

民事司法の改革と業務拡充

平成二三年度 大阪弁護士会会長

弁護士 中 本 和 洋

一 希望と活力にあふれる弁護士会

(一) はじめに

平成二三年三月一日に発生した東日本大震災とこれに伴う東京電力福島第一原子力発電所事故により、東北地方・関東地方を中心に約二万人の人が亡くなり、数十万人の被災者が住居を奪われ、仕事や生活を失うという未曾有の被害が発生した。また、弁護士及び弁護士会を取り巻く環境も就職難問題や弁護士の経済的基盤の弱体化など大変厳しい状況が続いている。我々、平成二三年度大阪弁護士会執行部は、このような混乱と閉塞感のただよう中でスタートした。そこでこのような状況を克服し、被災地の皆様に希望と活力を届けるために表記のスローガンを掲げることにし、この一年間、これらの問題解決及び被災者の支援活動に、日弁連と共に精力的に取り組んできた。

(二) 東日本大震災への支援活動

日弁連や他の弁護士会と共に、大阪弁護士会でも、大震災発生後、直ちに岩手県及び宮城県に弁護士を派遣し、無料法律相談を行った。この相談件数は日弁連全体で今日まで四万件近くに上っている。また、大阪府下に避難している被災者のため、無料法律相談、原発事故被害賠償説明会、「避難者の声を聞く会」等を開催した。被災者への適切な法律相談ができるよう、「私的整理ガイドライン」や原発被害・賠償等の研修会や学習会を連続して開催した。

また、大震災発生後、直ちに義捐金の募集を開始し、会員や職員の皆様から四〇〇万円以上の義捐金を頂き、被災弁護士会と日本赤十字社にお届けした。同年八月には、弁護士会館内で仙台七夕飾りを設置し、チャリティコンサートや物産展を開催し、ここで得られた義捐金を福島県にお届けした。この他、震災や原発事故に関して、同年五月開催の定期総会で宣言を採択し、意見書及び会長声明を数多く発表した。

被災地では、震災直後からいわゆる二重ローンの問題が発生し、これが被災者の救済及び復興に大きな障害となっていた。日弁連及び各弁護士会の取り組みにより、個人債務については、私的整理ガイドラインに基づくADRにおいて、自由財産の範囲を五〇〇万円に拡大することができた。また、事業者の債務については平成二四年三月、「東日本大震災事業者再生支援機構」が発足し、中小企業の本格的な救済及び支援が開始された。また、被災者が法テラスの支援を求める際に資力要件を

問わないこととし、またADRにも法テラスの適用を拡大する等を内容とする「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」も同年同月に成立させることができた。また、原発事故被災者の損害賠償については、平成二三年九月、原子力損害賠償紛争解決センターが設立され、今日では毎月数百件の申立てが行われている。これらの成果は、これまでの弁護士会の粘り強い活動から得られたものであり、引き続き、各弁護士会は、日弁連と協力して被災者の支援活動に取り組みなければならない。

二 弁護士業務の拡充と対外広報

弁護士の「希望と活力」は、弁護士業務の業務基盤を安定させ、将来にわたる不透明感を解消することから生まれる。大阪弁護士会では、業務拡充を図るため、対外広報活動に力を注いだ。

弁護士会館内でのコンサートや七夕祭に加え、近隣の小学生の絵画展や弁護士大運動会での写真展を開催し、弁護士会館に、開かれた会館として市民の皆様にご気軽に立ち寄っていただくよう努めた。また、一四階の屋上にLEDによる「弁護士会」表示を、南北二ヶ所に設置し、弁護士会館の所在を市民の皆様にごこれまで以上に知ってもらうことができるようにした。

さらに業務拡充のため、これまで毎年行ってきた広報活動を止め、対外広報費を集約してテレビ及びラジオコマースシャル費用に充てることにした。近年、隣接士業や信託銀行に浸食されつつある遺言・相続、消費者契約問題、交通事故、離婚の四つの業務についてシナリオを作成し、三〇秒のCMを平成二四年一月から一ヶ月間、MBSテレビにて、合計一一八本放映した。さらに三月からテレビCMに連動するよう、関西の民放ラジオで四〇秒のCMを二〇五本流した。

これらの広報活動が、費用対効果という点において十分な成果を遂げたとは言えないものの、マスメディアによる弁護士会の広告宣伝という新しい手法が、弁護士会内外において話題となり、「弁護士の敷居」を下げる効果はあったものと考えている。弁護士会はさらにこのようなテレビ・ラジオ広告に加えてリスティング広告やFacebook 広告等新しい手法を取り入れ、検証をしながら対外広報の充実に取り組む必要がある。

三 民事司法の改革

(一) はじめに

平成一三年六月に司法改革審議会意見書が発表されて以来、一〇年が経過し、今日その成果が検討されている。刑事司法においては、裁判員制度が導入され、平成二四年五月には施行三年を迎え、その見直しが始まっている。現行の裁判員制度については改善すべき点はあるものの、この制度の導入によって証拠開示や尋問の方法等において我国の刑事裁判は大きく変わった。また捜査のあり方についても取

調べの可視化や拘束下での取調のあり方についても見直しが行われようとしている。また、法科大学院の設立に伴い、ロースクール教育や研修所での研修内容の変更により法曹養成の在り方も、多くの問題点は残しているが大きく変わってきた。一方、民事司法の改革については今後の司法改革において行政訴訟の改正、民事訴訟法の一部改正及び迅速化法の制定等が行われたが、抜本的改革には程遠く、改革としては取り残されている状況にあると言わざるを得ない。

(二) 民事司法の現状

1 民事裁判

民事司法の中核をなす、民事裁判の現状は迅速化法の制定や運用の改善運動等によつて、迅速化については相当程度成果を遂げてきているが、裁判の適正という観点からは、証人尋問や検証は大きく減少し、控訴審の取消率も依然として二五%前後と高率であり、不十分と言わざるを得えない。また、民事裁判の利用者アンケートによつても、八割以上の人が民事裁判には、時間と費用がかかると答えており、その満足度は依然として低い。

またここ一〇年間位の地方裁判所の訴訟事件数の推移をみると事件数こそ年間二〇数万件と増加しているが、その内容は半数以上が過払金返還請求訴訟であり、これを除く一般民事事件は、年間一〇万件にも満たず、むしろ、この一〇年間で減少している状況にある。このことは、日本社会における民事紛争が減少していることを物語っているのではない。日本には今日、年間一〇〇〇万件以上の民事紛争が起こっており、消費者被害の年間相談件数は九〇万件、被害総額は三兆四〇〇〇億にも上つていると言われている。その他、交通事故は年間七二万件余も起っており、離婚は年間二五万件発生している。世界的な経済不況の中、労働紛争も増加している。さらには、東日本大震災とこれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故により数百万人の被害者が発生し、その被害救済が求められている状況にある。

2 行政訴訟

行政訴訟の現状についてみると、今次の司法改革において、行政事件訴訟法が改正され、原告適格の拡大や義務付け訴訟の新設等見るべき改革が為されたが、この間出されてきた諸判決により、改革としては、なお不十分であったことが明らかとなつている。今日の我国の行政訴訟件数は年間三〇〇〇〇件にも遠く満たない状況であり、ドイツでは年間五〇万件も起つていることと比較してあまりにも少なく、現在の行政訴訟制度は利用し易いものになつていないと言わざるを得ない。

3 家事事件

家事事件の現状についてみると、離婚や子の監護、成年後見、相続事件等、近年事件数は増加しているが、これに対し家庭裁判所の人的・物的施設はあまりにも不十分である。また、離婚事件の代理人選任率は、二割程度と低く、この他の家事事件への弁護士の間与率も高くなく、多くの家事事件は、弁護士の援助を受けずに適正な解決が得られていないのが現状である。

4 人的・物的基盤

さらに、今次の司法改革では、法曹人口の増大が求められ、ここ一〇年間位で弁護士的人数は一万人以上増加しているが、裁判官はわずか六〇〇人程度しか増加していない。その結果東京地裁の民事裁判官の手持事件数は一人当り三〇〇件近くと過大になっているし、地方には裁判官が常駐していない支部は四六か所もある。

(三) 民事司法改革推進本部の設置

このような、民事司法の現状を抜本的に改革するため、日弁連では、平成二三年五月、日弁連定期総会で「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」を採択し、同決議に基づき、同年六月に民事司法改革推進本部を設置し、私が同本部本部長代行に就任した。同本部では、平成二四年二月、民事司法改革の基本的視点と方向性を明らかにし、取り組むべき民事司法改革諸課題の全体像の把握と、各課題の検討及び実現に向けた運動の進捗状況を検証するための基本文書として「グランドデザイン」を策定した。同年三月には、グランドデザインを会内外に周知し、その全体像を会員間で共有するとともに、利用者、学者及び政治家の方々と率直な意見交換を行い、今後のグランドデザインの改訂及びアクションプランの策定に反映させることを目的として、日弁連でシンポジウムを開催した。

(四) 民事司法改革グランドデザイン

民事司法改革は、市民をはじめ全ての人々にとってより利用し易く頼りがいのある、公正な民事司法を目指している。民事司法改革は、民事・家事・行政事件手続を中核とし、裁判外紛争解決手続（ADR）、準司法手続さらには法律相談や相対交渉など広範囲に及び、市民生活や経済活動に密接に関わるものである。それらの者の権利を擁護し、法の支配を隅々に行き渡らせるといふ観点からその機能の充実が強く求められる重要な公益的インフラである。社会における弱者・少数者の権利が実効的に保障されるとともに、高度化・グローバル化した経済社会における種々の法的問題に適切に対処できるものでなければならぬ。

グランドデザインは、民事・家事・行政事件及び、人的・物的基盤整備の主要な四つの課題と、その他の課題を委員会毎にまとめた。これらの課題を①既に日弁連の確定とした意見となっているが、実現していないもの②検討中の課題③将来検討中からどの課題を優先的に取り組み実現を図るかについての行動計画（アクションプラン）を策定し、実現に向けて取り組むことにした。

以下民事司法改革グランドデザインの概要を紹介する。

(五) 民事裁判の改革

前記の通り、利用者アンケートによると、八割以上の人が、民事裁判には時間と

費用がかかると言っている。時間については、最高裁判所の第四回迅速化検証結果によると、一審訴訟事件の平均審理期間は六・八月に短縮されており、運用改善によつては、これ以上の短縮化はそれ程望めないと思われる。さらなる短縮化を図るには、簡易・迅速な新しい制度、例えば民事審判制度の創設等を検討する必要がある。また争点整理を適正・迅速に行い、裁判の結果が予測できるようなさらなる証拠開示制度、証拠収集制度の導入が必要である。日弁連では、平成二四年二月、文書提出命令及び当事者照会制度の改正案を作成し、提言している。さらに、米国のデポジションを参考にした陳述録取制度についても検討中である。また、弁護士法に基づく弁護士会照会についても既に改正案を公表している。

次に、費用がかかるといふ点においては、提訴手数料の低・定額化の他、弁護士費用の改革が重要である。日弁連では、一審の提訴手数料の上限を一〇万円とし、以下六段階に簡素化し、控訴手数料を現行の提訴手数料の一・五倍から同額に、上告手数料を現行の提訴手数料の二倍から一・五倍にする改正案を提言している。また、日本の弁護士費用は、九割以上が自己負担(自助)となっており、民事扶助(公助)と弁護士費用保険(共助)の拡充が喫緊の課題である。現在、弁護士費用保険は、交通事故の損害賠償保険の特約として、日弁連LACの協定先の損保会社から、一四〇〇万件売られている。これをドイツの様に、一般民事事件にまで対象を拡大して、市民が民事紛争に巻き込まれた際に弁護士費用の負担を気にせず、弁護士に事件を相談したり、依頼できるようにしなければならない。日弁連では、損保会社と協力してこのような対象を拡大した保険を実際に作成し、新保険を商品化する作業に取り組む必要がある。

(六) 家事事件の改革

家事事件については、前記の通り、離婚や子の監護、成年後見、相続事件などで事件数は増加している。そのような状況のなか、平成一六年に改正人事訴訟法が施行され、家庭裁判所に離婚訴訟が移管された。また、平成二三年には家事事件手続法が制定され、平成二五年に施行されることになっている。当事者がこれらの訴訟や審判・調停手続で、手続が保障され、納得した解決が図れるよう、適正な運用が求められる。

また、遺産分割事件に関しては、遺産や相続人の範囲に関する紛争など遺産分割関連事件についても、これらを総合的に解決するための方策が必要である。さらに、家事事件に、専門性を持った多くの弁護士が関与することは、当事者や子供の利益の実現のためにも重要であり、弁護士の関与率を高めるための方策を進めなければならない。

さらに、家事の分野では、家族法の改正が大きな課題となっており、特に婚姻や離婚、親子関係についての市民の意識の変化に対応するためには、それにふさわしい法制度を検討しなければならない。あわせて、家庭裁判所は、人的物的施設面で立ち遅れており、これらを格段に充実させる必要がある。

(七) 行政訴訟の改革

行政訴訟法は、平成十六年に改正され、平成十七年の施行から七年目を迎えている。改正法では、原告適格の拡大、出訴期間の延長、義務付け・差止訴訟の法定、仮の救済要件の改正等が行われた。

しかし、改正法の下でも、原告適格は僅かしか拡大しておらず、差止訴訟、非申請型義務付け訴訟など、訴訟要件が厳格であり、利用し易いものになっていない。二割近い高い却下率や、一割強という極めて低い国民勝訴率から、国民は行政訴訟を諦めている。行政訴訟を利用し易く、行政をチェックする公正な制度とするには、厳格な訴訟要件の緩和に加え、裁量行政を打破するために、裁判所による裁量審査の条文化等、さらなる行政事件訴訟法の見直しが必要である。この他、団体訴訟制度の創設、公金検査請求制度の創設、行政計画、行政立法に対する行政争訟制度の創設も重要である。

(八) 人的・物的基盤整備

民事司法改革を実現するためには、その前提として、民事司法の中核を担う裁判所の人的・物的基盤を整備する必要がある。中でも、裁判官の増員は喫緊の課題である。

司法制度改革審議会意見書は、裁判官の大幅増員の必要性を指摘したが、実際には、前記のとおり、この一〇年間で、裁判官は弁護士に比べると僅かしか増えていない。これに対し、鑑定や検証、尋問の実施率は年々減少し、裁判官が忙しすぎて審理に十分な時間がかけられないといった、裁判官不足による弊害が顕著になってきた。

特に、裁判所支部では、裁判官が民事・刑事・家事の各事件を兼務することが多く、裁判官一人あたりの負担が重い状況にある。そのため、裁判官が多忙を極めており、裁判官不足による弊害は、本庁より深刻である。とりわけ、裁判官非常駐支部では、開廷日が限られているため、不都合がいつそう深刻になっている。

利用し易く頼りがいのある公正な民事司法を実現するためには、あらゆる地域で、全ての人々が、平等な司法サービスを受けられなければならない。そのためには、裁判官の増員と裁判所支部の充実をはじめとする裁判所の人的・物的基盤の整備が必要不可欠である。

四 おわりに

司法改革審議会意見書では、今次の司法改革の前提となっている二一世紀の日本社会は、政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和その他の経済構造改革等、一連の諸改革により、事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会へ転換し、また、国際化がより一層進展すると述べられている。また、このような二一世紀の

我が国社会においては、司法の役割が飛躍的に増大するとも述べられている。

このように、司法の役割を増大させるには、制度の改革だけでなく、これを実現するために司法予算を拡大し、裁判官・検察官をはじめとする法曹を大幅に増員し、扶助予算や国選弁護報酬を増額しなければならない。しかし、司法予算は、現在も国家予算の〇・四％を切っている状況であり、ここ一〇年間で弁護士は一万人以上増えたのに対し、裁判官は六〇〇人程度、検察官は四〇〇人程度の増員にしかっていない。また、現在の国選弁護報酬や法テラスの弁護士報酬基準では、法律事務所を維持していくのに必要な報酬には到底及ばない。司法改革審議会意見書が提言するように司法の役割を増大させるためには、上記の司法予算を増大させることが必要である。

また、これまで述べたように、今次の司法改革のうち、最も実現が遅れているものは、制度的基盤の整備であり、とりわけ民事司法制度の改革である。具体的課題として提言されているにもかかわらず、裁判所へのアクセスの拡充、証拠収集手続の拡充、損害賠償制度の改革、民事執行制度の強化等について、ほとんど改革がなされていないと言っても過言ではない。このことが、弁護士人口の急増とあいまって、修習生の就職難問題や若手弁護士の経済的基盤の弱体化を招いている大きな要因である。なぜならば、今日の弁護士の経済的基盤は、主として、民事紛争を解決する業務や民事紛争を予防する業務によって成り立っている。このような業務を拡充することなしに、一方的に弁護士人口を増大させれば、上記に述べた弁護士の経済的基盤を脅かすことは明らかである。

もちろん、民事司法の改革は、利用者である市民や企業のための改革であって、弁護士のための制度改革ではない。しかし、担い手である弁護士が使ってメリットのあるスキームでないと、継続可能な制度とはなり得ない。弁護士が使わなければ市民の権利救済もできない上、社会正義の実現にもつながらない。つまり、民事司法の改革とは、利用者である市民や企業にとっても、弁護士の業務にとっても、メリットのある制度改革でなければならない。

本年も欧米を中心とする世界的な不況が続いており、日本ではやっと東日本大震災の復興の緒にいたばかりであり、経済及び政治状況も先行きは不透明である。このような混乱の日本社会にあって、「すべての当事者を対等の地位におき、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」という司法の役割は重大である。とりわけ市民に最も身近な弁護士及び弁護士会は、このような時こそ、まず自らの足元を固めて、司法の機能を充実・強化するために、その役割を果たさなければならない。すなわち、弁護士及び弁護士会は、弁護士の業務基盤を安定させ、将来にわたる不透明感を解消し、弁護士の使命である人権擁護活動をさらに充実・発展させ、市民の権利救済と社会正義を実現することによって、利用し易く、頼りがいのある、公正な司法を築いていかなければならない。