギリスは約8万3000人、ドイツは約11万1000人、フランスは約3万6000人であるのに対し、日本は約2万1000人である)。

問題は、21世紀の司法を支えるにふさわしい資質と能力(倫理面を含む)を備えた法曹をどのようにして養成するかである。この課題は、大学(大学院を含む)における法学教育の役割、司法試験制度、司法修習制度、法曹の継続教育の在り方等を中心に、総合的・体系的に検討されなければならない。「法律家に対する教育の在り方が一国の法制度の根幹を形成する」といわれるように、古典的教養と現代社会に関する広い視野をもち、かつ、「国民の社会生活上の医師」たる専門的職業人としての自覚と資質を備えた人材を育成する上で、大学(大

学院)に課された責務は重く、法曹養成のためのプロフェSSIONALスクールの設置を含め、法学教育の在り方について抜本的な検討を加えるべきである。

自律的個人を基礎とする自由で公正な社会においては、法はいわば全国民の共有財産として、国民一人ひとりがさまざまな次元でかかわり、活用できるものでなければならない。そのためには、法の担い手として、法曹だけでなく、隣接法律専門職種等も視野に入れつつ、総合的に人的基盤の強化について検討する必要がある。

(2) 法曹一元

上記のように、臨時司法制度調査会の意見書は、「法曹一元の制度」を「わが国においても一つの望ましい制度」と位置づけた上で、「現段階においては、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとともに、右の基盤の培養についても十分の考慮を払うべきである」と提言した。法の支配の理念を共有する法曹が厚い層をなして存在し、相互の信頼と一体感を基礎としつつ、国家社会のさまざまな分野でそれぞれ固有の役割を自覚しながら幅広く活躍することが、司法を支える基盤となるものといえる。そうであるとすれば、法曹一元の問題は、裁判官任用制度に関係しつつも、それに局限し得るものではなく、法曹人口、法曹養成制度、弁護士業務の在り方等も含めて司法(法曹)制度全体の在り方と深くかかわっているというべきであろう。

裁判所は司法の中核に位置するものであり、その直接の担い手たる裁判官の任用制度の在り方は、法曹の中の圧倒的多数を占め、法曹制度の土台をなす弁護士の在り方とともに、一国の司法の性格を規定する面をもっている。臨時司法制度調査会の意見書の趣旨とその後の努力の成果を踏まえ、活力に満ちた我が国社会の裁判官に必要な資質・能力は何か、そのための人材をどのようにして確保をするか、裁判官の独立をいかに保障するか等について、「国民の視点」に立って幅広く検討することが必要である。

(3) 裁判所・検察庁の人的体制の充実

司法が国民により身近で利用しやすいものとしてその機能を十分果たすためには、法曹の質及び量の充実にとどまらず、司法の運営を組織的に担う裁判所・検察庁について、それを支援する職員の増加等人的体制の充実を図ることが不可欠であり、その拡充の規模・手順等について検討すべきである。

4 その他

社会・経済の国際化の進展により、国際的な法的紛争が増大しつつあることに加え、我が国社会がルールを重視する透明で開かれたものとなることは国際的な要請でもある。そのことから、司法制度改革は国際的視点を抜きに論ずることはできない。そして、我が国は、既に示唆したように、国際的ルールや法制度の国際的調和の動きなどに受動的に対応するにとどまるのではなく、いわば「顔の見える国」として、国際的ルールの形成・発展に積極的に参画することが求められており、諸外国

への法整備支援体制の在り方や国際仲裁法制の整備等国際的紛争を円滑に解決する方策をも検討する必要がある。

また、我が国の司法予算は他の主要国に比べ少なすぎるとの指摘があるが、以上述べたような改革による司法制度の人的・物的基盤整備に必要な予算の確保についても検討しなければならない。

なお、これまでの我が国の司法制度に関する改革は法曹三者中心で進められてきたが、社会・経済の変化等に柔軟に対応し得てきたとは言いがたいところがある。社会・経済状況の変化やそれに伴う新たな国民のニーズに応える司法制度の改革や運営の改善を迅速かつ適切に行っていく、法律専門家以外からの有識者も加えた常設の機関を設置し、これを推進する体制の整備を検討すべきである。

今後の審議に向けて (略)

以上

(別紙)

論点項目(案)

1 制度的基盤

(1) 国民がより利用しやすい司法の実現

弁護士の在り方

- ・ 弁護士へのアクセスの拡充
- ・ 弁護士過疎への対応
- ・ 弁護士と隣接法律専門職種等との関係

法律扶助制度の拡充

裁判手続外の紛争解決手段(ADR)の在り方

司法に関する情報公開・提供の在り方

(2) 国民の期待に応える民事司法の在り方

裁判所へのアクセスの拡充

民事裁判の充実・迅速化

専門的知見を要する事件への対応

民事執行制度の在り方

司会の行政に対するチェック機能の充実

(3) 国民の期待に応える刑事司法の在り方

新たな時代に対応し得る捜査・公判手続

刑事裁判の充実・迅速化

被疑者・被告人の公的弁護制度の在り方

(4) 国民の司法参加

陪審制・参審制

既存の司法参加制度の在り方

2 人的基盤

(1) 法曹人口と法曹養成制度

法曹人口の適正な増加

法曹養成制度の在り方

・ 司法試験制度、司法修習制度の在り方

・ 大字法学教育の役割

法曹倫理

(2) 法曹一元

(3) 裁判所・検察庁の人的体制の充実

3 その他

司法の国際化への対応

司法関連予算の確保

【事務局より】

1 今月号は、特殊法人の情報公開、地方分権、司法制度改革をとりあげました。急な依頼に快くお引き受けいただいた執筆者の方々にお礼申し上げます。それぞれの持ち場持ち場で、さまざまな改革への努力とご苦労が行われていることを認識していただければ幸いです。

2 99年も暮れようとしています。今年が青島知事の不出馬に始まりノック知事の辞職で終わったともいえます。お笑い路線のあとはどうなるのでしょうか。

3 国民会議の99年度の活動はこれで前半がおわり、これから6月までの後半に入ります。あれこれ前途多難ですが、なんとか乗り切っていきたいと考えております。

みなさま、よいお年をお迎え下さい。

目次

1 泰山の雷	並河 信乃	行革国民会議事務局長	1
2 特殊法人の情報公開について	松原 聡	東洋大学教授	2
3 条例時代の幕開けか？	島田 恵司	地方自治総合研究所	4
4 「日独裁判官物語」と日本の司法制度改革	逢見 直人	ゼンセン同盟政策局長	5