

政府内法律専門家の可能性

— イングランドの GLS を手がかりとして —

長谷部 由起子

- 1 はじめに
- 2 GLS の概要
- 3 法律業務の内容
- 4 わが国との比較
- 5 むすび

1 はじめに

長年の懸案であった法曹人口の増員問題について、司法制度改革審議会は、2000年4月25日に開催された第18回会議において「大幅な増加」が必要であることを確認した⁽¹⁾。具体的にどの程度の増員が適当であるか、大幅な増員態勢のもとでどのような法曹養成制度が採られるべきかについては、今後さらに検討が続けられることであろう。その際には、法曹人口、とりわけ弁護士人口がこれまで少なすぎたために充たされなかった需要としていかなるものがあるか、そして、それらを充たすためには、いかなる資質を有する法曹を社会のどの分野にどの程度供給すべきか、という問題設定が必要であ

(1) 司法制度改革審議会第18回会議（2000年4月25日開催）議事録および配布資料参照。なお、集中審議第2日（8月8日）には、「計画的にできるだけ早期に、年間3000人程度の新規法曹の確保を目指していく」方向で大方の意見の一致が見られた。同審議会の議事録は、首相官邸のホームページに掲載されている。アドレスは、<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/gijiroku-dex.html> である。

るように思われる。

このうち、法律業務に対する充たされない需要については、これを定量的に分析した研究はいまだ存在しないものの、一般的な傾向として以下のような問題が指摘されてきた⁽²⁾。第一に、弁護士の絶対数が少ないために、比較的少額の日常的な法律問題を抱えた一般市民が弁護士に容易にアクセスできるような状況にはない。第二に、弁護士が大都市およびその周辺に集中し、それ以外では弁護士のいない地域が多い。第三に、弁護士の専門分化が進んでおらず、知的財産権、医療過誤、国際取引などの専門分野に対応できる人材が不足している。第四に、弁護士の業務が法廷活動を中心としているために、訴訟を前提としない企業法務などへの対応が十分ではない。第五に、企業、中央官庁、地方自治体などの組織に所属して法令の解釈・運用、あるいは法案等の立案を担当する弁護士が少ない。

以上の問題について、日弁連内部からは、司法試験合格者を年間 1000 人とする体制のもとでも解決は可能であるとする見解が示されたことがあった。1998 年 2 月 18 日に日弁連司法基盤整備・法曹人口問題基本計画等策定協議会が発表した「2010 年への司法改革——あたらしい時代の弁護士と司法についてのふたつの基本計画——」⁽³⁾のうちの A 案がそれであり、法律事務所の共同化による事案処理能力の拡大と専門化、そのための法律事務所の法人化、弁護士の偏在問題を解消するための法律相談センターの拡充と複数事務所の容認、少額事件対策としての公設事務所の設置などを提案していた。しかし、第四の問題については、具体的な提言はなされていない。それは、隣接職種と企業内法律家の存在により、予防法務・戦略法務に対する需要は顕著でないとの理由による。また、第五の問題についても、弁護士が常設公務員である政策秘書の職に就く必要性を指摘しているにすぎなかった。このことは、年間 1000 人程度の増員では、弁護士業務の職域の飛躍的な拡大は望めないことを暗示しているともいえよう。

(2) たとえば、六本佳平「法曹人口」ジュリスト 1170 号 47 頁、49-50 頁(2000) 参照。

(3) 自由と正義 49 巻 4 号(1998) 155-186 頁。

他方で、1999年12月21日に経営法友会が発表した「司法制度改革に関する提言」⁽⁴⁾においては、「予防法務の担い手としての法律家を広く社会全般に配置するとの観点から」法曹資格制度の根本的な改革が提言されている。すなわち、新たな資格試験を設けて合格者には「弁護士資格」を付与する。年間の合格者数は、中期的には4000ないし5000人程度を目標とする。新たな「弁護士資格者」は弁護士事務所、官庁、議員スタッフ、企業などの分野で予防法務の担い手として活動する。その一部は、認定講習を受け、検定試験に合格することによって、地裁以上の法廷活動を行える「法廷弁護士」の資格を与えられる。裁判官または検察官となる者は、弁護士資格を取得して2年ないし3年以上を経過した者から採用され、それぞれ必要な研修を受ける、というものである⁽⁵⁾。

この提案は、法律家による予防法務の提供を重視している点で画期的であり、注目にあたいする。4000ないし5000人という数値が適切であるか否かはさておき、「法的な知識、判断力や解決力を備え、身近な法務サービスを提供できる人材（資格者）を広く社会全体に配備する」⁽⁶⁾という構想それ自体には、少なからぬ賛同が得られるであろう。問題は、その結果としてわが国の社会にどのような変化が生ずるか、またはどのような変化を期待するかである。現在の段階で指摘されているのは、紛争の早期発見と予防が促進され、透明なルールにもとづく紛争の解決が可能になるというものである。しかし、そのような変化を求めて予防法務の担い手としての法律家を企業や行政機関に配備することを真剣に考えるならば、かかる法律家が組織においてどのように活動し、組織を動かしていくのかについても、一応の見通しを立てておくべきであるように思われる。具体的な論点としては、たとえば、彼（女）らには、どのような視点と判断枠組みにもとづいて行動することを期待するのか、彼（女）らの存在によって、組織の意思形成にどのような変容

(4) NBL680号(2000年)66-75頁。

(5) NBL680号69-72頁。

(6) NBL680号66頁。

がもたらされるのか、彼（女）らがその資質を十分に発揮しうるようにするには、組織内においてどのような地位、権限あるいは待遇を与えるべきか、といった問題が考えられる。これらの解答次第では、わが国における組織の論理も変わりうる可能性を秘めているだけに、本格的な議論がなされることを望みたい。

そのような議論の材料を提供するために、以下では、イングランドの GLS、すなわち Government Legal Service（政府内法律業務）の紹介を試みる。GLS は、イングランドの中央省庁（ただし、一部の省庁を除く）に勤務する法律専門家によって構成される組織である。メンバーの提供する法律業務は、政府機関が関係する訴訟事件の処理のほか、法律問題についての助言（advice）、命令（order）または規則（regulation）などの行政立法（subordinate legislation）の起草など、広範囲に及んでいる。訴訟業務のみならず、予防法務をも提供する点で、わが国における新たな法律家の具体的なイメージを構築するうえで、参考になるように思われる。

叙述の順序としては、まず、GLS の組織およびメンバーの採用・研修・待遇について概観する（2 GLS の概要）。続いて、GLS のメンバーが実際にどのような法律業務を提供しているかを、法務庁（Treasury Solicitor's Department）、社会保障省および保健省の法務部（Office of the Solicitor for the Departments of Social Security and of Health）⁽⁷⁾、および内国歳入庁の法務部（Office of the Solicitor of Inland Revenue）について紹介する（3 法律業務の内容）。最後に、組織内の法律専門家としてどのような目的意識ないしは使命感にもとづいて職務を行っているかについて、わが国の訟務事務との比較を交えつつ、考察する（4 わが国との比較）⁽⁸⁾。

(7) 社会保障省と保健省は、1988 年までは保健社会保障省（Department of Health and Social Security）という名称の同一の省であった。そのために、現在でも共通の法務部を有している。以下で各省庁の法務組織について言及する場合に、「社会保障省および保健省」という表現を用いるのは、かかる事情にもとづいている。

(8) 本稿の記述は、法務省訟務局の依頼によりイングランドの訟務制度を調査する目的で本年 2 月に法務庁、社会保障省および保健省の法務部、ならびに内国歳入庁の法務部を訪問して得られた知見にもとづいている。多忙な中、面談に応じてくださった

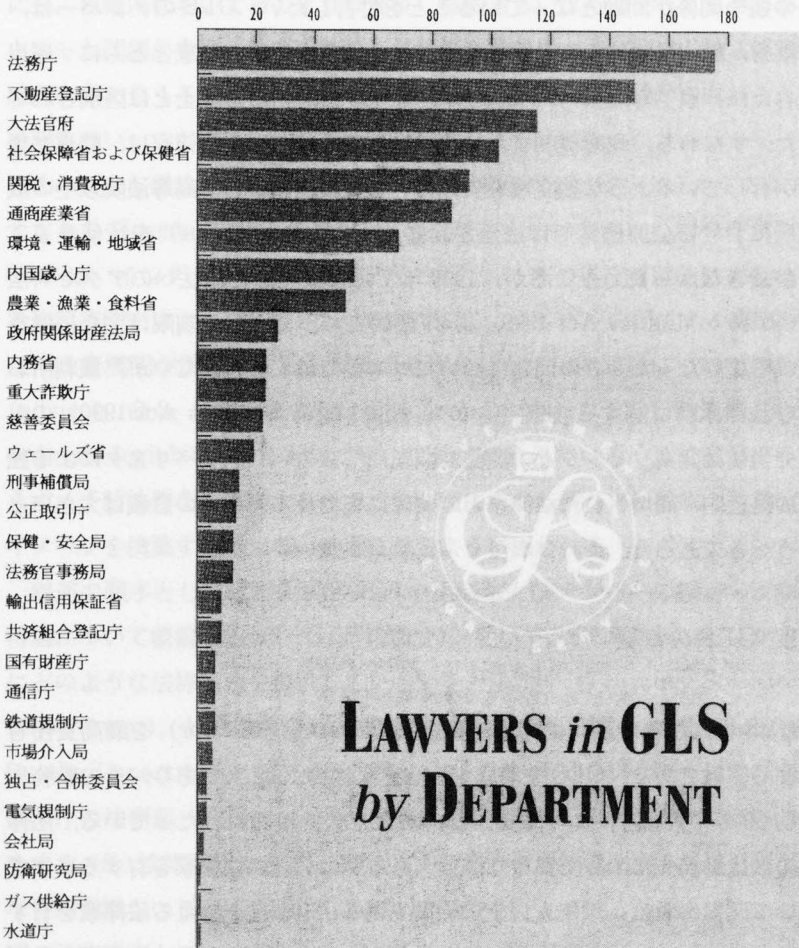
なお、GLS に関しては、近時とくに開業弁護士 (private practitioner) との競争関係が問題となっていることを付言したい。GLS のメンバーは、検察官、地方自治体の職員たる法律家、および企業内法律家とともに「雇用された法律家」(employed lawyer) と呼ばれ、開業弁護士とは区別されてきた。すなわち、政府機関または企業に雇用されている法律家は、開業弁護士が有しているような独立性を欠いているとの理由から、高等法院以上の裁判所における公開法廷では法廷弁論権 (right of audience) を行使することができなかった。ところが、1999 年 7 月に成立した司法へのアクセス法 (Access to Justice Act 1999) 第 37 条により、こうした制限は完全に撤廃されるにいたった。この問題については本稿では立ち入らないが、裁判所および法律業務に関する法律 (Courts and Legal Services Act 1990) のもとで当初は開業ソリシタとの関係で問題になっていた開業バリスタによる独占の廃止が、雇用された法律家との関係にまで及んだことの意義は大きいというべきであろう。

2 GLS の概要

GLS は、法務庁長官である法務官 (Treasury Solicitor) を最高責任者とする組織である。GLS を構成する法律家は約 1200 人であり、その勤務先は約 30 の中央省庁、エージェンシーおよび公的機関にわたっている。法律家の数は勤務先によって異なり、数人あるいは一人の法律家を有するにすぎない機関もあれば、数十人以上の機関もある。100 人を越える法律家を有する省庁としては、法務庁、不動産登記庁 (Land Registry)、大法官府 (Lord Chancellor's Department)、社会保障省および保健省がある。以下、関税・消費税庁 (Her Majesty's Customs and Excise)、通商産業省

方々に感謝したい。また、調査の実施にあたっては、法務省訟務局および財団法人民事法務協会の方々に大変お世話になった。この場を借りて厚く御礼申し上げる。なお、イングランドの訟務制度については、別途、報告書が刊行される予定である。

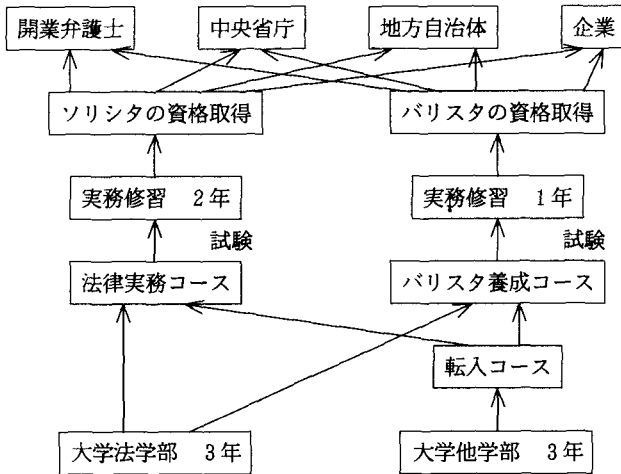
図1 省庁ごとの GLS の法律家の数



(Department of Trade and Industry), 環境・運輸・地域省 (Department of the Environment, Transport and Regions), 内国歳入庁, 農業・漁業・食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) の順となっている (図1 参照)。なお, 法制局 (Office of the Parliamentary Counsel, わが国の内閣法制局にほぼ対応), 公訴局 (Crown Prosecution Service, わが国の検察庁に対応), 外務省 (Foreign and Commonwealth Office), スコットランド省 (Scottish Office), または北アイルランド省 (Northern Ireland Office) の法律家は, それぞれの省庁ごとに採用されており, GLS には所属していない。

GLS 所属の法律家の採用は, 法務庁の GLS 採用担当班 (GLS Recruitment Team) が一括して行っている。年に2回, 全国紙を通じて省庁や公的機関の空席が広告され, 応募者に対する面接が行われる。応募資格があるのは, ソリシタまたはバリスタの資格を有する者である。すなわち, ロー・ソサエティ (the Law Society) の定める法律実務コース (Legal Practice Course) を修了し, 最終試験に合格したうえで, 2年間の実務修習 (traineeship) を終えてソリシタとしての登録をした者, またはバリスタ養成コース (Bar Vocational Course) を修了して試験に合格し, 1年間の実務修習 (pupillage) を終えて開業バリスタの資格を得た者でなければならない。この要件は, 企業その他に雇用されている弁護士についてもあてはまる。したがって, ソリシタまたはバリスタの資格を有する者の就職先としては, 弁護士事務所のほか, 中央官庁, 地方自治体, 企業, その他の団体などがありうることになる (図2 参照)。ここでいう「ソリシタまたはバリスタの資格を有する者」には, 新規に資格を取得した者のほか, すでに開業弁護士としての実務経験や GLS のメンバーとしての政府機関での実務経験のある者も含まれる。たとえば, ソリシタ事務所で4ないし5年勤務したのちに GLS のメンバーとなる例もある。転職の理由としては, 開業弁護士の仕事に魅力を感じなくなったこと, 出産・育児のためにソリシタ事務所を退職したのち, 数年を経て再就職を希望したこと, などがある。

図2 ソリシタまたはバリスタの資格を有する者の就職先



以上のほか、いまだソリシタまたはバリスタの資格を有していない者の中から若干名が研修生 (legal trainee) として採用される。研修生に採用された場合には、ロー・ソサエティの法律実務コースまたはバリスタ養成コースの費用を援助されることがある。その後の実務修習については、ソリシタであれば、政府機関または法律事務所での修習が手配される。バリスタの場合は、最初の6か月間は開業バリスタのもとで修習し、その後の6か月間は政府機関または開業バリスタのもとで修習するように手配される。研修生制度は、能力がありながら、経済的な理由から法律実務コースやバリスタ養成コースを受講することができなかつたり、出身階層などの理由から修習先を見つけることが困難な若者にも、等しく法曹資格を取得する機会を与える機能を果たしている。

GLS のメンバーとして採用された法律家には、公務員研修所 (Civil Service College) での5日間の入門コース (Introductory Course for Government Lawyers) に参加することが期待されている。また、年に3回実施される研修プログラムに参加する機会も与えられている。このほか、所属する省庁が個別に研修プログラムを用意している。たとえば、法務庁で

は、ウルフ卿による民事訴訟制度改革の影響、行政法の発展、ヨーロッパ人権規約（European Convention on Human Rights）の国内法化、ヨーロッパ法（EC law）といった最近のテーマについてセミナーや講演を行っている。

特定の省庁や公的機関に採用された後も、本人の希望によって GLS 内の他の部署に移動することが可能である。こうして経歴を広げられることは、GLS が省庁の枠を超えた組織であることによる利点だとされている。また、性別や人種、出身地などによって差別されないこと、労働時間が規制され、長時間労働を強いられないことも、民間の法律事務所と比較した利点だとされている。その結果として女性の比率が高く、たとえば社会保障省の法務部では、約 100 人の法律家の男女比は、50 対 50 だということである。

3 法律業務の内容

3.1 総説

わが国においては、国を当事者とする民事訴訟については法務大臣が国を代表する（国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律（以下、「法務大臣大臣権限法」という）第 1 条）。この場合に、法務大臣は、法務省の訟務部局（訟務局、法務局訟務部、地方法務局訟務部門）の職員を訴訟代理人に指定して、訴訟事件の処理にあたらせることができる（法務大臣権限法第 2 条第 1 項）。行政庁を当事者とする行政訴訟についても、法務大臣は必要があると認めるときは同様の権限を行使することができる（法務大臣権限法第 6 条第 2 項）。また、民事訴訟、行政訴訟のいずれについても、法務大臣は弁護士を訴訟代理人に選任して訴訟を行わせることができる（法務大臣権限法第 3 条、第 6 条第 2 項）。訟務事務について法務大臣のもとで統一的・一元的な処理が行われる建前が採られる点が、わが国の特徴である。

これに対して、イングランドにおいては、国を当事者とする民事訴訟につ

いて国を代表する機関は一つに限定されていない⁽⁹⁾。たとえば、わが国でいう国家賠償請求訴訟であっても、空軍機の墜落による人身損害の賠償を求める訴えであれば、国防省 (Ministry of Defence) が国を代表し、予防接種の後遺症を理由とする損害賠償請求の訴えであれば、保健省 (Department of Health) が国を代表する。そして、国を代表する政府機関が訴訟事件の処理を専門に行う組織、すなわち訟務組織を有する場合には、その職員が訴訟代理人となる。事件の内容によっては民間の開業弁護士に事件依頼をすることもあるが、それを決定するのは、当該訟務組織である。

ただし、訟務組織を有する政府機関は多くはない。該当するのは法務庁、社会保障省および保健省、関税・消費税庁、内国歳入庁、ならびに農業・漁業・食料省のみである。その他の政府機関が国を当事者とする民事訴訟において国を代表する場合には、法務庁の職員が訴訟代理人となる⁽¹⁰⁾。同様のことは、それぞれの政府機関を当事者とする司法審査 (judicial review)⁽¹¹⁾ についてもあてはまる。したがって、GLS のメンバーで訴訟業務を専門に提供しているのは、先に掲げた 5 つの省庁内の法律家であって、しかも訟務組織に所属する者に限られる。5 つの省庁に所属する法律家であっても、訴訟以外の分野を担当していれば訴訟事件の処理には関与しないし、訟務組織をもたない省庁に所属する法律家は、訴訟事件に関与することがあっても、法務庁または開業弁護士に事件を依頼し、依頼者としての指示を与える程度にとどまる。

このように、GLS のメンバーであっても、どの省庁のいかなる部署に配属されるかによってその提供する法律業務の内容は異なる。この点に留意し

(9) 国を当事者とする民事訴訟において国を代表することのできる政府機関は、国家訴訟手続法 (Crown Proceedings Act 1947) 第 17 条 1 項にもとづいて内閣府 (Cabinet Office) が公表する一覧表に記載されているものに限られる。一覧表に記載されていない政府機関 (例、外務省 (Foreign and Commonwealth Office)) に関する民事訴訟においては、法務総裁 (Attorney General) が国を代表する。国家訴訟手続法第 17 条 2 項、3 項。

(10) 訴訟代理人となる者も、前注の一覧表に記載されることになっている。

(11) 司法審査の概要については、S. de Smith and R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., 1998, at 516-518 を参照。

つつ、以下では、法務庁、社会保障省および保健省の法務部、ならびに内国歳入庁の法務部において、いかなる組織のもとでどのような法律業務が提供されているかを概観しよう。

3.2 法務庁

1 法務庁は、1996年4月1日から法務官を長官 (Chief Executive) とするエージェンシー (Executive Agency) となった⁽¹²⁾。エージェンシーとしての法務庁の活動は、framework document と呼ばれる文書において定められた責任および財源の枠組みの範囲内において行われる。framework document の定める法務庁の目的は、政府の省庁および公的な機関に対して経済的、効果的かつ効率的な法律業務を提供することであり、この目的を追求するための目標として、(1) 依頼者 (client) の要求を明らかにし、それに応ずること、(2) 高水準の品質および効率性を備えた法律業務を提供すること、(3) 依頼者から徴収する手数料によって、法務庁の費用の全額を回収することが掲げられている⁽¹³⁾。中短期的な事業の目標は、3年を単位とする中期事業計画 (Corporate Plan) および1年ごとの単年度事業計画 (Business Plan) によって設定される。たとえば、1999年度の事業計画

(12) エージェンシーは、わが国の独立行政法人構想のモデルとなった英国の機関である。英国のエージェンシーは、政策の企画・立案とは区別される意味の政策の実施を効率的に行う機関として位置づけられる点で、わが国の独立行政法人と類似している。しかし、わが国の独立行政法人構想が省庁の部局を本体たる省庁から切り離して別の法人とするのに対し、英国のエージェンシーにおいては、本体たる省庁から独立した法人であることは本質的な要素ではない。たとえば、児童扶養局 (Child Support Agency) はエージェンシーとなった後も社会保障省に所属する機関である。また、法務庁のように、当初から独立した政府機関であったものがある時点からエージェンシーとしての地位を与えられたという例もある。

(13) Framework Document of the Treasury Solicitor's Department, 1996, paras. 2.1-2.2. 政府機関から手数料を徴収する仕組みが導入されたのは、エージェンシーになる以前の1991年4月からである。エージェンシーとなった後は、手数料を徴収できるサービスに関するかぎり、それに要する経常支出 (operating costs) の100%を手数料によって回収することが主要な達成目標 (key performance targets) の一つとされた。この場合の経常支出とは、職員および経営陣の給与、減価償却費、その他の必要経費を含んでいる。

図3 法務庁訟務局の組織

Aグループ 商事	Bグループ 会社・衡平法	Cグループ 人身傷害	Dグループ 公法
A 1 チーム 仲裁および海事	B 1 チーム 慈善事業	C 1 チーム 国防省関係	D 1 チーム 内務省司法審査、 国家安全、公益に 関する秘匿特権
A 2 チーム 訴訟費用	B 2 チーム 会社の登記	C 2 チーム 内務省・刑務所関係	D 2 チーム 移民
A 3 チーム 雇用	B 3 チーム 通商産業省（倒 産事件を含む）	C 3 チーム 債権回収	D 3 チーム 都市計画
A 4 チーム 財産	B 4 チーム 特殊事件	C 4 チーム 運輸省関係	D 4 チーム 公法一般

(Business Plan 1999/2000) には、経常支出、職員の予定数、手数料額の削減目標などが記載されている。

法務庁の職員は全員が公務員としての地位を有している。1999年度における職員の予定数は478人であり、そのうちの211人が法曹資格者、すなわち、バリスタまたはソリシタの資格を有する者である⁽¹⁴⁾。法曹資格者は、訟務局 (Litigation Division)、助言局 (Advisory Divisions)、ヨーロッパ局 (European Division)、無主物局 (Bona Vacantia Division) に配属されている。

2 訟務事務を扱う訟務局には、最も多くの人員（法曹資格者121人、事務職員115人の計236人）が配置されている。その内部は、専門の分野別に4つのグループに分かれている。すなわち、商事事件に関するAグループ、会社事件および衡平法事件に関するBグループ、人身傷害事件 (personal injury) に関するCグループ、および公法事件に関するDグループである。それぞれのグループには、扱う問題ごとに4つのチームが置かれている（図

(14) 以下で掲げる法務庁の職員の予定数については、1999年度の事業計画に掲載されている数値を用いた。

3参照)。Cグループを例にとれば、C1チームは国防省関係の事件を担当し、過去には、パラシュート降下やスポーツなどの訓練の間に起こった事故を原因とする事件のほか、湾岸戦争などの戦時の体験の後遺症を理由とする事件を処理した。C2チームは内務省関係の事件を担当し、刑務所内での受刑者による受刑者または職員に対する暴行、あるいは職員による受刑者に対する暴行を理由とする事件を年間200件ほど扱っている。C4チームは環境・運輸・地域省関係の事件を担当し、高速道路の破損または路上の障害物が原因で起こった事故を理由とする事件、美術館などの公の施設における事故を理由とする事件、およびアスベストや白蠟病などの労働災害事件を扱っている⁽¹⁵⁾。

訟務局に事件を依頼する機関 (client) は700を超え、100を超える省庁および公的な機関 (departments and public bodies) にまたがっている。毎年の新たな事件依頼は8000ないし9000件である⁽¹⁶⁾。

訟務局は、訴訟事件の処理のほか、公開調査会 (public inquiry) の運営に関しても中心的な役割を果たしている。公開調査会は、社会的に重要な事件や事故について事実関係を調査し、再発防止に向けての提言を行う目的で設置される。最近の例では、狂牛病とクロイツフェルト・ヤコブ病 (Creutzfeldt-Jakob disease) の因果関係に関するもの (BSE Inquiry) や1999年10月にロンドンのパディントン駅付近で起こった列車事故に関するもの (Ladbroke Grove Rail Inquiry) がある。座長は裁判官や勅撰弁護士 (Queen's Counsel) のような高名な法律家がつとめることが多く、公開の審理期日 (hearing) において関係者の証人尋問が行われるなど、手続の内容は訴訟に類似している。訟務局の役割は、公開調査会の訴訟代理人

(15) 訟務局に入局してまもないスタッフを対象とした手引書である Treasury Solicitor Litigation Manual: An Introduction to Litigation Division and its Practice, June 1999 (以下、Litigation Manualとして引用する) によれば、訟務局の内部がグループに分かれ、それぞれのグループ内でさらにチームに分かれているという構造は、専門分化とサービスの質の向上に役立つように、1996年11月から導入された。Id., at 16, para. 1. 3. 11.

(16) Litigation Manual, para. 1. 1. 5.

(Solicitor for the inquiry) として、証拠を収集し、公開調査会の代理人 (Counsel for the inquiry) となる勅撰弁護士を選任し、公開調査会の進行について座長等に助言を与えることにある⁽¹⁷⁾。

3 助言局は、法曹資格者 72 人、事務職員 6 人の計 78 人によって構成されている。助言を与えるべき政府機関ごとに分かれているが、本部に拠点があるのは、たとえば文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport) 担当局のような比較的小規模のチームである。大蔵省 (HM Treasury), 教育雇用省 (Department for Education and Employment), および国防省 (Ministry of Defence) を担当するチームは、法務庁の本部ではなく、それぞれの政府機関の建物の中で勤務している。

業務の内容は、担当する政府機関の需要に応じて異なる。一般的には、政策を遂行するうえで生ずる様々な法律問題について助言を与えること、制定法を施行するために必要な行政立法 (subordinate legislation) を起草すること、などが含まれる。国会制定法 (Act of Parliament) の法案 (Bill) は法制局 (Office of the Parliamentary Counsel) が起草するが、助言局は、法制局に対して指示をしたり、法案が議会で審議されている間、それぞれの省庁の大臣に助言を与えるといった業務を行っている⁽¹⁸⁾。

文化・メディア・スポーツ省を担当するチームを例にとって、助言局の活動の一端を紹介しよう。このチームは、ミレニアム祝賀事業に関連する法律問題や出版・放送に関する法規制の問題を扱っている。そのため、2000 年 2 月にミレニアム・ドーム (Millennium Dome) の営業成績が思わしくないことを理由に事業担当責任者が解雇されたときにも、チームは解雇をめぐ

(17) 公開調査会に関する訟務局の活動については、法務庁のホームページにある What Does the Treasury Solicitor's Department Do? と題するファイル (<http://www.open.gov.uk/tsd/do.htm>) を参照。

(18) 助言局の活動については、see <http://www.open.gov.uk/tsd/do.htm>。

(19) ミレニアム・ドームはメジャー政権のもとで開始されたプロジェクトであり、7 億 5800 万ポンドにのぼる経費の相当部分は、文化・メディア・スポーツ大臣が委員長をつとめるミレニアム委員会 (the Millennium Commission) を通じて交付された国営宝くじ (National Lottery) の利益によって賄われている。ブレア政権に交替した際には、採算を度外視したプロジェクトであるとして中止を求める意見も

る法律問題について文化・メディア・スポーツ省から助言を求められた⁽¹⁹⁾。この種の助言は、紛争が訴訟に発展するのを防止するうえで重要な意義を有するものといえる。

4 ヨーロッパ局は、内閣府 (Cabinet Office) に対して助言を行う部門 (the Cabinet Office Legal Advisers, 以下、“COLA”という) とヨーロッパ法に関係する訴訟を扱う部門 (the European litigation section, 以下、「ヨーロッパ訟務課」という) から成っている。スタッフの数 (法曹資格者 8 人, 事務職員 5 人の計 13 人) からいえば小規模ではあるが、ヨーロッパ法に関係する問題について重要な役割を果たしている⁽²⁰⁾。

COLA は、内閣府ヨーロッパ課 (European Secretariat) に対して助言を行うほか、ヨーロッパ課からの依頼にしたがってヨーロッパ共同体法 (European Communities Act 1972) 第 2 条第 2 項にもとづく命令 (Designation Order) を起草する。また、ヨーロッパ法に関する問題で複数の政府機関に関係するものについては、政府機関の間に立って解決を調整する。この調整作業は、電話や文書の交換を通じて行われることが多いが、COLA が法務庁で開く会議に関係省庁の法務担当者が出席するという方式をとることもある。会議の目的は、第一次的にはヨーロッパ関係の問題について省庁間の意見の調整を図ることにあるが、たとえこれが達せられない場合でも、重要な論点を明らかにし、ある問題の答えとなりうる種々の見解の根拠について一定の評価を与えるという役割を果たしている。さらに、各省

政府内部にあったが、ブレア首相の判断で推進することに決定し、予定どおり 2000 年 1 月 1 日から開業した。しかし、開業直後から入場待ち時間が長すぎるなどの批判を浴び、2 月 4 日に発表された開業後 1 か月間の入場者数は採算の上で期待される数の三分の一程度にとどまったことから、事業担当責任者のジェニー・ページ (Jennie Page) が解雇された。ページ氏は、2000 年末まで在職していれば得られたであろう 20 万ポンドのボーナスを受けることができなくなったが、解雇手当 (severance pay) については交渉の余地があった。

(20) ヨーロッパ局に関する以下の記述は、ヨーロッパ局が他の省庁の法務担当者を対象として作成している Coordination of EU Issues in Whitehall: The Role of European Division, Treasury Solicitor's Department, COLA and European Litigation による。

庁の法務担当者からのヨーロッパ法に関する問い合わせに対してインフォーマルな助言を与えたり、相談役になったりもする。

ヨーロッパ訟務課は、ヨーロッパ共同裁判所 (European Court of Justice) およびヨーロッパ共同体初審裁判所 (Court of First Instance) における英国政府の訴訟事件を担当し、訴訟代理人 (ソリシタ) となる。その業務は、関係する政府機関と協力しながら、法廷弁論を行う代理人 (Counsel) を選任し、英国としての意見書や弁論の草稿を起案し、審理に出頭することである。

5 無主物局は、法務庁の中で最も長い歴史をもつといわれている。現在のスタッフの数は、法曹資格者 8 人、事務職員 32 人の計 40 人である。その業務は、所有者がないために国の管理に服する資産の回収である。そのような資産の主要なものは、遺言を残さずに死亡し、相続人もない者の資産および解散した会社その他の法人の資産である⁽²¹⁾。

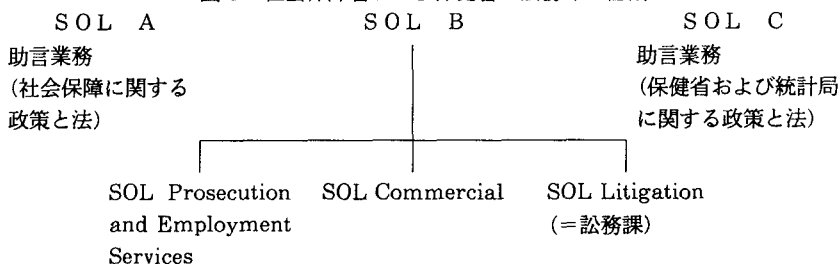
3.3 社会保障省および保健省の法務部

社会保障省および保健省の法務部は、法務官 (Solicitor) を長とし、約 100 人の法曹資格者を有している。そのうちの約 80 人がロンドンの本部事務所で勤務し、残りの約 20 人は地方支部に配属されている。事務職員の数は、ロンドンと地方をあわせて約 150 人である。

本部事務所の内部は、SOL A、SOL B、SOL C という 3 つの部局に分かれている。SOL A および SOL C は助言を専門とする部局である。SOL A の担当は、社会保障省に関する政策と法であり、社会保障と児童扶養に関するすべての問題を対象とする。SOL C は、保健省および統計局に関する政策と法を担当する。助言の対象としては、国民医療制度 (National Health Service=NHS) の資金の適正な使用、医療従事者の規制、食品衛生および薬品などが挙げられる。SOL B は、SOL A および SOL C では扱われない法律業務を提供し、業務の内容に応じて SOL Prosecution and Employ-

(21) See <http://www.open.gov.uk/tsd/do.htm>.

図4 社会保障省および保健省の法務部の組織



ment Services, SOL Commercial, SOL Litigation にさらに分かれている (図4 参照)。

SOL Prosecution and Employment Services は、社会保障の不正受給、薬品の規制および雇用法に関する訴追を担当する。SOL Commercial は、契約その他の商事に関する問題について助言を与える。SOL Litigation (以下、「訟務課」という) は訴訟事件を扱い、それには、司法審査、高等法院、控訴院、貴族院への上訴事件、および一般の訴訟事件が含まれている。これらの事件においては、被告側の訴訟代理人となるのが通常である。サービスを提供する相手は、SOL A や SOL C の法務担当者である場合と、保健省および社会保障省の本部やエージェンシーである場合とがある⁽²²⁾。

訟務課は、8人の法曹資格者から構成されている。課長およびこれを補佐する2人の代理 (deputies) の下に、3人の中堅 (senior junior lawyers) と2人の若手 (junior lawyers) がいる。4人はバリスタであり、残りはソリシタである。事務職員は、事務長 (office manager) 以下の10人である。

表 社会保障省および保健省の法務部の訟務課が1999年に処理した事件の内訳 (分類は、訟務課による)

人身傷害	助言・訴訟前業務	交通事件	カウンティ・コート事件	ハイ・コート事件	証拠開示
232件	269件	47件	127件	216件	40件

(22) 以上の記述は、法務部が新規に入ったスタッフを対象として作成している資料にもとづいている。

昨年1年間に訟務課が処理した事件の種類別の内訳は、別表のとおりである。訟務課がこれまでに扱った著名な事件としては、三種混合ワクチンの後遺症に関する訴訟、HIV訴訟、クロイツフェルトーヤコブ病訴訟などがあり、いずれも保健省関係の事件である。これらの訴訟は、因果関係の立証が困難であるなどの理由から長期化するため、被害者救済のための措置が訴訟とは別にとられることが多い。たとえば、ワクチン訴訟およびHIV訴訟については、大臣の判断で補償金の支払計画が策定された。

助言を行う SOL A および SOL C は、法務庁の助言局と同様に、立法作業にも関与する。すなわち、命令 (order)、規則 (regulation) などの行政立法 (subordinate legislation) を起草するほか、国会制定法の法案については、これを起草する法制局に対して指示をしたり、法案が議会で審議されている間、それぞれの省のリーガル・アドバイザーとして議会に出頭し、大臣に助言を与えるといった業務を行っている。

3.4 内国歳入庁の法務部

内国歳入庁の法務部は、法務官 (Solicitor) を長とし、約 210 人のスタッフによって構成されている。そのうちの約 60 人が法曹資格者である⁽²³⁾。地方支部はなく、ロンドン以外の場所で訴訟の審理が行われるときにはその地へ出張するなど、国内を旅行する機会も多い。依頼者は、租税の徴収を業務とする内国歳入庁の各部局である。

業務の内容は、3種類に分けられる。

第一は、租税の徴収に関する法律問題の処理である。租税徴収の根拠となる法律や契約を解釈して、徴税審査官 (Inspector of Taxes) に法的な問題についての助言を与えることがこれに含まれる。徴税審査官は、助言が求められている問題について広範な知識を有し、特定の租税についての専門家であることが多いので、高度に専門的な助言を提供することが求められる。徴税に関する不服審査手続が開始された場合には、審査機関 (Tax Com-

(23) 法務部の組織図については、図5を参照。

図5 内国歳入庁の法務部の組織

立法	一般法律業務		租税	
	犯罪	課税・評価	法人税 資本控除 管理費用 保険会社 利子 不動産収益	資本利得税 株式評価 継承の財産設定 (settlement) 印紙税 相続税 慈善事業
	倒産および 契約	国民保険分担金		
		労務管理		
	人身傷害	源泉徴収税 国民保険分 担金 従属契約者 個人控除 罰金 年金	一般節税対策 海外資産の移転 非公開会社	
			石油 国際	

missioners, tribunals) において内国歳入庁の代理人となる。ここまでの段階の業務はすべて法務部内において行われ、開業弁護士に事件依頼をすることはない。しかし、不服審査の決定に対して上訴がなされ、事件が高等法院に係属した場合には、訴訟代理人 (solicitor) として開業バリスタに弁論を依頼する。

第二は、財産、雇用、人身傷害などに関する民事訴訟事件と脱税に関する刑事訴訟事件である。人身傷害事件の中には、内国歳入庁の構内での転倒事故を理由とするものが含まれている。雇用関係では、ストレス、アスベスト被害、シックハウス症候群等に関する事件や差別による不当解雇が争われる事件がある。テスト・ケースとして注目された事件としては、職場における受動喫煙 (passive smoking) をめぐって職員が内国歳入庁を訴えたカウンティ・コートの訴訟があったが、内国歳入庁が勝訴したとのことである。刑事訴訟事件の数は、年間100件ほどである。

第三は、倒産手続の申立てや訴えの提起による租税の徴収である。1999年1月1日から12月31日までの1年間に内国歳入庁が提出した個人破産の

申立ては7100件、会社清算の申立ては1200件であった。訴訟手続による租税の徴収は、全国の徴税官（Collectors）がカウンティ・コートにおいて行うが、高等法院における判決・執行手続はすべて法務部が行っている。高等法院における手続には、法曹資格をもたない事務職員がパラリーガルとして関与し、トライアル前の審理に出頭する。法曹資格のあるスタッフはパラリーガルに助言を与え、対応が困難な問題が生じた場合には、自ら手続を進行する。法務部内にはこのようなパラリーガルが100人ほどいる。ルーティン業務については、できるかぎりパラリーガルに行わせるのが過去15年間の傾向であり、それによって、法曹資格者は専門的な業務に集中することができる。

4 わが国との比較

前節で紹介した法務庁、社会保障省および保健省の法務部、内国歳入庁の法務部に共通するのは、訟務事務を専門に処理する組織を有し、所属する法律家の数も比較的多いことであった。そのような法務部の特徴としては、訴訟業務のみならず、助言業務や立法作業も業務内容に取り込んでいること、および、それぞれの業務について法律家が専門的な知識と技能を提供できるような組織体制がつけられていることが挙げられるように思われる。

法務庁を例にとれば、まず、訴訟業務を担当する訟務局のほかに、助言局およびヨーロッパ局が設けられ、他の政府機関からの法律問題の相談や立法作業に対応している。訟務局および助言局の内部は、依頼を受ける政府機関や業務の内容に応じてさらにグループに分かれ、専門化している。その結果として、たとえば、国防省関係の国家賠償事件を専門に扱うグループや文化・メディア・スポーツ省関係の助言業務を専門とするグループといった専門家集団が存在する。さらに、訴訟業務を担当する法律家が専門的な業務に専念できるように、重要性の低い軽微な事件や遠隔地の事件を開業ソリシタに依頼したり、定型的な業務の処理をパラリーガルに委ねたりすることも、

一般的に行われている、開業ソリシタが依頼を受ける事件よりも内容面で興味深い事件の処理をまかされることが、収入の減少を覚悟のうでソリシタ事務所から転職する動機の一つになっている。

すでに述べたように、中央省庁または政府関係の機関の大多数は訟務組織をもたない。所属する法律家も先に掲げた法務部よりも少なく、一人から数人程度の法律家を有するにすぎないところもある。それらの小規模な法務部においては、助言業務の内容も一般的なものにならざるをえないのではないかと思われる。それゆえ、業務内容の専門性を GLS 全体の特徴とするのは適切ではないであろう。

これに対して、法律家が立法作業や政策立案にあたっての法律問題の処理にも関与することは、いずれの法務部にもみられる特徴である。おそらく、GLS 全体に共通するといつてよいであろう。しかし、GLS に固有の特徴といえるわけではない。わが国においても、行政庁の職員が同様の業務に従事しているからである。わが国との違いは、GLS においてはメンバー全員が法律家としての教育を受け、法曹資格を付与されている点にある。問題は、この差異がそれぞれに要求されている行動様式の違いを反映しているのではないかということである。以下、敷衍しよう。

GLS の法律家もわが国の行政庁の職員も、その担当する業務は中央省庁の政策と密接な関連を有している。立法作業や政策立案に際しての法律問題の検討はもとより、訴訟業務も、たとえば事件を和解で処理するか、判決を求めるかによって既定の方針をどの程度貫徹するかが異なるように、政策判断とかわっている。換言すれば、特定の法的判断にもとづいて業務を処理することが、行政庁の政策遂行に影響を及ぼしたり、場合によっては重大な政策の転換を帰結することがありうる。このように、みずからの判断が関係行政庁の既存の政策と抵触する可能性がある場合に、担当者にはどのような行動が要求されるであろうか。

この問題については、ある質問に対する訟務組織の回答が参考になる。その質問の内容は、以下のとおりである。ある行政庁の依頼による訴訟におい

て、和解と判決のいずれを選択すべきかが問題になった。検討した結果、和解による解決が適切であるとの判断に達したにもかかわらず、依頼者である行政庁は和解に難色を示している。こうした場合、担当者としてはどのように行動するか。これに対する各訟務組織の回答は、おおよそ以下のようなものであった。まず、訴訟における関係行政庁と訟務組織の関係は、一般の場合における依頼者と訴訟代理人の関係と基本的には同一である。このことは、訴訟代理人たる訟務組織は依頼者たる行政庁からの指示の範囲内で行動すべきことを意味する。したがって、訟務組織としては、和解をするのが最善の策であるとの判断に達すれば、結論にいたった根拠を説明して行政庁を説得するが、それにもかかわらず行政庁が独自の政策判断から異なる決断をした場合には、したがわざるをえない。政策を担当するのは行政庁であり、訟務組織は行政庁の政策判断に踏み込むことはできない。あくまでも法律の専門家として助言をするにとどまる。行政庁の意見が法律的にみて不当である場合には、最終的には、政府の法律顧問であり、閣外大臣でもある法務総裁 (Attorney General) に意見の調整を委ねることになる⁽²⁴⁾。

わが国においても、指定代理人である法務省訟務局の職員が類似の事件の統一的処理の観点から和解をしたり、上訴提起を断念しようとしても、関係行政庁との意見調整が必要となり、対応に苦慮することがあるといわれている。それは、和解をすることが関係行政庁における所管法令の行政解釈の変更、事業の見直し、または政策の変更につながる場合である。この場合に、指定代理人の判断と関係行政庁の政策判断との調整に困難を生ずるのは、わが国の訟務制度の構造と関係しているように思われる。すなわち、国を当事

(24) ただし、実際には法務総裁が意見調整を行わざるをえない例にはほとんど遭遇しないということである。和解が適切であるという訟務組織の判断がなぜ、行政庁によって受け入れられるかは、最終的な政策決定がどのレベルで行われているかにもかかわるので、これ以上は踏み込まないことにする。なお、和解の権限の範囲は、事案や行政庁によっても、若干異なるようである。たとえば、社会保障省および保健省の訟務組織では、和解金として支払われる賠償金の額が1万ポンドまでであれば、依頼者からの特別な指示は不要であるが、これを超える場合には個別の指示が必要になるとのことであった。

者とする民事訴訟において国を代表するのは法務大臣のみであるという法制のもとでは、訴訟において和解をするか否かを最終的に決定する権限を有するのは法務大臣であると考えられる。しかし、その判断にあたっては関係行政庁の意見も考慮せざるをえない。政策的要素をも取り込んで判断せざるをえないことが、問題を複雑にしている。

他方、イングランドにおいては、和解によって事件を処理するか否かを決定するのは関係行政庁自身である。訴訟代理人である GLS の職務は、政策にかかわる問題について実質的な判断を行うことではなく、行政庁に対して法律的な助言を行うことにある。すなわち、GLS に期待されているのは、法律の専門家としての判断を、政策担当者とは独立の立場から提示することである。法律問題について専門的な知識を有することにくわえて、行政庁の利害に中立的な意見を述べられることが求められている。そうであるがゆえに、給源は、法律の素養をもち、法律家としての修練を積んだ法曹資格者ということになる。

行政官とは独立した、法律専門家としての判断が要求されることは、日常的な法律問題に関する助言も同様である。再び、ミレニアム・ドームの事業担当者の解任問題を取り上げよう。ミレニアム・ドームの営業不振は、この事業を推進してきたブレア首相にとって重大な関心事であった。それゆえに、政権への打撃を最小限に食い止めるためには、担当者を交替することも辞さなかった。しかし、解雇された担当者にどのような権利が保障されるべきかはそれとは別の問題である。世論の圧力があるからといって、法律的には保障されるべき権利を度外視した「政治的解決」がなされるようでは、政府に対する長期的な信頼を勝ち得ることはできないであろう。GLS のメンバーが、行政官とは別個の資格で法律問題の処理にあたることは、「法律による行政」の理念を実効的なものにするうえで重要な意義を有しているように思われる。

5 むすび

イングランドの GLS をモデルにした制度をわが国に導入するとすれば、国家公務員制度を改革して、法律問題の専門職を創設することになる。応募資格を有するのは法曹資格者であり、面接試験を経て採用される。募集は、「A省関係の訴訟業務の担当者を何名」「B省関係の立法・助言業務の担当者を何名」といった形で行われる。現在、政策担当者が扱っている法律問題の多くはこの法律専門職に委譲され、政策の立案・実施と法律業務の分業が行われていくことになる。

このような提案に対して予想される反対論は、法律問題のみを担当する公務員制度など非効率である、現行制度のままでも不都合はないではないか、というものである。たしかに、法律的な技能は、実際に政策を担当して具体的な法律問題に遭遇しながら身につけていくものなのかもしれない。法律問題の適切な処理ができるかどうかは、法曹資格の有無とは関係がないとすれば、法曹資格者のみを法律専門職として採用する制度など、意味がないといわれるかもしれない。しかし、問題は、どちらの制度のほうが法律問題を処理する能力を高められるかということではない。法律専門家の集団が行政機関の内部に存在し、政府関係の法律問題を政策担当者とは別の観点から検討する態勢が整っていたほうが、法律による行政の原理からみて望ましいのではないか。行政官としてではなく、法律家としての意識をもって、問題に対処できる専門家がいるべきではないか。そのために法曹資格者の中から専門職を採用しようという提案なのである。わが国の行政は将来いかにあるべきかをも視野に入れて、議論がなされることを望みたい。