

# 司法制度改革審議会意見書

—21世紀の日本を支える司法制度—

平成13年6月12日

司法制度改革審議会

# はじめに……………1

## 1 今般の司法制度改革の基本理念と方向…3

第1 21世紀の我が国社会の姿……………4

第2 21世紀の我が国社会において司法に期待される役割……………5

1. 司法の役割……………5

2. 法曹の役割……………7

3. 国民の役割……………8

第3 21世紀の司法制度の姿……………9

1. 司法制度改革の三つの柱……………9

2. 21世紀の司法制度の姿……………9

(1) 国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備）……………9

(2) 司法制度を支える法曹の在り方（人的基盤の拡充）……………11

(3) 国民的基盤の確立（国民の司法参加）……………12

3. 21世紀の司法制度の実現に向けて……………13

## II 国民の期待に応える司法制度……………14

第1 民事司法制度改革……………14

1. 民事裁判の充実・迅速化……………15

(1) 計画審理の推進……………15

(2) 証拠収集手続の拡充……………16

(3) 人的基盤の拡充……………16

2. 専門的知見を要する事件への対応強化……………17

(1) 専門委員制度の導入……………17

(2) 鑑定制度の改善……………18

(3) 法曹の専門性強化……………18

3. 知的財産権関係事件への総合的な対応強化……………19

(1) 総合的な対応強化の必要性……………19

(2) 総合的な対応強化の具体的方策……………20

4. 労働関係事件への総合的な対応強化……………22

5. 家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実……………24

(1) 人事訴訟等の家庭裁判所への一本化……………24

(2) 調停委員、司法委員、参与員への多様な人材の確保等……………25

(3) 簡易裁判所の管轄拡大、少額訴訟手続の上限の大幅引上げ	25
6. 民事執行制度の強化－権利実現の実効性確保－	27
7. 裁判所へのアクセスの拡充	28
(1) 利用者の費用負担の軽減	28
(2) 民事法律扶助の拡充	30
(3) 裁判所の利便性の向上	31
(4) 被害救済の実効化	33
8. 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化	35
(1) ADR の拡充・活性化の意義	35
(2) ADR に関する関係機関等の連携強化	36
(3) ADR に関する共通的な制度基盤の整備	37
9. 司法の行政に対するチェック機能の強化	39
(1) 行政訴訟制度の見直しの必要性	39
(2) 司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討	40
第2 刑事司法制度の改革	41
1. 刑事裁判の充実・迅速化	42
(1) 新たな準備手続の創設	42
(2) 連日的開廷の確保等	43
(3) 直接主義・口頭主義の実質化（公判の活性化）	44
(4) 裁判所の訴訟指揮の実効性の確保	44
(5) 弁護体制等の整備	44
(6) その他（捜査・公判手続の合理化、効率化ないし重点化のために考えられる方策）	45
2. 被疑者・被告人の公的弁護制度の整備	46
(1) 公的費用による被疑者・被告人の弁護制度（公的弁護制度）	46
(2) 少年審判手続における公費による少年の付添人制度（公的付添人制度）	48
3. 公訴提起の在り方	48
4. 新たな時代における捜査・公判手続の在り方	49
(1) 新たな時代に対応しうる捜査・公判手続の在り方	49
(2) 被疑者・被告人の身柄拘束に関連する問題	50
5. 犯罪者の改善更生、被害者等の保護	52
第3 国際化への対応	53
1. 民事司法の国際化	54
2. 刑事司法の国際化	54

3. 法整備支援の推進	54
4. 弁護士（法曹）の国際化	55

### Ⅲ 司法制度を支える法曹の在り方…56

第1 法曹人口の拡大	57
1. 法曹人口の大幅な増加	57
2. 裁判所、検察庁等の人的体制の充実	59
(1) 裁判官	59
(2) 検察官	59
(3) 裁判所職員、検察庁職員	60
(4) その他の関係職員	60
第2 法曹養成制度の改革	61
1. 新たな法曹養成制度の整備	61
2. 法科大学院	63
(1) 目的、理念	63
(2) 法科大学院制度の要点	64
(3) 公平性、開放性、多様性の確保	69
(4) 設立手続及び第三者評価（適格認定）	70
(5) 法学部教育の将来像	71
(6) 関係者の責務	71
3. 司法試験	72
(1) 基本的性格	72
(2) 試験の方式及び内容	72
(3) 受験資格	73
(4) 移行措置	74
4. 司法修習	75
(1) 修習の内容	75
(2) 給費制の在り方	75
(3) 司法研修所	75
5. 継続教育	76
6. 新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けて	77
第3 弁護士制度の改革	78
1. 弁護士の社会的責任（公益性）の実践	78
2. 弁護士の活動領域の拡大	79
3. 弁護士へのアクセス拡充	80
(1) 法律相談活動等の充実	80

(2) 弁護士報酬の透明化・合理化	80
(3) 弁護士情報の公開	81
4. 弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化	82
5. 弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働	82
6. 弁護士会の在り方	83
(1) 弁護士会運営の透明化等	83
(2) 弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備	84
7. 隣接法律専門職種の利用等	86
8. 企業法務等の位置付け	88
第4 検察官制度の改革	89
1. 検察官に求められる資質・能力の向上等	89
2. 検察庁運営への国民参加	91
第5 裁判官制度の改革	92
1. 給源の多様化、多元化	92
(1) 判事補制度の改革等	92
(2) 弁護士任官の推進等	93
(3) 裁判所調査官制度の拡充	94
2. 裁判官の任命手続の見直し	95
3. 裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保）	97
4. 裁判所運営への国民参加	98
5. 最高裁判所裁判官の選任等の在り方について	99
第6 法曹等の相互交流の在り方	100

## IV 国民的基盤の確立……………101

第1 国民的基盤の確立（国民の司法参加）	102
1. 刑事訴訟手続への新たな参加制度の導入	102
(1) 基本的構造	103
(2) 裁判員の選任方法・裁判員の義務等	105
(3) 対象となる刑事事件	106
(4) 公判手続・上訴等	107
2. その他の分野における参加制度の拡充	109
(1) 民事司法制度	109
(2) 刑事司法制度	109
(3) 裁判官制度	109
(4) その他	110

第2 国民的基盤の確立のための条件整備	111
1. 分かりやすい司法の実現	111
2. 司法教育の充実	112
3. 司法に関する情報公開の推進	113

## **V 今般の司法制度改革の推進……115**

第1 司法制度改革の推進体制の整備	115
第2 今般の司法制度改革の実現に向けた内閣及び関係行政機関の取組等	115
第3 財政上の措置	116

## **おわりに……117**

司法制度改革審議会委員名簿

司法制度改革審議会審議経過

## はじめに

司法制度改革審議会は、「21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」(司法制度改革審議会設置法<平成11年法律第68号>第2条第1項)ことを目的として、平成11年7月、内閣の下に設置された。

当審議会は、発足以来、延べ60回を超える会議を開催してきたが、今後、ますます複雑・多様化する我が国社会においては司法機能の充実が不可欠となることを深く認識するとともに、国民に身近で利用しやすく、その期待と信頼に応えうる司法制度を実現すべきとの視点を常に念頭に置きながら、改革の諸方策について調査審議を進めた。

調査審議においては、初めに当審議会の問題意識や議論すべき項目を整理し、「司法制度改革に向けて－論点整理－」として取りまとめ(平成11年12月)、その後はこれに掲げた論点ごとに調査審議を進めた。その順序については、司法の機能の充実・強化のためには、質・量ともに豊かな法曹を得ていくことが不可欠であるとの認識に立ち、法曹の圧倒的多数を占める弁護士を含め司法の人的体制の充実の必要性や法曹養成制度の在り方等の人的基盤に関する問題をまず検討し、それについて一定の方向性を得た上で、制度的基盤に係る諸課題について順次議論を行った。そして、平成12年11月には、それまでの審議結果を整理し、各課題ごとに検討の基本的方向性についての考え方を取りまとめ、「中間報告」として公表するとともに、内閣にこれを提出した。「中間報告」に対しては、各界各層から様々な意見が多数寄せられ、当審議会は、それらをも踏まえた上で、各課題について更に深く掘り下げて議論を重ねた。

また、会議と並行して、郵送や電子メールによる意見や要望を受け付けるとともに、全国4箇所(東京、大阪、福岡、札幌)で公聴会を開催するなど、常に司法制度の利用者である国民の声を審議に反映させるよう意を用いてきた。

特に、民事訴訟の利用者を対象として実施した大規模な面接調査は、我が国では初めての試みであり、訴訟制度に対する利用者の評価を実証的に把握することができた。さらに、司法制度の現状を的確に把握するため、各地方の司法機関等の実情を視察し、現場の意見を聴いたほか、諸外国の司法制度についての理解を深めるため、現地（米、英、独、仏）に赴き、各国の実情を視察するとともに司法関係者との意見交換を行った。

以上のような調査審議を経て、司法制度改革に関する結論を得るに至り、ここに司法制度改革審議会設置法第2条第2項に基づき、当審議会の「意見」を内閣に提出するものである。当審議会としては、本意見において、未来への可能性に満ちた我が国社会を支える基盤となる司法制度の姿を、明確に描き出すことができたものと自負している。本意見は、内閣に対する意見であると同時に、国民各位に対して当審議会が発するメッセージでもある。国民各位の幅広い理解と支持が得られ、当審議会が本意見で提言する諸改革が力強く推進され、目指すべき理想の司法制度が早期に実現されることを切望する次第である。

## 1 今般の司法制度改革の基本理念と方向

民法典等の編さんから約百年、日本国憲法の制定から五十余年が経った。当審議会は、司法制度改革審議会設置法により託された調査審議に当たり、近代の幕開け以来の苦闘に充ちた我が国の歴史を省察しつつ、司法制度改革の根本的な課題を、「法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないのか」、「日本国憲法によって立つ個人の尊重(憲法第13条)と国民主権(同前文、第1条)が真の意味において実現されるために何が必要とされているのか」を明らかにすることにあると設定した。

法の精神、法の支配がこの国の血となり肉となる、すなわち、「この国」がよって立つべき、自由と公正を核とする法（秩序）が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づくようになるために、司法制度を構成する諸々の仕組みとその担い手たる法曹の在り方をどのように改革しなければならないのか、どのようにすれば司法制度の意義に対する国民の理解を深め、司法制度をより確かな国民的基盤に立たしめることになるのか。これが、当審議会が自らに問うた根本的な課題である。

我が国は、直面する困難な状況の中であって、政治改革、行政改革、地方分

権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸々の改革に取り組んできた。これら諸々の改革の根底に共通して流れているのは、国民の一人ひとりが、統治客体意識から脱却し、自律的かつ社会的責任を負った統治主体として、互いに協力しながら自由で公正な社会の構築に参画し、この国に豊かな創造性とエネルギーを取り戻そうとする志であろう。今般の司法制度改革は、これら諸々の改革を憲法によって立つ基本理念の一つである「法の支配」の下に有機的に結び合わせようとするものであり、まさに「この国のかたち」の再構築に関わる一連の諸改革の「最後のかなめ」として位置付けられるべきものである。この司法制度改革を含む一連の諸改革が成功するか否かは、我々国民が現在置かれている状況をどのように主体的に受け止め、勇気と希望を持ってその課題に取り組むことができるかにかかっており、その成功なくして21世紀社会の展望を開くことが困難であることを今一度確認する必要がある。

#### 第1 21世紀の我が国社会の姿

国民は、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしい簡素・効率的・透明な政府を実現する中で、自律的かつ社会的責任を負った主体として互いに協力しながら自由かつ公正な社会を築き、それを基盤として国際社会の発展に貢献する。

我が国が取り組んできた政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸改革は、何を企図したものであろうか。それらは、過度の事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への転換を図り、地方分権を推進する中で、肥大化した行政システムを改め、政治部門（国会、内閣）の統治能力の質（戦略性、総合性、機動性）の向上を目指そうとするものであろう。行政情報の公開と国民への説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、政策評価機能の向上などを図り、透明な行政を実現しようとする試みも、既に現実化しつつある。

このような諸改革は、国民の統治客体意識から統治主体意識への転換を基底的前提とするとともに、そうした転換を促そうとするものである。統治者（お上）としての政府観から脱して、国民自らが統治に重い責任を負い、そうした国民に応える政府への転換である。こうした社会構造の転換と同時に、複雑高度化、多様化、国際化等がより一層進展するなど、内外にわたる社会情勢も刻一刻と変容を遂げつつある。このような社会にあっては、国民の自由かつ創造的な活動が期待され、個人や企業等は、より主体的・積極的にその社会経済的生活関係を形成することになるであろう。

21世紀にあっては、社会のあらゆる分野において、国境の内と外との結び付きが強まっていくことになろう。驚異的な情報通信技術の革新等に伴って加速

度的にグローバル化が進展し、主権国家の「垣根」が低くなる中で、我が国が的確かつ機敏な統治能力を発揮しつつ、「国際社会において、名誉ある地位」（憲法前文）を占めるのに必要な行動の在り方が不断に問われることになる。我が国を見つめる国際社会の眼が一層厳しくなっていくであろう中で、我が国がこの課題に応じていくことができるかどうかは、我々がどのような統治能力を備えた政府を持てるかだけでなく、我々の住む社会がどれだけ独創性と活力に充ち、国際社会に向かってどのような価値体系を発信できるかにかかっている。国際社会は、決して所与の秩序ではない。既に触れた一連の諸改革は、ひとり国内的課題に関わるだけでなく、多様な価値観を持つ人々が有意的に共生することのできる自由かつ公正な国際社会の形成に向けて我々がいかに積極的に寄与するかという希求にも関わっている。

このようにして21世紀において我々が築き上げようとするもの、それは、個人の尊重を基礎に独創性と活力に充ち、国際社会の発展に寄与する、開かれた社会である。

## 第2 21世紀の我が国社会において司法に期待される役割

### 1. 司法の役割

法の支配の理念に基づき、すべての当事者を対等の地位に置き、公平な第三者が適正かつ透明な手続により公正な法的ルール・原理に基づいて判断を示す司法部門が、政治部門と並んで、「公共性の空間」を支える柱とならなければならない。

司法は、具体的事件・争訟を契機に、法の正しい解釈・適用を通じて当該事件・争訟を適正に解決して、違法行為の是正や被害を受けた者の権利救済を行い、あるいは公正な手続の下で適正かつ迅速に刑罰権を実現して、ルール違反に対する的確に対処する役割を担い、これを通じて法の維持・形成を図ることが期待されている。したがって、司法機能は公共的価値の実現という側面を有しており、裁判所（司法部門）は、多数決原理を背景に政策をまとめ、最終的に法律という形で将来に向かって規範を定立し執行することを通じて秩序形成を図ろうとする国会、内閣（政治部門）と並んで、「公共性の空間」を支える柱として位置付けられる。

法の下ではいかなる者も平等・対等であるという法の支配の理念は、すべての国民を平等・対等の地位に置き、公平な第三者が適正な手続を経て公正かつ透明な法的ルール・原理に基づいて判断を示すという司法の在り方において最も顕著に現れていると言える。それは、ただ一人の声であっても、真摯に語られる正義の言葉には、真剣に耳が傾けられなければならない、そのことは、我々国民一人ひとりにとって、かけがえのない人生を懸命に生きる一個の人間とし

での尊厳と誇りに関わる問題であるという、憲法の最も基礎的原理である個人の尊重原理に直接つらなるものである。

身体にたとえて、政治部門が心臓と動脈に当たるとすれば、司法部門は静脈に当たると言えよう。既に触れた政治改革、行政改革等の一連の改革は、いわば心臓と動脈の余分な附着物を取り除き、血液が勢いよく流れるよう、その機能の回復・強化を図ろうとするものである。この比喩によるならば、司法改革は、従前の静脈が過小でなかったかに根本的反省を加え、21世紀のあるべき「この国のかたち」として、その規模及び機能を拡大・強化し、身体の調和と強健化を図ろうとするものであると言えよう。

憲法は、国会、内閣と並んで、裁判所を三権分立ないし抑制・均衡システムの一翼を担うにふさわしいものとすべく、民事事件、刑事事件についての裁判権のほか行政事件の裁判権をも司法権に含ませ、更に違憲立法審査権を裁判所に付与した(第81条)。裁判所は、これらの権限の行使を通じて、国民の権利・自由の保障を最終的に担保し、憲法を頂点とする法秩序を維持することを期待されたのである。裁判所がこの期待に応えてきたかについては、必ずしも十分なものではなかったという評価も少なくない。前記のように、静脈の規模及び機能の拡大・強化を図る必要があるという場合、その中に、立法・行政に対する司法のチェック機能の充実・強化の必要ということが含まれていることを強調しておかなければならない。

行政に対する司法のチェック機能については、これを充実・強化し、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。このことは個別の行政過程への不当な政治的圧力を阻止し、厳正な法律執行を確保しつつ、内閣が戦略性、総合性、機動性をもって内外の諸課題に積極果敢に取り組むという行政府本来の機能を十分に発揮させるためにも重要である。

違憲立法審査制度については、この制度が必ずしも十分に機能しないところがあったとすれば、種々の背景事情が考えられるが、違憲立法審査権行使の終審裁判所である最高裁判所が極めて多くの上告事件を抱え、例えばアメリカ連邦最高裁判所と違って、憲法問題に取り組む態勢をとりにくいという事情を指摘しえよう。上告事件数をどの程度絞り込めるか、大法廷と小法廷の関係を見直し、大法廷が主導権をとって憲法問題等重大事件に専念できる態勢がとれないか、等々が検討に値しよう。また、最高裁判所裁判官の選任等の在り方についても、工夫の余地があろう。

いずれにせよ、21世紀の我が国社会にあっては、司法の役割の重要性が飛躍的に増大する。国民が、容易に自らの権利・利益を確保、実現できるよう、そして、事前規制の廃止・緩和等に伴って、弱い立場の人が不当な不利益を受け

ることのないよう、国民の間で起きる様々な紛争が公正かつ透明な法的ルールの下で適正かつ迅速に解決される仕組みが整備されなければならない。21世紀社会の司法は、紛争の解決を通じて、予測可能で透明性が高く公正なルールを設定し、ルール違反を的確にチェックするとともに、権利・自由を侵害された者に対し適切かつ迅速な救済をもたらすものでなければならない。このことは、我が国の社会の足腰を鍛え、グローバル化への対応力の強化にも通じよう。

## 2. 法曹の役割

国民が自律的存在として、多様な社会生活関係を積極的に形成・維持し発展させていくためには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば「国民の社会生活上の医師」として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することが必要である。

制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。上記のような21世紀の我が国社会における司法の役割の増大に応じ、その担い手たる法曹（弁護士、検察官、裁判官）の果たすべき役割も、より多様で広くかつ重いものにならざるをえない。司法部門が政治部門とともに「公共性の空間」を支え、法の支配の貫徹する潤いのある自己責任社会を築いていくには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹の役割が格段と大きくなることは必定である。

国民が、自律的存在として主体的に社会生活関係を形成していくためには、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することができる法曹の協力を得ることが不可欠である。国民がその健康を保持する上で医師の存在が不可欠であるように、法曹はいわば「国民の社会生活上の医師」の役割を果たすべき存在である。

法曹が、個人や企業等の諸活動に関連する個々の問題について、法的助言を含む適切な法的サービスを提供することによりそれらの活動が法的ルールに従って行われるよう助力し、紛争の発生を未然に防止するとともに、更に紛争が発生した場合には、これについて法的ルールの下で適正・迅速かつ実効的な解決・救済を図ってその役割を果たすことへの期待は飛躍的に増大するであろう。

また、21世紀における国際社会において、我が国が通商国家、科学技術立国として生きようとするならば、内外のルール形成、運用の様々な場面での法曹の役割の重要性が一段と強く認識される。とりわけますます重要性の高まる知的財産権の保護をはじめ、高度な専門性を要する領域への的確な対応が求められるとともに、国際社会に対する貢献として、アジア等の発展途上国に対する法整備支援を引き続き推進していくことも求められよう。

21世紀における、以上のような役割を果たすためには、法曹が、法の支配の理念を共有しながら、今まで以上に厚い層をなして社会に存在し、相互の信頼

と一体感を基礎としつつ、それぞれの固有の役割に対する自覚をもって、国家社会の様々な分野で幅広く活躍することが、強く求められる。

### 3. 国民の役割

統治主体・権利主体である国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えなければならない。

司法がその求められている役割をいかに遂行するためには、国民の広い支持と理解が必要である。政治改革・行政改革等を通じて政治部門の統治能力の質が向上するに伴い、政治部門の国民に対する説明責任も重くなる。同様に、司法部門も、司法権の独立に意を用いつつも、国民に対する説明責任の要請に応え、国民的基盤を確立しなければならない。司法は、その行動が、国民にとって、見えやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものであって、初めてその役割を十全に果たすことができるのである。

司法が国民的基盤を確保するためには、法曹が、国民から信頼を得ていなければならない。信頼の源は、法曹が、開かれた姿勢をもって、国民の期待に応える司法の在り方を自覚的に作り上げていくことにある。法曹は、国民に対する説明責任の重みと、国民にとってより良い司法を確立する高度の責任を自覚しつつ、進んでこれらを果たしていかななければならない。

そのために、法曹は、不断に自らの質を高めながら、プロフェッションとして国民との豊かなコミュニケーションを確保する中で、良き社会の形成に向けての国民の主体的・自律的な営みに貢献しなければならない。他方、国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、司法を支えていくことが求められる。21世紀のこの国の発展を支える基盤は、究極において、統治主体・権利主体である我々国民一人ひとりの創造的な活力と自由な個性の展開、そして他者への共感に深く根ざした責任感において他にないのであり、そのことは司法との関係でも妥当することを銘記すべきであろう。

## 第3 21世紀の司法制度の姿

### 1. 司法制度改革の三つの柱

当審議会が本意見で提起する諸改革は、内外の社会経済情勢が大きく変容している中で、我が国において司法の役割の重要性が増大していることを踏まえ、司法制度の機能を充実強化することが緊要な課題であることにかんがみ、次の三点を基本的な方針として、各般の施策を講じることにより、我が国の司法がその役割を十全に果たすことができるようにし、もって自由かつ公正な社会の

形成に資することを目標として行われるべきものである。

第一に、「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする。

第二に、「司法制度を支える法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する。

第三に、「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める。

## 2. 21世紀の司法制度の姿

(1) 国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備） 国民にとって、より利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのある司法とするため、国民の司法へのアクセスを拡充するとともに、より公正で、適正かつ迅速な審理を行い、実効的な事件の解決を可能とする制度を構築する。

民事司法については、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、多様なニーズに応じた適正・迅速かつ実効的な救済が得られるような制度の改革が必要である。

まず、訴訟事件について、利用者が適正・迅速かつ実効的な救済が得られるよう、審理の内容を充実させて、現在の審理期間をおおむね半減することを目標とする。そのために、審理計画を定めるための協議を義務付けて計画審理を推進し、証拠収集手続を拡充するとともに、専門的知見を要する事件について、鑑定制度の改善を図るほか、専門家が訴訟手続へ参加する新たな制度を導入する。特に、知的財産権関係訴訟については、東京・大阪両地方裁判所の専門部の処理体制を一層強化し、実質的に特許裁判所として機能させる。個別労使関係事件を中心に増加が顕著となっている労働関係事件についても、労働調停を導入するなど対応強化のための方策を講じる。家庭裁判所・簡易裁判所については、管轄の見直しを含め、その機能の充実を図る。また、権利実現の実効性を確保するため、民事執行制度改善のための新たな方策を導入する。そして、司法へのアクセスを拡充するため、利用者の費用負担の軽減、民事法律扶助の拡充、司法に関する総合的な情報提供を行うアクセス・ポイントの充実等を図る。さらに、国民が、訴訟手続以外にも、それぞれのニーズに応じて多様な紛争解決手段を選択できるよう、裁判外紛争解決手段（ADR：Alternative Dispute Resolution の略）の拡充・活性化を図る。

さらに、三権分立ないし抑制・均衡システムの中で、従前にもまして司法の果たすべき役割が一層重要となることを踏まえ、司法の行政に対するチェック機能の強化を図る必要がある。

刑事司法については、新たな時代・社会の状況の中で、国民の信頼を得なが

ら、その使命（適正手続の保障の下、事案の真相を明らかにし、適正かつ迅速な刑罰権の実現を図ること）を一層適切に果たしうるような制度の改革が必要である。

まず、裁判内容に国民の健全な社会常識を一層反映させるため、一定の重大事件につき、一般の国民が裁判官と共に裁判内容の決定に参加する制度を新たに導入する。また、裁判の充実・迅速化を図るため、争点整理の充実とそれに資する証拠開示の拡充の観点から、新たな準備手続の創設と証拠開示に関するルールを明確化するとともに、公判の連日的開廷を原則化する。そして、刑事司法の公正さの確保の観点から、被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利を実効的に担保するため、これらの者に対する公的弁護制度を確立する。公訴提起の在り方については、検察官による一層適正な権限行使を求めるとともに、民意をより直截に反映させるため、検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入する。さらに、被疑者の取調べの適正さを確保するため、取調べ状況等を書面により記録することを義務付ける制度を導入する。

## (2) 司法制度を支える法曹の在り方（人的基盤の拡充）

高度の専門的な法的知識を有することはもとより、幅広い教養と豊かな人間性を基礎に十分な職業倫理を身に付け、社会の様々な分野において厚い層をなして活躍する法曹を獲得する。

今後の社会・経済の進展に伴い、法曹に対する需要は、量的に増大するとともに、質的にも一層多様化・高度化していくことが予想される。現在の我が国の法曹を見ると、いずれの面においても、社会の法的需要に十分対応できているとは言い難い状況にあり、前記の種々の制度改革を実りある形で実現する上でも、その直接の担い手となる法曹の質・量を大幅に拡充することは不可欠である。

法曹人口については、平成 16（2004）年には現行司法試験合格者数 1,500 人を達成した上、新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人にまで増加させることを目指す。

法曹養成制度については、21 世紀の司法を担うにふさわしい質の法曹を確保するため、司法試験という「点」による選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を整備することとし、その中核として、法曹養成に特化した大学院（以下、「法科大学院」と言う。）を設ける。

弁護士制度については、社会のニーズを踏まえ、法律相談活動の充実、弁護

士報酬の透明化・合理化、専門性強化を含む弁護士執務態勢の強化等により、国民の弁護士へのアクセスを拡充するほか、綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化など弁護士倫理の徹底・向上を図るための方策を講じる。

検察官制度については、検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、検事を一般の国民の意識等を学ぶことができる場所で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直しなど検察官の意識改革のための方策等を講じる。また、検察庁の運営に国民の声を反映することのできる仕組みを整備する。

裁判官制度については、国民が求める裁判官を安定的に確保していくことを目指し、判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みの整備を始めとする判事補制度の改革や弁護士任官の推進など給源の多様化・多元化のための方策を講じるとともに、国民の意思を反映しうる機関が裁判官の指名過程に関与する制度の整備や人事評価について透明性・客観性を確保するための仕組みの整備等を行う。

### (3) 国民的基盤の確立（国民の司法参加）

国民は、一定の訴訟手続への参加を始め各種の関与を通じて司法への理解を深め、これを支える。

司法の国民的基盤を更に強固なものとして確立すべく、国民の司法参加を拡充するための方策を講じる。

司法の中核をなす訴訟手続への新たな参加制度として、刑事訴訟事件の一部を対象に、広く一般の国民が、裁判官と共に、責任を分担しつつ協働し、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る。民事訴訟手続については、専門的知見を要する事件を対象に、専門家が裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする制度を導入する。また、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与すること、人事訴訟の移管に伴う家庭裁判所の機能の充実の一環として参与員制度を拡充することなど、既存の参加制度についても拡充する。さらに、裁判官任命手続へ国民の意思を反映させる制度や、裁判所、検察庁、弁護士会の運営等について国民の意思をより反映させる仕組みを導入する。基本法制の整備など分かりやすい司法の実現、司法教育の充実、司法に関する情報公開の推進等、こうした司法参加を実効あらしめるための条件整備を進める。

### 3. 21世紀の司法制度の実現に向けて

このような21世紀の司法制度を実現するために、当審議会は、これまでの調

査審議を踏まえ、以下、「国民の期待に応える司法制度」、「司法制度を支える法曹の在り方」、「国民的基盤の確立」とに分けてその改革の具体的方策やその方向性などを詳述する。

これら司法制度に関わる多岐にわたる改革は、相互に有機的に関連しており、その全面的で統一的な具体化と実行を必要としている。加えて、冒頭で述べたように、司法制度改革そのものも、先行して進められてきた政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の一連の改革と有機的に関連するものであり、実際、これら諸改革において、司法制度の抜本的改革の必要が説かれてきたところである。例えば、中央省庁等の再編を導いた、行政改革会議の最終報告（平成9年12月3日）は、「内閣機能強化に当たっての留意事項」として、権力分立ないし抑制・均衡のシステムへの適正な配慮を伴わなければならない、「『法の支配』の拡充発展を図るための積極的措置を講ずる必要がある」と説くとともに、

「この『法の支配』こそ、わが国が、規制緩和を推進し、行政の不透明な事前規制を廃して事後監視・救済型社会への転換を図り、国際社会の信頼を得て繁栄を追求していく上でも、欠かすことのできない基盤をなすものである。政府においても、司法の人的及び制度的基盤の整備に向けての本格的検討を早急に開始する必要がある。」

と述べている。

政府におかれては、今般の司法制度改革の意義及び重要性を踏まえ、本改革の早期かつ確実な実現に向け、内閣を挙げ、本格的に取り組まれることを期待する。本改革の実現には、これに必要とされる人員・予算の確保が不可欠であり、厳しい財政事情の中にあって相当程度の負担を伴うものであるが、政府におかれては、これまでの経緯にとらわれることなく、真にこれらの諸改革を実現しうる方策をもって、大胆かつ積極的な措置を講じられるよう、強く要望する次第である。

## II 国民の期待に応える司法制度

国民が司法制度に期待するものは端的に何かと言えば、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、多様なニーズに応じて充実・迅速かつ実効的な司法救済を得られるということ、及び公正な手続を通じて犯罪の検挙・処罰が的確かつ適正・迅速に行われることにより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。民事司法、刑事司法を通じ、21世紀において我が国の置かれる時代環境を視野に入れつつ、法の支配の理念を機軸として、こうした国民の期待に応えうる司法の制度的基盤の整備を、後述する人的基盤の拡充（後記Ⅲ「司法制度を支える法曹の在り方」）、国民的基盤の確立（後記Ⅳ）と相まって、強力に推し進める必要がある。

## 第1 民事司法制度の改革

民事裁判制度については、まず、適正・迅速かつ実効的な司法救済という視点からは、民事裁判を充実・迅速化すること、今後ますます増加することが予想される知的財産権に関する訴訟など専門的知見を要する事件、労働関係事件への対応を強化すること、家庭裁判所・簡易裁判所の機能を充実させること、裁判の結果が確実に執行されるよう民事執行制度を強化することなどが課題となる。

また、裁判所へのアクセスは、後述する弁護士へのアクセスと相まって、司法へのアクセスという課題の中核に位置する。平成8年法律第109号として制定され平成10年に施行された民事訴訟法（以下、「新民事訴訟法」と言う。）により、少額訴訟の導入等、裁判所へのアクセスを容易にする工夫がなされてきたが、なお、利用者の費用負担の軽減、民事法律扶助の拡充、利用相談窓口の充実等裁判所の利便性の向上、被害救済の実効化等、裁判所へのアクセスの拡充のための課題は少なくない。

そして、ニーズに応じて多様な紛争解決手段を選択できるようにするためには、裁判外の紛争解決手段(ADR)についても、その拡充・活性化を図ることが課題である。

さらに、憲法が規定する三権分立ないし抑制・均衡システムの中で、従前にもまして司法の果たすべき役割が一層重要となることを踏まえ、司法の行政に対するチェック機能の強化を図る必要がある。

### 1. 民事裁判の充実・迅速化

民事訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、以下の方策等を実施すべきである。

- 原則として全事件について審理計画を定めるための協議をすることを義務付け、計画審理を一層推進すべきである。
- 訴えの提起前の時期を含め当事者が早期に証拠を収集するための手段を拡充すべきである。

民事裁判については、国民に利用しやすく、分かりやすいものとするために、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ための工夫がなされ、また、審理の充実・迅速化を図るための様々な工夫が施されてきた。そのような審理の充実・迅速化を図る方策としては、例えば、争点及び証拠の整理手続の整備、集中証拠調べの規定の新設、釈明制度の改正、随時提出主義から適時提出主義への転換、証拠収集手続の拡充（文書提出命令の拡充、当事者照会制度の導入等。なお、公文書提出命令に関する改正法案は第151回国会〈平成13年〉に提出済み）などを挙げることができる。また、民事訴訟規則では、進行協議期日の新設のほか、大規模訴訟につき審理計画を定めるための協議を義務付けている。

この結果、民事訴訟の審理期間は全体として短縮されてきており、地方裁判所第一審民事訴訟事件全体の平均審理期間について見ると、9.2か月（平成11年）である。しかし、事実関係に争いがあることなどから証人尋問など人証調べを行った事件の平均審理期間について見ると、20.5か月（平成11年）に及んでいる。

国民の期待に応えるためには、なお一層の審理の充実を図り、民事訴訟事件全体（人証調べ事件に限る。）の審理期間（平成11年で20.5か月）をおおむね半減することを目標として、以下の諸方策を実施すべきである。

#### (1) 計画審理の推進

原則として全事件について審理計画を定めるための協議をすることを義務付け、手続の早い段階で、裁判所と両当事者との協議に基づき、審理の終期を見通した審理計画を定め、それに従って審理を実施するという計画審理を一層推進すべきである。

#### (2) 証拠収集手続の拡充

訴えの提起前の時期を含め当事者が早期に証拠を収集するための手段を拡充すべきである。そのため、ドイツ法上の独立証拠調べ（訴え提起前においても、法的利益がある限り、証拠保全の目的を要件とすることなく、一定の事項につき「書面による鑑定」を求めうる制度）、相手方に提訴を予告する通知をした場合に一定の証拠収集方法を利用できるようにする制度を含め、新たな方策を検討し、導入すべきである。その際、証拠の所持者の側の権利の確保や濫用に伴う弊害のおそれにも配慮する必要がある。

#### (3) 人的基盤の拡充

審理の充実を図りながら民事訴訟事件の審理期間を半減するためには、法曹の人的基盤を拡充することによって、期日の間隔を短縮すること等が必要とな

る。そのために、弁護士人口を大幅に増加させること、弁護士事務所の法人化・共同化を進めることなどにより、弁護士の執務態勢を充実強化するとともに、裁判官及び裁判所関係職員の大幅増員等裁判所の人的体制を充実強化すべきである。

なお、簡易な訴訟を迅速に処理するとともに、裁判所の限られた人的・物的資源を複雑、高度な事件に集中させ、全体としての効率性を高めるとの観点から、地方裁判所において、訴額等を基準として通常の訴訟手続とは別に簡易迅速な処理を可能にする裁判手続を導入すべきであるか否かについては、将来の課題として引き続き検討すべきである。

## 2. 専門的知見を要する事件への対応強化

専門的知見を要する事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、民事裁判の充実・迅速化に関する方策に加え、以下の方策等を実施すべきである。

- 各種専門領域における非法曹の専門家が、専門委員として、その分野の専門技術的見地から、裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする新たな訴訟手続への参加制度（専門委員制度）については、裁判所の中立・公平性を確保することなどに十分配慮しつつ、それぞれの専門性の種類に応じて個別に導入の在り方を検討すべきである。
- 鑑定制度を改善すべきである。
- 法曹の専門性を強化すべきである。

科学技術の革新、社会・経済関係の高度化・国際化に伴って、民事紛争のうちでも、その解決のために専門的知見を要する事件（知的財産権関係事件、医事関係事件、建築関係事件、金融関係事件等）が、増加の一途をたどっている。これらの紛争に関わる民事訴訟においては、専門家の適切な協力を得られなければ、適正な判断を下すことができないばかりか、往々にして手続の遅滞を生じる。医事関係訴訟事件（民事通常第一審）について見ると、平均審理期間は34.6か月（平成11年。概数）であり、他の事件に比して極端に長くなっているのが実情である。様々な形態による専門家の紛争解決手続への関与を確保し、充実した審理と迅速な手続をもって、これらの事件に対処し、国民が実効的な司法救済を得られるようにすることは、現代の民事司法の重要かつ喫緊の課題である。

そこで、専門的知見を要する事件についても、審理期間（医事関係訴訟事件については、平成11年で34.6か月）をおおむね半減することを目標として、民

事裁判の充実・迅速化に関して述べた、計画審理の推進、証拠収集手続の拡充等に加え、以下の諸方策を実施すべきである。これらの諸方策を円滑に実施に移すことに加え、医事・建築関係紛争の予防、事件の適正・迅速な解決を実現していくためには、関係機関（関係省庁、裁判所を含む。）の協力・連携が不可欠であり、今後、これを一層強化することが望まれる。

#### (1) 専門委員制度の導入

現行法上、訴訟手続において専門家を活用する方策としては、鑑定、裁判所調査官の制度があるに過ぎず、専門家関与の形態は限定的である。専門的知見を要する訴訟では、手続の早い段階から専門家の関与を得ることが望ましい。そこで、各種専門領域における非法曹の専門家が、専門委員として、その分野の専門技術的見地から、裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする新たな訴訟手続への参加制度（専門委員制度；具体的には、例えば、争点整理のサポート、和解の担当・補助、専門的知見を要する問題点に関する調査・意見陳述、証拠調べへの関与）について、選任方法や手続への関与の在り方等で裁判所の中立・公平性を損なうことのないよう十分配慮しつつ（例えば、手続を透明化するなど）、それぞれの専門性の種類に応じて個別に導入の在り方を検討すべきである。

なお、医事関係事件への導入については、患者側・医師側の双方から見て、公正・中立といえる専門家を確保できるのか、専門委員が裁判官の心証形成過程に不透明な形で影響を及ぼすのではないかなどという問題点が指摘されていることを十分踏まえて検討する必要がある。

#### (2) 鑑定制度の改善

専門的知見を要する訴訟の充実・迅速化を図るには、伝統的制度である鑑定の活用が不可欠であるが、実務上その事件に適切な鑑定人を見だし、鑑定を引き受けてもらうことが困難であると言われる。また、鑑定を引き受けてもらえたとしても、鑑定に長期間を要し、それがしばしば訴訟の遅延の原因となっている。そこで、鑑定人名簿の整備、専門家団体との連携、最高裁判所において準備を進めている医事関係訴訟委員会、建築関係訴訟委員会の新設など、鑑定人選任プロセスを円滑化することを含め、鑑定制度を改善すべきである。

#### (3) 法曹の専門性強化

以上のような専門家の活用に加え、法曹の専門性を強化すべきである。具体的には、弁護士事務所の法人化・共同化、裁判所における専門部・集中部の拡充、法曹養成制度の改革、法曹の継続教育の充実を進めるべきである。

### 3. 知的財産権関係事件への総合的な対応強化

- 知的財産権関係訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、民事裁判の充実・迅速化に関する方策に加え、以下の方策等を実施すべきである。
  - 東京・大阪両地方裁判所の専門部を実質的に「特許裁判所」として機能させるため、専門性が強化された裁判官や技術専門家である裁判所調査官の集中的投入、専門委員制度の導入、特許権及び実用新案権等に関する訴訟事件について東京・大阪両地方裁判所への専属管轄化などにより、裁判所の専門的処理体制を一層強化すべきである。
  - 弁理士の特許権等の侵害訴訟代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。
  - 法曹の専門性を強化すべきである。
- 日本知的財産仲裁センターや特許庁（判定制度）等のADRを拡充・活性化し、訴訟との連携を図るべきである。

#### (1) 総合的な対応強化の必要性

前記のとおり、専門的知見を要する事件について、充実した審理と迅速な手続をもって対処することは、現代の民事司法の重要かつ喫緊の課題である。とりわけ、知的財産権関係訴訟事件の充実・迅速化については、各国とも知的財産をめぐる国際的戦略の一部として位置付け、これを推進するための各種方策を講じているところであり、我が国としても、こうした動向を踏まえ、政府全体として取り組むべき最重要課題の一つとしてこの問題を位置付ける必要がある。

かねて、東京・大阪両地方裁判所は、知的財産権関係事件の専門性にかんがみ、それぞれ専門部を設け、この種の事件の処理に精通した裁判官、技術専門家である裁判所調査官を配置して、専門的処理体制を整備してきたが、近時の知的財産権関係訴訟事件の増加に伴い（地方裁判所民事通常第一審新受件数は平成元年の331件から平成11年には642件に増加）、更にその専門的処理体制を拡充してきた（なお、東京・大阪両高等裁判所においても、専門的処理体制がとられている。）。このような裁判所の体制強化等の結果、平均審理期間も短縮されてきている（地方裁判所民事通常第一審既済事件を見ると、平成元年の29.2か月から平成11年には23.1か月に短縮）。特に、専門的処理体制を拡充してきた東京・大阪両地方裁判所の平均審理期間は、他の地方裁判所に比べて短い上、その短縮傾向は顕著である（東京・大阪において、弁護士の専門化が

進んでいるということも一因であろう。)

また、新民事訴訟法が、知的財産権関係訴訟事件のうち、特許権、実用新案権等に関する事件について、東京・大阪両地方裁判所にいわゆる競合管轄を認めた結果、これらの訴訟の新受事件の大半は両地方裁判所へ提起されるようになってきている（特許権については新民事訴訟法施行前の平成9年の66.9%から平成11年で84.3%、12年には87.5%に増加。実用新案権については平成9年の47.1%から平成11年で63.9%、12年には81.4%に増加。ただし、平成12年の数値はいずれも概数）。

特許侵害紛争に関しては、権利侵害に対する救済措置の拡充等のために、平成10、11年に特許法を改正し、侵害額の算定方式の見直し、計算鑑定人制度の導入等の損害賠償制度の改革を図るとともに、侵害行為の立証を容易にするため、文書提出命令の拡充、積極否認の特則の新設等の措置を講じたところである。しかしながら、権利者が相手方の対象物件又は方法を特定し、侵害行為があった旨を立証することは依然として困難であるとの指摘がなされており、更なる証拠収集手続の改善の必要性も指摘されている。

## (2) 総合的な対応強化の具体的方策

このような取組を踏まえ、知的財産権関係事件訴訟の更なる充実・迅速化を図るため、訴訟手続に関する制度的整備と併せて、裁判所の執務体制の整備・強化、専門化した裁判官、弁護士等の人材の育成・増強など、知的財産権関係事件に関わる人的基盤の強化等を図っていかなければならない。

具体的には、知的財産権関係訴訟事件の審理期間（平成11年で23.1か月）をおおむね半減することを目標として、民事裁判の充実・迅速化に関して述べた、計画審理の推進、証拠収集手続の拡充等に加え、以下の方策等を実施すべきである。

- 専門性が強化された裁判官や技術専門家である裁判所調査官の集中的投入、先端的技術的分野にも対応しうる専門委員制度の導入、特許権及び実用新案権等に関する訴訟事件について、上記のような知的財産権関係訴訟の現状を踏まえた、東京・大阪両地方裁判所への専属管轄化（ただし、これによって当事者の利益を害する特段の事情がある場合には、他の裁判所でも処理することを可能とすべきである。）などにより、東京・大阪両地方裁判所の専門部の専門的処理体制を一層強化すべきである。これによって、両地方裁判所の専門部が実質的に「特許裁判所」として機能することになる。なお、東京・大阪両高等裁判所の専門的処理体制の強化の方策についても検討を加え、必要な措置を講じるべきである。

- 技術的知見を有する弁理士の専門性をも活用するため、弁理士の特許権等の侵害訴訟代理権（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。
- 法曹の専門性を強化すべきである。

また、知的財産権をめぐる紛争の適正・迅速な処理のためには、訴訟手続によらない柔軟な解決を可能にすることも必要であり、日本知的財産仲裁センター（旧工業所有権仲裁センター）や特許庁（判定制度）等のADRを拡充・活性化するとともに、裁判所が事案に応じて専門性を有するADR機関に手続の全部又は一部を付することのできる手続の整備など訴訟との連携を強化すべきである。

以上のような諸方策を円滑に実施に移し、さらには、今後、知的財産権をめぐる紛争解決に関する利用者のニーズ等に的確に対応し、紛争の予防、事件の適正・迅速な解決を実現していくためには、関係機関（関係省庁、裁判所を含む。）による連携を一層強化することが望まれる。

#### 4. 労働関係事件への総合的な対応強化

- 労働関係訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、民事裁判の充実・迅速化に関する方策、法曹の専門性を強化するための方策等を実施すべきである。
- 労働関係事件に関し、民事調停の特別な類型として、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する労働調停を導入すべきである。
- 労働委員会の救済命令に対する司法審査の在り方、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する裁判制度の導入の当否、労働関係事件固有の訴訟手続の整備の要否について、早急に検討を開始すべきである。

近年、社会経済情勢の変化に伴い、企業組織の再編や企業の人事労務管理の個別化の進展等を背景として、個別労使関係事件を中心に、労働関係訴訟事件は急増している（地方裁判所通常第一審新受事件数は平成元年の640件から平成11年の1802件に増加）が、これを大幅に上回る件数の相談が、労政事務所、労働基準監督署等の行政機関に持ち込まれている。

労働関係事件については、雇用・労使関係の制度や慣行等について、各職場、企業、あるいは各種産業の実情に基づき判断することが求められ、これを適正・

迅速に処理するためには、科学・技術的専門的知見とは異なる意味で、そのような制度や慣行等についての専門的知見が必要となる。また、労働関係事件は、労働者の生活の基盤に直接の影響を及ぼすものであり、一般の事件に比し、特に迅速な解決が望まれる。ヨーロッパ諸国では、このような点をも踏まえ、労働関係事件についていわゆる労働参審制を含む特別の紛争解決手続を採用しており、実際に相当の機能を果たしている。

我が国においてもこのような労働関係事件の専門性、事件動向等を踏まえ、訴訟手続に限らず、簡易・迅速・柔軟な解決が可能なADRも含め、労働関係事件の適正・迅速な処理のための方策を総合的に検討する必要がある。

まず、労働関係訴訟事件（人証調べを行った事件に限る。）の審理期間をおおむね半減することを目標として、既に述べた、法曹の専門性強化、計画審理の推進、証拠収集手続の拡充等を図るべきである。

ADRについては、民事調停の特別な類型として、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する労働調停（制度設計に当たっては、(i)申立人の住所地での申立てを可能とすること、(ii)訴訟手続との連携を強化すること、(iii)調停の成立を促進するための仕組みを設けること等について、他の紛争解決手段との関係をも考慮し、検討すべきである。）を導入すべきである（なお、新たな個別労使関係事件の処理システムの設置を内容とする「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律案」が第151回国会〈平成13年〉に提出されているが、これと併せて、労働調停制度を導入し、多様な解決ルートを整備することは意義のあることである。）。

以上のような諸方策を円滑に実施に移すことに加え、労働関係紛争の予防、事件の適正・迅速な解決を実現していくためには、関係機関（関係省庁、裁判所を含む。）の協力・連携が不可欠であり、今後、これを一層強化することが望まれる。

特に、不当労働行為に対する労働委員会の救済命令に対し、使用者が取消しの訴えを提起する場合に生じうるいわゆる「事実上の5審制」の解消など、労働委員会の救済命令に対する司法審査の在り方については、労働委員会の在り方を含め、早急に検討を開始すべきである。また、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する裁判制度（ヨーロッパ諸国で採用されている労働参審制を含む。）の導入の当否、労働関係事件固有の訴訟手続の整備の要否についても、ADRとの関係整理等も含め、早急に検討を開始すべきである。

## 5. 家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実

### (1) 人事訴訟等の家庭裁判所への一本化

離婚など家庭関係事件（人事訴訟等）を家庭裁判所の管轄へ移管し、離婚訴訟等への参与員制度の導入など体制を整備すべきである。

家庭関係事件のうち、離婚、婚姻の取消し、子の認知などのいわゆる人事訴訟事件については、訴えの提起に先立ち、原則として、まず、家庭裁判所に家事調停の申立てをし、調停によって紛争の解決を図るべきものとされている。家事調停が不成立に終わり、改めて訴訟によって解決しようとするときは、地方裁判所に訴えを提起すべきものとされている。このため、一つの家庭関係事件の解決が、家庭裁判所の調停手続と地方裁判所の人事訴訟手続とに分断され、手続間の連携も図られていない。

また、家庭関係事件のうち、人事訴訟事件以外の、離婚の際の財産分与、子の監護者の指定・養育費の負担、婚姻費用の分担に関する争いなどは、家事審判手続により家庭裁判所が審理・裁判するものとされている。しかし、それらの中の一部のものは、離婚訴訟に付随している限り、地方裁判所において審理・裁判することもできるとされるなど、家庭裁判所と地方裁判所の管轄の配分は、著しく煩雑で、利用者たる国民に分かりにくい。

さらに、家庭裁判所には、家庭裁判所調査官が配置され、その専門的知見を活かした調査の結果が家庭裁判所での調停・審判を適切なものとするのに大きく貢献しているが、地方裁判所には、その種の機関がなく人事訴訟の審理・裁判に利用することができない。

このような状況を踏まえ、人事訴訟事件を、親子関係存在確認訴訟など解釈上人事訴訟に属するとされているものを含めて、家庭裁判所の管轄に移管すべきである。また、離婚の原因である事実など人事訴訟の訴えの原因である事実によって生じた損害賠償の請求についても、人事訴訟と併合される限り、家庭裁判所の管轄とすべきである。以上のほか、人事訴訟事件以外の家庭関係事件で、家庭裁判所の管轄に移管すべきものの有無、範囲についても、検討すべきである。

これに伴い、科学調査の専門的知見を有する家庭裁判所調査官等を拡充するとともに、一般国民の良識をより反映させる観点から、家庭裁判所における参与員制度を拡充し、離婚訴訟等の審理に関与し、証人等に対する質問、審理の結果に対する意見の陳述を認めるなど所要の態勢を整備すべきである。また、人事訴訟事件に適用される人事訴訟手続法（明治31年法律第13号）につき、その口語・平仮名化を含め全面的に見直すべきである。

## (2) 調停委員、司法委員、参与員への多様な人材の確保等

民事・家事調停委員、司法委員及び参与員について、その選任方法の見直しを含め、年齢、職業、知識経験等において多様な人材を確保するための方策を講じるべきである。

簡易裁判所における司法委員制度・民事調停制度、家庭裁判所における家事調停制度・参与員制度は、訴訟・家事審判・調停手続に法曹以外の国民が関与しうるという意味で、国民が司法へ参加する制度の一つとして位置付けることができる。

これらの制度を更に充実させ、幅広く国民各層から適任者を得る見地から、委員の選任方法の見直しを含め、年齢、職業、知識経験等において多様な人材を確保するための方策を講じるべきである。調停委員に関しては、地方裁判所の民事調停委員についても同様である。

### (3) 簡易裁判所の管轄拡大、少額訴訟手続の上限の大幅引上げ

- 簡易裁判所の事物管轄については、経済指標の動向等を考慮し、訴額の上限を引き上げるべきである。
- 少額訴訟手続の訴額の上限を大幅に引き上げるべきである。

簡易裁判所の事物管轄は、訴額が90万円を超えない事件とされており、また、より簡易迅速な手続である少額訴訟手続の対象となるのは、そのうち訴額が30万円以下の金銭請求事件とされている。

簡易裁判所の事物管轄を定める訴額の上限が90万円と定められたのは、昭和57年の裁判所法改正によるが、軽微な事件を簡易迅速に解決することを目的とし、国民により身近な簡易裁判所の特質を十分に活かし、裁判所へのアクセスを容易にするとの観点から、簡易裁判所の事物管轄については、経済指標の動向等を考慮しつつ、その訴額の上限を引き上げるべきである。

また、新民事訴訟法によって創設された少額訴訟手続は、利用者から高い評価を受けており、国民がこの手続をより多く利用しうるようにする見地から、少額訴訟手続の対象事件の範囲については、それを定める訴額の上限を大幅に引き上げるべきである。

## 6. 民事執行制度の強化－権利実現の実効性確保－

- 民事執行制度を改善するための新たな方策、例えば、
  - 債務者の履行促進のための方策

- 債務者の財産を把握するための方策
- 占有屋等による不動産執行妨害への対策

などを導入すべきである。

- 家事審判・調停により定められた義務など少額定期給付債務の履行確保のための制度を整備すべきである。

金銭債権に基づく強制執行について直接強制のみを認めている現行法の下では、債権額が少ない場合に、強制執行によると、その債権額に不相応な時間と費用を要し、「費用倒れ」となる。また、金銭債権についての勝訴判決等を得ても、債務者がどのような財産を有するかが分からず、債務者が故意に所有財産を隠匿する等のために強制執行を行うことができない場合もある。不動産執行妨害の関係では、平成8年、平成10年の民事執行法の改正等により、濫用的な短期貸借に基づく不法占有者は、競売手続上、よりの確かつ迅速に排除することが可能となっている上、平成11年11月24日の最高裁判所大法廷判決が、抵当権の効力として、抵当不動産の不法占有者に対する妨害排除請求権の代位行使を認めるなど、抵当権者及び買受人がとりうる手段は広がっている。しかしながら、依然として短期貸借の濫用と認められる事例や、いわゆる占有屋による執行妨害の事例などが指摘されている。

このような問題点等を踏まえ、権利実現の実効性を確保するという見地から、債務者の履行促進のための方策、債務者の財産を把握するための方策、占有屋等による不動産執行妨害への対策など民事執行制度を改善するための新たな方策を導入すべきである。

また、家事事件に関する審判・調停により定められた義務（扶養料等）など少額定期給付債務についても、現行法上の方策によっては、その履行を確保するのに十分でないとの指摘がある。このような指摘を踏まえ、権利実現の実効性確保という見地から、家事審判・調停により定められた義務など少額定期給付債務の履行確保のための制度を整備すべきである。

さらに、民事執行事件の適正・迅速な処理のためには、裁判官及び民事執行に携わる裁判所関係職員の大幅増員等裁判所の人的体制を充実・強化すべきである。

## 7. 裁判所へのアクセスの拡充

### (1) 利用者の費用負担の軽減

## ア 提訴手数料

- 提訴手数料については、スライド制を維持しつつ、必要な範囲でその低額化を行うべきである。
- 簡易裁判所の少額訴訟事件の提訴手数料については、定額制の導入を含め検討を加え、必要な措置を講じるべきである。

国民が裁判所に訴えを提起するに際しては、提訴手数料（申立手数料）を納付しなければならないが、その手数料の額は、訴訟の目的の価額（訴額）に応じて順次加算して算出するいわゆるスライド制によって定められている。

現行のスライド制の下における提訴手数料は、案件によってはかなり高額になることもあることから、利用者の費用負担の軽減を図るため、提訴手数料については、スライド制を維持しつつ、必要な範囲でその低額化を行うべきである。また、簡易裁判所の少額訴訟事件の提訴手数料については、国民がより利用しやすくするため、定額制の導入を含め検討を加え、必要な措置を講じるべきである。

## イ 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱い

勝訴しても弁護士報酬を相手方から回収できないため訴訟を回避せざるを得なかった当事者にも、その負担の公平化を図って訴訟を利用しやすくする見地から、一定の要件の下に弁護士報酬の一部を訴訟に必要な費用と認めて敗訴者に負担させることができる制度を導入すべきである。

この制度の設計に当たっては、上記の見地と反対に不当に訴えの提起を萎縮させないよう、これを一律に導入することなく、このような敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲及びその取扱いの在り方、敗訴者に負担させる場合に負担させるべき額の定め方等について検討すべきである。

訴訟当事者がその依頼した弁護士に支払う弁護士報酬は、敗訴当事者負担の適用対象となる訴訟費用に原則として含まれず、訴訟の勝敗に関わりなく、各自負担とされている（なお、判例により、不法な訴えに応ずるため弁護士に委任した場合、及び不法行為に基づく損害賠償請求権の行使のため弁護士に委任して訴えを提起することを余儀なくされた場合には、勝訴当事者が支払った弁護士報酬は、相当と認められる額の範囲で、損害の一部として相手方に請求できるものとされている。）。

弁護士報酬の一部を敗訴当事者に負担させることが訴訟の活用を促す場合も

あれば、逆に不当にこれを萎縮させる場合もある。弁護士報酬の敗訴者負担制度は、一律に導入すべきではない。このような基本的認識に基づき、勝訴しても弁護士報酬を相手方から回収できないため訴訟を回避せざるを得なかった当事者にも、その負担の公平化を図って訴訟を利用しやすくする見地から、一定の要件の下に弁護士報酬の一部を訴訟に必要な費用と認めて敗訴者に負担させることができる制度を導入すべきである。ただし、同時に、敗訴者に負担させる金額は、勝訴者が実際に弁護士に支払った報酬額と同額ではなく、そのうち訴訟に必要と認められる一部に相当しかつ当事者に予測可能な合理的な金額とすべきである。また、敗訴者負担制度が不当に訴えの提起を萎縮させるおそれのある場合には、このような敗訴者負担を適用すべきではないと考えられる。このような見地から、このような敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲及びその取扱いの在り方、敗訴者に負担させる場合に負担させるべき額の定め方等について検討すべきである。なお、この検討に当たっては、訴訟救助、法律扶助などの他の制度との関連や弁護士報酬の負担の在り方に関する国民の理解にも十分配慮すべきである。

#### ウ 訴訟費用額確定手続

訴訟費用額確定手続を簡素化すべきである。

民事訴訟に要した費用のうち、法が訴訟費用と定める範囲のものは、原則として訴訟の敗訴当事者が負担すべきものとされている。したがって、勝訴当事者は、その支出した訴訟費用の償還を敗訴当事者に請求しうるはずであるが、その手続が煩雑なため、実際にその請求をする例は少なく、結局、各自負担となっている。

このことは、結果として、勝訴当事者に不当に費用の負担を課していることになると考えられることから、訴訟費用額確定手続を簡素化すべきである。

#### エ 訴訟費用保険

訴訟費用保険の開発・普及に期待する。

いわゆる訴訟費用保険は、個人等があらかじめ保険料を払い込み、実際に法的紛争に巻き込まれた場合に、弁護士報酬を含む訴訟の費用等を保険金によって填補するものである。我が国では、主として自動車保険等の賠償責任保険の領域である程度普及しているにとどまるが、近時、日本弁護士連合会は、損害保険会社による訴訟費用保険の商品開発・普及等に一定の協力を行ってきたと

ころである。

国民の司法へのアクセスを容易にするための方策として、訴訟費用保険が普及することは有意義であり、引き続き、このような保険の開発・普及が進むことを期待する。

## (2) 民事法律扶助の拡充

民事法律扶助制度については、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について、更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである。

民事法律扶助制度の拡充については、民事法律扶助法（平成12年法律第55号）が、同年10月1日より施行されたことにより、法律上の根拠が与えられ、また国の責務として、その適正な運営を確保し、その健全な発展を図るべきものとされた。

しかし、欧米諸国と比べれば、民事法律扶助事業の対象事件の範囲、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さく、憲法第32条の「裁判を受ける権利」の実質的保障という観点からは、なお不十分と考えられる。また、刑事司法における被疑者・被告人の公的弁護制度の在り方（後記第2「刑事司法制度の改革」の2参照）との関連をも踏まえて、運営主体等についても総合的に検討する必要がある。

このような視点から、民事法律扶助制度については、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである。

## (3) 裁判所の利便性の向上

### ア 司法の利用相談窓口・情報提供

司法の利用相談窓口（アクセス・ポイント）を裁判所、弁護士会、地方公共団体等において充実させ、ホームページ等を活用したネットワーク化の促進により、各種の裁判外紛争解決手段（ADR）、法律相談、法律扶助制度を含む司法に関する総合的な情報提供を強化すべきである。

現在、裁判や裁判外の紛争解決手段（ADR）など紛争解決手続に関する総合的情報をワン・ストップで取得することができる相談窓口（アクセス・ポイント）が十分に用意されていない。

このため、裁判所、弁護士会、地方公共団体、ADR 機関などにおいては、現在、既に相談窓口を設置している場合には、その一層の充実に努めるべきであり、また、そのような窓口のない場合には、その早急な設置を図るべきである。また、ホームページ等を活用し、各窓口のネットワーク化・情報の共有を図るべきである。

具体策として、例えば、裁判所においては、自らの受付相談機能を拡充し、相談窓口において、裁判手続はもとより弁護士会の法律相談、法律扶助の仕組みのほか、ADR を含む司法に関する総合的な情報の提供を行うとともに、国民が地方公共団体など裁判所外の相談窓口に行っても、裁判所の受付相談に関する情報、裁判手続に関する情報を入手できるように所要の措置をとるべきである。弁護士会においても、同様の措置を講じるべきである。さらに、地方公共団体においても、消費生活センターなどの相談窓口で、上記のような司法に関する総合的な情報を提供し、あるいは弁護士会と提携して弁護士の紹介を行うなどの方策を実施することが期待される。

#### イ 裁判所等への情報通信技術 (IT) の導入

裁判所の訴訟手続（訴訟関係書類の電子的提出・交換を含む。）、事務処理、情報提供などの各側面での情報通信技術 (IT) の積極的導入を推進するため、最高裁判所は、情報通信技術を導入するための計画を策定・公表すべきである。

各裁判所においては、各裁判官・職員へのパソコンの配備、裁判部単位でのネットワークによる期日進行管理情報の共有や、不動産執行・破産・調停・支払督促などの分野における事件処理システムの開発・導入等を進めてきた。また、民事通常事件の受付から終局までを対象とする民事裁判事務処理システムの導入が開始されている。さらに、新民事訴訟法により、民事訴訟手続におけるテレビ会議システムの利用などの途が開かれ、活用されている。

しかしながら、現在の情報通信技術 (IT) の発展は目覚ましく、手続の効率化、迅速化及び利用者に対するサービスの増大という見地から、訴訟手続等における情報通信技術の積極的利用を一層推進する必要がある。このため、裁判所の訴訟手続、事務処理、情報提供などの各側面において、データベース、インターネット等の情報通信技術を更に積極的に導入し、活用すべきであり、インターネットによる訴訟関係書類の提出・交換などについても検討すべきである。このような見地から、最高裁判所は、今後の技術革新にも柔軟かつ積極的に対応していくよう、情報通信技術を導入するための計画を策定・更新し、公表していくべきである。

## ウ 夜間・休日サービス

現在、既に実施されている裁判所の夜間サービスについて、国民へ周知した上、この夜間サービスの拡大及び休日サービスの導入を積極的に検討すべきである。

裁判所における職務執行は、現在、令状事務等を除いて、法の定める休日には行われず、また、平日においても、一般に通常の勤務時間内において行われている。ただ、大都市部などの一部の家庭裁判所では、午後5時以後においても、各地の実情に応じて家事審判、家事調停、家事相談、事件の受付を行っており、また、東京、大阪等の簡易裁判所では、同様に、民事調停、受付相談を行っている。

このため、国民の裁判所へのアクセスを拡充する見地から、現行の夜間サービスについて、各裁判所において、国民への周知を積極的に行うべきである。さらに、夜間サービスを他の裁判所にまで拡大すること、訴訟事件についても夜間開廷、休日開廷を実施することについては、今後の利用動向等も見つつ、国民のニーズの程度などを把握した上で、関係者の負担（夜間に出頭を求められる相手方当事者や裁判所の職員の執務態勢など）に配慮しつつ、裁判所へのアクセス拡充の見地から積極的に検討すべきである。

## エ 裁判所の配置

裁判所の配置については、人口、交通事情、事件数等を考慮し、不断の見直しを加えていくべきである。

現在の簡易裁判所や地方・家庭裁判所支部の配置は、昭和62年の法改正及び平成元年の最高裁判所規則の改正により、統合・新設等の見直しが行われたものである。

これらの見直しは、将来の人口及びその動態、事件数の動向、管内面積、交通事情の変化などを考慮に入れて実施されたものであるが、今後とも、裁判所の利便性を確保する見地から、裁判所の配置について、上記の要素等を考慮しつつ、不断の見直しを加えていくべきである。

### (4) 被害救済の実効化

#### ア 損害賠償額の認定

損害賠償の額の認定については、全体的に見れば低額に過ぎるとの批判があることから、必要な制度上の検討を行うとともに、過去のいわゆる相場にとらわれることなく、引き続き事案に即した認定の在り方が望まれる。

我が国における不法行為に基づく損害賠償制度は、他人の違法な行為によって損害を受けた者がいる場合に、その被害者に生じた現実の損害（精神的損害を含む。）を金銭的に評価し、加害者にこれを賠償させることにより、被害者が被った不利益を補てんして、不法行為がなかったときの状態に回復させることを目的とするものと考えられている。

損害賠償の額の認定については、全体的に見れば低額に過ぎるとの批判があることから、必要な制度上の検討を行うとともに、過去のいわゆる相場にとらわれることなく、引き続き事案に即した認定の在り方が望まれる（なお、この点に関連し、新民事訴訟法において、損害額を立証することが極めて困難であるときには、裁判所の裁量により相当な損害額を認定することができるとして、当事者の立証負担の軽減を図ったところである。）。

ところで、米国など一部の国においては、特に悪性の強い行為をした加害者に対しては、将来における同様の行為を抑止する趣旨で、被害者の損害の補てんを超える賠償金の支払を命ずることができるとする懲罰的損害賠償制度を認めている。しかしながら、懲罰的損害賠償制度については、民事責任と刑事責任を峻別する我が国の法体系と適合しない等の指摘もあることから、将来の課題として引き続き検討すべきである。

#### イ 少額多数被害への対応

団体訴権の導入、導入する場合の適格団体の決め方等については、法分野ごとに、個別の実体法において、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益等を考慮して検討されるべきである。

一般に、被害者が多数に及ぶが、各被害者の損害額は少額にとどまる事件においては、各被害者が個別に訴えを提起することは経済的に採算がとれないことが多い。これら少額多数被害について、訴えの提起を容易にする等のため、ドイツでは、不正競争防止法、約款法などで、被害者等の利益を保護することを目的とする団体にその違法行為の差止請求訴訟を提起する固有の資格を与える団体訴権が認められている。米国では、多数の被害者の損害の賠償を一括して請求するクラス・アクション制度が設けられている。

我が国における団体訴権の導入、導入する場合の適格団体の決め方等につい

では、法分野ごとに、個別の実体法において、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益等を考慮して検討されるべきである。

なお、クラス・アクション制度に関しては、新民事訴訟法において、選定当事者の制度を拡充し、クラス・アクションに類似する機能を果たしうるように改めたところであり、選定当事者制度の運用状況を見定めつつ、将来の課題として引き続き検討すべきである。

## 8. 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化

### (1) ADR の拡充・活性化の意義

- 司法の中核たる裁判機能の充実に格別の努力を傾注すべきことに加え、ADR が、国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充、活性化を図るべきである。
- 多様な ADR について、それぞれの特長を活かしつつ、その育成・充実を図っていくため、関係機関等の連携を強化し、共通的な制度基盤を整備すべきである。

社会で生起する紛争には、その大小、種類などにおいて様々なものがあるが、事案の性格や当事者の事情に応じた多様な紛争解決方法を整備することは、司法を国民に近いものとし、紛争の深刻化を防止する上で大きな意義を有する。裁判外の紛争解決手段（ADR）は、厳格な裁判手続と異なり、利用者の自主性を活かした解決、プライバシーや営業秘密を保持した非公開での解決、簡易・迅速で廉価な解決、多様な分野の専門家の知見を活かしたきめ細かな解決、法律上の権利義務の存否にとどまらない実情に沿った解決を図ることなど、柔軟な対応も可能である。

我が国における ADR としては、裁判所による調停手続、また裁判所外では、行政機関、民間団体、弁護士会などの運営主体による仲裁、調停、あっせん、相談など多様な形態が存在する。しかしながら、現状においては、一部の機関を除いて、必ずしも十分に機能しているとは言えない。一方、経済活動のグローバル化・情報化に伴い、国際商事紛争を迅速に解決する仕組みの整備について国際連合等において検討が進められ、また、諸外国においては、競争的環境の下で民間ビジネス型の ADR が発展するなど新たな動向を示しており、我が国としても早急な取組が求められている。

こうした状況を踏まえ、国民がより利用しやすい司法を実現するためには、まず司法の中核たる裁判機能について、これを拡充し、国民にとって一層利用

しやすくしていくことに格別の努力を傾注すべきことは当然であるが、これに加えて、ADRが、国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充、活性化を図っていくべきである。

各ADRがそれぞれの特長を活かしつつ充実・発展していくことを促進するため、関係機関等の連携を強化し、共通的な制度基盤の整備を推進すべきである。

## (2) ADRに関する関係機関等の連携強化

- ADRの拡充・活性化に向けた裁判所や関係機関、関係省庁等の連携を促進するため、関係諸機関による連絡協議会や関係省庁等の連絡会議等の体制を整備すべきである。
- 訴訟、ADRを含む紛争解決に関する総合的な相談窓口を充実させるとともに、インターネット上のポータル・サイトなど情報通信技術を活用した連携を図り、ワン・ストップでの情報提供を実現すべきである。
- ADRの担い手の確保については、人材、紛争解決等を含む情報の開示・共有を促進した上で、必要な知識・技能に関する研修等を充実させるべきである。

ADRの拡充・活性化については、個々のADRの性格に応じた多面的な検討が必要であるが、情報提供の強化、担い手の確保、財政基盤の確立、制度基盤の整備など、各ADRにおおむね共通する横断的な課題も多い。このため、ADRの拡充・活性化に向けた裁判所や関係機関、関係省庁等の連携を促進するため、関係諸機関による連絡協議会や関係省庁等の連絡会議等の体制を整備すべきである。

運用面での具体的な連携として、まず、ADRに関する情報提供面での連携を強化することが、利用者の利便の向上、ADRに対する認知度・信頼性の向上の見地から重要である。このため、訴訟、ADRを含む紛争解決に関する総合的な相談窓口を充実させるとともに、インターネット上にADRの総合窓口サイト(ポータル・サイト)を整備するなど情報通信技術を活用した連携を図り、手続、機関に関する情報を始めとする各種情報をワン・ストップで国民に提供できるようにすべきである。

さらに、担い手の確保面でも連携を図り、ADRの質的充実に活かしていくことが重要である。このような見地から、担い手、解決事例、解決手法等の各種情報について、プライバシーや秘密保持にも配慮しつつ、裁判所を含む各機関が積極的に開示した上で、ポータル・サイトの活用や人材の相互交流等により、

関係機関間での情報共有を促進していくべきである。その上で、ADRの担い手に必要な知識・技能に関する研修等を充実させるべきである。

### (3) ADRに関する共通的な制度基盤の整備

- 国際的動向を見つつ、仲裁法制（国際商事仲裁を含む。）を早期に整備すべきである。
- さらに、総合的なADRの制度基盤を整備する見地から、ADRの利用促進、裁判手続との連携強化のための基本的な枠組みを規定する法律（いわゆる「ADR基本法」など）の制定をも視野に入れ、必要な方策を検討すべきである。その際、例えば、時効中断（又は停止）効の付与、執行力の付与、法律扶助の対象化等のための条件整備、ADRの全部又は一部について裁判手続を利用したり、あるいはその逆の移行を円滑にするための手続整備等を具体的に検討すべきである。
- 隣接法律専門職種など非法曹の専門家のADRにおける活用を図るため、弁護士法第72条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえて個別的に検討し、法制上明確に位置付けるべきである。同条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。

ADRの共通的な制度基盤に関し、まず、仲裁法制については、現在も明治23年制定の法律が、新民事訴訟法制定の際の改正作業から分離され、「公示催告手続及び仲裁手続ニ関スル法律」としてそのまま残されており、国際連合国際商取引法委員会における検討等の国際的動向を見つつ、仲裁法制を早期に整備すべきである。その際、経済活動のグローバル化や国境を越えた電子商取引の急速な拡大に伴い、国際的な民商事紛争を迅速に解決することが極めて重要となっていることから、国際商事仲裁に関する法制をも含めて検討すべきである。

さらに、総合的なADRの制度基盤を整備する見地から、ADRの利用促進、裁判手続との連携強化のための基本的な枠組みを規定する法律（いわゆる「ADR基本法」など）の制定をも視野に入れ、必要な方策を検討すべきである。その際、例えば、ADRの利用を促進する見地から、時効中断（又は停止）効の付与、執行力の付与、法律扶助の対象化を可能とするための具体的要件を検討すべきである。また、ADRと裁判所との手続的連携を促進する見地から、ADRの全部又は一部について裁判手続を利用したり、あるいはその逆の移行を円滑にする

ための手続整備等を具体的に検討すべきである。

担い手の確保に関する制度の整備としては、隣接法律専門職種など非法曹の専門家のADRにおける活用を図るため、弁護士法第72条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえてその在り方を個別的に検討し、こうした業務が取扱い可能であることを法制上明確に位置付けるべきである。弁護士法第72条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。

## 9. 司法の行政に対するチェック機能の強化

行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、「法の支配」の基本理念の下に、司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行う必要がある。政府において、本格的な検討を早急に開始すべきである。

### (1) 行政訴訟制度の見直しの必要性

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・均衡システムの中で行政作用をチェックすることにより、国民の権利・自由の保障を実現するという重要な役割を有している。

しかしながら、当審議会の議論の中で、現行の行政訴訟制度に関しては、次のような指摘があった。すなわち、(i)現行の行政訴訟制度に内在している問題点として、行政庁に対する信頼と司法権の限界性の認識を基礎とした行政庁の優越的地位(政策的判断への司法の不介入、行政庁の第一次判断権の尊重、取消訴訟中心主義等)が認められており、その帰結として、抗告訴訟が制度本来の機能を十分に果たしていない、(ii)現行の行政訴訟制度では対応が困難な新たな問題点として、行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、伝統的な取消訴訟の枠組みでは必ずしも対処しきれないタイプの紛争(行政計画の取消訴訟等)が出現し、これらに対する実体法及び手続法それぞれのレベルでの手当が必要である、(iii)行政事件の専門性に対応した裁判所の体制に関する問題点もある。

21世紀の我が国社会においては司法の果たすべき役割が一層重要となることを踏まえると、司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことは不可欠である。

このような認識に基づき、行政訴訟制度の見直しに関する当審議会における議論の中で挙げられた具体的な課題は多岐にわたった。

まず、行政訴訟手続に関する諸課題である。例えば、現行の行政事件訴訟法上の個別課題として、原告適格、処分性、訴えの利益、出訴期間、管轄、執行

不停止原則等のほか、義務付け訴訟、予防的不作為訴訟、行政立法取消訴訟等の新たな訴訟類型の導入の可否も問題となる。さらに、民事訴訟をモデルとした対応とは一線を画した固有の「行政訴訟法（仮称）」制定の要否も視野に入れることが考えられる。このほか、個別法上の課題（不服審査前置主義、処分性、原告適格等）の整理・検討も併せて必要となろう。

また、行政訴訟の基盤整備上の諸課題への対応も重要である。例えば、行政訴訟に対応するための専門的裁判機関（行政裁判所ないし行政事件専門部、巡回裁判所等）の整備、行政事件を取り扱う法曹（裁判官・弁護士）の専門性の強化方策等について、本格的な検討が必要である。また、法科大学院における行政法教育の充実も求められる。

## （2） 司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討

この問題に関する具体的な解決策の検討は、事柄の性質上、司法制度改革の視点と行政改革の動向との整合性を確保しつつ行うことが不可欠であり、また、行政手続法、情報公開法、行政不服審査法等の関連諸法制との関係、国家賠償制度との適切な役割分担等に十分留意する必要がある。さらに、行政委員会の準司法的機能の充実との関係にも配慮しなければならない。そもそも、司法による行政審査の在り方を考えるには、統治構造の中における行政及び司法の役割・機能とその限界、さらには、三権相互の関係を十分に吟味することが不可欠である。国民の権利救済を実効化する見地から、行政作用のチェック機能の在り方とその強化のための方策に関しては、行政過程全体を見通しながら、「法の支配」の基本理念の下に、司法と行政それぞれの役割を見据えた総合的多角的な検討が求められるゆえんである。

政府においては、行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、本格的な検討を早急に開始すべきである。

## 第2 刑事司法制度の改革

刑事司法の目的は、公共の福祉の維持と個人の基本的人権の保障を全うしつつ、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にある。刑事手続は、その性質上、必然的に被疑者・被告人その他の関係者の権利の制約、制限を伴うものであるが、それは、こうした目的の下で、かつ適正な手続を経ることにより（憲法第31条以下の刑事手続に関する諸規定）、初めて正当化されるものである（すなわち、適正手続の保障の下で実体的真実の発見—事案の真相の解明—が求められているのであり、例えば、両者を相互に排斥し合うものとして位置付けたり、それを前提としていずれか一方のみを強調するような考え方は相当とは言えず、また、それ

らの要請を抽象的なレベルでのみとらえるだけで、直ちに具体的な制度の在り方が導き出されるものでもない。国民が期待するところも、刑事司法がこのような目的を十分かつ適切に果たしていくことにあると考えられる。

刑事司法には、前記のとおり、今後の自由かつ公正な社会を支えるため、公正な手続を通じて、ルール違反に対する的確なチェック、効果的な制裁を科すことが一層強く求められることとなる。今後、我が国刑事司法を、国民の期待に応えその信頼を確保しうるものとするためには、そうした時代・社会の要請を見定めながら、上述した刑事司法の目的を常に念頭に置いて、関連する諸制度につき、現状の問題点を冷静かつ公正な視点から点検した上、被疑者・被告人の防御権の保障等憲法の人権保障の理念を踏まえ、適切な制度を構築していくことが必要である。

そうした刑事司法全体の制度設計に当たり、刑事手続に一般の国民の健全な社会常識を直截に反映させうる具体的な仕組みを導入すること（後記Ⅳ「国民的基盤の確立」の第1の1.参照）は、刑事司法に対する国民の信頼を確保し、更にこれを高めていくために、不可欠であると考えられ、このことは司法の国民的基盤を確立するための方策の一環としても重要な意義を有するものと言わなければならない。

#### 1. 刑事裁判の充実・迅速化

刑事裁判の実情を見ると、通常の事件についてはおおむね迅速に審理がなされているものの、国民が注目する特異重大な事件にあっては、第一審の審理だけでも相当の長期間を要するものが珍しくなく、こうした刑事裁判の遅延は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、刑事裁判の充実・迅速化を図るための方策を検討する必要がある。

特に、一部の刑事事件の訴訟手続に国民参加の制度を新たに導入することとの関係で、その要請は一層顕著なものとなり、国民参加の対象とはならない事件をも含め、関連諸制度の見直しが緊要となる。

その基本的な方向は、真に争いのある事件につき、当事者の十分な事前準備を前提に、集中審理（連日的開廷）により、裁判所の適切な訴訟指揮の下で、明確化された争点を中心に当事者が活発な主張立証活動を行い、効率的かつ効果的な公判審理の実現を図ることと、そのための人的体制の整備及び手続的見直しを行うことである。

- 以下のような新たな準備手続を創設すべきである。
  - 第一回公判期日の前から、十分な争点整理を行い、明確な審理の計画を立てられるよう、裁判所の主宰による新たな準備手続を創設すべきである。
  - 充実した争点整理が行われるには、証拠開示の拡充が必要である。

そのために、証拠開示の時期・範囲等に関するルールを法令により明確化するとともに、新たな準備手続の中で、必要に応じて、裁判所が開示の要否につき裁定することが可能となるような仕組みを整備すべきである。

- 公判は原則として連日的に開廷するものとし、その実効性を確保するため必要な措置を講じるべきである。
- 直接主義・口頭主義の実質化を図るため、関連諸制度の在り方を検討すべきである。
- 充実・円滑な訴訟運営のため、裁判所の訴訟指揮の実効性を担保する具体的措置を検討すべきである。
- 公的刑事弁護制度の整備を含め、弁護人が個々の刑事事件に専従できるような体制を確立するとともに、裁判所、検察庁の人的体制をも充実・強化すべきである。

#### (1) 新たな準備手続の創設

審理の充実・迅速化のためには、早期に事件の争点を明確化することが不可欠であるが、第一回公判期日前の争点整理に関する現行法令の規定は、当事者の打合せを促す程度のもにとどまり、実効性に乏しいことなどから、必ずしも十分に機能していない。

また、検察官の取調べ請求予定外の証拠の被告人・弁護人側への開示については、これまで、最高裁判例の基準に従った運用がなされてきたが、その基準の内容や開示のためのルールが必ずしも明確でなかったこともあって、開示の要否をめぐる紛糾することがあり、円滑な審理を阻害する要因の一つになっていた。

そうした現状を踏まえ、公判の充実・迅速化の観点から、次のような方向で具体的な方策を講じるべきである。

- 第一回公判期日の前から、十分な争点整理を行い、明確な審理の計画を立てられるよう、裁判所の主宰による新たな準備手続を創設すべきである。
- 充実した争点整理が行われるには、証拠開示の拡充が必要である。そのため、証拠開示の時期・範囲等に関するルールを法令により明確化するとともに、新たな準備手続の中で、必要に応じて、裁判所が開示の要否につき裁定することが可能となるような仕組みを整備すべきである。

以上のような制度の具体的な在り方を検討するに当たっては、予断排除の原則との関係にも配慮しつつ、当該手続における裁判所の役割・権限（証拠の採否等裁判所の判断の対象範囲や訴訟指揮の実効性担保のための措置等を含む。）や当事者の権利・義務の在り方についても検討されるべきである。また、証拠開示のルールの特明確化に当たっては、証拠開示に伴う弊害（証人威迫、罪証隠滅のおそれ、関係者の名誉・プライバシーの侵害のおそれ）の防止が可能となるものとする必要がある。

#### (2) 連日的開廷の確保等

刑事裁判の本来の目的からすれば、公判は可能な限り連日、継続して開廷することが原則と言うべきである。このような連日的開廷は、訴訟手続への国民参加の制度を新たに導入する場合、ほとんど不可欠の前提となる。現在は、刑事訴訟規則において同旨の規定があるものの、実効性に欠けることから、例えば、法律上このことを明示することをも含め、連日的開廷を可能とするための関連諸制度の整備を行うべきである。

これに加えて、第一審の審理期間を法定化すべきだとの意見もあるが、その要否については、連日的開廷との関係をも考慮しつつ、更に検討すべきである。

#### (3) 直接主義・口頭主義の実質化（公判の活性化）

伝聞法則（他人から伝え聞いたことを内容とする証言を証拠とすることや公判外でなされた話を記録した文書などを公判での証言に代えて用いることを原則として禁止するもの）等の運用の現状については異なった捉え方があるが、運用を誤った結果として書証の取調べが裁判の中心を占めるようなことがあれば、公判審理における直接主義・口頭主義（裁判所自らが、公判廷で証拠や証人を直接調べて評価し、当事者の口頭弁論に基づいて裁判をするという原則）を後退させ、伝聞法則の形骸化を招くこととなりかねない。

この問題の核心は、争いのある事件につき、直接主義・口頭主義の精神を踏まえ公判廷での審理をどれだけ充実・活性化できるかというところにある。特に、訴訟手続への新たな国民参加の制度を導入することとの関係で、後述する裁判員の実質的な関与を担保するためにも、こうした要請は一層強いものとなる。争いのある事件につき、集中審理の下で、明確化された争点をめぐって当事者が活発に主張・立証を行い、それに基づいて裁判官（及び裁判員の参加する訴訟手続においては裁判員）が心証を得ていくというのが本来の公判の姿であり、それを念頭に置き、関連諸制度の在り方を検討しなければならない。

#### (4) 裁判所の訴訟指揮の実効性の確保

充実しかつ円滑な審理の実現のためには、裁判所と訴訟当事者（検察官、弁

護人)が、それぞれ、訴訟運営能力、訴訟活動の質の向上を図りながら、基本的な信頼関係の下に、互いに協力し支え合っていく姿勢を持つ必要があることは当然である。

それを前提として、裁判所が、充実・円滑な訴訟運営の見地から、必要な場合に、適切かつ実効性のある形で訴訟指揮を行いうるようにすることは重要であり、それを担保するための具体的措置の在り方を検討すべきである。

#### (5) 弁護体制等の整備

連日的開廷による充実かつ集中した審理を実現するためには、以下のとおり、弁護人を含む関係当事者の人的体制を整備すべきである。

- 弁護人が個々の刑事事件に専従できるような体制を確立するために、(i)後述する公的弁護制度を確立し、常勤の弁護士等が刑事事件を専門に取り扱うことができるような体制を整備し、(ii)私選弁護についても、法律事務所の法人化等により、弁護士の業務態勢の組織化、専門化を進めていくことが不可欠である。
- これに併せて、裁判所、検察庁の人的体制の充実・強化(後記Ⅲ「司法制度を支える法曹の在り方」の第1の2.参照)も行うことが必要である。

#### (6) その他(捜査・公判手続の合理化、効率化ないし重点化のために考えられる方策)

争いのある事件とない事件を区別し、捜査・公判手続の合理化・効率化を図ることは、公判の充実・迅速化(メリハリの効いた審理)の点で意義が認められる。その具体的方策として、英米において採用されているような有罪答弁制度(アレインメント)を導入することには、被告人本人に事件を処分させることの当否や量刑手続の在り方との関係等の問題点があるとの指摘もあり、現行制度(略式請求手続、簡易公判手続)の見直しをも視野に入れつつ、更に検討すべきである。

### 2. 被疑者・被告人の公的弁護制度の整備

- 被疑者に対する公的弁護制度を導入し、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである。
- 公的弁護制度の運営主体は、公正中立な機関とし、適切な仕組みにより、その運営のために公的資金を導入すべきである。
- 弁護人の選任・解任は、現行の被告人の国選弁護制度と同様に裁判所が行うのが適切であるが、それ以外の運営に関する事務は、上記機関が担うものとすべきである。

- 上記機関は、制度運営について国民に対する責任を有し、全国的に充実した弁護活動を提供しうる態勢を整備すべきである。殊に、訴訟手続への新たな国民参加の制度の実効的実施を支えうる態勢を整備することが緊要である。
- 上記機関の組織構成、運営方法、同機関に対する監督等の在り方の検討に当たっては、公的資金を投入するにふさわしいものとするため、透明性・説明責任の確保等の要請を十分踏まえるべきである。
- 公的弁護制度の下でも、個々の事件における弁護活動の自主性・独立性が損なわれてはならず、制度の整備・運営に当たってはこのことに十分配慮すべきである。
- 弁護士会は、弁護士制度改革の視点を踏まえ、公的弁護制度の整備・運営に積極的に協力するとともに、弁護活動の質の確保について重大な責務を負うことを自覚し、主体的にその態勢を整備すべきである。
- 障害者や少年など特に助力を必要とする者に対し格別の配慮を払うべきである。
- 少年審判手続における公的付添人制度についても、積極的な検討が必要である。

## (1) 公的費用による被疑者・被告人の弁護制度（公的弁護制度）

### ア 導入の意義、必要性

刑事司法の公正さの確保という点からは、被疑者・被告人の権利を適切に保護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のできない者については、現行法では、起訴されて被告人と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自ずと限界がある（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、充実しかつ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。このような観点から、少年事件をも視野に入れつつ、被疑者に対する公的弁護制度を導入し、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである。

### イ 導入のための具体的制度の在り方

以下の内容を考え方の基本として、具体的な制度の在り方とその条件につき

幅広く検討した上、被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備すべきである。

- 公的弁護制度の運営主体は、公正中立な機関とし、適切な仕組みにより、その運営のために公的資金を導入すべきである。
- 弁護人の選任・解任（訴訟法上の地位の付与ないしこれを失わせる行為）は、現行の被告人の国選弁護制度と同様に裁判所が行うのが適切であるが、それ以外の制度の運営に関する事務は、上記機関が担うものとするべきである。
- 上記機関は、制度運営について国民に対する責任を有し、全国的に充実した弁護活動を提供しうる態勢を整備すべきである。殊に、訴訟手続への新たな国民参加の制度の実効的実施を支えうる態勢を整備することが緊要である。そのためには、例えば、常勤弁護士の配置や、個々の弁護士又は弁護士法人との契約を行うことなどが考えられる。
- 上記機関の組織構成、運営方法、同機関に対する監督等の在り方の検討に当たっては、公的資金を投入するにふさわしいものとするため、透明性・説明責任の確保等の要請を十分踏まえるべきである。
- 公的弁護制度の下でも、個々の弁護活動の自主性・独立性が損なわれてはならず、制度の整備・運営に当たってはこのことに十分配慮すべきである。
- 弁護士会は、弁護士制度改革（後記Ⅲ「司法制度を支える法曹の在り方」の第3参照）の視点を踏まえ、公的弁護制度の整備・運営に積極的に協力するとともに、弁護活動の質の確保について重大な責務を負うことを自覚し、主体的にその態勢を整備すべきである。
- 障害者や少年など特に助力を必要とする者に対し格別の配慮を払うべきである。

(2) 少年審判手続における公費による少年の付添人制度（公的付添人制度）

少年法の改正（平成12年法律第142号）により、検察官が少年審判の手続に関与する場合における少年に対する国選付添人の制度が導入されたが、それ以外の場合の公的付添人制度についても、少年事件の特殊性や公的弁護制度の対象に少年の被疑者をも含める場合のバランスなどを考慮すると、積極的な検討が必要だと考えられる。その検討に当たっては、少年審判手続の構造や家庭裁判所調査官との役割分担、付添人の役割なども考慮される必要がある。

### 3. 公訴提起の在り方

検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入すべきである。

検察官の起訴独占、検察官への訴追裁量権の付与は、全国的に統一かつ公平な公訴権の行使を確保し、また個々の被疑者の事情に応じた具体的妥当性のある処置を可能にするものであり、今後、国民の期待・信頼に応えうるよう、一層適正な運用が期待される。

同時に、公訴権行使の在り方に民意をより直截に反映させていくことも重要である。検察審査会の制度は、まさに公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図るために設けられたものであり（検察審査員は選挙権者の中から抽選により選定される。）、国民の司法参加の制度の一つとして重要な意義を有しており、実際にも、これまで、種々の問題点を指摘されながらも、相当の機能を果たしてきた。このような検察審査会制度の機能を更に拡充すべく、被疑者に対する適正手続の保障にも留意しつつ、検察審査会の組織、権限、手続の在り方や起訴、訴訟追行の主体等について十分な検討を行った上で、検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入すべきである。

### 4. 新たな時代における捜査・公判手続の在り方

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難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、新たな時代における捜査・公判手続の在り方を検討しなければならない。

#### (1) 新たな時代に対応しうる捜査・公判手続の在り方

- 刑事免責制度等新たな捜査手法の導入については、憲法の人権保障の趣旨を踏まえながら、今後の我が国の社会・経済の変化やそれに伴う犯罪情勢・動向の変化等に応じた適切な制度の在り方を多角的な見地から検討すべきである。
- 参考人の協力確保及び参考人保護のための方策についても、同様の視点から検討すべきである。
- 国際捜査・司法共助制度については、適正手続の保障の下、今後一層拡

充・強化すべきである。

## ア 刑事免責制度等の新たな捜査手法の導入

### (ア) 刑事免責制度の導入の是非

刑事免責制度により供述を確保する捜査方法の導入は、組織的犯罪等への有効な対処方策であると認められる（組織の実態、資金源等についての供述を得る有効な手段となりうる。）。一方で、我が国の国民の法感情、公正感に合致するかなどの問題もあり、直ちに結論を導くことは困難であって、多角的な見地から検討すべき課題である。

### (イ) 参考人の協力確保のための方策、参考人保護のための方策

刑事司法にとって参考人の協力が欠かせないことは論をまたず、今後の社会の変化の中で参考人の協力を確保するための方策が一層重要となる。現行法上の起訴前証人尋問制度の拡充という方法も視野に入れつつ、種々の観点から十分に検討すべきである。

他方で、参考人の協力を確保する前提として、協力した参考人には適切な保護が与えられることが必要であり、参考人保護のための方策も併せて検討すべきである。

## イ 国際捜査・司法共助制度の拡充強化

前述のとおり犯罪の国際化等が今後一層進展し、各国が協調して犯罪の予防及び撲滅へ効果的・効率的に取り組んでいく必要性がつとに指摘されていることを踏まえ、今後、適正手続の保障の下、国際捜査・司法共助制度を一層拡充・強化すべきである。

### (2) 被疑者・被告人の身柄拘束に関連する問題

- 被疑者・被告人の不適正な身柄拘束を防止・是正するため、今後も、刑事手続全体の中で、制度面、運用面の双方において改革、改善のための検討を続けるべきである。
- 被疑者の取調べの適正さを確保するため、その取調べ過程・状況につき、取調べの都度、書面による記録を義務付ける制度を導入すべきである。

#### ア 被疑者・被告人の身柄拘束に関して指摘されている問題点への対応

被疑者・被告人の身柄拘束に関しては、代用監獄の在り方、起訴前保釈制度、被疑者と弁護人の接見交通の在り方、令状審査、保釈請求に対する判断の在り方など種々の問題の指摘がある（国際人権規約委員会の勧告等）。そうした指摘をどのように受け止めるかについては、現状についての評価の相違等に起因して様々な考え方がありうることから、直ちに具体的結論を得ることは困難である。しかしながら、我が国の刑事司法が適正手続の保障の下での事案の真相解明を使命とする以上、被疑者・被告人の不適正な身柄拘束が防止・是正されなければならないことは当然である。それらの問題指摘の背景にある原因等を慎重に吟味しながら、今後とも、刑事手続全体の中で、制度面、運用面の双方において改革、改善のための検討を続けるべきである。

#### イ 被疑者の取調べの適正さを確保するための措置について

被疑者の取調べは、それが適正に行われる限りは、真実の発見に寄与するとともに、実際に罪を犯した被疑者が真に自己の犯行を悔いて自白する場合には、その改善更生に役立つものである。

しかしながら、他方において、被疑者の自白を過度に重視する余り、その取調べが適正さを欠く事例が実際に存在することも否定できない。我が国の刑事司法が適正手続の保障の下での事案の真相解明を使命とする以上、被疑者の取調べが適正を欠くことがあってはならず、それを防止するための方策は当然必要となる。

そこで、被疑者の取調べ過程・状況について、取調べの都度、書面による記録を義務付ける制度を導入すべきである。制度導入に当たっては、記録の正確性、客観性を担保するために必要な措置（例えば、記録すべき事項を定めて定式的な形で記録させた上、その記録を後日の変更・修正を防止しうるような適切な管理体制の下で保管させるなどの方法が考えられる。）を講じなければならない。

これに加え、取調べ状況の録音、録画や弁護人の取調べへの立会いが必要だとする意見もあるが、刑事手続全体における被疑者の取調べの機能、役割との関係で慎重な配慮が必要であること等の理由から、現段階でそのような方策の導入の是非について結論を得るのは困難であり、将来的な検討課題ととらえるべきである。

なお、こうした方策のいかにかわらず、前述の被疑者に対する公的弁護制度が確立され、被疑者と弁護人との接見が十分なされることにより、取調べの適正性の確保に資することになるという点は重要であり、そのような意味からも、その充実が図られるべきである。

## 5. 犯罪者の改善更生、被害者等の保護

- 刑事司法が犯罪者の改善更生に果たしてきた役割は重要であり、犯罪者の矯正処遇、更生保護に関わる制度及び人的体制の充実には十分な配慮を払うべきである。
- 刑事手続の中で被害者等の保護・救済に十分な配慮をしていくべきであり、そのために必要な検討を行うべきである。併せて、被害者等への精神的、経済的ケアをも含めて幅広い社会的な支援体制を整備することが必要である。

我が国の刑事司法は、犯罪者が社会復帰を果たし、再び犯罪を犯さないようにその改善更生を図っていく上でも、重要な役割を果たしている。それは、当該犯罪者自身の福利に役立つのみならず、社会の平穏な秩序を維持し、国民生活の安全を確保することにも寄与するものである。今後の社会においても、こうした役割は更に重要性を増すものと考えられ、犯罪者の矯正処遇、更生保護に関わる制度及び人的体制の充実には十分な配慮を払うべきである。

更生保護においては、保護司が、保護観察官とともに、重要な役割を果たしてきたが、民間ボランティアとして無報酬で更生保護関係の事務に従事するという点で、刑事司法への国民参加の制度としての意味をも有している。しかし、保護司の高齢化など適任者を確保することの困難さ等が指摘されており、この制度を更に充実させるため、実費弁償の在り方を含め、国民の幅広い層から保護司の適任者を確保するための方策を検討すべきである。

一方、刑事司法においては、従来、被害者の権利保護という視点が乏しかった面があるが、近時、この問題に対する社会的関心が大きな高まりを見せ、被害者やその遺族に対する一層の配慮と保護の必要性が改めて認識され、そのための諸施策が講じられつつある（犯罪被害者対策関係省庁連絡会議の設置、いわゆる犯罪被害者保護に関する二法の成立など）。刑事手続の中で被害者等の保護・救済に十分な配慮をしていくことは、刑事司法に対する国民の信頼を確保する上でも重要であり、今後も一層の充実を図るため、必要な検討を行うべきである。この問題については、刑事司法の分野のみにとどまらず、被害者等への精神的、経済的ケアをも含めて、幅広い社会的な支援体制を整備することが必要である。

### 第3 国際化への対応

21世紀にあつては、あらゆる意味でグローバル化が進む世界の中で、我が国が自らの進路を見出していかにざるを得ない現実を国民は強く意識することとな

ろう。情報通信技術の革新とも相まって、膨大な情報、資金、物資が国境を越えて頻繁に移動することが常態となり、国際的な相互依存・影響が格段に強まる。その結果、我々に世界に広がる活躍機会を開く一方、好むと好まざるとに関わらず、世界規模での競争が我が国を巻き込み、更に加速することとなろう。こうした中、主権国家の枠組み自体は維持されつつも、各国の国境を前提とした諸制度・慣行の変質あるいは統一化への要請は必然的に強まる。同時に、社会経済活動が最適地を求めて国を選ぶ傾向を強めることにより、それぞれの国家は、より魅力的で安全な国内環境の整備を目指した「制度間競争」を強く意識することとなろう。

このような時代において、我が国は、世界的動向に受け身で対応するのではなく、国際社会との価値観の共有を深め、公正なルールに基づく国際社会の形成・発展に向けて主体的に寄与することが一層重要となる。同時に、我々が自らのうちに多様・異質な意見や生き方を許容する、独創性と活力に満ちた、自由で公正な社会を、法の支配の理念の下に形成・維持することが不可欠である。

こうした中、透明かつ公正なルールの下で、ルール違反を的確にチェックするとともに、権利・自由を侵害された者に対し適正迅速な救済をもたらす司法の役割を強化し、その国際的対応力を強めることが、焦眉の課題となる。自由で公正な社会や効率的な市場システムを支える適正迅速な紛争解決手段の整備、国際的組織犯罪や各種危機管理への的確な対応、社会の様々な場面での人権の保障、戦略的リスク管理や法遵守を含むコーポレート・ガバナンスの確立、国家戦略としての知的財産や情報金融技術への取組み等において、我が国司法（法曹）が社会のニーズに積極的に対応し、十分な存在感を発揮していくことが、我が国社会経済システムの国際的競争力・通用力といった見地からも一層強く求められることとなろう。

本意見において提言する各種の司法制度改革は、このような国際化への対応という観点からも不可欠なものであるが、ここでは、特に以下の4点について、述べることにする。

#### 1. 民事司法の国際化

- 国際的な民事事件の増大に対応するため、知的財産権関係事件への総合的な対応強化を始め、民事司法制度を一層充実・迅速化すべきである。
- 国際的動向を見ながら、仲裁法制（国際商事仲裁を含む。）を早期に整備すべきである。

民事司法において、充実した審理と迅速な手続をもって対処することは、国際化が進む現代において一層重要かつ喫緊の課題となっている。とりわけ、知

的財産権関係訴訟事件の充実・迅速化については、各国とも知的財産をめぐる国際的戦略の一部として位置付け、これを推進するための各種方策を講じているところであり、我が国としても、こうした動向を踏まえ、政府全体として取り組むべき最重要課題の一つとしてこの問題を位置付ける必要がある。

さらに、経済活動のグローバル化や国境を越えた電子商取引の急速な拡大に伴い、国際的な民商事紛争を迅速に解決することが極めて重要となっている。このため、国際連合国際商取引法委員会における検討等の国際的動向を見ながら、国際商事仲裁を含む仲裁法制を早期に整備すべきである。

## 2. 刑事司法の国際化

国際的な犯罪の増加に対応するため、国際捜査・司法共助制度については、適正手続の保障の下、今後一層拡充・強化すべきである。

刑事司法においても、犯罪の国際化等が今後一層進展し、各国が協調して犯罪の予防及び撲滅へ効果的・効率的に取り組んでいく必要性がとくに指摘されている。今後、適正手続の保障の下、国際捜査・司法共助制度を一層拡充・強化すべきである。

## 3. 法整備支援の推進

発展途上国に対する法整備支援を推進すべきである。

発展途上国が経済発展を遂げ、民主主義に基づく豊かで安定した社会を築き上げるには、経済社会活動の基礎となる法整備が不可欠である。

我が国は、諸外国から近代的な法体系を受け継ぎつつ、国情に即した法制度及び運用を確立してきた経験を活かし、民商事法や刑事司法の分野において、アジア等の発展途上国の研修生の受入れ、専門家の派遣、現地セミナーの実施等による法整備支援を実施してきた。こうした支援への取組は、我が国が国際社会の一員としての主体的な役割を果たす上で重要であるとともに、経済社会のグローバル化が進む中で、円滑な民間経済活動の進展にも資するものである。

このため、発展途上国に対する法整備支援については、政府として、あるいは、弁護士、弁護士会としても、適切な連携を図りつつ、引き続き積極的にこれを推進していくべきである。

また、司法制度等に関する情報を一層積極的に海外へ提供し、共有していくべきである。

#### 4. 弁護士（法曹）の国際化

- 弁護士が、国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務態勢の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化すべきである。
- 日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、例えば特定共同事業の要件緩和等を行うべきである。

個人の活動領域においても、また、企業の活動領域においても、今後、国際的な法律問題が量的に増大し、かつ、内容的にも複雑・多様化することは容易に予想される。このため、弁護士が、国際化時代の法的需要を十分満たすことのできる質の高い法律サービスを提供できるようにすべきである。

このような見地から、弁護士人口の大幅増員、弁護士事務所の執務態勢の強化、弁護士の国際交流の推進、外国法事務弁護士等との提携・協働、法曹養成段階における国際化の要請への配慮を進める等により、弁護士の国際化への対応を抜本的に強化すべきである。

外国法事務弁護士等に関する制度及びその運用の見直しについては、国際的議論もにらみつつ、利用者の視点から臨機かつ十分に検討すべきである。具体的には、日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、特定共同事業（現行制度下では、日本弁護士と外国法事務弁護士が、法令の定める一定の要件の下で、渉外的要素を有する法律事務を行うことを目的とする共同の事業とされている。）の要件緩和等を行うべきである。外国法事務弁護士による日本弁護士の雇用禁止等の見直しは、国際的議論もにらみつつ、将来の課題として引き続き検討すべきである。

### Ⅲ 司法制度を支える法曹の在り方

制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。本意見で述べるような、新たな時代に対応するための司法制度の抜本的改革を実りある形で実現する上でも、それを実際に担う人的基盤の整備を伴わなければ、新たな制度がその機能を十分に果たすことは到底望みえないところである。

まして、今後、国民生活の様々な場面において法曹に対する需要がますます多様化・高度化することが予想される中での 21 世紀の司法を支えるための人的基盤の整備としては、プロフェッションとしての法曹（裁判官、検察官、弁護士）の質と量を大幅に拡充することが不可欠である。

まず、質的側面については、21世紀の司法を担う法曹に必要な資質として、豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等が一層求められるものと思われる。

他方、量的側面については、我が国の法曹人口は、先進諸国との比較において、その総数においても、また、司法試験、司法修習を経て誕生する新たな参入者数においても、極めて少なく、我が国社会の法的需要に現に十分対応できていない状況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務であることは明らかである。

加えて、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくためには、法律専門職（裁判官、検察官、弁護士及び法律学者）間の人材の相互交流を促進することも重要である。

## 第1 法曹人口の拡大

### 1. 法曹人口の大幅な増加

- 現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手し、平成16（2004）年には合格者数1,500人達成を目指すべきである。
- 法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数の年間3,000人達成を目指すべきである。
- このような法曹人口増加の経過により、おおむね平成30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる。

我が国の法曹人口について、昭和39年の臨時司法制度調査会の意見は、「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、質の低下を来た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初めて500人を超えた年であったが、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。そして、平成3年からようやく増加に転じ、平成11年には1,000人に達した。法曹人口の総数は、平成11年の数字で20,730人となっている（ちなみに、国際比較をすると、法曹人口(1997)については、日本が約20,000人〈法曹1人当たりの国民の数は約6,300人〉、アメリカが約941,000人〈同約290人〉、イギリスが約83,000人〈同約710人〉、ドイツが約111,000人〈同約740人〉、フランスが約36,000人〈同約1,640人〉であり、年間の新規法曹資格取得者数については、アメリカが約57,000人〈1996-1997〉、イギリスが約4,900

人<バリスタ 1996-1997、ソリシタ 1998>、ドイツが約 9,800 人<1998>、フランスが約 2,400 人<1997>である。)

しかし、今後、国民生活の様々な場面における法曹需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化、高度化することが予想される。その要因としては、経済・金融の国際化の進展や人権、環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処、知的財産権、医療過誤、労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加、「法の支配」を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正（いわゆる「ゼロ・ワン地域」の解消）の必要性、社会経済や国民意識の変化を背景とする「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大など、枚挙に暇がない。

これらの諸要因への対応のためにも、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題である。司法試験合格者数を法曹三者間の協議で決定することを当然とするかのごとき発想は既に過去のものであり、国民が必要とする質と量の法曹の確保・向上こそが本質的な課題である。

このような観点から、当審議会としては、法曹人口については、計画的にできるだけ早期に、年間 3,000 人程度の新規法曹の確保を目指す必要があると考える。具体的には、平成 14（2002）年の司法試験合格者数を 1,200 人程度とするなど、現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手することとし、平成 16（2004）年には合格者数 1,500 人を達成することを目指すべきである。さらに、同じく平成 16（2004）年からの学生受入れを目指す法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、新制度への完全な切替え（詳細は後記第 2 「法曹養成制度の改革」参照）が予定される平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることを目指すべきである。このような法曹人口増加の経過を辿るとすれば、おおむね平成 30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は 5 万人規模（法曹 1 人当たりの国民の数は約 2,400 人）に達することが見込まれる。

なお、実際に社会の様々な分野で活躍する法曹の数は社会の要請に基づいて市場原理によって決定されるものであり、新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることは、あくまで「計画的にできるだけ早期に」達成すべき目標であって、上限を意味するものではないことに留意する必要がある。

## 2. 裁判所、検察庁等の人的体制の充実

- 全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官、検察官を大幅に増員すべきである。
- 裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の質、能力の向上を一層推し進めるとともに、その適正な増加を図っていくべきであ

る。

- 司法を支える人的基盤については、行政改革を円滑に実施する観点からも、その飛躍的な増大を図っていくことが必要不可欠であって、そのために、法的措置を含め大胆かつ積極的な措置をとるべきである。

#### (1)裁判官

裁判所の人的体制の現状を見ると、例えば、裁判官数が足りないことにより、裁判官の負担過多、大型事件等の長期化などの深刻な事態が生じているなどの指摘がある。

前記のとおり、(i)今後、民事訴訟事件の一層の充実・迅速化を図るため、その審理期間をおおむね半減することを目指し、計画審理の推進や証拠収集手続の拡充等の方策を実施する必要がある、(ii)刑事訴訟事件についても、国民参加の制度を新たに導入することとの関係で、審理の一層の充実・迅速化が求められることから、新たな準備手続を創設し、連日的開廷を原則化し、(iii)また、裁判官制度に関する諸改革（後記第5参照）を実現に移さなければならず、(iv)さらに、社会経済情勢の変化等により今後事件数の一層の増加が見込まれるところである。

こうした制度改革等に対応するためには、全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官を大幅に増員することが不可欠である。

（注）最高裁判所からは、この点に関して、今後、事件数がおおむね現状どおりで推移するとしても、向後10年程度の期間に500名程度の裁判官の増員が必要となり、更に事件数が増加すれば、それに対応する増員（例えば、民事訴訟事件数が1.3倍になった場合には、約300名ないし400名）が必要であるとの試算が示されている。

#### (2)検察官

他方、検察庁の人的体制の現状を見ると、検察官数が足りないことにより、経済事件、警察等第一次捜査機関からの送致事件や告訴・告発事件に十分対応できないという弊害が生じたり、検事が扱うこととされている地方検察庁の事件のうち、比較的軽微な事案を中心としているとはいえ、その多数が副検事に委ねられ、かつ副検事が扱うこととされている区検察庁の事件を検察事務官が扱うという、いわゆる肩代わり現象が生じている旨の指摘もある。

検察が国民の期待に応えその機能・権限を適切かつ十分に果たしうるようにするためには、(i)警察等からの送致事件や告訴・告発事件の捜査体制の充実・強化を図るとともに、(ii)経済事件への対応を強化し、(iii)また、刑事訴訟事件につ

いて国民参加の制度を新たに導入すること（後記Ⅳ「国民的基盤の確立」の第1の1.参照）との関係でも、今後、審理の一層の充実・迅速化が求められることとなり、新たな準備手続の創設、連日的開廷の原則化等に十分対応しうるよう、捜査・公判体制の充実を図る必要があり、(iv)検察官制度に関する諸改革（後記第4参照）も実現しなければならない。

こうした制度改革等に対応するためには、全体としての法曹人口の増加を図る中で、検察官を大幅に増員することが不可欠である。

(注) 法務省からは、これらの制度改革等の実現のためには、1,000名程度の検事の増員が必要となるとの意見が示されている。

### (3) 裁判所職員、検察庁職員

裁判官、検察官が、十分にその機能・役割を果たしうるためには、いわばスタッフとしてこれを支える裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の体制の充実・強化も不可欠であることから、これら関係職員の質、能力の向上を一層推し進めるとともに、その適正な増加を図っていく必要がある。

### (4) その他の関係職員

また、全体としての司法機能の拡充のためには、裁判結果の実現、すなわち民事裁判の執行に携わる裁判所関係職員及び刑事裁判の執行に携わる矯正、保護関係の法務省職員並びに行政事件訴訟を直接支える訟務関係の法務省職員について、その人的体制の充実・強化にも十分な配慮を払うことが必要である。

司法制度改革は、先に述べた行政改革会議の最終報告の趣旨のとおり（前記Ⅰ「今般の司法制度改革の基本理念と方向」の第3の3.参照）、行政改革の基本理念にも沿うものである。国家公務員の総数についてはこれを削減することが行政改革の重要な課題であるが、司法を支える人的基盤については、行政改革を円滑に実施する観点からも、その飛躍的な増大を図っていくことが必要不可欠であって、そのために、法的措置を含め大胆かつ積極的な措置をとるべきである。

## 第2 法曹養成制度の改革

### 1. 新たな法曹養成制度の整備

- 司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備すべきである。その中核を成すものとして、法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けるべきである。

- 法科大学院は、平成 16 (2004) 年 4 月からの学生受入れ開始を目指して整備されるべきである。

21 世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹をどのようにして養成するか。

この課題に関して、まず、現在の法曹養成制度が前記のような要請に十分に応えうるものとなっているかを考えてみると、現行の司法試験は開かれた制度としての長所を持つものの、合格者数が徐々に増加しているにもかかわらず依然として受験競争が厳しい状態にあり、受験者の受験技術優先の傾向が顕著となってきたこと、大幅な合格者数増をその質を維持しつつ図ることには大きな困難が伴うこと等の問題点が認められ、その試験内容や試験方法の改善のみによってそれらの問題点を克服することには限界がある。

一方、これまでの大学における法学教育は、基礎的教養教育の面でも法学専門教育の面でも必ずしも十分なものとは言えなかった上、学部段階では一定の法的素養を持つ者を社会の様々な分野に送り出すことを主たる目的とし、他方、大学院では研究者の養成を主たる目的としてきたこともあり、法律実務との乖離が指摘されるなど、プロフェッションとしての法曹を養成するという役割を適切に果たしてきたとは言い難いところがある。しかも、司法試験における競争の激化により、学生が受験予備校に大幅に依存する傾向が著しくなり、「ダブルスクール化」、「大学離れ」と言われる状況を招いており、法曹となるべき者の資質の確保に重大な影響を及ぼすに至っている。

前者の問題点については、例えば、現行の司法試験による合格者数を端的に大幅に増加させるということも考えられなくはないが、これでは、前記のような現行の法曹養成制度に関する問題点が改善されないまま残るばかりか、むしろ事態はより深刻なものとなることが懸念される。

また、大学における法学部教育を何らかの方法で法曹養成に資するよう抜本的に改善すれば問題は解決されるとの見方もありうるかもしれないが、この考え方は、大学法学部が、法曹となる者の数をはるかに超える数（平成 12 年度においては 4 万 5 千人余り）の入学者を受け入れており、法的素養を備えた多数の人材を社会の多様な分野に送り出すという独自の意義と機能を担っていることを看過するものであり、現実的妥当性に乏しいように思われる。

それらの点をも含めて考えると、前記のような現行制度の問題点を克服し、司法（法曹）が 21 世紀の我が国社会において期待される役割を十全に果たすための人的基盤を確立するためには、法曹人口の拡大や弁護士制度の改革など、法曹の在り方に関する基本的な問題との関連に十分に留意しつつ、司法試験と

いう「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備することが不可欠である。そして、その中核を成すものとして、大要、以下のような法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けることが必要かつ有効であると考えられる。

法曹人口増加の目標（前記第1「法曹人口の拡大」参照）との関係をも考え、法科大学院は、平成16（2004）年4月からの学生受入れ開始を目指して整備され、司法試験等にも、それに合わせて必要な見直しが行われるべきである。

## 2. 法科大学院

### (1) 目的、理念

#### ア 目的

法科大学院は、司法が21世紀の我が国社会において期待される役割を十全に果たすための人的基盤を確立することを目的とし、司法試験、司法修習と連携した基幹的な高度専門教育機関とする。

#### イ 教育理念

法科大学院における法曹養成教育の在り方は、理論的教育と実務的教育を架橋するものとして、公平性、開放性、多様性を旨としつつ、以下の基本的理念を統合的に実現するものでなければならない。

- 「法の支配」の直接の担い手であり、「国民の社会生活上の医師」としての役割を期待される法曹に共通して必要とされる専門的資質・能力の習得と、かけがえのない人生を生きる人々の喜びや悲しみに対して深く共感しうる豊かな人間性の涵養、向上を図る。
- 専門的な法知識を確実に習得させるとともに、それを批判的に検討し、また発展させていく創造的な思考力、あるいは事実即して具体的な法的問題を解決していくため必要な法的分析能力や法的議論の能力等を育成する。
- 先端的な法領域について基本的な理解を得させ、また、社会に生起する様々な問題に対して広い関心を持たせ、人間や社会の在り方に関する思索や実際的な見聞、体験を基礎として、法曹としての責任感や倫理観が涵養されるよう努めるとともに、実際に社会への貢献を行うための機会を提供しうるものとする。

### ウ 制度設計の基本的考え方

法科大学院の制度設計に当たっては、前記のような教育理念の実現を図るとともに、以下の点を基本とする。

- 法科大学院の設置については、適正な教育水準の確保を条件として、関係者の自発的創意を基本にしつつ、全国的な適正配置となるよう配慮すること
- 法科大学院における教育内容については、学部での法学教育との関係を明確にすること
- 新しい社会のニーズに応える幅広くかつ高度の専門的教育を行うとともに、実務との融合をも図る教育内容とすること
- 法科大学院における教育は、少なくとも実務修習を別に実施することを前提としつつ、司法試験及び司法修習との有機的な連携を図るものとする
- 以上のような教育を効果的に行い、かつ社会的責任を伴う高度専門職業人を養成するという意味からも、教員につき実務法曹や実務経験者等の適切な参加を得るなど、実務との密接な連携を図り、さらには、実社会との交流が広く行われるよう配慮すること
- 入学者選抜については、他学部、他大学の出身者や社会人等の受入れにも十分配慮し、オープンで公平なものとする
- 資力のない人や社会人、法科大学院が設置される地域以外の地域の居住者等にも法曹となる機会を実効的に保障できるよう配慮すること
- 法科大学院における適正な運営の確保及びその教育水準の維持、向上を図るため、公正かつ透明な評価システムを構築するなど、必要な制度的措置を講じること

## (2) 法科大学院制度の要点

### ア 設置形態

- 法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行う学校教育法上の大学院とすべきである。
- 独立大学院や連合大学院も制度的に認めるべきである。

法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行う学校教育法上の大学院とすべきである。なお、法科大学院の設置は既存の大学を拠点としなければ

ならないわけではなく、例えば、弁護士会や地方公共団体等の大学以外の主体が学校法人を作るなどして、法科大学院の設置基準を満たせば、法科大学院を設置することができるのは当然である。既存の大学を拠点とする法科大学院と、これらの新しいタイプの法科大学院が競争し、それぞれが理想とする多様な法曹を養成する柔軟なシステムが展開されることが望まれる。

設置形態としては、法学部に組織上の基礎を持つ大学院のほかに、基礎を持たないもの（独立大学院）や複数の大学が連合して設置するもの（連合大学院）も制度的に認められるべきである。

なお、大学が法科大学院を設置するに当たっては、従来の研究中心の考えから真の教育重視への転換に向けて相当な自己変革の努力が求められることは言うまでもない。

#### イ 標準修業年限

標準修業年限は3年とし、短縮型として2年での修了を認めることとすべきである。

標準修業年限は3年とし、併せて、法科大学院において必要とされる法律学の基礎的な学識を有すると法科大学院が認める者（法学既修者。法学部出身者であると否とを問わない。）については、短縮型として2年での修了を認めることとすべきである。

#### ウ 入学者選抜

- 入学者選抜は、公平性、開放性、多様性の確保を旨とし、入学試験のほか、学部成績や活動実績等を総合的に考慮して合否を判定すべきである。
- 多様性の拡大を図るため、法学部以外の学部の出身者や社会人等を一定割合以上入学させるべきである。

入学者選抜は、公平性、開放性、多様性の確保を旨とし、入学試験のほか、学部における学業成績や学業以外の活動実績、社会人としての活動実績等を総合的に考慮して合否を判定すべきである。もっとも、これらをどのような方法で評価し、また判定に当たってどの程度の比重を与えるかは、各法科大学院の教育理念に応じた自主的判断に委ねられる。

21世紀の法曹には、経済学や理数系、医学系など他の分野を学んだ者を幅広く受け入れていくことが必要である。社会人等としての経験を積んだ者を含め、

多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるため、法科大学院には学部段階での専門分野を問わず広く受け入れ、また、社会人等にも広く門戸を開放する必要がある。そのため、法学部以外の学部の出身者や社会人等を一定割合以上入学させるなどの措置を講じるべきである。その割合は、入学志願者の動向等を見定めつつ、多様性の拡大を図る方向で随時見直されることが望ましい。

出願資格については、通常の大学院入学資格が適用される。したがって、学部卒業が原則であるが、学部を卒業していない者であっても、各法科大学院が行う資格審査によって出願資格の認定が可能である。

入学試験においては、法学既修者であるか否かを問わず、全ての出願者について適性試験（法律学についての知識ではなく、法科大学院における履修の前提として要求される判断力、思考力、分析力、表現力等の資質を試すもの）を行い、法学既修者に対して修業年限の2年への短縮を認める法科大学院にあっては、法学既修者としての入学を希望する者には適性試験に加えて法律科目試験（法科大学院の基礎的な法律科目の履修を省略できる程度の基礎的な学識を備えているかどうかを判定するもの）を行うという方向で、各試験の在り方を検討する必要がある。その際、適性試験は統一的なものとするのが適切であるが、法律科目試験についても、統一的に実施することが考えられる。適性試験や法律科目試験に加えて小論文や面接等を組み合わせるかどうか、組み合わせる場合の配点比率をどうするか等は、各法科大学院の自主的判断に委ねられる。

## エ 教育内容及び教育方法

- 法科大学院では、法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分（例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分）をも併せて実施することとし、実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである。
- 教育方法は、少人数教育を基本とし、双方向的・多方向的で密度の濃いものとするべきである。
- 法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約7～8割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである。
- 厳格な成績評価及び修了認定の実効性を担保する仕組みを具体的に講じるべきである。

必置科目や教員配置等についての基準を定めることにより、法曹養成のための教育内容の最低限の統一性と教育水準を確保しつつ、具体的な教科内容等については、各法科大学院の創意工夫による独自性、多様性を尊重することとする。各法科大学院は、互いに競い合うことによりその教育内容を向上させていくことが望まれる。

法科大学院では、実務上生起する問題の合理的解決を念頭に置いた法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分（例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分）をも併せて実施することとし、体系的な理論を基調として実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである。このような観点から、授業内容・方法、教材の選定・作成等について、研究者教員と実務経験を有する教員（実務家教員）との共同作業等の連携協力が必要である。

法科大学院における教育方法（授業方式）としては、講義方式や少人数の演習方式、調査・レポート作成・口頭報告、教育補助教員による個別的学习指導等を適宜活用することとする。とりわけ少人数教育を基本とすべきである。

また、法科大学院での授業は一方的なものであってはならず、双方向的・多方向的で密度の濃いものとし、セメスター制（一つの授業を学期ごとに完結させる制度）の採用等によりなるべく集中的に行うこととすべきである。

「点」のみによる選抜ではなく「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備するという趣旨からすれば、法科大学院の学生が在学期間中その課程の履修に専念できるような仕組みとすることが肝要である。このような観点から、法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約7～8割）の者が後述する新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである。厳格な成績評価及び修了認定については、それらの実効性を担保する仕組みを具体的に講じるべきである。

#### オ 教員組織

- 法科大学院では、少人数で密度の濃い教育を行うのにふさわしい数の教員を確保すべきである。
- 実務家教員の数及び比率については、カリキュラムの内容や新司法試験実施後の司法修習との役割分担等を考慮して、適正な基準を定めるべきである。
- 弁護士法や公務員法等に見られる兼職・兼業の制限等について所要の見直し及び整備を行うべきである。
- 教員資格に関する基準は、教育実績や教育能力、実務家としての能力・

経験を大幅に加味したものとすべきである。

教員組織については、法科大学院は、少人数で密度の濃い教育を行うのにふさわしい数の専任教員等を確保すべきである。

また、法科大学院は、法曹養成に特化して法学教育を高度化し、理論的教育と実務的教育との架橋を図るものであるから、実務家教員の参加が不可欠である。実務家教員としては、狭義の法曹に限らず、適格を有する人材を幅広く求める必要がある。

実務家教員の数及び比率については、法科大学院のカリキュラムの内容や新司法試験実施後の司法修習との役割分担等を考慮して、適正な基準を定めるべきである。

同時に、実務家教員については、専任教員であっても、その任期や勤務形態について柔軟に基準を運用することを考える必要がある。さらに、実務家教員の任用を容易にするため、弁護士法や公務員法等に見られる兼職・兼業の制限等について所要の見直し及び整備を行うべきである。

実務家教員の法科大学院への配置については、大学の教員採用の自主性を前提としつつ、所要の人員が継続的に確保されるよう、派遣のための法曹三者との協力体制の整備が不可欠である。

研究者、実務家の別を問わず法科大学院での指導適格教員に関し、法科大学院での教員資格に関する基準は、教育実績や教育能力、実務家としての能力・経験を大幅に加味したものとすべきである。

法科大学院は法曹養成に特化した大学院であり、研究後継者養成型の大学院（法学研究科ないし専攻）と形式的には両立するものであるが、内容的にはこれらと連携して充実した教育研究が行われることが望ましい。また、法科大学院の教員は、将来的に、少なくとも実定法科目の担当者については、法曹資格を持つことが期待される。

教員の採用は各法科大学院が行うこととなるが、教員候補者の教育能力、教育意欲及び教育実績を重視した採用に努めるとともに、教員の流動性及び多様性が高められるよう配慮することが望まれる。

なお、以上のような教員組織に関する基準については、新制度への円滑な移行を可能にするため、柔軟で現実的な運用を適切に考慮するものとする。

## カ 学位

法科大学院独自の学位（専門職学位）の新設を検討すべきである。

修了者に付与される学位については、国際的通用性をも勘案しつつ、法科大学院独自の学位（専門職学位）を新設することを検討すべきである。

### (3) 公平性、開放性、多様性の確保

- 地域を考慮した全国的な適正配置に配慮すべきである。
- 夜間大学院や通信制大学院を整備すべきである。
- 奨学金、教育ローン、授業料免除制度等の各種の支援制度を十分に整備・活用すべきである。

地域を考慮した全国的な適正配置に配慮するとともに、夜間大学院等の多様な形態により、社会人等が容易に学ぶことができるよう法科大学院の公平性、開放性、多様性の確保に努めるべきである。通信制大学院についても、法科大学院の教育方法との関連で検討すべき課題は残っているが、高度情報通信技術の発展等を視野に入れつつ、積極的に対応すべきである。

資力の十分でない者が経済的理由から法科大学院に入学することが困難となることのないように、奨学金、教育ローン、授業料免除制度等の各種の支援制度を十分に整備・活用すべきである。

法科大学院の人的・物的諸条件の整備など設立・運営に要する費用については、司法の人的基盤を整備する上での重要な一翼を担うという法科大学院の意義や役割に配慮するとともに、現下の厳しい財政事情等にも留意しつつ、適切な評価の結果を踏まえて、適正な公的支援が行われる必要がある。

司法の国際化への対応や諸外国の法整備支援を通じた国際貢献の一環として、留学生の積極的受入れには十分な配慮が望まれる。

### (4) 設立手続及び第三者評価（適格認定）

- 法科大学院の設置は、関係者の自発的創意を基本としつつ、基準を満たしたものを認可することとし、広く参入を認める仕組みとすべきである。
- 入学者選抜の公平性・開放性・多様性や法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性を確保するため、適切な機構を設けて、第三者評価(適格認定)を継続的に実施すべきである。
- 第三者評価を実施する機関の構成については、法曹関係者や大学関係者等のほかに外部有識者の参加によって客観性・公平性・透明性を確保すべきである。

法科大学院の設置は、関係者の自発的創意を基本としつつ、設置基準を満たしたものを認可することとし、広く参入を認める仕組みとすべきである。ただし、その基準は、法曹養成の中核的機関としての使命にふさわしいものでなければならない。

また、法科大学院における入学者選抜の公平性、開放性、多様性や法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性を確保するため、適切な機構を設けて、第三者評価(適格認定)を継続的に実施すべきである。

法科大学院の第三者評価(適格認定)の仕組みは、新たな法曹養成制度の中核的機関としての水準の維持、向上を図るためのものであって、大学院としての設置認可や司法試験の受験資格とは、密接に関連しつつも、独立した意義と機能を有するものであり、評価(適格認定)基準の策定や運用等に当たっては、それぞれの意義と機能を踏まえつつ、相互に有機的な連携を確保すべきである。

第三者評価を実施する機関の構成については、法曹関係者や大学関係者等のほかに外部有識者の参加によって客観性・公平性・透明性を確保すべきである。

#### (5) 法学部教育の将来像

- 法科大学院導入後の法学部教育については、それぞれの大学が特色を発揮し、独自性を競い合う中で、全体としての活性化が期待される。
- 学部段階における履修期間については、いわゆる飛び級を適宜活用することも望まれる。

現在、全国で93大学に置かれている法学部では、1学年約4万5千人が学んでおり、法曹以外にも社会の様々な分野に人材を輩出しており、その機能は法科大学院導入後も基本的に変わりはない。法科大学院導入後の法学部教育については、法科大学院との役割分担を工夫するものや、法学基礎教育をベースとしつつ、例えば、「副専攻制」の採用等により幅広い教育を目指すものなど、それぞれの大学が特色を発揮し、独自性を競い合う中で、全体としての活性化が期待される。

さらに、学部段階における履修期間については、優れた成績を収めた者には早期修了を認める仕組み(いわゆる飛び級)を適宜活用することも望まれる。

#### (6) 関係者の責務

法科大学院は、21世紀の司法を担う質の高い法曹を養成するという重大な役割を担うものであって、その実りある実現のためには、教員、教育内容や方法その他の人的・物的な面で、相当の労力、時間及び資金を投入しなければなら

ない。大学関係者と法曹関係者の責務は極めて重く、それを十分自覚しつつ法科大学院の設置及び運営に当たることが切に求められる。

### 3. 司法試験

- 司法試験を、法科大学院の教育内容を踏まえた新たなものに切り替えるべきである。
- 新司法試験と法科大学院での教育内容との関連を確保するための具体的な仕組みを設けるべきである。
- 適格認定を受けた法科大学院の修了者には、新司法試験の受験資格が認められることとすべきである。
- 経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により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。
- 適格認定を受けた法科大学院の修了者の新司法試験受験については3回程度の受験回数制限を課すべきである。
- 新司法試験は、平成17（2005）年度に予想される法科大学院の初めての修了者を対象とする試験から実施すべきである。
- 新司法試験実施後も5年間程度は、併行して現行司法試験を引き続き実施すべきである。
- 現行司法試験の合格枠制（丙案）は、現行試験合格者数が1,500人に達すると見込まれる平成16（2004）年度から廃止すべきである。

#### (1) 基本的性格

「点」のみによる選抜から「プロセス」としての新たな法曹養成制度に転換するとの観点から、その中核としての法科大学院制度の導入に伴って、司法試験も、法科大学院の教育内容を踏まえた新たなものに切り替えるべきである。

#### (2) 試験の方式及び内容

法科大学院において充実した教育が行われ、かつ厳格な成績評価や修了認定が行われることを前提として、新司法試験は、法科大学院の教育内容を踏まえたものとし、かつ、十分にその教育内容を修得した法科大学院の修了者に新司法試験実施後の司法修習を施せば、法曹としての活動を始めることが許される程度の知識、思考力、分析力、表現力等を備えているかどうかを判定することを目的とする。

新司法試験は、例えば、長時間をかけて、これまでの科目割りに必ずしもとられずに、多種多様で複合的な事実関係による設例をもとに、問題解決・紛

争予防の在り方、企画立案の在り方等を論述させることなどにより、事例解析能力、論理的思考力、法解釈・適用能力等を十分に見る試験を中心とすることが考えられる。

新司法試験と法科大学院での教育内容との関連を確保するため、例えば、司法試験管理委員会に法科大学院関係者や外部有識者の意見を反映させるなど適切な仕組みを設けるべきである。

### (3) 受験資格

法科大学院制度の導入に伴い、適切な第三者評価の制度が整備されることを踏まえ、それによる適格認定を受けた法科大学院の修了者には、司法試験管理委員会により新司法試験の受験資格が認められることとすべきである。

また、経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により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。このため、後述の移行措置の終了後において、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度の趣旨を損ねることのないよう配慮しつつ、例えば、幅広い法分野について基礎的な知識・理解を問うような予備的な試験に合格すれば新司法試験の受験資格を認めるなどの方策を講じることが考えられる（この場合には、実社会での経験等により、法科大学院における教育に対置しうる資質・能力が備わっているかを適切に審査するような機会を設けることについても検討する必要がある。）。

いずれにしても、21世紀の司法を支えるにふさわしい資質・能力を備えた人材を「プロセス」により養成することが今般の法曹養成制度改革の基本的視点であり、およそ法曹を志す多様な人材が個々人の事情に応じて支障なく法科大学院で学ぶことのできる環境の整備にこそ力が注がれるべきであることは、改めて言うまでもない。

第三者評価による適格認定を受けた法科大学院の修了者の新司法試験の受験については、上記のような法科大学院制度及び新司法試験制度の趣旨から、3回程度の受験回数制限を課すべきである。なお、予備的な試験に合格すれば新司法試験の受験資格を認めるなどの方策を講じることとした場合の受験回数については、別途検討が必要である。

上記のように第三者評価による適格認定に基づいて司法試験管理委員会が法科大学院の修了者に新司法試験の受験資格を認める場合には、適格と認定されていた法科大学院について、その認定が第三者評価を実施する機関によって取り消されることとなったときに、新司法試験の受験資格について、当該法科大学院の在學生に不測の不利益を与えないよう適切な配慮が必要である。

#### (4) 移行措置

新司法試験は、平成 17（2005）年度に予想される法科大学院の初めての修了者を対象とする試験から実施することとすべきである。新制度への完全な切替えに至る移行措置として、現行司法試験の受験生に不当な不利益を与えないよう、新司法試験実施後も 5 年間程度は、これと併行して現行司法試験を引き続き実施すべきである。

なお、現行司法試験におけるいわゆる合格枠制（丙案）については、現行試験合格者数が 1,500 人に達することが見込まれる平成 16（2004）年度から廃止すべきである。

### 4. 司法修習

- 新司法試験実施後の司法修習は、修習生の増加に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施すべきである。
- 給費制については、その在り方を検討すべきである。
- 司法研修所の管理・運営については、法曹三者の協働関係を一層強化するとともに、法科大学院関係者や外部の有識者の声をも適切に反映させる仕組みを設けるべきである。

#### (1) 修習の内容

新司法試験実施後の司法修習は、修習生の増加（前記第 1「法曹人口の拡大」参照）に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施すべきである。

なお、新司法試験実施後の司法修習のうちの集合修習（前期）と法科大学院における教育との役割分担の在り方については、今後、法科大学院の制度が整備され定着するのに応じ、随時見直していくことが望ましい。

#### (2) 給費制の在り方

修習生に対する給与の支給（給費制）については、将来的には貸与制への切替えや廃止をすべきではないかとの指摘もあり、新たな法曹養成制度全体の中で司法修習の位置付けを考慮しつつ、その在り方を検討すべきである。

#### (3) 司法研修所

司法研修所の管理・運営については、法曹三者の協働関係を一層強化すると

ともに、法科大学院関係者や外部の有識者の声をも適切に反映させる仕組みを設けるべきである。

## 5. 継続教育

継続教育を、法曹養成の総合的・体系的な構想の一環として位置付け、整備すべきである。

21世紀の司法を支えるにふさわしい資質と能力（倫理面も含む。）を備えた法曹を養成・確保する上では、法曹の継続教育についても、総合的・体系的な構想の一環として位置付け、そのための整備をすべきである。

この点で、現に実務に携わる法曹も、法科大学院において、科目履修等の適宜の方法により、先端的・現代的分野や国際関連、学際的分野等を学ぶことは、最適な法的サービスを提供する上で必要な法知識を更新するとともに、視野や活動の範囲を広げるために意義のあることだと考えられ、関係者の自発的、積極的な取組が求められる。

## 6. 新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けて

- 法科大学院の設置認可や第三者評価（適格認定）の基準の策定、新司法試験及び新司法試験実施後の司法修習の具体的な設計等について、関係機関で連携して速やかにかつ着実に検討を進めるべきである。
- 設置認可及び第三者評価（適格認定）のための基準については、可能な限り早期にその内容を公表し、周知を図るべきである。

以上のような内容を骨格とする新たな法曹養成制度を円滑に実施に移すことのできるよう、法科大学院の設置認可や第三者評価（適格認定）の基準の策定、新司法試験及び新司法試験実施後の司法修習の具体的な設計等を含む所要の措置について、関係機関において適切な連携を図りつつ、速やかにかつ着実に検討を進めるべきである。その際、当審議会が文部省（現文部科学省）に対して、大学関係者及び法曹三者の参画の下に、当審議会が提示した基本的考え方に留意しつつ、専門的技術的見地から具体案を検討することを依頼したことに応えた報告書（平成12年9月「法科大学院(仮称)構想に関する検討のまとめ－法科大学院(仮称)の制度設計に関する基本的事項－」）の内容をも参考とする必要がある。特に、設置認可及び第三者評価（適格認定）のための基準については、法科大学院を設置しようとする大学等が公平な条件の下に十分な準備ができるよう、可能な限り早期にその内容を公表し、周知を図るべきである。

### 第3 弁護士制度の改革

#### 1. 弁護士の社会的責任（公益性）の実践

- 弁護士は、誠実に職務を遂行し、国民の権利利益の実現に奉仕することを通じて社会的責任（公益性）を果たすとともに、その使命にふさわしい職業倫理を保持し、不断に職務活動の質の向上に努めるべきである。
- 弁護士の公益活動については、その内容を明確にした上で、弁護士の義務として位置付けるべきである。また、公益活動の内容について、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである。

社会における弁護士の役割は、「国民の社会生活上の医師」たる法曹の一員として、「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」（弁護士法第1条第1項）との使命に基づき、法廷の内と外とを問わず、国民にとって「頼もしい権利の護り手」であるとともに「信頼しうる正義の担い手」として、高い質の法的サービスを提供することにある。

弁護士の社会的責任（公益性）は、基本的には、当事者主義訴訟構造の下での精力的な訴訟活動など諸種の職務活動により、「頼もしい権利の護り手」として、職業倫理を保持しつつ依頼者（国民）の正当な権利利益の実現に奉仕することを通じて実践されると考えられる。弁護士は、国民の社会生活や企業の経済活動におけるパートナー、公的部門の担い手などとして、一層身近で、親しみやすく、頼りがいのある存在となるべく、その資質・能力の向上、国民との豊かなコミュニケーションの確保に努めなければならない。弁護士は、社会の広範かつ多様なニーズに一層積極的かつ的確に対応するよう、自ら意識改革に取り組むとともに、その公益的な使命にふさわしい職業倫理を自覚し、自らの行動を規律すべきである。

同時に、弁護士は、「信頼しうる正義の担い手」として、通常職務活動を超え、「公共性の空間」において正義の実現に責任を負うという社会的責任（公益性）をも自覚すべきである。その具体的内容や実践の態様には様々なものがありうるが、例えば、いわゆる「プロ・ボノ」活動（無償奉仕活動の意であり、例えば、社会的弱者の権利擁護活動などが含まれる。）、国民の法的サービスへのアクセスの保障、公務への就任、後継者養成への関与等により社会に貢献することが期待されている。

殊に、公務への就任に関しては、弁護士が今後一層積極的に裁判官、検察官等の他の法律専門職に就いて国民の期待と信頼に応えうる司法の運営に貢献することが望まれる。とりわけ、「裁判官制度の改革」（後記第5参照）において述べるように、今後、弁護士からの裁判官への任官を強力に推進する必要がある。

ることを考えると、弁護士会は、適格者たる会員弁護士が進んで数多く裁判官に任官することを確保するために従来に増して大きな力を傾注しなければならない。弁護士会は、最高裁判所と協力・協働しながら、弁護士任官を推進するために必要な態勢等を早急に整備すべきである。

このような見地から、弁護士の公益活動について、弁護士制度を含む司法制度全体及びこれに関連する諸制度の在り方などの検討を踏まえつつ、その具体的な内容やその規範的な意義を明確化した上で、公益活動を弁護士の義務として位置付けるべきである。また、その活動内容については、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである。

## 2. 弁護士の活動領域の拡大

- 弁護士法第30条第1項に規定する公務就任の制限及び同条第3項に規定する営業等の許可制については、届出制に移行することにより自由化すべきである。
- 活動領域の拡大に伴う弁護士倫理の在り方を検討し、倫理研修の充実、綱紀・懲戒制度の適切な運用等により、弁護士倫理の遵守を確保すべきである。

弁護士は、公職への就任が制限され（弁護士法第30条第1項）、民間企業に所属する場合には所属弁護士会の許可を必要とされている（同条第3項）。

今後は、弁護士が、個人や法人の代理人、弁護人としての活動にとどまらず、社会のニーズに積極的に対応し、公的機関、国際機関、非営利団体（NPO）、民間企業、労働組合など社会の隅々に進出して多様な機能を発揮し、法の支配の理念の下、その健全な運営に貢献することが期待される。

このような弁護士の活動領域の拡大を進める見地から、弁護士法第30条第1項に規定する公務就任の制限及び同条第3項に規定する営業等の許可制については、事前規制を廃止し、自由化すべきである（これに伴い、同条第2項の見直しについても検討すべきである。）。その際、兼職営業等を行う場合の弁護士倫理の在り方を検討し、兼職営業等の状況を事後的に把握するため所属弁護士会への届出制を残した上で、倫理研修の充実、綱紀・懲戒制度の適切な運用等により、弁護士倫理の遵守を確保すべきである。

## 3. 弁護士へのアクセス拡充

### (1) 法律相談活動等の充実

法律相談センター等の設置を進めるべきである。

現在、日本弁護士連合会・単位弁護士会においては、地域における法律相談活動等を充実させる見地から、「法律相談センター」や「公設事務所」の設置を進めている。また、各地方公共団体の住民向け相談窓口において、弁護士等を活用して法律面を含む相談に応じているところも多い。

国民の弁護士へのアクセスを拡充する見地から、弁護士人口の大幅な増加を図ることに加えて、弁護士過疎問題への対応の視点も含め、弁護士会の「法律相談センター」等の設置を進めるべきである。その際、弁護士、弁護士会の一層の自主的努力が期待されるとともに、地域への司法サービスを拡充する見地から、国又は地方公共団体において一定の財政的負担を行うことも含め、これらの制度運営の在り方について検討すべきである。

## (2) 弁護士報酬の透明化・合理化

弁護士報酬の透明化・合理化の見地から、例えば、

- 個々の弁護士の報酬情報の開示・提供の強化
- 報酬契約書の作成の義務化、依頼者に対する報酬説明義務等の徹底を行うべきである。

弁護士報酬については、利用者に目安が付きやすくする等の見地から、透明化・合理化を図ることとし、具体的には、個々の弁護士の報酬情報の開示・提供の強化、報酬契約書の作成の義務化、依頼者に対する報酬説明義務等の徹底を行うべきである。

弁護士法第33条において「弁護士の報酬に関する標準を示す規定」が必要的会則事項とされていることについては、規制改革推進3か年計画（平成13年3月30日閣議決定）において「報酬規定を会則記載事項から削除する」と定められていることを踏まえ、適切な対応がなされるべきである。なお、報酬に関し、弁護士会が何らかの規定を策定する場合には、その策定過程を透明化すべきである。

## (3) 弁護士情報の公開

- 弁護士広告の原則自由化に関し、弁護士の専門分野や実績等についても広告対象として認める方向で検討を加え、必要な措置を講じるべきである。

る。

- 弁護士に関する情報の開示を一層推進すべきである。

平成 12 年 10 月より、弁護士広告が原則自由化されたところであるが、さらに、利用者による選択の便宜に資する見地から、弁護士の専門分野や実績等についても広告対象として認める方向で、第三者評価の導入の要否等につき検討を加え、必要な措置を講じるべきである。また、弁護士に関する情報の開示を一層推進すべきである。

#### 4. 弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化

- 法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、協働化・総合事務所化等を推進するための方策を講じるべきである。
- 弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきである。

弁護士は、その職務活動の質が、複雑・多様化・国際化する社会のニーズに十分に対応し、かつ不断に向上していくように、自ら最大限の努力を傾注すべきである。

弁護士の執務態勢に関する制度としては、第 151 回（平成 13 年）国会での弁護士法改正法案の可決・成立により、弁護士法人制度（弁護士法第 30 条の 2 以下）の導入、これに伴う弁護士法人についての複数事務所の設置禁止（弁護士法第 20 条第 3 項）の例外の容認等の立法措置が行われたところである。

弁護士の執務態勢を強化し、更なる職務の質の向上を図る見地から、今後とも、法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、異業種との協働化・総合事務所化（ワン・ストップ・サービス化）等を実効的に推進するために必要な方策を講じるべきである。その際、異業種との収支共同型や相互雇用型等の形態などいわゆる異業種間共同事業の容認の可否については、更に検討すべきである。

また、弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきである。

#### 5. 弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働

- 弁護士が、国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務態勢の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請

への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化すべきである。

- 日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、例えば特定共同事業の要件緩和等を行うべきである。
- 発展途上国に対する法整備支援を推進すべきである。

(注) 前記Ⅱ「国民の期待に応える司法制度」の第3の4参照。

## 6. 弁護士会の在り方

### (1) 弁護士会運営の透明化等

- 弁護士会運営の透明化を図るべきである。例えば、
  - 会務運営について弁護士以外の者の関与を拡大するなど広く国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みの整備
  - 意思決定過程の透明性の確保、業務、財務等の情報公開の仕組みの整備

を行うべきである。

- 弁護士会において、弁護士改革など本意見で述べる諸改革を円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するため、それに必要な態勢等の整備がなされることを期待する。

弁護士会においては、「弁護士の使命及び職務にかんがみ、その品位を保持し、弁護士事務の改善進歩を図るため、弁護士の指導、連絡及び監督に関する事務を行うことを目的」（弁護士法第31条）とした様々な活動を行っている。

こうした弁護士会の活動の公益性にかんがみ、弁護士会運営の透明性を確保し、国民に対する説明責任を実行することが重要である。具体的には、例えば、会務運営について弁護士以外の者の関与を拡大するなど広く国民の声を聴取し反映させることが可能となるような制度の拡充や、その意思決定過程の透明性の確保、業務、財務等の情報公開の仕組みの整備などを行うべきである。

また、弁護士の社会的責任（公益性）の実践、活動領域の拡大、弁護士へのアクセス拡充、弁護士の職務活動ことに適正かつ迅速な裁判を実現するための訴訟活動の質の向上、国際性・専門性の強化、執務態勢の強化、更に本意見で

述べるその他の諸改革について、これを円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するためには、一人ひとりの弁護士の意識・技能の抜本的な改革とともに、それを援助・促進するために、弁護士会が、諸々の改革課題に専門的・系統的に責任をもって対応することが強く求められるところである。弁護士会において、本意見で述べる諸改革を円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するため、それに必要な態勢等の整備がなされることを期待する。

## (2) 弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備

- 弁護士会は、弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するとともに、弁護士倫理の在り方につき、その一層の整備等を行うべきである。
- 綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化の見地から、少なくとも、
  - 綱紀・懲戒手続を通じて、これらを担う機関の委員構成の見直し（弁護士以外の委員の増加など）
  - 綱紀委員会の弁護士以外の委員への評決権の付与
  - 懲戒請求者が綱紀委員会の議決に対する異議申出を棄却・却下された場合に、国民が参加して構成される機関に更なる不服申立ができる制度の導入
  - 弁護士の調査・審査への協力義務の明確化等による職権調査の実効化
  - 標準審理期間設定等による迅速化
  - 懲戒委員会の決定に少数意見を明示する等による透明性の向上
  - 懲戒請求者の手続参加の拡充やこれに対する情報提供の強化等の一層の配慮
  - 懲戒処分 の 過程・結果等に関する公表の拡充

等を行うべきである。

- 依頼者等の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理を適正化すべきである。例えば、
  - 苦情相談窓口の整備と一般への周知
  - 苦情相談担当者の育成
  - 苦情処理手続の適正・透明化
  - 綱紀・懲戒手続等との連携強化

等を行うべきである。

また、弁護過誤に対する救済を強化するため、弁護士賠償責任保険の普及等の方策を検討すべきである。

- 法曹養成段階での倫理教育、継続教育段階での倫理研修を強化すべきである。

国民と司法の接点を担う弁護士の職務の質を確保、向上させることは、弁護士の職務の質に対する国民の信頼を強化し、ひいては司法(法曹)全体に対する国民の信頼を確固たるものにするために必要であり、これにより国民がより充実した法的サービスを楽しむことができるようになる。

弁護士倫理の制定、弁護士倫理に関する教育、弁護士に関する苦情の処理、綱紀・懲戒に関する諸手続など、弁護士の職務の質に関する指導・監督等については、弁護士会に自律的権能（いわゆる弁護士自治）が認められ、国家機関の監督に服さないこととされている。これら弁護士会の自律的権能を実効的かつ厳正に行使し弁護士自治を一層実効あらしめることは、弁護士会の国民に対する責務と言うべきである。

また、弁護士会が自律的権能を行行使する上で、手続の透明化、国民に対する説明責任の実行、それらの運営・運用への国民参加等、国民の意思を適切に反映させる方策を講じることも必要である。

このような見地から、弁護士会は、弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するとともに、弁護士倫理の在り方につき、その一層の整備等を行うべきである。また、弁護士会による綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化、苦情処理の適正化、倫理教育・研修の強化等について、以下のような改革を行うべきである。

綱紀・懲戒手続の透明化、迅速化、実効化の見地から、少なくとも、綱紀・懲戒手続を通じて、これらを担う機関の委員構成の見直し（弁護士以外の委員の増加など）、綱紀委員会の弁護士以外の委員への評決権の付与、懲戒請求者が綱紀委員会の議決に対する異議申出を棄却・却下された場合に、国民が参加して構成される機関に更なる不服申立ができる制度の導入、弁護士の調査・審査への協力義務の明確化等による職権調査の実効化、標準審理期間設定等による迅速化、懲戒委員会の決定に少数意見を明示する等による透明性の向上、懲戒請求者の手続参加の拡充やこれに対する情報提供の強化等の一層の配慮、懲戒処分の過程・結果等に関する公表の拡充等を行うべきである。

依頼者等の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理を適正化すべきである。

例えば、苦情相談窓口の整備と一般への周知、苦情相談担当者の育成、苦情処理手続の適正・透明化、綱紀・懲戒手続等との連携強化等を行うべきである。また、弁護士過誤に対する救済を強化するため、弁護士賠償責任保険の普及等の方策を検討すべきである。

法曹養成段階での倫理教育、継続教育段階での倫理研修を強化すべきである。

弁護士の職務の質の確保・向上を図るため、弁護士会は、法曹養成の全過程において、所要の貢献を行うべきである。

## 7. 隣接法律専門職種の利用等

- 訴訟手続において、隣接法律専門職種などの有する専門性を活用する見地から、
  - 司法書士への簡易裁判所での訴訟代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。また、簡易裁判所の事物管轄を基準として、調停・即決和解事件の代理権についても、同様に付与すべきである。
  - 弁理士への特許権等の侵害訴訟（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）での代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。
  - 税理士について、税務訴訟において、裁判所の許可を得ることなく、補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭し、陳述する権限を認めるべきである。
  - 行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など、その他の隣接法律専門職種などについては、その専門性を訴訟の場で活用する必要性や相応の実績等が明らかになった将来において、出廷陳述など一定の範囲・態様の訴訟手続への関与の在り方を個別的に検討することが、今後の課題として考えられる。
- ADRを含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種などの有する専門性の活用を図るべきである。具体的な関与の在り方については、弁護士法第72条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえて個別的に検討し、法制上明確に位置付けるべきである。
- 弁護士法第72条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。
- ワンストップ・サービス（総合的法律経済関係事務所）実現のため、弁護士と隣接法律専門職種などによる協働を積極的に推進するための方策

を講じるべきである。

弁護士法第 72 条は、弁護士でない者が報酬を得る目的で法律事件に関して法律事務を取り扱うことなどを業とすることを禁止している。一方、司法書士、弁理士、税理士、行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士などのいわゆる隣接法律専門職種は、それぞれの業法に定められたところに従い、限定的な法律事務を取り扱っている。

弁護士と隣接法律専門職種との関係については、弁護士人口の大幅な増加と諸般の弁護士改革が現実化する将来において、各隣接法律専門職種の制度の趣旨や意義、及び利用者の利便とその権利保護の要請等を踏まえ、法的サービスの担い手の在り方を改めて総合的に検討する必要がある。しかしながら、国民の権利擁護に不十分な現状を直ちに解消する必要性にかんがみ、利用者の視点から、当面の法的需要を充足させるための措置を講じる必要がある。

このような観点に立ち、訴訟手続においては、隣接法律専門職種などの有する専門性を活用する見地から、少なくとも、司法書士の簡易裁判所での訴訟代理権（簡易裁判所の事物管轄を基準として、調停・即決和解事件の代理権についても同様）、弁理士の特許権等の侵害訴訟（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）での代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。税理士について、税務訴訟において、裁判所の許可を得ることなく、補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭し、陳述する権限を認めるべきである（なお、この点については、第 151 回<平成 13 年>国会での税理士法改正法案の可決・成立により、立法措置が行われたところである。）。

行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など、その他の隣接法律専門職種などについては、その専門性を訴訟の場で活用する必要性や相応の実績等が明らかになった将来において、出廷陳述など一定の範囲・態様の訴訟手続への関与の在り方を個別的に検討することが、今後の課題として考えられる。

また、ADR を含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種などの有する専門性の活用を図ることも重要である。具体的な関与の在り方については、後述する弁護士法第 72 条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえて判断すべきである。その際、当該法律事務の性質と実情、各職種の業務内容・専門性やその実情、その固有の職務と法律事務との関連性、法律事務に専門性を活用する必要性等を踏まえ、その在り方を個別的に検討し、こうした業務が取扱い可能であることを法制上明確に位置付けるべきである。なお、弁護士法第 72 条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能

性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。

弁護士と隣接法律専門職種その他の専門資格者による協働については、依頼者の利便の向上を図る観点から、ワンストップ・サービス（総合的法律経済関係事務所）を積極的に推進し、その実効を上げるための方策を講じるべきである。その際、収支共同型や相互雇用型等の形態などいわゆる異業種間共同事業の容認の可否については、更に検討すべきである。

#### 8. 企業法務等の位置付け

- 企業法務等の位置付けについて検討し、少なくとも、司法試験合格後に民間等における一定の実務経験を経た者に対して法曹資格の付与を行うための具体的条件を含めた制度整備を行うべきである。
- 特任検事、副検事、簡易裁判所判事の経験者の有する専門性の活用等を検討し、少なくとも、特任検事へ法曹資格の付与を行うための制度整備を行うべきである。

隣接法律専門職種の活用等の検討と関連して、企業法務等の位置付け、特任検事（検察庁法第18条第3項に基づき任命された検事）、副検事、簡易裁判所判事の経験者の有する専門性の活用、行政訴訟の指定代理人制度についても更に検討すべきである。少なくとも、司法試験合格後に民間等における一定の実務経験を経た者に対して法曹資格の付与を行うための具体的条件を含めた制度整備や、特任検事へ法曹資格の付与を行うための制度整備を行うべきである。

#### 第4 検察官制度の改革

##### 1. 検察官に求められる資質・能力の向上等

- 検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、次のような検察官の意識改革のための方策を実施すべきである。
  - 検事を、一定期間、一般の国民の意識・感覚を学ぶことができる場所で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直し
  - 幹部を含む検察官が犯罪被害者の心情や警察等の第一次捜査機関の活動等に対する理解を深めるための具体的方策
  - 検察官が独善に陥ることを防止するとともに、検察官としての基本的な在り方を徹底するため、部内研修等の充実強化を行うこと
- 専門的知識・経験を習得・向上させるための適切な研修制度等を導入すべきである。

- 刑事手続への新たな国民参加制度の実効的実施を支えうるよう、立証活動等の能力の向上を図るための適切な研修制度等を導入すべきである。

検察官は、公益の代表者として、犯罪捜査（事件処理の適正化のための警察等第一次捜査機関に対する指示・指揮を含む。）、公訴の提起（検察官は、公訴提起の権限を有する唯一の国家機関であるとともに、公訴提起・維持に十分な犯罪の嫌疑等がある場合でも、犯罪者の改善更生等の観点から総合的に判断して公訴提起を行わないこともできる。）、公訴の維持・遂行、刑事裁判の執行の監督等の権限を行使することを任務とし、特に刑事に関して極めて重大な職責を負っている。刑罰権の適正な実現や刑事司法に対する国民の信頼を確保するために、検察官は、これらの権限を常に厳正かつ公平に行使することが求められている。

このような検察官の職責の重大性や、刑事司法が、適正な手続の保障の下、事案の真相解明を使命としていることからすれば、検察官は、独善に陥ることなく自己の権限・責任の重みを謙虚に受け止めた上で、人権感覚に富んだ豊かな人間性を持ち合わせ、社会常識はもちろんのこと、人間関係の機微や情に対する深い理解・洞察力を兼ね備え、被疑者や被害者等の関係者の心情や立場に十分な配慮をしながら、警察等の第一次捜査機関との適切な協力・連携の下、事案の適正公平な解決に真摯かつ積極的に取り組む姿勢を常に保持する必要がある。

また、今後の社会構造の変化、科学技術の革新、国際化等に伴って生ずる新しい形態の犯罪（例えばコンピュータ・ネットワーク関連犯罪等）や高度な専門的知見を要する犯罪（例えば企業活動に関連する複雑な経済事犯、医療過誤に起因する業務上過失致死傷事犯等）等に対応しうるよう捜査能力等の向上を図っていくため、国内外を問わず、複雑多様化する政治、経済、社会の動向や先端的分野等に関する知識経験を習得することも必要となる。

さらには、刑事手続へ新たな国民参加の制度が導入されることから（後記IV「国民的基盤の確立」の第1の1.参照）、検察官は、刑事手続の重要な担い手として、法律専門家ではない国民がより良く公判審理を理解しうるように、立証活動等の能力の向上や運用上の工夫等を通じて、同制度の実効的実施に積極的な貢献をしていくことが求められる。

そこで、検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、次のような検察官の意識改革のための方策を実施すべきである。

- ・ 検事に、一定期間、その身分を離れ、一般の国民の意識・感覚を学ぶことができる場所（例えば弁護士事務所等）で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直し（退職手当や共済関係等の面で後記第5の「裁判官制度の改革」の1.(1)に述べるのと同様な配慮が望まれる。）
- ・ 幹部を含む検察官が犯罪被害者の心情や警察等の第一次捜査機関の活動等に対する理解を深めるための具体的方策
- ・ 検察官が独善に陥ることを防止するとともに、検察官としての基本的な在り方を徹底するため、部内研修等の充実強化を行うこと

また、専門的知識・経験を習得・向上させるための適切な研修制度等を導入すべきである。

さらに、刑事手続への新たな国民参加制度の実効的实施を支えよう、立証活動等の能力の向上を図るための適切な研修制度等を導入すべきである。

## 2. 検察庁運営への国民参加

検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に対して行う建議・勧告の制度を充実・実質化することを含め、検察庁の運営について、国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みを導入すべきである。

個々の検察官のみならず、検察庁自体も、その組織運営が適正でかつ国民の理解と信頼を得られるものとなる必要があり、そのため、検察運営に国民の良識を反映させていくことは重要であり、ひいては司法の国民的基盤の強化にもつながるものである。

現行法上、検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に建議又は勧告をすることができることとされているが、必ずしも十分機能していない。この制度を充実・実質化（例えば、建議・勧告に対する回答義務の法定、建議・勧告及びこれに対する回答の公表などが考えられる。）することを含め、検察庁の運営について、国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みを導入すべきである。

## 第5 裁判官制度の改革

21世紀の我が国社会における司法を担う高い質の裁判官を安定的に確保し、これに独立性をもって職権を行使させるために、以下に述べるような方策を講じるべきである。

### 1. 給源の多様化、多元化

裁判所法は、判事補のみではなく、弁護士や検察官など判事の給源の多元性を予定しているが、運用の実際においては、判事補のほとんどがそのまま判事

になって判事補が判事の主要な給源となり、しかも、従来、弁護士からの任官が進まないなど、これを是正する有効な方策を見いだすことも困難であった。こうした制度運用の経緯、現状を踏まえ、国民が求める裁判官を安定的に確保していくことを目指し、判事となる者一人ひとりが、それぞれ法律家として多様で豊かな知識、経験等を備えることを制度的に担保する仕組みを整備するほか、弁護士任官の推進、裁判所調査官制度の拡充等の施策を講じるべきである。

- 多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである。
- 特例判事補制度については、計画的かつ段階的に解消すべきである。このためにも判事を増員するとともに、それに対応できるよう、弁護士等からの任官を推進すべきである。
- 弁護士任官等を推進するため、最高裁判所と日本弁護士連合会が、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、継続的に実効性のある措置を講じていくべきである。

## (1) 判事補制度の改革等

### ア 判事補の判事への任命等

(ア) 多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである。仕組みの整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 「裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験」は、判事補が裁判官の身分を離れて弁護士、検察官等の法律専門職の職務経験を積むことが基本となるべきである。これに加え、こうした職務経験と同視できる程度に、裁判官の資質向上のために有益であると認められる経験も含まれるが、その具体的内容については、更に検討する必要がある。
- その期間は、実のある経験を積むにふさわしい相当程度長期の期間とするものとする。
- 判事補が、この仕組みにより弁護士、検察官等の法律専門職の職務経験又はこれと同視しうる経験を積むことを制度的に担保するものとする。そのための方策については、判事の任命資格を見直すことや、判事の選考においてこれらの経験を経ていることを重視することなどが考えられ

るが、更に検討するものとし、いずれにしても実効性のある措置を講じるものとする。

- 裁判官の身分を離れた判事補が、上記の経験を積んだ後に、裁判官に復帰した場合には、退職手当や共済関係等の面で適切な配慮がなされることが望ましい。

(イ) なお、以上と同様の視点から、弁護士、検察官等から任官しようとする者についても、その前提として、例えば、判事補、調査官等として裁判所内部での職務経験を経ていることは有意義であり、指名に当たってそうした経験が重視されるべきである。

#### イ 特例判事補制度の解消

特例判事補制度については、裁判官数の不足に対応するための「当分の間」の措置であったことや、十全の権限を行使する判事となるためには10年の法律専門家としての経験を要求している裁判所法の趣旨にかんがみ、計画的かつ段階的に解消すべきである。裁判官の大幅増員の必要性については既に言及したところであるが、特例判事補制度の解消のためにも、判事を大幅に増員すべきであり、後記(2)の措置を講じること等により、判事の大幅増員に対応できるよう、弁護士等からの任官を推進すべきである。

#### (2) 弁護士任官の推進等

判事の給源の多元性を予定する裁判所法第42条の趣旨の実質化を図るとともに、特例判事補制度の解消等のための判事の大幅増員に対応できるよう、従来から課題とされてきた弁護士任官を強力に推進する必要がある。そのためには、最高裁判所と日本弁護士連合会が恒常的かつ密接な協力体制を整備することが不可欠である。また、そうした協力体制は、弁護士が裁判官に任官することにとどまらず、両者の人材交流のための体制として、前記(1)ア(ア)の仕組みにより弁護士の職に就いた判事補が再び裁判官職に復帰することをより円滑ならしめることにも資する点で重要な意義を有する。最高裁判所と日本弁護士連合会は、以上と同一の認識に基づき、「弁護士任官等に関する協議会設置要綱」（平成13年4月12日付け）を策定するなどして、互いに協力して弁護士任官等を推進することに合意しているところであり（平成13年5月8日付け「弁護士任官を推進するための具体的措置の提案について」参照）、今後、両者が、その趣旨にのっとり、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、弁護士任官等の推進のために継続的に実効性のある措置を講じていくべきである。

また、給源の多元化を求める裁判所法第42条の趣旨にかんがみれば、判事補、

弁護士以外の法律専門職である、検察官、法律学者からの判事への任官も活発に行われていくのが望ましいことは言うまでもない。

### (3) 裁判所調査官制度の拡充

現行の裁判所調査官制度については、一部の専門的事件に関し、東京や大阪など一部の地方裁判所、高等裁判所で、法曹資格を有しない調査官が活用されているものの、法曹資格を有する調査官については、地方裁判所及び高等裁判所を通じて置かれていない現状にある。こうした現状にかんがみ、足腰の強い裁判所を作るとともに、裁判所外の者に裁判所内の経験を積ませるための一方策ともなりうるとの視点から、法曹有資格者や学識経験者等の人材を、判事を補佐して当該判事の担当する事件全般にわたって審理や裁判を助ける、いわば判事付きの調査官として任用する可能性を含め、調査官制度拡充の方策を検討すべきである。

## 2. 裁判官の任命手続の見直し

- 最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべき者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである。
- 同機関が、十分かつ正確な資料・情報に基づき、実質的に適任者の選考に関する判断を行いうるよう、例えば、下部組織を地域ブロックごとに設置することなど、適切な仕組みを整備すべきである。

現行制度において、下級裁判所の裁判官については、最高裁判所の指名した者の名簿によって内閣が任命することとされているが（憲法第80条第1項及び裁判所法第40条第1項。再任の場合を含む。）、最高裁判所による指名過程は必ずしも透明ではなく、そこに国民の意思は及びえないこととなっている。こうした現状を見直し、国民の裁判官に対する信頼感を高める観点から、最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべき者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである。制度の整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 最高裁判所から同機関への諮問の方法は種々考えられるところであるが、同機関が適任者の選考に関する実質的な判断を行いうるよう十分な配慮がなされるべきである。

- 裁判官の指名を受けようとする者に、同機関による選考の過程へのアクセスの機会を十分に保障するため、選考の基準、手続、スケジュールなどを明示することを含め、その過程の透明性を確保するための仕組みを整備するものとする。また、裁判官への任官希望者のすべてが、同機関の判断を経た上で、指名されるか否かを最高裁判所によって最終的に決定されるものとするべきである。
- この機関が、十分かつ正確な資料・情報に基づき実質的に適任者の選考に関する判断を行うことが可能となるよう、例えば、この機関に対して任官希望者に係る人事情報の収集、提供等を行う下部組織を地域ブロックごとに設置することなど、適切な仕組みを整備すべきである。なお、後記3の「裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保）」に掲げた仕組みによる選考対象裁判官に係る評価については、同機関による選考のための判断資料としても活用されるものとする。
- 設置の趣旨に照らし、同機関を公正で権威のある機関とするため、委員の構成及び選任方法については、中立性・公正性が確保されるよう十分な工夫を凝らすものとする。
- 同機関による選考に関しては、個々の裁判の内容を審査の対象とはしないなど、裁判官の独立を侵すおそれのないよう十分に配慮されなければならない。
- 司法権の独立の保持の観点から最高裁判所に裁判官としての適任者を指名させるものとした憲法の趣旨にかんがみ、同機関による選考の結果に係る意見が同裁判所を法的に拘束するものとはなしえないが、説明責任を果たすという観点から、同裁判所は、同機関による選考の結果、適任とされた者を指名しない場合にその者から請求を受けたときは、指名しない理由を本人に対して開示するものとする。また、同機関による選考の結果、適任とされなかった者に対して説明責任を果たすための適切な措置についても検討する必要がある。

### 3. 裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保）

- 裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客観性を確保するための仕組みを整備すべきである。
- 裁判官の報酬の進級制（昇給制）について、現在の報酬の段階の簡素化を含め、その在り方について検討すべきである。

現行制度においては、下級裁判所の裁判官の人事は、最高裁判所の行う司法行政事務の一環として、同裁判所の裁判官会議により決することとされているが、その前提となる人事評価については透明性・客観性において必ずしも十分ではないとの指摘もある。こうした現状を見直し、裁判官の独立性に対する国民の信頼感を高める観点から、裁判官の独立（外部的独立及び内部的独立の双方を含む。）の保持にも十分配慮しつつ、裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客観性を確保するための仕組みを整備すべきである。仕組みの整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 最終的な評価は、最高裁判所の裁判官会議によりなされることを前提として、第一次的な評価権者を明確化すべきである。
- 評価基準については、例えば、事件処理能力、法律知識、指導能力、倫理性、柔軟性など、具体的かつ客観的な評価項目を明確に定めるとともに、これを公表すべきである。
- 評価に当たっては、例えば自己評価書を作成させるなど、本人の意向を汲み取る適切な方法、更に、裁判所内部のみではなく裁判所外部の見方に配慮しうるような適切な方法を検討すべきである。
- 評価の内容及び理由等については、評価対象者本人の請求に応じ、評価対象者本人に対して開示すべきである。
- 評価内容等に関して評価対象者本人に不服がある場合について、適切な手続を設けるべきである。

また、裁判官の報酬の進級制（昇給制）について、従来から指摘されているように、昇進の有無、遅速がその職権行使の独立性に影響を及ぼさないようにする必要があり、また、裁判官の職務の複雑、困難及び責任の度は、その職務の性質上判然と分類し難いものであることにかんがみ、現在の報酬の段階の簡素化を含め、その在り方について検討すべきである。

#### 4. 裁判所運営への国民参加

家庭裁判所委員会の充実、地方裁判所での同委員会と同様の機関の新設など、裁判所運営について、広く国民の意見等を反映することが可能となるような仕組みを導入すべきである。

裁判所運営に国民の健全な常識を反映させていくことは、裁判所に対する国民の理解と信頼を高め、司法の国民的基盤を強化することにつながる。

現在、各家庭裁判所に家庭裁判所委員会（委員は、法曹三者以外に地方公共団体の職員や学識経験者から選任される。）が設置され、家庭裁判所の運営全般について意見を聴取することとされている。この制度の充実を図ることを含め、地方裁判所においても家庭裁判所委員会と同様の機関を新設することなど、裁判所運営について、広く国民の意見等を反映することが可能となるような仕組みを導入すべきである。

#### 5. 最高裁判所裁判官の選任等の在り方について

- 最高裁判所裁判官の地位の重要性に配慮しつつ、その選任過程について透明性・客観性を確保するための適切な措置を検討すべきである。
- 最高裁判所裁判官の国民審査制度について、国民による実質的な判断が可能となるよう審査対象裁判官に係る情報開示の充実努めるなど、制度の実効化を図るための措置を検討すべきである。

現行制度においては、最高裁判所裁判官の選任に関して、同裁判所長官については内閣の指名に基づき天皇が任命し、同裁判所判事については内閣が任命することとされているが（憲法第6条第2項及び同第79条第1項並びに裁判所法第39条第1項、第2項）、内閣による指名及び任命に係る過程は必ずしも透明ではなく、同裁判所裁判官の出身分野別の人数比率の固定化などの問題点が指摘されている。こうした現状を見直し、同裁判所裁判官に対する国民の信頼感を高める観点から、その地位の重要性に配慮しつつ、その選任過程について透明性・客観性を確保するための適切な措置を検討すべきである（昭和22年当時、裁判所法の規定に基づき設けられていた裁判官任命諮問委員会の制度も参考となる。）。

また、最高裁判所裁判官の国民審査制度については、その形骸化が指摘されている。こうした現状を見直し、最高裁判所裁判官に対する国民の信頼感を高める観点から、最高裁判所裁判官の国民審査制度について、国民による実質的な判断が可能となるよう審査対象裁判官に係る情報開示の充実努めるなど、制度の実効化を図るための措置を検討すべきである。

#### 第6 法曹等の相互交流の在り方

法律専門職（裁判官、検察官、弁護士及び法律学者）間の人材の相互交流を促進することにより、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくこととすべきである。

現在、法律専門職間の人材の交流は、裁判官が検察官に転官した上、法務省に出向し、法令の立案や訟務事務に従事するなど、いわゆる判検交流によるものが大半であり、判事の給源の多元性を予定している裁判所法の趣旨とは異なり、弁護士や検察官などから裁判官への任官者数は僅少であることを始め、弁護士が検察官に任官する例は皆無に近いなど、人材の相互交流は極めて低調である。

このような現状を踏まえ、判事にふさわしい有能な人材を裁判所内に限らず広く法曹各界から迎えようとする裁判所法の趣旨の実質化を図るための方策として、多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備することを始め、弁護士、検察官及び法律学者から裁判官への任官を推進するための施策や、また、弁護士や法律学者が検察官に任官することを推進するための施策を講じることにより、法律専門職間の人材の相互交流を促進すべきである。また、これと関連して、検事と裁判官の関係の在り方を改善する観点から、法務省・検察庁への出向者が裁判官に偏っている現状を改め、裁判官以外からも広く人材を受け入れるための方策を講じるべきである。さらに、そうした取組を通じて、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくこととすべきである。

## IV 国民的基盤の確立

21世紀の我が国社会において、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、公共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。国民主権に基づく統治構造の一翼を担う司法の分野においても、国民が、自律性と責任感を持ちつつ、広くその運用全般について、多様な形で参加することが期待される。国民が法曹とともに司法の運営に広く関与するようになれば、司法と国民との接地面が太く広くなり、司法に対する国民の理解が進み、司法ないし裁判の過程が国民に分かりやすくなる。その結果、司法の国民的基盤はより強固なものとして確立されることになる。

国民が司法に参加する場面において、法律専門家である法曹と参加する国民は、相互の信頼関係の下で、十分かつ適切なコミュニケーションをとりながら

協働していくことが求められる。司法制度を支える法曹の在り方を見直し、国民の期待・信頼に応えうる法曹を育て、確保していくことが必要である。国民の側も積極的に法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えていくことが求められる。

そもそも、司法がその機能を十全に果たすためには、国民からの幅広い支持と理解を得て、その国民的基盤が確立されることが不可欠であり、国民の司法参加の拡充による国民的基盤の確立は、今般の司法制度改革の三本柱の一つとして位置付けることができる。

また、司法参加の場面で求められる上記のような法曹と国民との十分かつ適切なコミュニケーションを実現するためには、司法を一般の国民に分かりやすくすること、司法教育を充実させること、さらに、司法に関する情報公開を推進し、司法の国民に対する透明性を向上させることなどの条件整備が必要である。

### 第1 国民的基盤の確立（国民の司法参加）

我が国において、昭和3年から同18年までの間、刑事訴訟事件の一部について陪審制度（ただし、陪審の答申は裁判所を拘束しない。）が実施されていた。現行の司法参加に関する制度を見ると、調停委員、司法委員、検察審査会等の制度があり、これまで相当の機能を果たしてきたものの、司法全体としては、国民がその運営に対し参加しうる場面はかなり限定的である上、参加の場面で国民に与えられている権限もまた限定的であると言える（なお、裁判所法第3条第3項参照）。司法への国民の主体的参加を得て、司法の国民的基盤をより強固なものとして確立するため、以下のとおり、これら現行の参加制度の改革を含め、裁判手続、裁判官の選任過程並びに裁判所、検察庁及び弁護士会の運営など様々な場面における適切な参加の仕組みを整備する必要がある。

#### 1. 刑事訴訟手続への新たな参加制度の導入

刑事訴訟手続において、広く一般の国民が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、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。

訴訟手続は司法の中核をなすものであり、訴訟手続への一般の国民の参加は、司法の国民的基盤を確立するための方策として、とりわけ重要な意義を有する。すなわち、一般の国民が、裁判の過程に参加し、裁判内容に国民の健全な社会常識がより反映されるようになることによって、国民の司法に対する理解・支持が深まり、司法はより強固な国民的基盤を得ることができるようになる。このような見地から、差し当たり刑事訴訟手続について、下記(1)ないし(4)を基本的な方向性とし、広く一般の国民が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、

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（参加する国民を仮に「裁判員」と称する。）。

具体的な制度設計においては、憲法（第六章司法に関する規定、裁判を受ける権利、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利、適正手続の保障など）の趣旨を十分に踏まえ、これに適合したものとしなければならないことは言うまでもない。

また、この制度が所期の機能を発揮していくためには、国民の積極的な支持と協力が不可欠となるので、制度設計の段階から、国民に対し十分な情報を提供し、その意見に十分耳を傾ける必要がある。実施段階でも、制度の意義・趣旨の周知徹底、司法教育の充実など制度を円滑に導入するための環境整備を行わなければならない。実施後においても、当初の制度を固定的にとらえることなく、その運用状況を不断に検証し、国民的基盤の確立の重要性を踏まえ、幅広い観点から、必要に応じ、柔軟に制度の見直しを行っていくべきである。

なお、刑事訴訟手続以外の裁判手続への導入については、刑事訴訟手続への新制度の導入、運用の状況を見ながら、将来的な課題として検討すべきである。

#### (1) 基本的構造

- 裁判官と裁判員は、共に評議し、有罪・無罪の決定及び刑の量定を行うこととすべきである。裁判員は、評議において、裁判官と基本的に対等の権限を有し、審理の過程においては、証人等に対する質問権など適当な権限を有することとすべきである。
- 一つの裁判体を構成する裁判官と裁判員の数及び評決の方法については、裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請、評議の実効性を確保するという要請等を踏まえ、この制度の対象となる事件の重大性の程度や国民にとっての意義・負担等をも考慮の上、適切な在り方を定めるべきである。
- ただし、少なくとも裁判官又は裁判員のみによる多数で被告人に不利な決定をすることはできないようにすべきである。

#### ア 裁判官と裁判員との役割分担の在り方

裁判員が関与する意義は、裁判官と裁判員が責任を分担しつつ、法律専門家である裁判官と非法律家である裁判員とが相互のコミュニケーションを通じてそれぞれの知識・経験を共有し、その成果を裁判内容に反映させるという点にある。このような意義は、犯罪事実の認定ないし有罪・無罪の判定の場面にとどまらず、それと同様に国民の関心が高い刑の量定の場面にも妥当するので、

いずれにも、裁判員が関与し、健全な社会常識を反映させることとすべきである。また、裁判官と裁判員との相互コミュニケーションによる知識・経験の共有というプロセスに意義があるのであるから、裁判官と裁判員は、共に評議し、有罪・無罪の決定及び刑の量定を行うこととすべきである（ただし、法律問題、訴訟手続上の問題等専門性・技術性が高いと思われる事項に裁判員が関与するか否かについては、更なる検討が必要である。）。

裁判員が裁判官とともに責任を分担しつつ裁判内容の決定に主体的・実質的に関与することを確保するため、裁判員は、評議においても、裁判官と基本的に対等の権限を有するものとするほか、審理の過程において、証人等に対する質問権など適当な権限を与えられるべきである。

#### イ 裁判体の構成・評決の方法

一つの裁判体を構成する裁判官と裁判員の数及び評決の方法については、相互に関連するので、併せて検討する必要があるが、裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請、評議の実効性を確保するという要請等を踏まえ、この制度の対象となる事件の重大性の程度や国民にとっての意義・負担等をも考慮の上、適切な在り方を定めるべきである。

すなわち、裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請からは、裁判員の意見が評決結果に影響を与えうるようにする必要がある。この関係で、裁判員の数も一つの重要な要素ではあるが、公判審理の進め方や評決方法などとも関連するので、これらと合わせて、裁判員の主体的・実質的関与の確保を図るべきである。

評議の実効性を確保するという要請からは、裁判体の規模を、実質的内容を伴った結論を導き出すために、裁判官及び裁判員の全員が十分な議論を尽くすことができる程度の員数とする必要がある。その数がどれ程であるかについては、評議の進め方や評決方法とも関連するので、これらの点をも合わせて検討すべきである。

ただし、裁判官と裁判員とが責任を分担しつつ協働して裁判内容を決定するという制度の趣旨、裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請を考慮すると、少なくとも、裁判官又は裁判員のみによる多数で被告人に不利な決定（有罪の判定など）をすることはできないようにすべきである。

#### (2) 裁判員の選任方法・裁判員の義務等

- 裁判員の選任については、選挙人名簿から無作為抽出した者を母体とし、更に公平な裁判所による公正な裁判を確保できるような適切な仕組みを

設けるべきである。裁判員は、具体的事件ごとに選任され、一つの事件を判決に至るまで担当することとすべきである。

- ・ 裁判所から召喚を受けた裁判員候補者は、出頭義務を負うこととすべきである。

#### ア 裁判員の選任方法

新たな参加制度においては、原則として国民すべてが等しく、司法に参加する機会を与えられ、かつその責任を負うべきであるから、裁判員の選任については、広く国民一般の間から公平に選任が行われるよう、選挙人名簿から無作為抽出した者を母体とすべきである。その上で、裁判員として事件を担当するにふさわしい者を選任するため、公平な裁判所による公正な裁判を確保できるような適切な仕組み（欠格・除斥事由や忌避制度等）を設けるべきである。できるだけ多くの国民が参加する機会を与えられ、裁判員となる者の負担を過大なものにしないため、裁判員は、具体的事件ごとに選任され、一つの事件を判決に至るまで担当した上、それをもって解任されるものとすべきである。

#### イ 裁判員の義務等

裁判員選任の実効性を確保するためには、裁判所から召喚を受けた裁判員候補者は出頭義務を負うこととすべきである。ただし、健康上の理由などやむを得ないと認められる事情により出頭できない場合や、過去の一定期間内に裁判員に選任された場合など一定の場合には、その義務を免除されるものとすべきである。

裁判員が、裁判官と同様、評議の内容等職務上知ることのできた秘密に関する守秘義務を負うべきことや、裁判員及び裁判員候補者が、それぞれ相当額の旅費・手当等の支給を受けられるようにすべきことは当然である。その他、裁判員の職務の公正性の確保や、裁判員の安全保持などのためにとるべき措置についても更に検討する必要がある。

#### (3) 対象となる刑事事件

- ・ 対象事件は、法定刑の重い重大犯罪とすべきである。
- ・ 公訴事実に対する被告人の認否による区別は設けないこととすべきである。
- ・ 被告人が裁判官と裁判員で構成される裁判体による裁判を辞退することは、認めないこととすべきである。

新たな参加制度の円滑な導入のためには、刑事訴訟事件の一部の事件から始めることが適当である。その範囲については、国民の関心が高く、社会的にも影響の大きい「法定刑の重い重大犯罪」とすべきである。「法定刑の重い重大犯罪」の範囲に関しては、例えば、法定合議事件、あるいは死刑又は無期刑に当たる事件とすることなども考えられるが、事件数等をも考慮の上、なお十分な検討が必要である。

有罪・無罪の判定にとどまらず、刑の量定にも裁判員が関与することに意義が認められるのであるから、公訴事実に対する被告人の認否による区別を設けないこととすべきである。

新たな参加制度は、個々の被告人のためというよりは、国民一般にとって、あるいは裁判制度として重要な意義を有するが故に導入するものである以上、訴訟の一方当事者である被告人が、裁判員の参加した裁判体による裁判を受けることを辞退して裁判官のみによる裁判を選択することは、認めないこととすべきである。

なお、例えば、裁判員に対する危害や脅迫的な働きかけのおそれと考えられるような組織的犯罪やテロ事件など、特殊な事件について、例外的に対象事件から除外できるような仕組みを設けることも検討の余地がある。

#### (4) 公判手続・上訴等

- 裁判員の主体的・実質的関与を確保するため、公判手続等について、運用上様々な工夫をするとともに、必要に応じ、関係法令の整備を行うべきである。
- 判決書の内容は、裁判官のみによる裁判の場合と基本的に同様のものとすべきである。
- 当事者からの事実誤認又は量刑不当を理由とする上訴（控訴）を認めるべきである。

##### ア 公判手続

裁判員が訴訟手続に参加する場合でも、裁判官である裁判長が訴訟手続を主宰し、公判で訴訟指揮を行うことに変わりはない。

裁判員にとって審理を分かりやすいものとするため、公判は可能な限り連日、継続して開廷し、真の争点に集中した充実した審理が行われることが、何よりも必要である。そのためには、適切な範囲の証拠開示を前提にした争点整理に基づいて有効な審理計画を立てうるような公判準備手続の整備や一つの刑事事

件に専従できるような弁護体制の整備が不可欠となる。非法律家である裁判員が公判での証拠調べを通じて十分に心証を形成できるようにするために、口頭主義・直接主義の実質化を図ることも必要となる。これらの要請は、刑事裁判手続一般について基本的に妥当するものではあるが（前記Ⅱ「国民の期待に応える司法制度」の第2の1参照）、裁判員が参加する手続については、裁判員の主体的・実質的関与を確保する上で、殊のほか重要となる。そのため、裁判官のみによる裁判の場合への波及の可能性をも視野に置きながら、運用上様々な工夫をするとともに、必要に応じ、関係法令の整備を行うべきである。

### イ 判決書

判決の結論の正当性をそれ自体として示し、また、当事者及び国民一般に説明してその納得や信頼を得るとともに、上訴による救済を可能ないし容易にするため、判決書には実質的な理由が示されることが必要である。裁判員が関与する場合でも、判決書の内容は、裁判官のみによる裁判の場合と基本的に同様のものとし、評議の結果に基づき裁判官が作成することとすべきである。

### ウ 上訴

裁判員が関与する場合にも誤判や刑の量定についての判断の誤りのおそれがあることを考えると、裁判官のみによる判決の場合と同様、有罪・無罪の判定や量刑についても当事者の控訴を認めるべきである。控訴審の裁判体の構成、審理方式等については、第一審の裁判体の構成等との関係を考慮しながら、更に検討を行う必要がある。

## 2. その他の分野における参加制度の拡充

国民の司法参加を拡充するため、以下の方策を実施すべきである。

- 専門委員制度の導入、調停委員、司法委員及び参与員制度の拡充
- 検察審査会制度の拡充、保護司制度の拡充
- 裁判官の指名過程に国民の意思を反映させる機関の新設
- 裁判所、検察庁及び弁護士会の運営について国民の意思をより反映させる仕組みの整備

司法の国民的基盤をより強固なものとして確立するためには、前記のとおり、司法の様々な場面における適切な参加の仕組みを整備する必要がある。上記刑事訴訟手続への新たな参加制度以外の諸方策の要旨は以下のとおりである（その詳細はそれぞれ関係箇所に記載したとおり）。

### (1) 民事司法制度

各種専門領域における非法曹の専門家が、専門委員として、その分野の専門技術的見地から、裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする専門委員制度について、選任方法や手続への関与の在り方等の点で裁判所の中立・公平性を損なうことのないよう十分配慮しつつ、それぞれの専門性の種類に応じて、導入の在り方を検討すべきである（前記Ⅱ「国民の期待に応える司法制度」の第1の2.(1)参照）。

民事・家事調停委員、司法委員及び参与員について、その選任方法の見直しを含め、年齢、職業、知識、経験等において多様な人材を確保するための方策を講じるべきである（同第1の5.(2)参照）。

家庭関係事件の家庭裁判所への移管に伴い、参与員制度を拡充すべきである（同第1の5.(1)参照）。

### (2) 刑事司法制度

検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入すべきである（同第2の3参照）。

国民の幅広い層から保護司の適任者を確保するための方策を検討すべきである（同第2の5参照）。

### (3) 裁判官制度

最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべき者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである（前記Ⅲ「司法制度を支える法曹の在り方」の第5の2参照）。

### (4) その他

裁判所、検察庁及び弁護士会の運営について国民の意思をより反映させる仕組みを整備すべきである（同第3の6、第4の2、第5の4参照）。

## 第2 国民的基盤の確立のための条件整備

### 1. 分かりやすい司法の実現

基本法制の改正の早期実現に期待するとともに、司法の運用もまた国民の視点に立った分かりやすいものとする配慮がなされることが望まれる。

我が国の基本的な法令の中には、民法の一部や商法など、依然として片仮名文語体や現代社会に適応しない用語を交えたもの、枝番号や条文引用の方法が著しく煩雑で不親切なものなどがあり、法律専門家以外には容易に理解できな

いものとなっている。分かりやすい司法を実現するためには、司法判断の基礎となる法令（ルール）の内容自体を、国民にとって分かりやすいものとしなければならない。とりわけ基本的な法令は、広く国民や内外の利用者にとって、裁判規範としてのみならず行為規範としても、可能な限り分かりやすく、一般にも参照が容易で、予測可能性が高く、内外の社会経済情勢に即した適切なものとするべきである。国民の家庭内紛争事件に関わる人事訴訟手続法についても、また同様である。

現在、法務省を中心にいわゆる基本法制を始めとする諸法令の改正のための法案作成作業が進められているところであるが、こうした基本法制の整備は、国会・行政を含め国を挙げて取り組むべき課題であり、当審議会としても、基本法制の改正が早期に実現されることを期待する。

こうした法令の内容自体を分かりやすくすることに加え、司法制度及びその運用を一般の国民に分かりやすくしていくことも必要である。特に、文章が難解であるとの批判がなされる判決書については、これまでも、裁判所において分かりやすくするための工夫がなされてきたが、引き続き、国民の視点に立った検討が望まれる。また、法廷における関係者間のやり取りについても、傍聴をしている一般の国民にも理解できるような配慮がなされることが望まれる。

## 2. 司法教育の充実

学校教育等における司法に関する学習機会を充実させることが望まれる。このため、教育関係者や法曹関係者が積極的役割を果たすことが求められる。

法や司法制度は、本来は、法律専門家のみならず国民全体が支えるべきものである上、今後は、司法参加の拡充に伴い、国民が司法の様々な領域に能動的に参加しそのための負担を受け入れるという意識改革も求められる。

そのためには、学校教育を始めとする様々な場面において、司法の仕組みや働きに関する国民の学習機会の充実を図ることが望まれる。そこでは、教育関係者のみならず、法曹関係者も積極的な役割を果たすことが求められる。

## 3. 司法に関する情報公開の推進

裁判所、検察庁、弁護士会における情報公開・提供を推進すべきである。

最高裁判所、法務省及び弁護士会（日本弁護士連合会、単位弁護士会）においては、従前から、それぞれホームページを開設するなどして、各種情報を提供しているところである。さらに、本年4月1日、行政庁（検察庁を含む。）の情報公開制度が発足したことに伴い、裁判所においても、その保有する司法行政文書について、内部規定を定め、これに準じた情報の公開を行うこととした。

また、日本弁護士連合会においても、業務、財務、懲戒手続、専門分野その他弁護士に関わる情報等に関する情報公開・提供の拡充について検討しているところである。

既述のように、司法の様々な場面において国民の参加を拡充する前提としても、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化することが不可欠である。このような見地から、裁判所、検察庁、弁護士会においては、情報公開・提供を引き続き推進すべきである。

判例情報をプライバシー等へ配慮しつつインターネット・ホームページ等を活用して全面的に公開し提供すべきである。

裁判所においては、従来、先例的価値のある判例情報については、最高裁判所及び高等裁判所の判例集のほか、知的財産権などの特定の分野についての判例集の編集刊行を行ってきた。また、民間の判例雑誌、データベース等によっても、判例情報の提供がなされている。個々の事件の判決については、民事訴訟法上誰でも閲覧が可能であり、利害関係人については謄写も可能である。

さらに、判例情報への国民の迅速かつ容易なアクセスを可能にするため、最高裁判所では、平成9年にホームページを開設し、現在、(i)最近の主要な最高裁判所の判決全文、(ii)東京高等・地方裁判所及び大阪高等・地方裁判所を中心とした下級裁判所の知的財産権関係訴訟の判決全文を速報していることに加え、(iii)過去の下級裁判所の知的財産権関係訴訟に関する裁判例をデータベースにより公開している。

判例情報の提供により、裁判所による紛争解決の先例・基準を広く国民に示すことは、司法の国民に対する透明性を向上させ、説明責任を明確化するというにとどまらず、紛争の予防・早期解決にも資するものである。

裁判所は、判例情報、訴訟の進行に関する情報を含む司法全般に関する情報の公開を推進していく一環として、特に判例情報については、先例的価値の乏しいものを除き、プライバシー等へ配慮しつつインターネット・ホームページ等を活用して全面的に公開し提供していくべきである。

## V 今般の司法制度改革の推進

## 第1 司法制度改革の推進体制の整備

本意見の提言する改革は、内閣が総力を挙げて取り組むこととしなければ、容易に成し遂げられるものではないことから、内閣に強力な推進体制を整備し、一体的かつ集中的にこれに取り組まれるよう求める。

本意見は、司法制度の全般にわたり、利用者である国民の視点から、その根幹にかかわる大幅な改革を提言するものである。その意味で、本意見の提言する改革は、時代を画するほど壮大で、我が国司法制度にとって歴史的意義を有すると言ふことのできるものであり、内閣が総力を挙げて取り組むこととしなければ、容易に成し遂げられるものではない。このため、当審議会としては、今般の改革が決して画餅に帰することなく、確実に、しかも早期に実現されるよう、内閣に強力な推進体制を整備し、引き続き利用者である国民の視点から、一体的かつ集中的にこれに取り組まれるよう求めるものである。

## 第2 今般の司法制度改革の実現に向けた内閣及び関係行政機関の取組等

- 内閣及び関係行政機関に対して、司法制度改革に関する施策を総合的に策定するとともに、計画的に、かつ、できるだけ早期に、それらの施策を実施するよう能う限りの努力を傾注されることを強く求める。
- 内閣及び関係行政機関による司法制度改革に関する施策の実施に当たっては、最高裁判所、日本弁護士連合会その他の関係機関による協力と貢献が得られなければ、改革を十全に実現することは困難であるため、それらの関係機関に対して、内閣及び関係行政機関による司法制度改革に関する施策の実施に最大限協力するとともに、これと並行して、自らの職務に係る制度や運営の改革・改善に積極的に取り組まれることを要望する。

今般、当審議会においては、前述のとおり 21 世紀の我が国社会の姿と、そこにおいて司法に期待される役割を描き、司法制度が国民の期待に応じてその役割を十二分に果たしうるものとするために、その改革を推進していくに当たっての基本的な理念と方向性を示し、これを内閣に対して意見として提出する。

当審議会としては、内閣及び関係行政機関（以下、「内閣等」と言う。）に対して、前述のとおり、今般の司法制度改革が、「この国のかたち」の再構築にかかわる一連の諸改革の「最後のかなめ」として位置付けられるべきものであり、21 世紀の我が国の国家と社会の在り方をも占う重要な意義を有するもの

であることを改めて深く認識し、司法制度改革に関する施策を総合的に策定するとともに、計画的に、かつ、できるだけ早期に、それらの施策を実施するよう能う限りの努力を傾注されることを強く求める。

また、内閣等による司法制度改革に関する施策の実施に当たっては、実際に司法権にかかわる職務を遂行する最高裁判所、日本弁護士連合会その他の関係機関による協力と貢献が得られなければ、改革を十全に実現することは困難であることは言うまでもない。このため、当審議会としては、それらの関係機関に対して、内閣等による司法制度改革に関する施策の実施に最大限協力するとともに、これと並行して、自らの職務に係る制度や運営の改革・改善に積極的に取り組まれることを要望する。

### 第3 財政上の措置

裁判所、検察庁等の人的体制の充実を始め、今般の司法制度改革を実現するためには、財政面での十分な手当が不可欠であるため、政府に対して、司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について、特段の配慮をなされるよう求める。

裁判所、検察庁等の人的体制の充実を始め、今般の司法制度改革を実現するためには、財政面での十分な手当が不可欠であることは論を待たない。当審議会においては、調査審議を進めながら各界・各層の意見や要望などを幅広く汲み取る過程で、国民各層から、信頼するに足りる力強い大きな司法の実現を求める声に少なからず接してきた。こうしたことから、当審議会としては、司法関連予算の拡充については、それを求める世論が既に国民的に大きな高まりを持つに至っていることを確信しており、政府に対して、司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について、特段の配慮をなされるよう求める。

## おわりに

当審議会は、本意見により、2年間にわたる調査審議の結果を取りまとめ、これを内閣に対して提出するとともに、これまで高い関心と期待を持って調査審

議を見守り、当審議会に宛てて多くの意見や要望などを寄せてこられた国民各位に対して報告するものである。

本意見は、司法制度の全般にわたり、その根幹にかかわる大幅な改革を提言するものとなっている。今般の改革は、昭和22年に施行された日本国憲法に基づいて発足した現行の制度を、半世紀を経て初めて、利用者である国民の視点から抜本的に改革するものであり、これほどまでに重大な改革を一時に実行しなくてはならなくなった要因の一つとして、これまでの司法制度の改革、改善の在り方の問題性が挙げられるべきことは明らかであろう。法曹三者は、これまで法曹三者を中心に進められてきた我が国の司法制度改革が社会・経済の変化等に柔軟に対応してきたとは言い難いことについて真摯に反省しなくてはならない。今後の司法制度の改革、改善は、過去の経緯にとらわれることなく、責任の所在の明確化、社会・経済の状況や国民のニーズへの的確な対応、説明責任や透明性の確保・強化を旨として、司法の独立に十分配慮しつつも、国民の目に見える分かりやすい形で進めなくてはならない。

もとより、裁判所、検察庁及び弁護士会や法律学者などの実務的・専門的意見を参考としつつ制度の改革・改善を進める必要があるものの、司法制度の在り方が、従来のように、いやしくも法曹三者の意向のみによって決定されるようなことがあってはならず、また、そうした受け取られ方をされることがないよう十二分な配慮をすべきである。そのためにも、法曹三者は、それぞれが外部の評価を真摯に受け止め、適切に対応していくことが求められる。そして、何より重要なことは、司法制度の利用者の意見・意識を十分汲み取り、それを制度の改革・改善に適切に反映させていくことであり、利用者の意見を実証的に検証していくために必要な調査等を定期的・継続的に実施し、国民の期待に応える制度等の改革・改善を行っていくべきである。

当審議会としては、本意見が我が国の司法制度にとって新たな出発の機会となり、その提言する改革が着実に実行に移され、司法制度が一日も早く、利用しやすく国民の期待と信頼に応えるものとなることを衷心より切望してやまない。

最後に、本意見を取りまとめるに至るまで当審議会に対して力強い協力と支援を寄せてこられた国民各位に、改めて深い謝意を表するとともに、将来に対して大きな意味を持つこの改革を確実に成し遂げ、司法制度を我が国が新たな発展に向かって前進していくための礎とするためには、国民一人ひとりが、共通の課題として改革の実現過程を冷静かつ厳格に見つめ、内閣を中心とした推進体制に対して忌憚のない意見、要望等を寄せるとともに、絶えず改革のための力を与え続ける必要があることを申し上げて、本意見を閉じることとしたい。