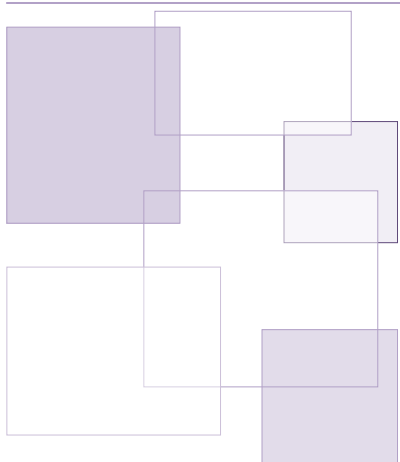


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す



現代日本のガバナンスと司法制度改革

佐藤 岩夫

(社会科学研究所)

2012年2月

No.9

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2011 年 4 月 19 日 (火)

「現代日本のガバナンスと司法制度」

報告 佐藤岩夫氏 (社会科学研究所)

司会 大沢真理氏 (社会科学研究所)

司会 全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」、第 11 回になりますセミナーを開始します。このプロジェクトのリーダーを務めます大沢真理です。

本来 3 月 15 日に予定されていたセミナーですが、大震災とその後の計画停電等があり、1 カ月延期したものです。本日は、「現代日本のガバナンスと司法制度」と題してご報告をいただきます。それでは、佐藤さん、よろしくお願いします。

佐藤 佐藤です。大沢さんから話があったように、当初 3 月に報告させていただく予定でしたが、ご承知のような事情で、ひと月延期になりました。ある出来事で社会科学をめぐる風景が大きく変わってしまうことがあります、あの 3 月 11 日の大震災もそのような出来事でした。そこで、大震災後の一連の事態を踏まえた報告を考えないでもなかったのですが、あらかじめこういうテーマで報告をさせていただくということでしたので、予定どおり「現代日本のガバナンスと司法制度」で報告させていただきたいと思います。

報告の構成は、最初に「ガバナンス」という今回の全所的プロジェクト研究全体の問題設定と「司法」とがどのように関わっているのか。その上で、最近の司法をめぐる重要な動きとして、まず司法制度改革についてお話させていただきます。その後に私が考える、この 10 年間の日本の司法の大きな転換を、司法の＜積極化＞、＜地方化＞、そして＜資源動員型司法への転換＞という 3 つの角度からお話します。最後に簡単にまとめと、今回の大震災に関連して現地の状況をお話しさせていただきます。

まず、最初にガバナンスと司法の関わりです。ガバナンスとは何なのか、ガバナンスは有効な分析概念たりうるのか。これについてはいまだ一義的な了解はありませんし、このプロジェクトの中でもまだ結論は出ていません。むしろ、このプロジェクトで 3 年をかけて、その問題を考えていくことになると思います。プロジェクトの正式名称は「ガバナンスを問い直す」ですが、「ガバナンス」はまさに問い直す対象になります。

その問い直しの 1 つの道筋として、従来のガバナンス論ではあまり論じられることがなかった論点に光を当てることも、重要な課題ではないかと思います。そして、従来のガバナンス論で必ずしも明示的に論じられてこなかった問題の 1 つとして、ガバナンスの問題を、コンフリクトあるいは紛争のポテンシャルと結び付けて考える必要があるという論点があるように思います。こ

の問題関心を、まず従来のガバナンス論の動向に即して、次に今回の全所的プロジェクト研究の3つのセクションに即して確認すると、次のようになります。

従来、ガバナンスをめぐる議論の中で、いくつかの共通の関心が語られてきました。たとえば、多元化、分権化、重層化などです。

多元化は言うまでもなく、従来統治の中心にあるとされた「ガバメント」だけではなく、企業、非営利組織、地域社会など、多様なアクターが統治あるいは公共サービスの供給に関わるという事態を指しています。そしてガバメントの中でも、中央政府が権限や予算を独占するのではなく、地方自治体への権限の移譲を進めるべきであるという議論が分権化です。この分権化は下のほうへの権限の移譲となるわけですが、国民国家の中央政府の機能や権限の移譲は、同時に、上のほうにも進むわけです。グローバルな、あるいはトランスナショナルな国際機関やレジームへの移譲も進むことになり、下にも上にも権限の移譲が進む。これが重層化となります。

こういった多元化、分権化あるいは重層化のイメージが多くの場合で語られるわけですが、一般的な議論ではこれらの動向は、ある種予定調和的な語り口で語られることが多いように感じています。しかし、考えてみると、多元化、分権化、重層化の動きは、いずれもコンフリクトのポテンシャルを高めています。つまり、多元化した諸アクターの間でのコンフリクト、あるいは分権化・重層化した諸アクターの間でのコンフリクト、様々なレベルでのコンフリクトの可能性を考えなければならないわけで、ガバナンス論に内在するこれらのコンフリクトの増大のポテンシャルにどう対応するか、これは、ガバナンス論の非常に重要な論点であるように思います。

では、コンフリクトをどう解決するか。従来であれば、国がマクロに集権的、一元的、そして事前的に、つまりコンフリクトが顕在化する前に、その矛盾を取り除くというやり方が考えられたかもしれません。しかし、そういった集権的、一元的、事前的な解決は困難になったとき、それをどう解決していくかということになると、1つの有力な方向性は、関係者自身の自主的解決能力を高めることになります。その場合に重要なのは、誰にどのような権限を配分するか。例えばローカル・ガバナンスの文脈であれば、参加の問題や、民主的決定の問題、あるいはそのような参加や民主的決定が機能する社会的基盤としてのソーシャル・キャピタルのような問題につながっていくのではないかと思います。

しかし、他方で当事者による解決が必ずしも容易ではない場合には、第三者の裁定による解決が重要になってくる。そこに登場するのが司法（裁判所）です。

ガバナンスの中で高まるコンフリクトのポテンシャル、それを解決するための司法の役割への期待の高まり。この点を、次に、このプロジェクトの3つの分野（セクション）に即して考えてみます。

まず、「ローカル・ガバナンス」です。ここでは、3つぐらいの問題領域があるのではないかと

思います。第1は、最近、地方自治体が関係する行政訴訟が増加する趨勢にあることです。その背景には地方分権改革、司法制度改革、情報公開制度など、いろいろな影響があると考えられます。地方分権改革が進み、地方の権限が強化されれば、その強化された権限の行使をめぐる紛争が訴訟として争われる場面が増大します。司法制度改革の中で行政事件訴訟法が改正され、市民が行政機関を相手どって訴訟を起こす要件が緩和されました。さらに情報公開条例が各地で制定され、それを利用して市民団体が地方自治体の情報公開を求める訴訟を起こすことも日常的になっています。

ところで、行政訴訟のパターンはいろいろありますが、その中で今後注目される訴訟の1つが、政府間の訴訟です。具体的に言うと、自治体と国との間、あるいは自治体とほかの自治体との間の訴訟です。

最近注目された訴訟の1つに日田訴訟があります。これは大分県の日田市が国を訴えたという、日本の伝統的な統治の文脈では極めて珍しい訴訟です。具体的に言うと、日田市の隣の別府市に競輪場が設置されていたところ、この別府競輪場の場外車券売り場が日田市につくられる計画が持ち上がった。競輪に関わる施設をつくることについての許認可の権限を持っているのは国、つまり経済産業大臣ということになり、経済産業大臣は、この場外車券売り場の設置について許可の処分を行いました。これに対し日田市が、経済産業大臣が行った許可処分の無効と取消しを求める訴訟を起こしたのが日田訴訟です。

その際注目すべきは、日田市が、経済産業大臣による許可は日田市が持っている「自治権」を侵害するという主張を行ったことです。日本ではそもそも自治体が国を訴えるのは極めて珍しいわけですが、さらにその根拠として自治体自分たちの自治権を理由付けに使った。こういうことで日田訴訟が非常に注目されました。「地方自治と地方分権を問い直す裁判」であるとか、「分権社会の分水嶺をなす訴訟」であるといった非常に注目されたので、皆さんの中にもご記憶の方が多いのではないかと思います。

結果としてはこの訴訟で日田市は敗訴して、控訴しましたが控訴審の途中で訴えを取り下げました。しかしながらここで重要なのは、結果ではなく、そういった訴訟が提起されたことそれ自体です。日田訴訟は、今後、地方分権が進む中で、国と地方自治体あるいは地方自治体相互の関係調整の1つのルートとして訴訟が活発に用いられるようになる可能性を先取りしているのではないかと思います。

日田訴訟について少し詳しく申し上げましたが、このような政府間の訴訟が増えることと関連して、今後、裁判所、特に最高裁判所が、全国的に政策を統一する集権的な政策統一機関としての役割を獲得する可能性も注目されます。これはアメリカでは、従来から注目されていた最高裁判所の役割です。有名なブラウン判決は、白人と黒人の間の人種間の不平等を是正する公民権運

動の重要な一里塚としてご記憶かと思いますが、この訴訟の1つの重要な側面は、連邦の組織である最高裁判所が州の決定を覆したことです。分権的な統治構造が定着しているアメリカにおいて、連邦最高裁判所は、全国的な、あるいは連邦全体にわたる公共政策の統一機関としての役割を果たしています。日本でも今後、地方分権が進み、地方自治体がさまざまな分野で公共政策の決定者としての役割を増していくにつれて、最高裁判所が全国的な政策の統一機関としての役割を獲得していく可能性があります。

第2に、今の地方分権とも関係しますが、現在、地方自治体の条例制定権が拡大する議論があります。そうすると、地方のルール形成に関する政策法務の重要性が今後増していくと予想されます。ご存じのように、現在、内閣には、内閣法制局という政策法務の専門機関がありますが、今後、地方自治体レベルでも内閣法制局に対応するような法制課、法務課が重要になってくる可能性があります。条例の適法性や憲法適合性を審査する専門機関が自治体にも必要になってくる時代が来ると考えられます。

以上のような動きの帰結として、最後に、司法の地方化が大きな問題になってきます。従来は国の法律として定められていた法律とその執行が、中央レベル、全国のレベルでだけ問題となるのではなく、地方のレベル、ローカルな文脈の中で、改めて再編成されていくことになりそうです。

このように、司法との関わりが、ローカル・ガバナンスにとって非常に重要な1つの側面になってくると考えられます。

次に、「生活保障」についても、ガバナンスと司法との興味深い交錯が見られます。日本では従来、社会政策研究と司法研究が没交渉でした。しかしながら、現実には社会保障制度の設計やその日常的な利用をめぐる法的なリテラシーは不可欠です。例えば、現在、ホームレスのひとりと生活保護などの法的助言を行う活動が行われ成果を上げていますが、これは、社会政策と司法政策のギャップを埋める試みであるといえます。

諸外国では、司法アクセスと社会政策の連携の重要性がいち早く注目されてきました。例えばイギリスでは、近年、司法アクセスと社会的排除の問題を自覚的に接合する動きが有力です。信頼できる法的助言へのアクセスが欠けていることは、それ自体が、社会的排除の形成と持続をもたらす重要な要因になっている。適切な法的助言があれば、さまざまな社会保障上の施策、措置を利用して、社会的排除から脱する機会があるかもしれないのに、そもそも法的助言にアクセスできないことが、その人をますます社会的に排除された状況に追いやってしまうことになる、という問題関心です。EUは「社会的排除との闘い」を掲げていますが、EU全体として、社会的排除との闘いにおける社会政策と司法政策の結合の重要性が強調され、それが各国の司法政策にも重要な影響を与えるようになっていきます。

実は日本でも、英国あるいは EU におけるほど明確な問題意識に支えられたものとは必ずしも言えませんが、2004 年に「総合法律支援法」という重要な法律がつけられました。これは民事、刑事を問わず、あまねく全国において法的な情報やサービスを受けられる社会を実現することを目的として掲げる法律です。今後この法律に基づいてリーガル・アクセスの充実・強化を図っていく上で、英国や EU におけるような、社会政策と司法政策との連携が重要な課題となります。この点は、生活保障ガバナンスを考えていくときの無視できない重要な論点の 1 つだと思います。

最後に、「市場・企業」と司法との関係ですが、これについては多くを語る必要はないと思います。今回の司法制度改革を導いた 1 つの重要な動因は経済界の積極姿勢でしたが、1990 年代の半ばまで、経済界はどちらかというと、司法機能を強化することには必ずしも積極的ではありませんでした。むしろ、消費者や株主が訴訟を通じて企業や経営者を訴えるようになっては困るということで、司法制度の改革には消極的でした。しかし、90 年代半ばになり、経済界は一転して、司法の機能を強化する方向での司法制度改革を強く求めるようになりました。

背景にあったのは、グローバル経済化です。日本企業の活性化や国際競争力を強化するためには、民間主導型の経済、自由で公正な市場経済社会をつくる必要がある。そのためには企業法制の見直しが必要であると同時に、自由で公正な市場経済社会では、行政による不透明な事前調整ではなく、公正で透明性の高いルールと手続に基づいた解決が重要となる。このことが司法機能の強化を求める司法制度改革の動きにつながっていくことになります。その意味で、「市場・企業」のガバナンスと司法との間には深いかかわりがあります。

以上、やや長くなりましたが、理論的な面で、ガバナンスをめぐる議論の中には、コンフリクトのポテンシャルを高める要素があり、それを解決するルートとしての司法の問題が浮かび上がってくること、また、われわれのプロジェクトの 3 つのセクションのそれぞれについても、司法との接点があり、司法の在り方が重要な論点になっていることをお話ししました。

では、こういう議論の文脈にある司法制度は、現在どのような状況にあるのかについて、次にお話したいと思います。

まず、最初に近年の日本の司法制度を考えると、無視できないのは司法制度改革であろうと思います。本日は法律が専門以外の方もおられるので、簡単におさらいをしておきます。

1999 年 7 月、司法制度改革審議会が内閣に設けられました。2 年間の期間をかけ 21 世紀の司法制度のグランドデザインを考えることがこの審議会の任務で、2001 年 6 月に、その最終意見書が出されました。これは一連の司法制度改革の、いわば設計図と言えるものであり、司法制度の非常に広範な領域にわたって改革の方向性を示すことになります。

注目すべきはこの司法制度改革審議会の意見書が、司法制度の改革をどのように位置付けていたのかということです。スライドに書いておいたように、司法制度改革は政治改革、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諸改革の「最後のかなめ」であるとされています。社会、経済、政治の全般にわたって改革を進めてきたけれども、それを完結させるためには司法制度がかなめの位置にあるということです。

具体的にはこの意見書に基づき、全部で 25 本とか 26 本とか、数え方にもよるのですが、非常に多くの関連する立法が行われました。2004 年に法科大学院がつくられましたが、これは、法曹人口を大幅に増やしていくという大きな流れの中で、大量の、しかし質の良い法律家を育てるという新しい法曹養成システムの中心に位置付けられています。2006 年に日本司法支援センター（法テラス）が発足しました。これは先ほど言った総合法律制度の中核になる組織です。2009 年には、国民の司法参加の制度として、裁判員制度が開始しました。

個別の制度の紹介は省略しますが、司法制度改革の大きな柱は 3 つです。まず第 1 に、国民の期待に応える司法制度の実現です。これは基本的には、ユーザーフレンドリーな、国民にとって使い勝手のいい司法制度を実現するということになります。それは別の観点から言えば司法の機能を強化することになるわけですが、この強化された司法の担い手である法律家、法曹制度のあり方についてもさまざまな改革がなされました。司法の担い手である法律家の質の強化、これが司法制度改革の第 2 の柱です。第 3 に、こうして強力になった司法を国民的な基盤の上に置くことです。裁判員制度は、誤判の防止など刑事裁判の質の向上もさることながら、主権者である国民の代表が刑事裁判に直接参加することによる、司法全体の正統性（legitimacy）の強化の文脈に位置付けられています。

さて、以上が司法制度改革の概要ですが、この司法制度改革を挟んで日本の司法は、それまでとそれ以後で大きく変化しつつあるように思います。一言でいえば、戦後型の司法からの変化です。

この点でまず、戦後型日本の司法の特徴を 3 点にまとめました。第 1 は＜消極性＞、あるいは司法消極主義と呼ばれるものです。日本国憲法は裁判所に民事事件や刑事事件の裁判権のほか、行政事件の裁判権、それから違憲立法審査権を付与しました。戦前の大日本帝国憲法時代には行政事件は、司法裁判所の権限ではなく行政裁判所の権限でしたが、日本国憲法では、行政事件の裁判権も司法裁判所に付与されました。また、その司法裁判所が、主としてアメリカの制度を参照しつつ違憲立法審査権も持つようになりました。司法裁判所の権限が非常に強化されたということになります。

しかし、裁判所がそういった権限の行使について、どのような機能を果たしてきたのか。これは非常に意見の分かれるところだと思います。例えば司法制度改革審議会の意見書は、控えめな表現ながら問題点を指摘しています。裁判所がこの期待、つまり日本国憲法が与えた裁判所の権限を十全に行行使してきたのかというと、「必ずしも十分ではなかったという評価がある」と総括し

ています。

行政機関の活動の司法的チェックあるいは違憲立法審査権の行使という点では、司法の活動は十分でなかった可能性がある。その原因については、政権交代の不在、憲法裁判所ではなく通常裁判所が違憲立法審査権を行使していること、最高裁判所の事件負担の過剰、内閣法制局の厳密な事前審査の存在、「政治的中立性」を過度に重視する司法哲学など様々な点が指摘されていますが、裁判所の活動は行政の司法的チェックおよび違憲立法審査権の行使の点で必ずしも十分ではなかったのではないかと、これが＜消極性＞です。

戦後型司法の第2の特徴は、司法資源が地域的に非常に偏っていたことです。具体的に言うと、司法資源が大都市部に集中し、地方では非常に過少です。このことが最も明確なのは弁護士の地域的な分布です。弁護士の大都市集中は非常に顕著です。戦後、少なくとも1960年代以降は、日本全国のほぼ半数近くが東京に集中する。東京、大阪と名古屋の3大都市に全国の弁護士の65%から70%が集中していて、残りの少ない割合の弁護士が全国に分散しているという状況がありました。

しかも地方では、さらに二重に弁護士が少ないという状況があります。これは「二重の弁護士過疎」と言いますが、全国的に見ると、東京・大阪など大都市と地方では弁護士に分布に大きな格差があるだけでなく、ただでさえ弁護士が少ない地方でも、地方裁判所の本庁所在地、これはおおむね県庁所在地と考えていただいて結構ですが、この裁判所の本庁の管轄地域とそれ以外では、弁護士の分布に大きな格差があります。

「ゼロ・ワン地区」という言葉が我々の世界にあります。これは地方裁判所の本庁または支部の管轄地域で、弁護士が全くいないか、それとも1人しかいない地域、これをゼロ・ワン地域といいます。裁判所はあるけれども、そこに弁護士がいないか、1人しかいない。これが最も多かった1996年では78カ所ありました。地方裁判所の78の支部の管轄地域には弁護士がいないか、1人しかいないという状況があったわけです。このように司法資源が非常に地域的に偏っている、地方における司法資源の過少の問題をどう考えるか。これは非常に重要な問題でした。

最後に、戦後日本の司法の第3の特徴は、司法が＜資源節約型＞であったということです。国際的にみると、弁護士も少ないし、裁判官も少ない、司法予算も少ないという状況のもとで、なるべく法や法律家に頼らないでよいような仕組みを戦後の日本は作り上げてきました。日本で訴訟が少ないといわれることもその結果であると考えられます。

司法予算が少ないということに関連して1つ注目しておきたいのは、司法自体も、必ずしも積極的に予算要求をしてこなかったことです。

日本全国の司法に関する予算、具体的に言うと裁判所に関する予算は、最高裁判所が予算編成権を持ち、内閣を通じて国会に提出するという仕組みです。したがって、予算自体は裁判所がつ

くるけれども、財務省による総合調整は受ける。もちろん、制度上最後は裁判所が自分の予算要求を押し通すことはできるわけですが、予算の増額を求めることは裁判所が政治に巻き込まれる、予算をめぐるポリティクスに巻き込まれるという側面があります。

日本の裁判所は戦後一貫してそれを慎重に回避してきました。予算要求をして政治に巻き込まれるのであれば、むしろ予算要求は謙抑する、必要最低限にとどめるという自覚的な戦略をとってきたように思います。政治に巻き込まれることを嫌ったのは、政治による司法への介入を防ぐためです。政治との接点を最小限にして司法の独立を維持する、これは戦後日本の司法の最重要のポリシーであったと思います。しかしその結果として、少ない司法資源が資源節約型の司法を招き、それがさらに少ない司法資源を再生産していくことになり、この構造が長期的に安定していたのが戦後の日本の司法であると思います。

しかし、このような特徴をもった戦後司法の在り方が、この 10 年ほどの間に、大きく変わりつつあると思います。3 点申し上げます。第 1 は、＜司法の積極化＞の兆しです。最近 10 年間に非常に重要な最高裁判所の違憲判決が相次いで登場しました。2002 年の郵便法賠償責任制限規定違憲判決、2005 年の在外邦人選挙権制限規定違憲判決、2008 年の国籍法 3 条 1 項違憲判決です。数え方によって微妙ですが、日本の最高裁判所が国会の制定した法律を違憲だと判断した判決は、戦後 60 年で 8 件しかありません。8 件のうちの 3 件がこの 10 年の間に下され、しかも単に量的にではなく、例えば国会の立法不作為を指摘するなど、質的・内容的にも非常に重要な判決が下されました。そのほか行政訴訟の分野でも、原告適格や処分性を拡大する判決が出たり、あるいは地方分権との関係で、条例制定を取消訴訟の対象とする、つまり、条例を訴訟という手段で争う可能性を開く重要な最高裁判決が、相次いで出されています。

そういった最高裁判所のある種の積極化の兆しというのは、外から観察していても非常に興味深いものがありますが、最近、最高裁判所の中からもそういったことを明示的に認める発言が活発に行われています。滝井繁男氏という弁護士出身の最高裁判所元判事は、自らの経験を著した著作の中で「最高裁判所の変化の兆し」という言葉を何度も使っておられます。

また、泉徳治元最高裁判事は、最高裁判事になる前は最高裁判所事務総局の事務総長という日本の司法の中枢にいた人ですが、自らの司法哲学を語るなかで、「司法が一步前に出るべき領域がある」ということを明確に述べられて、非常に注目を集めました。彼が「司法が一步前に出る領域」として挙げたのは、1 つはマイノリティ、少数者の権利保護です。民主主義、とりわけ多数決民主主義を基本とする政治過程の中では、少数派は自分たちの代表を見いだしにくい。多数派の決定によって少数派の基本的な権利が侵害されるとき、それを擁護するのが司法である。また、主権者である国民が選挙を通じて自分たちの代表を選ぶときに、そのプロセスに何か問題がないか、民主政の作動のプロセスをチェックするのも司法の役割だ。こういうことを明示的に述べ、

実際にそのような司法哲学に沿った判断を示しています。もっとも、必ずしも常に多数意見の形成に成功したというわけではありません。

このように、最高裁の判決においても、また、それに関わった裁判官の間からも、従来とは少し違った司法の積極化の兆し、この傾向が今後全面的に展開するかどうかはまだ分からないのでとりあえず「兆し」と呼んでおきますが、それが見られる。これが最近 10 年の日本の司法の変化の重要な特徴の 1 つです。

第 2 は、＜司法の地方化＞です。具体的には、司法資源が地方へ再配置される、地方の司法資源が従来に比べると充実する傾向が見られます。90 年代後半から、弁護士過疎地域に公設法律事務所を配置する施策が活発に行われ、地方における弁護士の空白状況がずいぶん改善されました。先ほど、ゼロ・ワン地域のことを申し上げましたが、そのような地域は大幅に減少しました。1996 年 4 月には 78 カ所あっゼロ・ワン地域が、今年（2011 年）の 2 月には 3 カ所まで減りました。

また、最近の地方の目立った動きとして、地域の相談機関・専門家の組織化が進んでいます。弁護士が地方に再配置されるというだけではなく、そのことがある種の触媒となり、それぞれの地方における在地の相談機関や専門家、例えば地方自治体の法律相談窓口、社会福祉協議会、消費者生活センターなど、もともとその地域にあった相談機関や専門家がネットワークを組むことが、この間、目立って行われるようになってきました。

こうして、従来は法律家が少なかった地域において、法律家が増えるだけではなく、彼らを含め、その地域における司法資源が再編成される現象が進んでいます。こういった一連の事態を＜司法の地方化＞と呼んでいて、これが最近の司法の変化の 2 つ目の特徴となります。

いま言ったことを、データで目に見える形にしたのがスライド [13] です。左側が 1990 年の各都道府県の人口 10 万人当たりの弁護士数です。右側が 2010 年です。色分けのグラデーションが示しているように、1990 年に比べて、2010 年では、色が濃くなっています。これは各都道府県における弁護士数が、大都市以外でもずいぶん増えていることを示しています。

もっとも、もう少し細かく期間を区切ってみると、このような変化は、1990 年からの 20 年間に徐々に進行したのではなく、最近の 5 年間に急激な変化があったことがわかります。このことを確認するため、1990 年から 2010 年までの 20 年間の変化を 5 年ごとに区切って、各都道府県の弁護士数の増加率を比較した図を用意しました。

まずこのスライド [14] の左側は 90 年から 95 年の 5 年間を見たものです。特徴がいくつか読み取れますが、1 つは、色が濃い部分、つまり弁護士の増加率が高いのは大都市圏に集中しています。と同時に、90 年から 95 年で注目されるのは、色分けが白の県があることです。これは 5 年間で弁護士が減少していることを示しています。例えば岩手、福島、山陰などで、5 年間で弁護士が増えるどころか減っている、例えばそれまでいた弁護士が高齢で引退をして、しかし若い

弁護士が来ない。この時期にはまだそういう現象がありました。その傾向は、基本的に 95 年から 2000 年の時期にも続いています [スライド 14 右]。栃木、群馬、新潟、長野、富山などで、5 年間で弁護士数が減っています。

次は 2000 年から 2005 年です [スライド 15 左]。全体として色が濃くなっているので増加率の高い県が増えているのですが、まだこの段階でも減少県があります。徳島県では 5 年間で弁護士が減っています。

それが劇的に変わったのは 2005 年から 2010 年で、増加率を示す色分けが全国的に濃くなっています [スライド 15 右]。これは全国的に弁護士の増加傾向が顕著になっていることを示しています。東京、大阪などの大都市だけではなく、日本全国で弁護士が増え、増加率も高まっている状況に変わりました。また、減少県が初めてなくなりました。日本全国 47 都道府県全部で弁護士が増えるという状況が、2005 年から生じたわけです。

2005 年以降の劇的な変化の背景には、司法制度改革によって司法試験の合格者が増やされた結果、法曹人口が爆発的に拡大していることがあります。従来のペースであれば、増大する合格者あるいは法曹人口は大都市に吸収されていた。もともと大都市には弁護士が相対的に多かったわけですが、それでもニーズに対しては弁護士が少なかったので、増加する弁護士を大都市だけが吸収していました。どうもそれが飽和状態に達し、地方にまでどんどん弁護士が流出する流れが、この 5 年間に始まったのではないかと考えられます。

さて、先ほど、戦後日本の司法は資源節約型司法だと申し上げましたが、現在日本の司法は、資源節約型から、むしろ、課題遂行のためにより多くの資源を求め、動員するシステムに変わつつあるように思います。＜資源動員型司法＞への転換です。端的に言うと、訴訟が増加し、法律家も増やし、裁判所の司法予算も積極的に増やしていくというサイクルに入ったのではないかと思います。

時間の関係でいくつかのグラフを順次、大急ぎで見していきます。まず民事訴訟数の長期的な推移を示す図を見ていただきます [スライド 16]。1990 年頃までは長期にわたって緩やかな山と谷を繰り返しています。これは基本的に景気の循環に対応していて、景気が悪くなると債権の取立訴訟が増え、訴訟数に山の部分ができる。これに対して景気が良くなると訴訟が減って、谷になる。戦後はこのようなことを繰り返していました。それが一貫して増加傾向に転じたのが 90 年以降です。特に 2000 年の半ばから民事訴訟は非常に増えています。その大きな原因の 1 つになったのは過払い金の返還請求訴訟です。2006 年に最高裁判所が、任意に支払ったのではない利息制限法の超過利息は返還を求めることができるという、非常に画期的な判決を出しました。この判決をきっかけに、大量の過払い金返還請求訴訟が全国の裁判所に提起されるようになりました。

次に、労働事件です [スライド 17]。諸外国と比較して、日本では、労働事件が裁判所に持ち

込まれない、労働訴訟が少ないと言われてきました。しかし、90年代に入り、増加傾向を示しています。そして、2006年に新しく導入された労働審判手続も活発に利用されています。興味深いのは、労働審判手続事件が増えるのに引っ張られるように労働訴訟の数も増えています。これは労働審判手続の「訴訟掘り起こし効果」と言われています。従来、裁判所の敷居が高いというか、利用しにくいということで裁判所に持ち込まれなかった労働事件が、迅速で使い勝手の良い労働審判手続きの導入をきっかけに裁判所に持ち込まれるようになり、労働審判だけでなく、労働訴訟も全体として増加傾向にあります。

これは行政事件です [スライド 18]。行政事件の第1審は、高等裁判所の事件と地方裁判所の事件があります。例外的に極端に多い年はそれぞれ理由がありますが、これを除くと日本では一貫して行政事件も訴訟にはあまり持ち込まれなかったのですが、それが90年代から増える傾向があります。

次は弁護士です [スライド 19]。2000年度に入ってから非常に増えています。その直接の理由は司法試験の合格者数の増加です。司法試験の合格者は、長く500人程度でしたが、それが90年代に1000人まで増やされました。そして、先ほど述べた司法制度改革審議会の意見書では、最終的に3000人まで増やす提案がされています。それに対してはいろいろな議論があり、現在は2000人の水準に落ち着いています。仮に今後2000人で司法試験の合格者が推移したときにどうなるかが、この線です。約4万人、正確に言うと2018年に3万9588人まで増えていくということです。もし仮に司法制度改革審議会意見書が提案している年間3000人にするとうなるかがこの線で、これだと2018年に4万7000人まで増えることになります。いずれにせよ、法律家の数は現在、非常に増えつつあります。

次は裁判官の定員です [スライド 20]。裁判官の定員は2000年ごろまでは非常に安定したというか、ほとんど増減がありません。図の線はそれぞれ、判事、判事補、簡裁判事の定員を示します。重要なのは判事と判事補ですが、その数は長期にわたり基本的に横ばいの状態でした。計算すると戦後の40年の間にわずか1割しか増えていません。しかし、最近、最高裁判所は、判事についても判事補についても、これを増員する方向に転じています。裁判所は大学と似ていて、予算に占める人件費の占める割合が非常に高いですから、裁判官を増やすことは当然、裁判所予算の増額が必要になります。先ほど触れたように、戦後の日本の裁判所は、予算増額要求によって予算をめぐる政治に巻き込まれることを非常に警戒していたわけですが、現在、その方針から離脱しつつあるように思います。

最後に、司法予算の別の側面を示すものとして、民事法律扶助事業の支出額の推移を示す図を示します [スライド 21]。これも、近年、非常に増えています。民事法律扶助は、所得が少ない人々に対しリーガル・サービスを受ける費用を公的に補助する制度です。日本は従来、諸外国に

比べ法律扶助が貧弱である、予算規模も援助実績も小さいと言われてきました。それが 2000 年以降、非常に増えています。

さて、こうして、＜司法の積極化＞＜司法の地方化＞、そして＜資源動員型司法への転換＞が進んでいます。これら一連の事態が生じた直接の契機は司法制度改革であったわけですが、しかし司法制度改革自体が日本の社会のガバナンスの変化と密接に連動していることがこのプロジェクト（「ガバナンスを問い直す」）との関係では重要です。

現在、日本社会のさまざまな場面で模索されている新たなガバナンスのあり方ですが、その一例は先ほど 3 つの領域に即して申し上げたように、随所に司法機能の強化への要請を組み込んでいて、それが司法制度改革を動かす原因になるとともに、実際にも積極化、地方化、あるいは資源動員型司法への変化を帰結しているのではないかと考えます。

時間になったので、まとめの話をごく簡単に申し上げたいと思います。基本的にこういった積極化、地方化、あるいは資源動員型司法への転換が今後も続くであろうし、基本的にはそういう方向を模索すべきだと思います。その中で、例えば司法資源のさらなる充実ということで、地方の司法資源をいっそう充実することが 1 つの重要な課題になります。

先ほど言ったように日本の法律家、例えば弁護士は非常に増えています。それから、地方でも弁護士が増えています、依然として地域間格差は大きいわけです。とりわけ東京、大阪とそれ以外というのは、非常に大きな格差があります。この図〔スライド 23〕ですが、これが東京、これが大阪となります。それ以外の地域では、弁護士人口は少ない分布となります。もちろん東京や大阪に弁護士が多いというのは、日本の社会経済に占める東京と大阪の位置、とりわけ経済的な活動の活発さを反映しています。東京や大阪と、例えば青森県や岩手県を同じ弁護士の密度にせよということを言っているわけではありません。しかし、依然として、なお解消されるべき格差があります。

このことに関連し、国際的に見るとどうなのかというのが同じスライドの下図です。アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスに比べ、日本は弁護士の数、裁判官の数、検察官の数がいずれも少ない。

見ていただくと分かりますが、このスライドは、それぞれの国の司法の特徴を示していて興味深いと思います。アメリカおよびイギリスなど、コモンローの国々は当事者主義的な司法で、弁護士が多くなっている。これに対して、ドイツは非常に裁判官が多い。これは裁判官中心の司法制度である。フランスはヨーロッパ諸国、欧米諸国の中では相対的に法律家数が少ないのですが、恐らくそれはフランスの行政国家的な伝統と関係していて、相対的に司法の役割が小さい。したがって、司法資源をあまり必要としなかったという特徴が出ています。日本は、フランス以上に、司法資源をあまり必要とせずに行行政中心で社会・経済の運営を行っていて、したがって、法律家

の数も少なくてすませてきたわけですが、それが現在大きな岐路にあるということになります。

法律家の数、特に弁護士が多いということはいろいろな効果がありますが、例えば訴訟を増加させる効果があることを示したものがこれです[スライド 24]。都道府県別の人口 10 万人当たりの民事訴訟数を被説明変数として、10 万人当たりの弁護士数と、1 人当たりの県民所得、それから第 3 次産業の就業者率、離婚率を説明変数として投入した重回帰分析をしてみるとこうなります。第 3 次産業就業者ですが、これは都市化の代理変数として入れました。それから、離婚率はある種の伝統的な規範、法意識の代理変数として投入していますが、これは効いていませんでした。いちばん効いているのが弁護士数です。弁護士が多いことは訴訟を増やす効果がある。弁護士が多いことが当事者にとって訴訟を利用しやすくしているのか、あるいは、むしろ弁護士の側で収入を確保するために訴訟を発掘しているのか、もう少し議論を深める必要がありますが、弁護士数が多いか少ないかは、それぞれの地域での訴訟利用に影響を与えているように思います。

もう 1 つ、司法資源を考える上で重要なのは司法資源の地域的な分布と同時に、専門性という資源がどれだけあるのかということです。日本の法律家、これは裁判官、弁護士もジェネラリストということが強調され、専門性、スペシャリティは必ずしも要求されませんでした。

このグラフ[スライド 25]は日本弁護士連合会(日弁連)で行った調査で、私がお手伝いをしているのですが、そのデータを使っています。これは 37 の分野について、それぞれの弁護士がどれだけ業務分野に時間を使ったか、投入しているかということで専門性を計ろうとした数字です。「まったく時間を使わなかった」～「非常に多くの時間を使った」の回答(1～5)で平均をとっています。

これをみると大きく 4 つの業務分野のまとまりがあります。1 つは、不動産、親子、離婚、遺言・相続、不動産売買などで、これは日本の弁護士が伝統的に行ってきた業務分野です。2 番目は、刑事弁護、消費者問題の原告側などで、これは公益弁護と呼ばれる分野です。つまり、社会的な弱者であるとか少数者のために、その権利を擁護する活動分野で、これも日本の弁護士にとっては重要な分野でした。3 番目は、クレ・サラ事件、債権回収です。これは、まさにこの調査を行ったのが 2010 年であることを反映しています。過払い金の返還請求を含め、サラ金・クレジット事件が日本の弁護士にとってはいま重要な活動領域の 1 つになっているということです。4 番目として、一連の企業法務に関する業務分野が重要なまとまりになっています。

ここで、先ほどの日田訴訟の問題に絡みますが、この図からは、日本の弁護士が行政事件の分野に投入する時間は非常に少ないことがわかります。日本では行政専門の弁護士、あるいは行政法に精通した弁護士が少ないと言われていますが、遡ると、そもそもそういった事件に時間を投入している弁護士が少ないわけです。

以上、本日私がお話をしてきたのは、ガバナンス論の中でコンフリクトな問題はあまり注目さ

れない。しかし、潜在的に増大しているコンフリクトのポテンシャルを解決するものとして、司法が重要性を増してくる可能性がある。司法はあまり目立たないアクター、プレーヤーですが、ガバナンス論の中で要所、要所で重要な役割を果たすものとして注目していく必要があるということです。

最後に、先月の大震災後の被災地の状況について、司法から見た問題状況を簡単に触れておきます。今回の震災で大きな被害を受けたのは、岩手県から宮城県にかけての沿岸部と、福島県の浜通り地方です。これらはいずれも典型的な弁護士過疎地域です。今回被災した地域は、司法資源が非常に少ない地域であると言えます。

震災の被害は、住民の生活全般にわたり、さまざまな法律問題を引き起こします。何をするにしても法的な手続や法的な解決が必要となります。保険でもそうですし、例えば運転免許証をなくしたときにどうするのか。平時の生活ではことさらに意識しなくてもすむことが、すべて法的な手続によって処理されなければならない事態を生じさせます。

他方で、被災地の自治体は、復旧・復興で手いっぱいの状態です。自治体が住民の相談に丁寧に応じてきたのが、日本の地方自治、地方自治体の役割の重要な特徴ですが、現在はそういう余力がありません。

さらに最近、福島県では非常に心配な出来事があります。原発をめぐる賠償の問題が新聞などで取り上げられています。原子力損害賠償法に基づく賠償もありますし、風評被害の賠償もあります。それを目当てにして、怪しげな「事件屋」、法律専門家としての資格を持たないような人が示談をあっせんする形で、この地域に大量に入りつつあります。

このような状況の中で、住民に適切な法的支援を届けるためにはどのような対策が必要か、それは被災地の重要な課題となっているように思います。

質疑応答

司会 どうもありがとうございました。ガバナンス・プロジェクト全体は3つのセッションでやっていますが、それぞれのセッションに対し司法がどう関わるかということにも目配りの指摘をしていただきました。その上で司法制度改革、戦後型の司法からどのように転換しつつあるかについて、たいへん整理されたお話をいただいたと思います。

○ 今日は、たいへん整理されたクリアなお話をありがとうございました。面白く伺いました。2つの漠然とした質問があります。

1つは、あるいは本論ではないのですが、スライドの8枚目の司法制度改革の歴史的な経緯を説明されました。おさらい的ですが、90年代は選挙制度改革、いわゆる狭義の政治改革から始まり、いろいろな制度改革が続いた時期だと思います。例えば橋本政権の5大とか6大改革があり

ました。記憶があやふやですが、小泉政権の成立前後に法律としてはたくさん成立したようですが、司法制度改革がどういうロジックで出てきたのかが思い起こせません。

基本的に日本の場合には政権交代を目指すということで始まり、バブル崩壊の時期で政治経済絡みの国家機構改革のようなものが先行したと思いますが、そのロジックがよく思い起こせない。背景はどういうことだったのかを、佐藤さんのお考えを聞ければと思います。

もう1つは、この議論の組み立てです。司法の問題を関連付けるのは、確かに論点の1つだと思います。ガバナンス論というのは、皆さんもご存じのように、言う人によって議論の組み立て方が違うし、あるいはどこの局面、どのレベルで、どの側面について議論をするかで、議論を、部品をモディファイしなければいけないわけです。例えば「EU」と言ってしまうと、法をめぐる、法による統合とか、欧州裁判所が果たす役割、あるいは法が果たすアクターに及ぼす規範面での影響という、これは大きな論点の1つでみんなが分かっているわけです。

もう1つ、いろいろな社会の問題を国家と社会、国家と司法といった場合、国家が基本的に政策をつくり、それを社会と市民に対して適用していくのではなく、そもそも国家と社会のアクターは問題を認識から始まり、政策の立案、インプリメンテーションに至るまで、ある程度水平的に協力しているのだという組み立てが一般的だと思います。そのようにしたときにコンフリクトは、そもそもそういうアングルからはあまり入ってきてない。だから無視されていて、軽視してはいけないということになります。ですから、それはそうではないか。

つまり、コンフリクトはある、いつも人間社会にはつきものです。また、グローバル化か何か知りませんが、社会が変わっていくと新たなコンフリクトを生じるわけです。それを何とか乗り越えたときに、「これがガバナンスだ」という言い方もあり得ると思います。どういう組み立て方でガバナンスという言説にアプローチされているのかということ、もう少し伺えればと思います。もちろんこれからの課題だと最初にお断りされるので、そうなのですが。すみません。

佐藤 ありがとうございます。1点目ですが、橋本政権の6大改革があったのは96年ですね。司法制度改革が本格化したのは、それより後の90年代末です。この時間的順序には、恐らく、そういう順番になる歴史的な理由があったと思います。

90年代末の時期は、政治改革、行政改革や規制改革など、もろもろの改革が進んだ後に、いわばその最後の総仕上げとして、司法の在り方が問われることになりました。比喩的にいえば、社会経済改革はいわば動脈系の議論である。これに対し、それらが済んだ後に、社会経済改革がもたらす様々な緊張や課題を処理する静脈系の議論として司法制度改革が問題になったということだと思います。

恐らく社会経済システムをいろいろな形で解決をしてきたときに、そのひずみを最後に是正するものとして司法の問題が出てくる。そういうタイミングで、一連の政治改革や社会経済制度の

改革があった後に、90年代末から2000年代初頭の時期に、司法制度改革が本格化したのではないかと思います。

EUは極めて特異でユニークな例で、法律、法制度をバネに政治あるいは経済の仕組みを変えていこうということですね。そういう意味で、私はEUの動きは非常にユニークであると同時に、重要な実験例かと思っています。法による社会改革という意味では非常に重要だと思っていますが、日本はそういう状況とは少し違うというのが、最初の質問に対するお答えです。

2番目の点は、これもご指摘のとおりで、文脈によってガバナンスの議論は違うし、その文脈ごとに司法が持っている意味は違うと思います。おっしゃったように、コンフリクトは人間社会につきものであり、それを調整する仕組みを社会や経済は常につくってきました。

ガバナンスのとらえ方の違いに関連しますが、もしガバナンスを、さまざまなアクターの調整の結果生まれた均衡として、つまりコンフリクトが解消された状態なり帰結としてとらえるのであれば、そこに司法の出番はないように思います。例えばローカル・ガバナンスについて、地域のさまざまなアクターが協議をし、対話をし、ある種の均衡、秩序がもたらされた状態、それをガバナンスと言うのであれば、そもそもコンフリクトはそこで消えているので、司法が出てくることはない。市場でもそうだと思います。

しかし、私は、結果として生まれた均衡としてガバナンスをとらえることは、あまりにステイックだと考えています。むしろガバナンスの問題設定で考えているのは、さまざまなアクターやプレイヤーが登場し、そのことにより、問題解決の新しい可能性が生まれると同時に、そのプレイヤーが増えた分だけコンフリクトの可能性は高まる。このコンフリクトをいかに解決するかがガバナンス論の重要な構成要素であるという角度から、ガバナンスを動的にとらえようと考えています。

もちろんそのプレイヤー同士というか、当事者同士で解決する仕組みを議論していくのが第一段階で、それはローカル・ガバナンスであれば「参加」の問題であったり、あるいは「民主主義の質」の問題であったり、あるいはその基盤にあるソーシャル・キャピタルの問題であったりします。しかし、恐らくそれだけでは話がつかなくて、どうしてもコンフリクトが顕在化していく場面がある。そのときには司法が、コンフリクト解決の最後のラスト・リゾートになるのだろうということです。

今の〇さんの問題提起は、今後ガバナンスを考えるときに非常に重要であり、ガバナンスはある種の均衡の結果なのか、それともさまざまなアクターが活動し、合意を調達し、場合によってはコンフリクトをもたらすようなその動的なプロセスとその制御の問題なのか。こういう重要な論点をいただいたと考えています。

○ 均衡を前提とした場合には、ガバナンスの失敗があることを忘れてはいけないと思います。

あと、そのプロセスに注目すべきだというのは、私もそのように考えているところです。いろいろありがとうございました。

〇〇 ある会社の監査役をしています。1 つは、おっしゃったもろもろの改革が企業における監査役という立場の役割の変化、強化とも言われていますが、それなりのリンケージがあるのかどうかをお伺いできればと思います。日本の会社では取締役等の実質権限を持った人々に、いわば付き合い程度に監査役が乗っかっているというのが通常だったと思いますが、そうではないケースがたいへん増えてきています。また、最近は独立役員ということが言われ始めています。とりわけ監査役、社外監査役がそういう役割を期待される辺りを、どう見たらよいかということが1点です。

もう1点は<司法の地方化>とおっしゃっていますが、この意味が三権分立の下で、立法権と行政権は国にすべて属しているのではなく、国のほかに自治体が両方を持っています。しかし、司法権だけはすべて国に残っていて、独立した司法制度を持っている体系はありません。それは連邦国家でないから当然そういうものだという理解でよいと思いますが、ここに言う地方化は、そういったことまで視野に含んでいらっしゃるのかどうか。どうもそうではないように思うのですが、その辺りをどうとらえたらよいか、教えていただければと思います。

司会 ただいまの質問に密接に関連した論点。では〇さん。

〇 私も素人ながら、司法の地方化に関心を持ちつつあります。いま、前の方の質問と連続して、どういう意味かということです。

報告者の佐藤さんが主として取り上げられた問題は、司法資源の地方への再配置ということで、別の言葉で言うとアクセスの観点からとらえられたと思います。それはそれで非常によく分かります。質問は2つあります。

1 つは、その観点からいった場合、裁判所の定数がだんだん増加してきているという指摘がありました。総数はこのデータで分かるのですが、その内訳ですね。つまり、たぶん最高裁事務総局が何らかの基準に基づいて配置していると思いますが、どこに増やしていこうとしているかが、データの的に分かるかどうかということです。

また、裁判所の支部の統廃合が起こっているので、弁護士に対するアクセスがよくなっても裁判所に対するアクセスがよくなるとは限らない。その問題は、依然として十分解決していないと思います。その点がこの増員と、何らかの解決の方向性と結び付くかどうかということです。

もう1つは、前の方の質問とより直接結び付くかもしれませんが、司法の地方化というときに何をイメージするかということです。突飛かもしれませんが、例えばアメリカの陪審制の場合に、アメリカの陪審はそれぞれのコミュニティの正義を反映するという考え方があるようです。ということは、そのコミュニティごとに正義についての判断が違っていてもおかしくない。むしろ違

うべきだということになるかもしれません。もしそういう考え方があるとする、日本の裁判員制度についても場合によっては地域ごとに判断内容に違うことがあっても、少なくとも原理的にはおかしくない。

このような意味での中身の地方化、各地域の固有性というものを尊重してのシステムが認められ、つくられていく。そういうところまで司法の地方化を考えるとすると、非常に面白い新しい問題になるのではないかと思います。その点は今日の報告の中ではたぶん扱っておられないので、全く別の問題かもしれませんが、今後の問題として何かお考えがあればと思いました。

佐藤 ありがとうございます。まず、最初にご質問いただいた1番目の問題です。監査役の役割の強化は、確かにそういう法改正が行われています。それは先ほど言った司法制度改革を求めたものと、同じ原因に根ざしている可能性があるのではないかと思います。会社のガバナンスのグローバル・スタンダードを実現するとか、コンプライアンスを強化するとかです。

そこから先、監査役の問題をどう考えるかということは、まさにコーポレート・ガバナンスの重要な問題だと思います。正直に申し上げますと、私は生活保障ガバナンスとローカル・ガバナンスは自分の研究関心として接点がありますが、コーポレート・ガバナンスはやや勉強不足です。まさにそれを専門としている△さんがいらっしゃるの、のちほど今の質問についてはお答えを補足していただき、私も勉強したいと思います。

後者の司法の地方化についてです。とりあえず今日の報告で申し上げたのは司法資源の地域分散、地方分散の話と、そのことによって生じる地方のレベルでの法的な関係の再編成です。裁判権の帰属については特に申し上げなかったのですが、おっしゃるように確かに司法権は国に帰属するという、裁判権あるいは司法権が地方自治体なりに帰属することは考えられない。私もそこまでは考えていません。

ただ、司法権が最終的に国に帰属して、司法が全体として1つの体系を構成している場合であっても、例えば、現在、裁判官人事は全国一律に最高裁判所が一元的に管理をしているわけですが、しかし、下級裁判所の裁判官の人事を、例えば高裁単位で運営するといった形で分権化していくことは制度設計としてあり得ると思いますし、実際そのような提案もなされています。司法権の帰属が最終的に単一に国に帰属するとしても、その運用のレベルでよりローカライゼーションしていくことは、議論に値することと思っています。

今日は申し上げませんでしたでしたが、後に質問された○先生の話にも関連して、日本の司法の1つの重要な特徴は、統一的・等質的な司法観にあります。戦後の日本司法では、司法は統一的で等質的でなければならないということを非常に重視するポリシーがとられてきました。そのことが例えば、人事を通じた裁判官に対するある種のコントロール（裁判統制）にもつながっています。

それに対して、もう少し多元的で分権的な司法観があり得るのではないかと、私の

研究の中では1つの重要なモチーフとしています。それは司法組織の中の運用、あるいは司法組織のガバナンスの問題としては十分に考えていく必要があるのではないかと。その意味で、司法の地方化は、今日お話しした司法資源の再配分、あるいは法的関係のローカライゼーションということだけではなく、司法そのもののガバナンスにも及ぶ射程を持っていると思います。

時間の関係で本日は申し上げることができませんでしたが、一般的な射程を持つ議論として、ガバナンスの問題は、さまざまなアクターの行動や利害をどう調節するかということと同時に、そこに登場するそれぞれのアクターなり組織の内部規律の問題としても非常に重要だと思います。司法に引きつけて言うと、本日の報告では、ガバナンスにおける司法の役割について話をしたのですが、当の司法の組織的ガバナンスをどうするのかという問題がもう1つの重要な問題としてあります。

次に、裁判官は増えているけれども内訳はどうかというご質問についてですが、最高裁判所は増員した定員をどこに投入しようとしているのかというと、最高裁としては、地方に分散させるというポリシーは持っていないように思います。むしろ、増えたポストは、事件数が増えている分野に投入している。例えば典型的には知財事件であるとか、行政事件、労働事件です。とりわけ大都市部で、そういった事件を専門に扱う専門部や集中部の裁判官を重点的に増やしています。ですから、今日申し上げた裁判官の増員は戦後日本の司法が資源動員型に変わりつつあることの1つの表れではありますが、そのことが直ちに司法の地方化の問題に結び付くわけではありません。

さらに補足すると、一方で都市部を中心に専門事件に配する裁判官を増やすと同時に、地方ではむしろ支部の統廃合を進めています。支部にいる裁判官を地方裁判所の本庁にトランスファーする動きもあるので、裁判所組織の点では、むしろ集中が進んでいるという見方もできます。

それから、陪審の問題です。確かに陪審はコミュニティの正義を体現するとよく言われます。それはコミュニティの仲間裁判、同輩裁判という伝統を持っていたこともあります。ただ、1つ注意しなければいけないのは、陪審が評決するのは有罪か無罪かについてです。有罪無罪の判断については、コミュニティのメンバーを信頼するということですので、法の解釈とか量刑とかはまた別のことになります。これに対して、日本の裁判員裁判は法の解釈や量刑にまで踏み込むので、それらの問題も含めて、「コミュニティの正義」とか、「司法のローカライゼーション」とかがあらためて問われてくることになります。

私は、司法はもう少し多様性を持ったものであっていいと考えていますが、法の解釈、適用、決定をどこまでローカライズしていくことが可能であるのか、適切であるのか、それらの問題は別途検討してみたいと思います。

△さん、監査役の問題についてお願いできますか。

△ 監査役についてはご案内のように、最近「監査役の乱」という言い方があり、上場会社で監査役が権限行使をする事例がけっこう目立っています。

例えば最近、春日電機事件がありました。これは春日電機という上場会社を乗っ取ってしまい、乗っ取った人が不公正な取引をしてどんどんお金を吸い上げていくという事件で、現在、刑事事件になっています。それに対し、春日電機の監査役が訴訟を起こし、差止めを認めさせたという事件がありました。ほかにもいくつかそういった事件があり、新聞記事になったりして話題になっています。ご質問の方は、そのことも含めておっしゃっていると思います。

ああいう事件の背景は、いくつかあると思います。監査役について、責任リスクが増大していることは確かだと思います。かいつまんでお話しすると、ダスキン事件がありました。代表訴訟で、要するに食品衛生法違反の食品を販売したのですが、全部売り切ってしまい、被害も出ていないので、情報開示をしなかった。それが後から発覚して、たいへんな損害を被ったということです。このとき大阪高裁は、取締役だけではなく監査役も含め、速やかに開示しなかったことを理由に責任を認めました。このように、何もしないでいると取締役はおろか監査役も責任追及されるという現実的なリスクが出てきました。

それが制度的に何が要因になっていたかを、さらにさかのぼって考えると、代表訴訟が増えたということです。代表訴訟が増えた一因に平成5年の商法改正があります。それまでは代表訴訟は株主が起こし、裁判所に手数料を予納しなければいけませんでした。予納手数料は普通、請求金額によって増えていくわけです。ところが、代表訴訟は会社に対し賠償を払えというわけで、株主自身がもうかるわけではありませので、本来、手数料が訴額に応じて増えていくのはおかしいわけです。ところが、平成5年の商法改正以前はその辺が明らかではなく、裁判所の運用として、訴額に応じて手数料を増やすような扱いをした裁判所もあったわけです。

そのようなことを5年の商法改正で明確にして、この場合の訴額は財産上の請求ではない請求と同じであることになり、端的に言うと8200円で訴訟を起こせるようになりました。これは司法制度改革の前の時期で、積極的に代表訴訟をガバナンスに使うという意識があったとは私は思いません。もしそういうものがあつたら、この制度改正は多くの議論を巻き起こしていたはずで、むしろ商法学者としては、代表訴訟は株主のところに金が入ってくるのではないのだから、訴額に応じて手数料が増えるわけではないだろうと、非常に当然のことという感じでこの制度改正を受け入れたと思います。

実際、そのころ代表訴訟は、全国合わせて年間十数件ぐらいしか起きていませんでした。したがって、ほとんどこれは重要だと思っていなかったということがあります。ところが、その後バブルの崩壊もあり、不祥事がどんどん発覚することがあり、次々と代表訴訟が起こるようになりました。

そのような過程の中で大きく言えば、この15年から20年ぐらいで判例が増加しました。その中で、役員の責任を厳しく認めるものも出てきたということです。意識的な改革というよりは成り行きとまでは言いませんが、無意識的な部分も私は多いと思います。

とにかくこの15年から20年の間に法的リスクが増大してきて、いろいろな会社関係のコンフリクトに司法が出てくる場面が増えたことは確かだと思いますが、今日の報告の文脈と同じかどうか、少し外れるところにあるのかもしれませんが。とにかく監査役の権限行使の需要の背景としては、責任リスクの増大があることは間違いないと思います。

司会 ありがとうございます。もう少し掘り下げたほうがいいのかもしれませんが、たいへんお待たせしている質問者がいらっしゃいます。〇さん、それから〇〇さん、どうぞ。

〇 質問ではなく3点ほどのコメントです。小さなものが2つ、大きなものが1つです。

小さなものは、まず弁護士が増えると訴訟件数が増えるというこの重回帰に関しては、ひょっとして因果関係は逆かもしれない。どんなこの手の実証でも同じコメントが出てくるので、形式的なコメントだととらえられたくないのですが、どちらかというと経済理論の普通の発想からすれば、仕事がたくさんあるところにいっぱい参入していくのは極めて自然なモデル。もともと自然なモデルで、十分あり得るだろうと思いますが、極めて自然なモデルの世界ではなく、こちらだということを言うためには、やはりあれでは足りないだろうと思います。その点は、今後さらに考えていかれることを期待しています。

2点目、地方に弁護士が流れていくことに関しては、△さんのほうが詳しいかもしれないのですが、(Yoshihiro) Miwa & (J. Mark) Ramseyer さんでしたか、どういう特性の人が地方に行き、どういう特性の人が東京にいるのかというたぐいの論文を確か書いておられたと思います。最終的なアウトプットには位置付けることをお勧めします。

最後の点です。〇さんの2番目の点は、私は自分と同じ感想かと思ったら、やりとりをしていたら、どうも違うようだということが分かりました。ローカル・ガバナンスはすごくよく分かります。市場・企業ガバナンス、あるいはコーポレート・ガバナンスは、確かにこれもガバナンスだということは分かります。しかし、生活保障ガバナンスは「何でこれがガバナンスやねん」と、いまいち腑に落ちていません。同じことを思ったのは3回目です。

およそコンフリクトとかを調整するものがガバナンスだと言い始めると、およそ世の中に人間が関連しているものはすべてガバナンスだということになってしまい、あまりにも收拾がつかなくなってしまう。だからと非難しているわけではなく、恐らくこれは最終的にアウトプットとして出てきたときに、3本柱の1つとして出てくるわけですね。

そうすると、最後の成果を説いたときに、生活保障が重要なものも分かるし、司法改革が重要なものも分かるけれども、「何でガバナンスやねん」ということを最後まで思われたら、やはりうまく

いかなかったという気がします。特に生活保障のことは「これがガバナンスだ」ということを、もう少し手を替え品を替え説明する必要があるのではないかと思います。

佐藤 質問ではないということですが、1 番目の点については、因果関係が逆ではないかという指摘は受けるだろうなと思っていました。ただ、法社会学の研究では、訴訟が増えるから弁護士がそこに行くという問題と、弁護士にアクセスできるから訴訟が現実的なオプションになり訴訟が増えるという問題の、両方に注目しています。本日は後者の観点からモデル化しました。この点は、もう少し議論を積み重ねていきたいと思います。同じように、地方への弁護士の分散に関するさまざまな先行研究との関係付けもおっしゃるとおりだと思います。

最後の点の生活保障のガバナンスがどうなのかということそれ自体は、このプロジェクトでは、私よりも大沢さんが最終的にはお答えになってくださると思いますが、本日は、法律家なり司法が生活保障のガバナンスの重要なアクターになるという側面に少しフォーカスしたお話をしました。生活保障をめぐり、いろいろな議論がされるけれども、リーガル・アドバイスが生活保障なり社会的包摂の中で重要な役割を果たすのだということを申し上げました。

〇〇 2 点ほど、質問をさせていただきたい。

1 点目、今日の話は 90 年代以降の司法のいろいろな個別の動きを、一つひとつ見ているとよく分からないけれど、全体として見ると戦後型司法からの転換ということで、大きな見通しが得られるのだという話として理解して、たいへん面白かったです。

3 点挙げておられて、司法の積極化、司法の地方化、資源節約型司法から資源動員型司法へ。この 3 つですが、本当にこの 3 つをうまく並べられるのだろうかという疑問を少し抱きました。特に 2 番目と 3 番目は、司法制度改革をして法律家も増やして資源を動員するようになり、そうしたら法律家も地方にも行き渡ったという話だとすると、司法制度改革の話と 2 点目、3 点目はうまく結び付いているという話でしょう。しかし、1 点目の司法の積極化は、この文脈で果たして語っていいのかどうか、お考えを聞かせてください。

具体的にどういうことかということ、ここで言っているのはまず第一に裁判所が司法の役割そのものというよりは、司法の違憲審査権の行使のあり方が積極的になったという話であり、そうすると司法そのものの役割の問題としてどこまで論じていいのか。つまり、憲法問題に今まであまり立ち入ることなく法律論で勝負をしてきたのが、憲法論にもう少し踏み込むようになった傾向がもし見られるとしたら、これが果たして司法の役割のあり方にとって司法全体の役割としてみた場合に、憲法論の役割が増大したことはどういう意味を持つのか。これはもう一段、何か考えなければいけないことがあるのかということが 1 つです。

しかも違憲審査が仮に 2000 年代、特に従来と違う傾向の判決が出始めているとして、しかしなぜこういう動きが出てきたのか。司法制度改革とは、また少し違う感じがするわけです。

時間もありませんので立ち入りませんが、これからどこへ向かうのだろうと、評価の非常に難しい判決がわりと出てきています。この点も含め、原因とこの先の見通しはたいへん評価が難しいという感じがします。これは独立に考えなければいけない問題が非常にある気がします。この点のお考え、評価を聞かせてくださいというのが1点目です。

質問の2点目として、佐藤幸治先生のような議論をどう評価されておられるか、お聞きしたいと思います。今日の話は司法制度改革のプログラムに、わりと好意的な話のように伺いました。そここのところに、何となく疑問をずっと抱き続けているわけです。

京都大学におられた佐藤幸治先生が、司法制度改革の中でわりと重要な役割を果たされました。忘却の彼方ではっきりとは覚えていないのですが、彼が言ったのは従来の憲法的な秩序モデルは行政権が中心であり、行政権が事前規制をやる。それに対し、当事者同士の紛争を裁判所が事後的に解決する。こういう水平型の秩序モデルをとるべきだ。こういう大きな議論は、わりと打ち出していたと思います。これはドイツ流の法治国家对英米系の法の支配という、比較法的なモデルとも何か結び付いた形で出てくる。果たしてこういう議論に、どういう意味があるのかということがずっと分からない。

まず、ドイツ的な法治国家对イギリス的な法の支配というように比較法的なモデルと結び付けてみても、何か比較法論としてあまりにも粗雑ではないかということがあるわけです。しかも憲法論として見た場合に、解釈論上も個別の問題を解決するに当たり、こんな大ざっぱなモデルを立てて見ることにいかなる意味があるのかというと、いまひとつよく分からない。

つまり、裁判所によって水平的な紛争解決はするし、しかし多かれ少なかれ行政的な規制だである。よくあるじゃないか。そういう問題で、この2つのモデルのどちらを取るかという話なのか。個別の問題に入れば入るほど見えなくなってくるような、そういう種類の話だと思います。問題はこういうわりと大きなモデルに従い、実際の制度改革をしてしまったというわけで、その意味や限界をどう評価するかという点を佐藤（岩夫）さんがどう考えておられるのかがよく分かりませんでした。

司法なり法曹のシステムの内部で、改革者が頭の中にある種のモデルを持っていて、制度をつくり変えたら法律家の数が増えました。ここまでは言えるのだろうと思いますが、それが実際に社会の法曹システムの外部におけるいろいろなコンフリクトに対し、どういう意味を持ったのか。これはまたもう一段別の問題があり、ここでたぶんガバナンスの問題が正面切って出てくるのかという感じがします。その意味で改革をどう評価されているかという、非常に大きな質問になってしまうのですが、そのお考えを聞かせてください。

佐藤　ありがとうございます。2点目のほうが、わりと簡単にお答えできそうです。佐藤幸治先生の考え方、とりわけ法治国家に対し法の支配を対置するという図式とそれをめぐる論争自体

には、私はあまりコミットする気がありません。むしろ憲法学者の方が、なぜあんなに熱心に議論するんだろうなと思っています。賛成する人も反対する人もですね。

私は司法制度改革に関心を持っていますが、法治国家対法の支配といった図式の問題ではなく、司法制度改革を求める社会的、経済的な条件の変化が日本の社会、経済の中にあったのではないかと。そういった社会や経済の要請に対し、司法制度改革が的確に応えられた問題もあるだろうし、そうではない問題もあるだろう。その点に関心があります。ガバナンスも同じで、ガバナンスという問題設定を求めるような条件や要請が日本の社会や経済にあるかもしれない。それに対し、ガバナンス論がどういう解決を与えられるのかということに関心があります。

現在なぜこんなにいろいろな場面でガバナンスが議論されているのか、その意義と射程を考えていくのがこのプロジェクト全体の課題ですが、実はそのいろいろな場面で司法が問題になってきている、それを主題化することが本日の報告の関心です。私自身は、図式的なモデルから発想したということではなく、社会の側から見ていくといろいろなところで司法の役割がクローズアップされる。それを少し抽象度を上げて整理していったときに、何かガバナンス論の中心的な問題の1つに行き着くのではないかとということです。

質問の第1点について。司法の変化の具体的な様相を考えていくと、積極化、地方化、それから資源動員型への変化がありそうだ。しかし、それをつなぐものはいったい何なのかということが、まだ十分に解明されていないというのが、ご質問の趣旨であろうと思います。

資源動員型によって地方化が進んでいく側面と、その地方化が進んでいったときに、従来のように、国の法律レベルでだけ違憲審査権の行使が議論されるだけでなく、自治体の条例制定をめぐる違憲審査が重要な課題となり、その点で地方化と積極化がつながる場面がありうることを、本日の報告では述べました。しかし、この三者の間にどういう連関があるのかということは、もう少し考えてみる必要があることは、ご指摘をいただき、あらためて感じています。

それから、最近の一連の憲法判決をめぐり、より慎重な評価が必要だろうというのはそのとおりだと思います。ただ、私は、最近の憲法判決の当否の規範的な議論とは別に、認識レベルで、やはりこの10年はそれまでとは少し違っているなという感じはあります。変化・不変化をとらえるレベルで「最高裁の姿勢は基本的には変わってない」という認識をもしも〇〇さんが持っておられれば、そのほうが私にとっては非常に刺激的です。規範的にこの間の一連の憲法判決をどう評価するかということについて、いろいろ議論すべきであるということであれば、おっしゃる通りと思います。

〇〇 別に私も何の変化もないとは少しも思っていないで、20年前だったらなかなか考えにくい判決が出ているだろう。ただ、裁判官の多数派を形成するためか、論理的一貫性がなく射程もよく分からないような論理で、結論だけ何か新しいという印象を受ける判決があったりするもので

すから。原因も、この先の見通しも、評価が難しいと思ったのでお聞きしました。

佐藤 その点のご指摘の通りと思います。

□ ○さんと○○さんの質問に関してです。市場・企業ガバナンスでは比較制度分析という議論の仕方をしているのですが、青木昌彦さんの話をすれば、立法、司法、行政は補完的なので全部ドシャッと変わるか、何も変わらないか。どちらかしかなく、ドシャッと変わったのだという話です。それを私は何となく盲信しているのですが、ただ、関わっていた人たちを見ると、あながち荒唐無稽でも恐らくはなく、行政改革と金融ビックバンの肝の中の肝は、何ととっても大蔵省からの金融再生委員会、今の金融庁の分離だと思います。

それに当たり、行革審で橋本総理を最も強く支えたのが、橋本さんが直々に委員に招いた佐藤幸治さんと藤田宙靖さんです。その後、佐藤さんが司法制度改革を託され、藤田さんは小泉さんによって最高裁判事になってと。ですから、中にいた人たち、官邸周辺と官邸を支えていた有識者たちの中では、先ほど○○さんが紹介されたような大きなビジョンは、現実に進行形のものとして恐らくあった。具体的には大蔵省から検査・監督機能を奪うという形で進みつつあった文脈の中に位置付けられるのかと思います。

佐藤 一連の政治行政改革の議論をした後に佐藤幸治先生が司法制度改革を行い、藤田先生が最高裁判所に入ったということですね。司法制度改革それ自体の話に少し踏み込みすぎたのではないかと反省しています。固有名詞や司法制度改革そのものに焦点を合わせるというよりも、幅広い社会や経済の文脈で、司法に対する需要に対し司法システムがどう応えるかという、その状況を考えたいと思っています。

例えば日田訴訟なんていうのは今の話とは全然関係のないところで、司法に対する社会あるいはローカル・ポリティクスの要求が変わったということになるわけです。

司会 時間も過ぎましたので、今日はこの辺りで閉会にしたいと思います。佐藤さん、どうもありがとうございました。(拍手)

配布資料

現代日本のガバナンスと 司法制度

佐藤 岩夫

1

報告の構成

- 1. はじめに:ガバナンスと司法
- 2. 司法制度改革の10年
- 3. 戦後型司法からの転換
 - 司法の積極化
 - 司法の地方化
 - 資源節約型司法から資源動員型司法へ
- 4. 課題と展望

2

ガバナンス論の隠れた論点

- ガバナンスとは何か、それは有効な分析概念たりうるかは、いまだ一義的な了解はなく、むしろこのプロジェクト「ガバナンスを問い直す」の課題。
- 従来のガバナンス論であまり論じられることのない論点に光を当てることも重要な課題。
- ガバナンスにおけるコンフリクト・紛争の可能性とその解決

3

ガバナンスとコンフリクト

- ガバナンス論のいくつかの共通項
 - 多元化
 - 分権化
 - 重層化
 - 一般的な議論では予定調和的な語り口
 - ⇒しかし、現実には多元化した諸アクターの間、あるいは、権限の分配をめぐる水平的・垂直的コンフリクトの増大の可能性
- 新しい社会的リスク
 - ⇒コンフリクトの細分化・断片化
- コンフリクト解決の様式の変化
 - 行政(国)による集権的・一元的・事前的解決の困難
 - コンフリクトの顕在化(⇒紛争dispute)
 - 当事者(ステークホルダー)による解決:誰にどのような権限を配分するか(参加)、その基盤(信頼、ソーシャル・キャピタル)
 - 第三者による調停・裁定:司法(裁判所)
- 本プロジェクトの3つの分野に即して:

4

ローカル・ガバナンスと司法

- 1) 地方自治体が関係する行政訴訟の増加の趨勢
 - 背景: ①地方分権改革、②司法制度改革、③情報公開制度のインパクト
 - さまざまなパターン:
 - 抗告訴訟、情報公開訴訟、住民訴訟等
 - 今後注目される政府間訴訟(自治体と国および他の自治体との間の訴訟)
 - 日田訴訟(2001年3月15日提訴、03年1月28日大分地裁判決、控訴審で訴え取下げ)
 - 「分権社会への分水嶺をなす訴訟」
 - 裁判所(とくに最高裁判所)の新しい役割
 - 米国ブラウン判決(Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.: 1954年5月17日連邦最高裁判所判決)の含意
 - “Supreme Court as a National Policy-Maker”(R.Dahl)
- 2) 条例制定権の拡大⇒自治体における政策法務の重要性の増大: 訴訟法務+審査法務(自治体の法制局機能)
 - 地方における司法資源(行政法専門弁護士)の調達の課題も
- 3) 司法の「地方化」(後述)
 - 地方(地域)の司法資源の充実

5

生活保障ガバナンスと司法

- 日本における社会政策研究と司法政策研究の没交渉
- 現実には、生活保障施策の利用(政策立案サイドからみれば実効化)にとって不可欠な法リテラシー⇒法的助言の重要性。
- 他方で、法的助言・法的解決だけでは問題解決は困難⇒社会政策と司法の連携
- 英国における民事司法と社会的排除の問題との接合
 - 「司法の現代化(Modernising Justice)」(Lord Chancellor's OfficeのWhite Paper〔1998〕の表題)の基本モチーフの1つ
 - 「信頼できる法的助言へのアクセスの欠如は、社会的排除の形成と持続をもたらす要素」(Lord Chancellor's Department 2001)、「貧困者と排除された人びとに対する代理と助言は、重要な福祉サービスへの権利を保障・拡大し、社会的不満を代弁し、人びととコミュニティに活力を与えることを通じて、社会的包摂を実現する効果的なエンジンである。」(Stein 2001)
 - 「社会的排除との戦い」における助言サービスの重要性⇒制度の整備および調査研究の促進
- 総合法律支援法(2004年)
 - 英国におけるほど明確な問題意識に支えられたものとはいえないが、
 - 「民事、刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現する。」(総合法律支援法1条)
 - 「日本司法支援センター(法テラス)」の創設(2006年10月から業務開始)
 - 業務: 情報提供、民事法律扶助、国選弁護等、司法過疎対策、犯罪被害者支援、関係機関等との連携の確保・強化、講習・研修の実施

6

市場・企業ガバナンスと司法

- 1990年代半ば: 従来司法機能の強化には必ずしも積極的ではなかった経済界が司法改革を積極的に要望
- 背景: グローバル経済化、コーポレート・ガバナンス
 - 経済同友会『グローバル化に対応する企業法制の整備を目指して: 民間主導の市場経済に向けた法制度と立法・司法の改革』(1997年1月)
 - 経団連「司法制度改革についての意見」(1998年5月)
- 日本企業の活性化・国際競争力強化、日本市場の国際的認知のためには、企業活動の自由度が高いレベルで保障される経済環境が必要: 「民間主導型経済」「自由で公正な市場経済社会」
- 市場経済の実情に応じた企業法制の見直し
- 紛争などの問題が生じて民間の自律的な調整がうまく機能しない場合、事後的チェック機関である司法の役割が重要(民間主導型市場経済の秩序は、厳格な司法的処理システムによって確保される)

7

司法制度改革

- 1999年7月 司法制度改革審議会発足
- 2001年6月 司法制度改革審議会意見書(『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』)
 - 司法制度改革の位置づけ: 司法制度改革は、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諸改革の「最後のかなめ」
- 2001年11月 司法制度改革推進法成立(12月に司法制度改革推進本部発足)
 - 25本にのぼる関連立法
 - 2004年11月末 司法制度改革推進本部、設置期限満了により解散
- 制度の実施・運用の段階
 - 2004年4月 法科大学院開設(68校。翌05年4月にさらに6校)
 - 2006年4月 日本司法支援センター(法テラス)発足(同10月から業務開始)
 - 2006年5月 新司法試験実施、合格者の増加
 - 2009年5月 裁判員裁判制度開始(8月に最初の裁判員裁判判決)

8

司法制度改革の3つの柱

- 1. 国民の期待に応える司法制度の実現
 - 民事事件
 - 民事裁判の充実・迅速化(第一審の審理手続きを原則2年以内のできるだけ短い期間に短縮、計画審理制度、専門委員制度の創設、簡裁の機能充実〔簡裁管轄事件の訴額を140万円に、少額訴訟の上限を60万円に〕)
 - 仲裁制度、ADRの整備・促進、労働審判制度の新設、知財高裁の設置、消費者団体訴訟制度の導入
 - 刑事事件
 - 刑事裁判の迅速・充実化(公判前整理手続の創設、証拠開示の拡充・ルールの明確化、連日的開廷の確保)
 - 公的弁護制度の整備(重罪事件で勾留段階からの国選弁護)
 - 司法の行政に対するチェック機能の強化
 - 行政事件訴訟法の改正
 - 裁判所へのアクセスの拡充
 - 民事法律扶助制度の充実
 - 日本司法支援センター(法テラス)を中核とする総合法律支援制度の実現
- 2. 司法制度を支える法曹制度のあり方の改革
 - 法曹人口の大幅な増員(2010年頃までに司法試験の合格者数を3,000人に→2018年の実働法曹人口約5万人〔1997年:約2万人〕)
 - 法曹養成システムの抜本改革:法科大学院制度の新設
 - 弁護士制度の改革(弁護士報酬の透明化など)
 - 隣接法律専門職種を活用(司法書士の簡裁代理権、特許権侵害訴訟等での弁理士の代理権)
 - 裁判官制度の改革(給源の多様化・多元化＝弁護士任官の拡充)
- 3. 司法制度の国民的基盤の確立
 - 裁判員制度の創設
 - 下級裁判所裁判官指名諮問委員会制度の創設

9

戦後日本の司法

- 1) 消極性(「司法消極主義」)
 - 日本国憲法:裁判所に、民刑事事件の裁判権のほか、行政事件の裁判権および違憲立法審査権を付与
 - しかし、「裁判所がこの期待に応じてきたかについては、必ずしも十分なものではなかった」(司法制度改革審議会意見書)
 - 原因:①政権交代の不在(Ramseyer=Rosenbluth)、②政治部門による統制(宮澤節生)、③通常裁判所であることによる憲法裁判官としての意識の希薄さ(伊藤正己)、④最高裁の負担過剰(司法制度改革審議会意見書、園部逸夫、滝井繁男)、内閣法制局の事前審査の存在(長谷部恭男)、⑤「政治的中立性」を強調する司法哲学
 - 他方、私人間の関係が問題となる局面では積極的な政策形成機能(D. Foote)
- 2) 司法資源の地域偏在(地方における司法資源の過少)
 - 弁護士の大都市集中:全国の弁護士の45.8%(1990年)、46.3%(2000年)が東京に
 - 二重の弁護士過疎(東京・大阪⇄地方、本庁所在地⇄支部)
 - 「ゼロ・ワン地区」:78箇所(1996年4月現在)
- 3) 資源節約型司法
 - 少ない法律家、少ない訴訟、少ない司法予算
 - 背景:
 - ①市民・企業に法(法律家)に頼らずに問題を自主的に解決しようとする傾向
 - ②司法制度の内外で法律家のサービスを不要ないし最小限とするタイプの解決制度が発展
 - ③訴訟自体も法律家のサービスを必要としない資源節約型(本人訴訟、非集中的審理)
 - 司法も大幅な予算増額要求を謙抑:司法予算をめぐる政治との接触の回避
 - 少ない資源⇒資源節約⇒少ない資源の再生産・・・構造の長期的安定

10

戦後司法からの転換 1) 司法の積極化の兆し

- 違憲審査、行政に対するチェックの積極化
 - 近年、重要な最高裁判所の違憲判決が相次いで登場
 - 2002年9月11日郵便法賠償責任制限規定違憲判決、2005年9月14日在外邦人選挙権制限規定違憲判決、2008年6月4日国籍法3条1項違憲判決
 - 2009年8月の衆院選は法の下での平等に反し「違憲状態」(3月23日大法院判決)
 - 行政訴訟における原告適格・処分性を拡大する最高裁判決
 - 2005年12月7日小田急高架事件大法院判決、2008年9月10日土地区画整理事業計画大法院判決など
 - さらに、地方分権との関係で、条例制定を取消訴訟の対象として認めた2009年11月26日最高裁第1小法院判決
- 「最高裁判所の変化の兆し」(滝井繁男・元最高裁判事)、
「司法が一步前に入る領域は何か」(泉徳治・元最高裁判事)

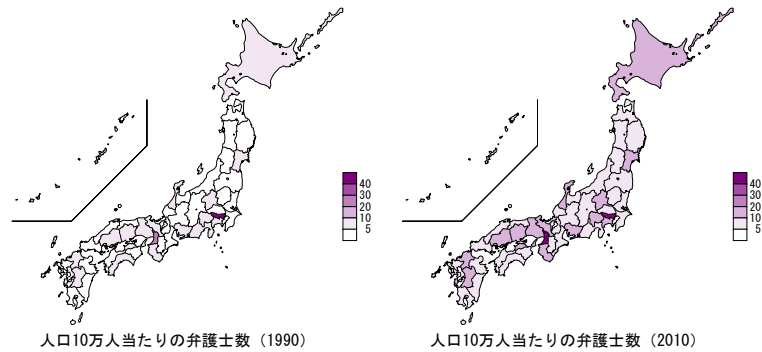
11

戦後司法からの転換 2) 司法の地方化

- 司法資源の地方への再配置
 - 弁護士過疎地域への公設法律事務所の配置
 - ひまわり基金法律事務所
 - 2000年に第1号⇒74か所(2011年4月1日現在。ほかに公設事務所から定着した事務所が30か所)
 - 法テラス司法過疎地域対応事務所(4号事務所)
 - 2006年に第1号⇒27か所(2011年3月31日現在)
 - ゼロ・ワン地域の減少
 - 78箇所(1996年4月現在)⇒3箇所(2011年2月)(ゼロ地域は2008年6月に解消)
- 相談者ネットワークの組織化
 - ①司法エージェントの地方への再配置、②地方における在地の問題解決機関・専門家の再編成⇒相談者ネットワーク
 - 国家法の地域レベルでの再編成

12

人口10万人当たりの弁護士数 (1990年と2010年の比較)



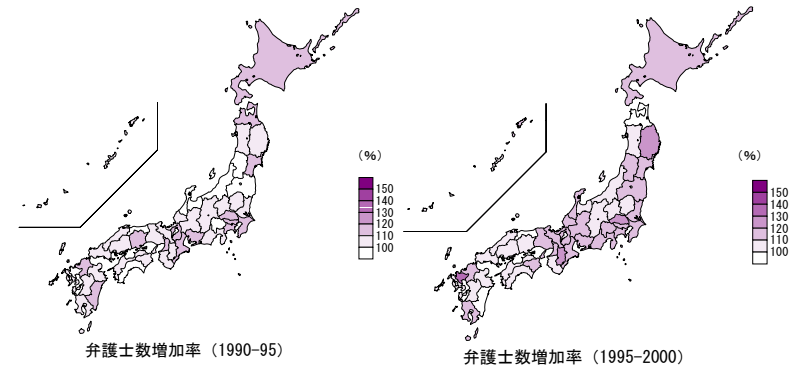
(出典)

・弁護士数は日弁連調べ(3月末現在)。

・人口は国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』。

13

弁護士数増加率の推移 (1990～2000、5年ごと)

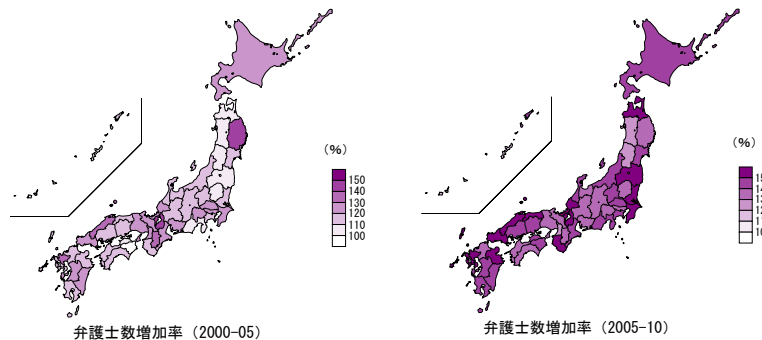


①大都市圏・高裁所在地中心の増加傾向、②減少県が存在

増加県の拡大。ただし、基本的な傾向は継続

14

弁護士数増加率の推移 (1990～2000、5年ごと)(続)



減少県はなお存在

①全国的な増加傾向(大都市圏の飽和?)

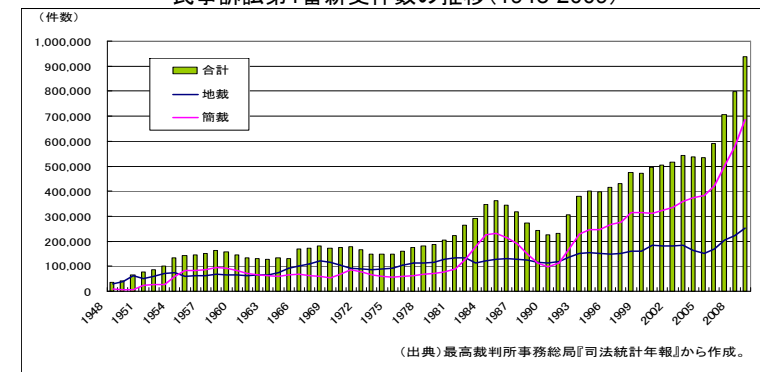
②減少県の消滅

15

戦後司法からの転換 3) 資源動員型司法

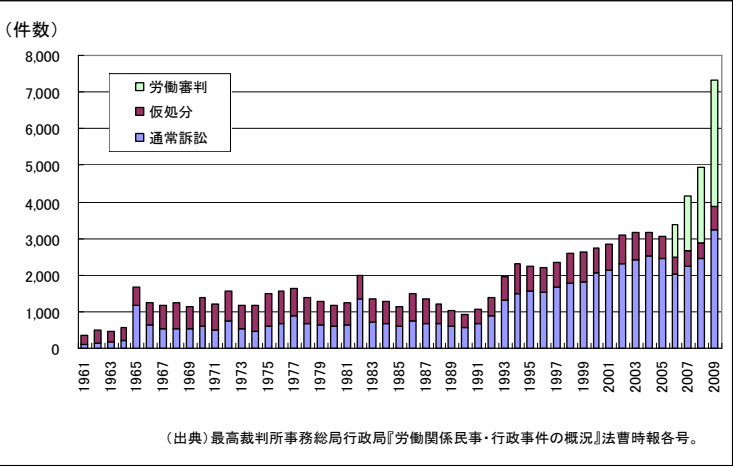
- ・訴訟の増加、法律家の増加、司法予算の増加
- ・課題遂行のためにより多くの資源を動員するシステムへ

民事訴訟第1審新受件数の推移(1948-2009)



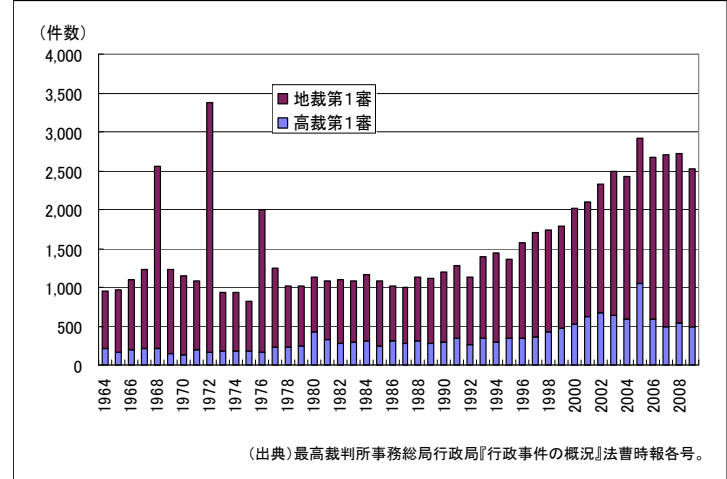
16

労働民事事件第1審新受件数(地裁) (1961~2009)



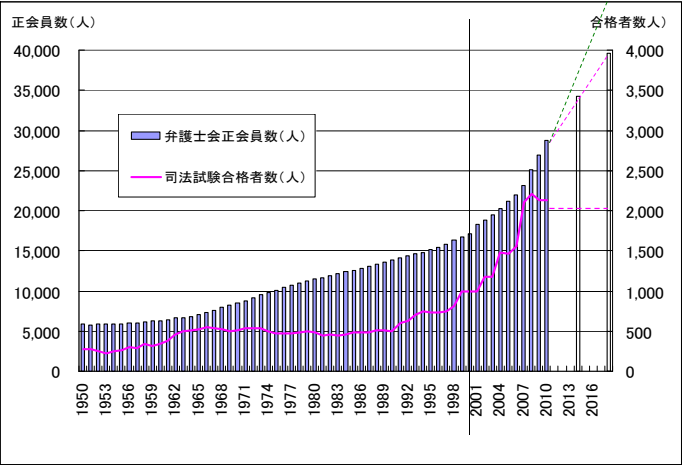
17

行政事件第1審新受件数(高裁・地裁) (1964~2009)



18

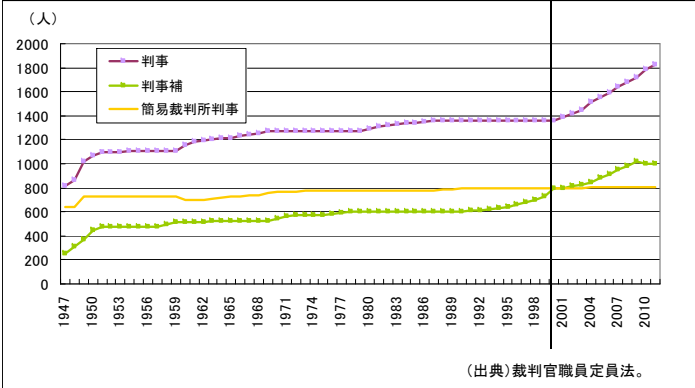
弁護士数の推移(1950-2010)



※現状の合格者数(2,000人)を維持した場合の将来予測 2018年:39,588人、2028年:54045人、2038年:68,182人
※司法制度改革審議会意見書の合格者数(3,000人)にした場合 2018年:47,188人 2028年:71,145人 2038年:94,782人
(日弁連『弁護士白書2010』)

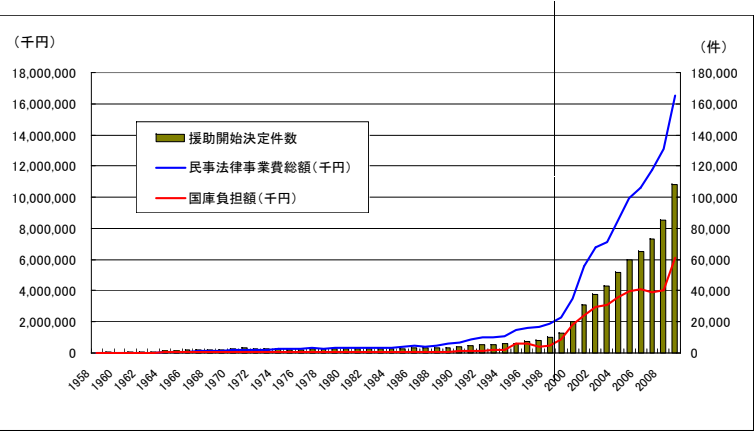
19

裁判官定員の推移(1947~2010)



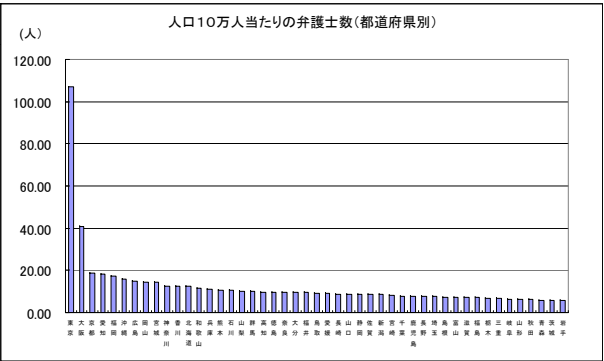
20

民事法律扶助事業費の支出額および援助実績の推移
(1958～2009)



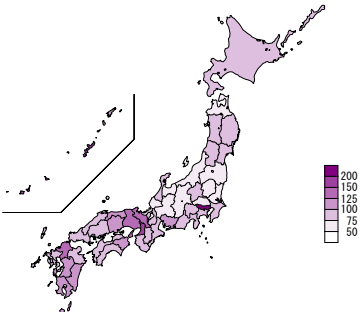
(出典)財団法人法律扶助協会『事業報告書』、日本司法支援センター『実績報告書』『決算報告書』から作成。

- このような変化の直接の契機は1990年代後半以降の司法制度改革であるが、しかし、この司法制度改革自体、日本社会のガバナンスの変化と密接に連動している。
- 現在、日本社会のさまざまな場面で模索されている新たなガバナンスのあり方は、随所に司法機能の強化への要請を組み込んでおり、それが司法制度改革の動因となるとともに、実際にも
 - 司法の積極化
 - 司法の地方化
 - 資源動員型司法への変化
- を帰結していると見ることができる。



	人口10万人当たり		
	弁護士数	裁判官数	官数
米国(2005)	351.3	10.7	10.8
英国(2008)	220.1	7.1	5.9
ドイツ(2008)	179.1	24.5	6.2
フランス(2007)	79.6	9.4	3.1
日本(2010)	22.6	2.2	1.4

弁護士の密度と訴訟利用



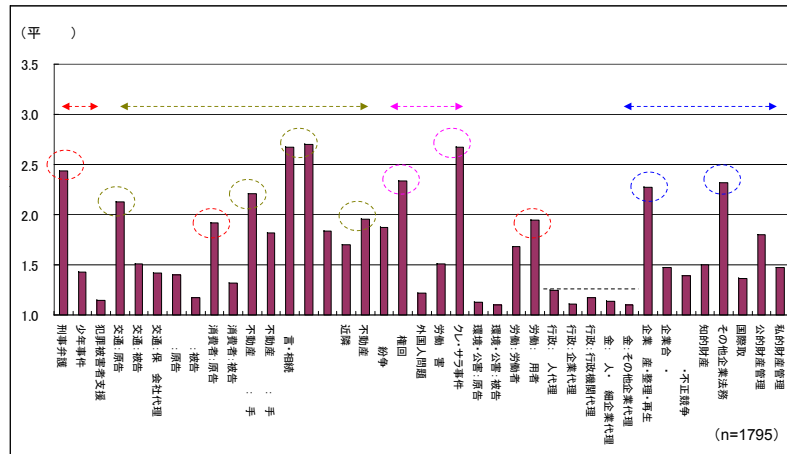
10万人当たりの民事訴訟数（地裁第一審新受）（2006）

人口10万人当たりの民事訴訟数を被
明変数とする重回帰分析

	β	
弁護士数（10万人当たり）	.622	**
県民所得（1人当たり）	-.300	*
第3次産業就業者率(%)	.092	ns
離婚率（1,000人当たり）	.102	ns
n	45	
adj. R2	.540	**

注：**<.01 *<.05 東京都・大阪府除く。

業務分野の重点： 入時間の 度
 (「1 まったく時間を わなかった」～「 非常に多くの時間を った」)



出典：日弁連・経済基盤調査2010

25

まとめ

- 司法資源の充実
- 弁護士の専門性の強化
- 地域レベル(司法の地方化)
 - 司法と社会福祉の接続・連携(制度・ネットワーク)
 - 社会的包摂
 - 被 地支援
 - 地域政治における司法のプレゼンス
- 司法の積極化→司法の正統性
- ガバナンス(論)の目立たないが、しかし重要なアクターとしての司法

26