

法曹統制の政治過程

～ウィスコンシン州の弁護士統制制度改革～

藤 本 亮

Lawyer Regulation as Politics

—Regulation Reform in Wisconsin—

Akira Fujimoto

1. はじめに^[1]

ウィスコンシン州は五大湖の西方に位置し、カナダと国境を接する州である。州人口は約500万人、うち法律家人口（開業弁護士以外も含む）は、約20,000人である。10万人あたりの法律家人口は約380人となる。ただし、州内で実務についている法律家は約14,000人であり、残りは州外で活動している。

州最高裁判所は、非党派選挙により選出される7人の裁判官で構成され^[2]、州内のすべての法律家免許ならびに懲戒を行う。懲戒手続きは州最高裁規則に定められている。州司法権を統括する州最高裁判所がその直属の一部局として設けているのが「法曹統制局（Office of Lawyer Regulation）」^[3]である。

この部局が扱うのは、州最高裁判所規則のいわゆる「倫理コード違反」ならびに病気等による業務停止等の処分に限定され、いわゆる弁護士費用をめぐる紛争あるいは弁護士過誤は含まれない。弁護士費用をめぐる争いは州法律家協会の弁護士費用紛争仲裁制度で、弁護士過誤は当事者間の民事訴訟で争われる。

さて、法曹統制局は、その前身が「弁護士専門家責任局」（the Board of Attorneys Professional Responsibility）であったが、2000年10月に大きな制度変更がなされた。その二つの制度を変更点を中心に比較し、制度改革をめぐる経過と関係者の議論を紹介し、最後にそのプロセスを法的サービスの提供者である開業弁護士の統制をめぐる政治過程として分析する。

法システム全体における法曹資格者の役割は、単なるサービス提供者にとどまらず、その資格自体が一定の特権を彼らに付与しているということに鑑みれば、その統制をめぐる権力構造と過程を分析することは重要である。近時、わが国でも司法改革の動きが進み、その改革の一つのスローガンとして「市民に開かれた司法」がうたわれている。真に市民に開

かれるための具体的な制度設計が求められているわけだが、本稿における分析はわが国における司法機関や法曹資格者の統制システムを考えていく上で参考となるであろう。

* 1 本稿の一部は1999年度九州法学会で報告した。本研究にあたっては、1998年度活水学院特別研究費の助成を受けた。また、ウィスコンシン州での調査にあたっては、ジェラルド・スタンバーク氏 (Gerald Sternberg, J.D. 1999年10月まで州最高裁専門家責任局行政官、現在はニューヨーク市住宅局法務部職員規律課長) の多大なる協力を得た。共に記して謝意を表したい。

* 2 ここでいう非党派選挙とは、候補者の所属政党が投票用紙に明記されていないシステムであり、その点で通常の国会や地方議会の選挙とは異なる。在任期間は10年であり、その期間中に生じた空席は州知事の任命により埋める。州によっては党派選挙を実施しているミシガン州のような例もある。

* 3 本稿では Lawyer を法曹, Attorney を弁護士と訳すこととする。Lawyer は法曹資格を有する者すべてを包含し政府機関職員や裁判官, 検事, 企業で勤務する者なども含む概念である。Attorney はいわゆる開業弁護士を指し, 事務所を開設し, 依頼人に直接, 法的サービスを提供する。ただし, この使い分けは日常的にそれほど厳密になされているわけではなく, また, 本稿で紹介する新統制システムは主として開業弁護士を対象としたものであるもので, 注意されたい。

2. 従来 of 統制システム

2-1. 制度の概要

弁護士専門家責任局 (以下責任局) は, 1978年に創設された州最高裁判所の一部局であった。以下, その制度の概要を概観する。新制度への移行によって組織的に大きく変更された点もあるが, それでもこの制度の実際の運用上のかかなりの部分はそのまま維持されている。

責任局は, 8人の弁護士メンバーと4人の公益メンバー (医師等のプロフェッションが含まれる) によって構成された。これらのメンバーは州最高裁によって任命された。メンバーは, 交通費のみ支給のボランティアで, 任期は3年であり, 再任も一度に限り可能であった。議決権はないが, 州法律家協会 (the State Bar of Wisconsin) 会長もオブザーバとして出席した。

メンバーは約6週間に一度会議を開くが, 日常的な業務を行う責任局事務所が責任局の下に置かれていた。責任局事務所は, 責任局行政官 (Administrator), 2名の行政次官 (Deputy Administrators) の他, 責任局訟務官 (Litigation Council), 調査官 (Investigators), 事務官 (Program Assistants) で構成された。調査官ならびに事務官のうち約5名の非常勤職員を含め, すべて有給職員であり, 総勢で約20名であった。事務官以外は全員が州の法律家

資格を有していた。

広大な州内をカバーするために、これらの事務所スタッフの活動をさらに支えていたのが、州法律家協会会長により任命される州内に16ある地区専門家責任委員会の存在であった。総勢241名の弁護士ならびに公益委員が任命され、専門家責任局と同様交通費のみの実費支給で、責任局事務所と協力して調査にあたり、報告書を責任局事務所に提出する任にあたった。

2-2. 制度の運用状況

責任局による統制システムの下では、年間に約1300から1400件の書面による苦情申立(Grievance, 以下「申立」)が責任局事務所に提出されていた。責任局事務所ではまず書面審査を行う。ここで管轄外の約30~40%が却下される。申立てに基づき、申し立てられた弁護士に対して、責任局事務所から申立があった旨ならびにその概要の書簡が送られる。20日以内に弁護士は回答書簡を出す義務があり、これを行わない場合はそれ自体が懲戒事由にあたる。この回答書簡により、申立に明らかに理由がないと事務所が判断した場合、申立ては却下される。これが申立件数の約25%を占める。この段階ですでに半数以上の申立が却下されていたわけである。

申立内容についての調査は、申立人、被申立人、関係者からのヒアリングや書面収集など多岐にわたる。これは事務所調査官ならびに責任局地区委員会委員の中から選任された調査委員が協力しあいながら行った。

調査報告書は責任局行政官のもとに提出される。責任局行政官の判断で、申立却下されるか、責任局会議に行政官の意見を付記して提出される。96-97年度では、145件の申立が責任局会議に提出された。申立件数の約1割であった。

責任局会議では、それぞれの事案につき、被申立人への警告付きの申立却下、非公開譴責処分、公開譴責処分、起訴を決定する。96-97年度では37件、すなわち申立件数の約2%が訴訟手続きに入ることになる。ここまでの申立以降の調査の進行状況は逐次申立人ならびに被申立人に連絡される。

訟務官が責任局を代理して起訴を行い、審理は対審制で、州最高裁が任用する審判員が単独審理をする。審判員は審理終結後30日以内に審判報告書を州最高裁宛に提出する。責任局ならびに被申立人は報告書に対する異議申立期間が20日間ある。州最高裁はさらに30日間以内に処分を決定する。再審理請求は双方から処分決定後20日間認められる。処分内容は、要約が州法律家協会機関誌に毎号掲載され、また州最高裁判決集に公示される。96-97年度では、資格取消が7件、資格停止が16件、公開譴責処分が5件であった。対弁護士数比で約0.15%である。懲戒手続の管轄がより広いが、日本では98年一年間で懲戒件数が27件、対弁護士数比で約0.16%となる。

調査期間は平均すると申立から4~6ヶ月であり、1年以上継続するような事案はほとん

どない。

3. 制度改革の経過

3-1. 責任局メンバーと行政官の対立

3-1-1. 被申立人弁明書の開示手続改正

州最高裁裁判官が公選で選ばれることは既に言及したが、責任局の改革のきっかけのひとつとなったのもこの選挙であった。本節では、順を追って改革に至った経過を記述する^[1]。

エイドレアン・シューネ (Adrian Shoone) 氏が1996年初頭に責任局長に、シャレン・ローズ氏 (Sharren Rose) が副局長に互選された。前年9月に、ローズ氏が中心となって、非常勤訟務官が、責任局メンバーのだれかと利害が対立する訴訟やその他の紛争に代理人として関与しているかぎり、非常勤訟務官としてはならない旨の資格を失う旨の規則 (policy) 改正が為されていた。

非常勤訟務官候補者リストは行政官が準備していたが、1996年初頭より、責任局会議に出されたリストから無条件で非常勤訟務官に任命しない候補者を、責任局メンバー各個人が匿名で削除できるようになった。

こうした変更を受けて、1996年4月に責任局行政官の訟務を補佐する常勤の責任局訟務官が新たに設置された。この改正は、ある訴訟で、実際にシューネ氏の所属事務所の代理する当事者の対立当事者を一人の非常勤訟務官が代理していたことを踏まえて為されたものである。

弁護士に対する申立が為された後、当該弁護士が弁明書を責任局に提出し、それが申立人に開示される手続となっていたことは前章で触れたとおりである。しかし、1996年7月に責任局メンバーであるジェラルド・オブライエン (Gerald O'Brien) 氏から弁明書開示手続について疑義が出され、8月には規則改正が為され、「絶対的な必要性」がない限り、この開示は行われなくなった。

* 1 1997年末までの動きについては、州最高裁によって同年9月にこの件についての調査報告を任じられた William Mann 氏による最高裁宛の報告書 (Mann Report) によった。この報告書は1998年3月に一部を伏せた上で州最高裁から関係者にのみ開示されたものである。

3-1-2. 法曹協会会長からの批判

論点は異なるが州法律家協会が機関誌の会長コラム欄に責任局に対する批判を掲載した^[1]。責任局が事故後30日間は弁護士が文書で被害者やその家族に接触することを禁ずる提案をしていることなどを問題視し、責任局の「消費者寄り」の動きを批判し、もっと制度の改善のためにすることがある旨を示唆した。

このコラムに反応して、責任局は、1996年8月の責任局会議において、その議事録に掲載する内容を責任局に対する動議や申請に限ることとし、議論内容が公開されないような規則改正を行った。

* 1 David A. Saichek, President Perspective: The Mandatory Mystique, WISCONSIN LAWYER Vol. 69, No. 7, July, 1996.

3-1-3. 責任局事務所の活動評価と行政官との軋轢

1996年末から、責任局が、責任局行政官との間で、軋轢を増していくことになる。12月に責任局会議の場で口頭で、さらにシューネ責任局局长が行政官に文書でもって、長々しい項目リストを提示し、責任局事務所の運営状況などについての報告書を準備するように命じた。1997年1月にはシューネ局長とローズ副局长がそれぞれ再選されている。さらにこの間なされたさまざまな改正について州最高裁に報告を行った。

これ以降、人事評価や個別の懲戒訴訟につき、責任局メンバーが行政官の頭ごしに事務所のスタッフに接触することが重なり、同年3月の責任局会議で行政官から意見が出された。この件については、後のやり取りで行政官の関心が事務所スタッフに具体的業務を指示するのを止めてほしいという旨であることが責任局長に伝えられているし、責任局長も過度の直接の接触は好ましくないと考えていることがあきらかになった。同時に責任局メンバーからは同行政官の人事評価を行う準備をしていることが告げられた。1997年5月にこの行政官人事評価が為され、その評価に対する責任局と行政官とのやりとりがあった。

3-2. 州最高裁の介入

3-2-1. 責任局規則改正への異議

1997年6月にシャーリー・アブラハムソン (Shirley Abrahamson) 州最高裁長官が、被申立人たる弁護士の弁明書を申立人に原則として開示しない旨の責任局規則改正につき、責任局長と行政官に対して問合せることとなった。ある在監者が控訴審弁護人に対する懲戒申立が却下されたことに関し、最高裁に苦情の手紙を出したことを背景としている。

この問合せを受けて、7月末の責任局会議で、被申立人弁明書開示手続が改められ、原則非開示から、行政官に「適切な状況」のもとでは「弾力的な裁量」を認めることとなった。同時に行政官に対して、この件についての報告書を準備するように命じた。日を空けず行政官は報告書を提出したが、8月初頭の責任局会議でこの報告書は否決され、責任局メンバーは州最高裁へ提出する報告書を作成するための特別委員会を構成することを決定した。同会議では行政官から事務所と責任局の間の軋轢の深まりを指摘する発言があったとされる。

詳細は明らかでないが、同年9月の責任局会議でメンバーと行政官の間でこれまでの経緯

を経てのかなり激しい論争が行われたようである。結果として同会議の席上で行政官は不信任決議を受けることとなった^[1]。これを受けて、州最高裁はウィリアム・マン (William Mann) 氏を調査委員として任命し、これまでの経過について調査を行い州最高裁に報告するように命じた。報告書は年内に提出されたが、あくまで内部文書であったため当初は公開はされなかった。

州最高裁はこの報告書に基づいて、責任局の運営について1998年2月に最高裁命令(order)を発した。非常勤訟務官の任官拒否については、責任局メンバー単独で、また匿名かつ無条件で可能であったのが、多数決に改められた。また、懲戒申立に関わる調査について責任局が事務所スタッフに直接かつ私的に接触することを禁じた。会議が公開あるいは非公開に関らず議事録は議論を含む完全なものを残さねばならないとした。また、被申立人弁明書については「原則」として申立人に開示されるべきとした。そして、責任局自体には行政官を含むスタッフを解任する権限がないこと、責任局メンバーが州最高裁に属する職員の人事に関与するべきでないことを確認した。

この間の軋轢を解消する意思疎通をはかるように責任局と事務所の双方に伝えたが、この軋轢はおさまらなかったため、1998年8月に予備判事 (Reserved Judge) の Mark Farnum 氏を連絡係として責任局会議に出席させることになった。1998年の行政官辞任に伴い、責任局メンバーであるジム・マーティン (Jim Martin) 氏が行政官代行となったが、この任官にはアブラハムソン長官個人は反対であったとされる^[2]。

この一連の過程は、1999年3月になって新聞報道によりはじめて明らかになったものであった。

* 1 不信任が直ちに辞職にはつながらなかった。行政官は約1年後の1998年10月に辞任した。

* 2 1998年の動きについては、主に Cary Segall, *Rose's Lawyer Review Board Investigated: Supreme Court Monitors Staff Complaints of Bias*, STEPHERD EXPRESS Volume 20, Issue 12, March 18, 1999.によった。また、1998年夏には辞任寸前の行政官や事務所スタッフ、アブラハムソン州最高裁長官に責任局運営についてインタビューを行った。

3-2-2. 最高裁裁判官選挙

前節でみたような動きの背景として1999年4月の最高裁裁判官選挙へ向けた動きがある。

1999年初頭にシャレン・ローズ氏が同年の州最高裁裁判官選挙への立候補を企図し選挙運動に入った。彼女は1994年以来、責任局の弁護士メンバーであり、1996年1月から責任局副局長、1998年以降は責任局局長 (メンバーと同様に共に非常勤職) であった^[1]。特に責任局副局長となって以降、州最高裁裁判官選挙をにらんで、ローズ氏は責任局事務所の活動に対

して、さまざまな注文をつけたわけである^[2]。これはおそらく法曹界において彼女自身をアピールする意図から為されたことと思われる。

それは、最高裁裁判官選挙の対立候補が州最高裁長官であるシャーリー・アブラハムソン(Shirley Abrahamson)であったことから伺える。責任局は州最高裁の行政部局の一つであり、そこで1976年来の裁判官職にあるアブラハムソンに対抗して、従来の制度の批判と改革を試みることで存在感を増そうとする動機があったことも伺えるのである。

州最高裁裁判官が公選であることから、7人いる州最高裁裁判官の間での政治的な対立も存在することはいうまでもない。事実、1999年4月の選挙へ向けて、4人の州最高裁裁判官がアブラハムソン長官に対する批判を公にした。これは当然ながら、対立候補であるローズ責任局長への支持につながる動きであり、事実4人はローズ候補支持を表明した。これに対して、3月には先の4人には含まれないアン・ウォルシュ・ブラッドリー最高裁裁判官が、マン氏の非公開報告書を一部削除の上公にした。先にみたような責任局の制度運用や規則改革が、少なくとも事務所スタッフからみると責任局メンバーやその知己の弁護士の利益になるような動きであったことが示唆されており、この点が弁護士懲戒過程について不正が為されているのではないか、あるいは弁護士の利益に沿うような、つまり懲戒申立をできるだけとりあげないような運用がなされているのではないかという疑問を世間に持たせることになった。

選挙ではアブラハムソン長官が圧倒的な支持を得て再選されたが、これらの裁判官たちは辞任も口にして、長官批判を続けていた。

選挙を挟んでの動きで、裁判所システムに対する信頼が大きく傷つき、4月20日に最高裁判所は同年9月に弁護士懲戒システムについての公聴会を開き、その公聴会までは、責任局メンバーの空席補充もまた後任の決まらない行政官も任官しないこととしたのであった。

* 1 “The Iron Rose: Brilliant Advocate or Barracuda? Supreme Court Candidate Can’t Be Taken Lightly,” WISCONSIN STATE JOURNAL, Madison Newspapers, Inc., March 6, 1999.

* 2 同様の指摘は、ルイーザ・トゥルーベック教授も報道機関のインタビューでしている。Tim Kelley, The Lawyer Protection Agency, SHEPARD EXPRESS METRO, Volume 20, Issue 1, December 16, 1999

3-3. 新制度の提案

3-3-1. 全米法曹協会の勧告

1999年9月の公聴会開催に向けて、州最高裁判所は全米法律家協会(The American Bar Association) 専門家規律常任委員会の組織している援助プログラムの提供を受けることにし

た。この制度は依頼のあった地域の司法システムの法曹規律制度、運用、手続を調査するための専門家チームを派遣し、問題点の指摘と改善提案を含む報告書を非公開で最高裁に対して行うものである。改善提案は全米法律家協会が提案するモデル制度などに基づいてなされる^[1]。

専門家チームは1999年7月にウィスコンシン州を訪れ現地調査を行うとともに、各種の文書を精査し、報告書にまとめ、20点にわたる改善提案を報告書にまとめた。この報告書の準備稿が9月14日に開催された公聴会で、完成稿は10月に州最高裁宛に提出された。紙幅の関係もありそのすべてに言及することはできないが、議論となっていた責任局の運営に関する勧告は州最高裁の管理監督権限の強化が提案の中心となっている。規則制定について州最高裁が全権をもち、人事権についても最高裁と行政官に集中することを提案している。この点ではいわば弁護士と非弁護士メンバーで構成される責任局会議自体を不要とする提案のようにみえる。つまり非常勤の組織を排し、最高裁の文字どおりの一部局として懲戒を担当する規律部局を組織する提案である。

他の提案では、州法律家協会会費徴収と同時に徴収される責任局予算負担分の徴収を州最高裁が直接行うようにするとある。これは弁護士寄りであるというイメージを少しでも避けることにつながるという意図がある。また、「消費者にやさしい」システムとするために、申立自体を助ける専任のスタッフを設けることも提案されている。この提案自体は、次節でみるようにすでに州法律家協会が提案していたものでもある。さらに、通常の訴訟による手続以外の代替的な申立処理手続を設けることも提案されている。これは、民事訴訟などにおける裁判外紛争処理（ADR）に相当する提案である。

州最高裁は公聴会翌日に運営会議を公開で開き、10月1日になって、責任局改革についての意見を広く求める旨のアナウンスをした。期間は2000年1月までとし、それまでは具体的な改革に関する決定は行わないこととした。

公聴会の後、専門家チームの提案については州法律家協会から強い反対が機会あるごとに示された。責任局会議が機能縮小することは弁護士統制について州法曹協会会員たる開業弁護士の関与が無くなるということであり、強く反対することは自然なことであろう。

では次節で、この公聴会を前後しての、州法律家協会や責任局メンバーからの制度改善の動きをみてみよう。

* 1 制度の概要の説明を含み、本節で紹介する ABA 勧告は、American Bar Foundation, WISCONSIN: REPORT ON THE LAWYER REGULATION SYSTEM, October 1999による。

3-3-2. 州法曹協会の提案

公聴会に向けて、州法律家協会は改善提案書をまとめ公表した^[1]。この報告書では、責任局全体ではなく、そのメンバーの一部が「弁護士寄り」であったのであって、制度自体の改革は不要としている。また、行政官は責任局会議の手足となって機能すべきであり、その点で行政官の役割をより明確にすることが必要であると述べ、州最高裁の懲戒手続きに関する役割を訴訟に関するものに限定しようとする方向が出されている。つまり責任局の役割を重視する立場で報告書がまとめられている。

改善提案としては、大きなものだけ取りあげれば、申立処理期間の短縮を最優先すべきこと、責任局メンバーたる弁護士への懲戒申立に対する手続きを明確にすること、そして必ずしも明確ではない申立受理の手続を明文化することなどが挙げられている。

公聴会を経て、1999年11月に改善提案を再度提出した^[2]。ここでは、懲戒以外の手続の導入と整備、統合された申立受付制度（Central Intake System、以下統合受付制度）、刑事の被害者救済システムに類似する依頼人救済システムが提案されている。最後のものはすでに州法律家協会が同年6月に別途提案していたものである。

懲戒以外の手続とは、懲戒に至らないような軽微な違反に対しての手続を定めることである。次の統合申立受付システムとあわせて、申し立てられた内容に応じて、懲戒手続きに進むか、紛争解決援助システムに進むか、弁護士リハビリテーション制度に進むかの道筋をつけるようにする。この提案は後に州最高裁によって採用されることになる。

これらに加えて、州最高裁が行政官人事の権限を持つ一方で、責任局がその人事評価を毎年州最高裁に提出できるようにすること、責任局地区委員会へのボランティアでの参加を増化させること、そしてこの制度に関する調査官、訟務官、審判員へのオリエンテーションとトレーニングを強化することを提案している。また、懲戒内容も豊富にすること、つまり各種の再教育システムや経営監査、条件付業務継続許可などを懲戒内容に加えることによって、非行弁護士の実状に応じた懲戒がなされるような提案がされている^[3]。

* 1 State Bar Of Wisconsin BAPR Study Committee, RECOMMENDATIONS REGARDING THE STRUCTURE OF THE DISCIPLINARY SYSTEM, September 10, 1999.

* 2 State Bar Of Wisconsin BAPR Structure Committee, RECOMMENDATIONS FOR CHANGES IN THE LAWYER REGULATORY SYSTEM, November, 1999.

* 3 約8時間に及んだ公聴会では、本文で触れた全米法曹協会、州法曹協会の他に、責任局、州内の二つのロースクール、関係の専門家の意見も聴取した。また、一般参加者も意見を述べる機会が設けられた。

3-3-3. 州最高裁の制度変更決定

意見募集を終え、州最高裁は、2000年1月20日に再度の公開行政運営会議を開催した。2月には新しい責任局メンバーかを、代行という形であれ、選出し、新制度へ向けての体制を整えた。ここからさらに関係機関の検討を踏まえ、5月22日に新制度の提案がなされた。この新制度案についてさらに公開の意見聴取を募集し、9月に再び公聴会を開く予定とした。その新提案には、州法律家協会が提案していた統合受付制度も、責任局行政官代行の州最高裁に対する請願(Petition)という形で取り入れられている。これは懲戒制度とは別に独立したものとして取り扱われることとなった^[1]。

州最高裁は8月3日に、それまでマーティン氏が代行として努めていた責任局行政官の後任としてキース・セレン(Keith Sellen)氏を任命した。セレン氏は合衆国陸軍法務将官を経験した人物で、同職を退官後もウィスコンシン州外で活躍していたことから、これまでの事態の展開に関しておらず、新しい行政官として適任とされたのだと考えられる^[2]。

9月13日には予定通り、公聴会が開かれ、大きな対立もなく終了、9月25日には5月に提案された新制度案が10月から施行されることが最高裁より発表された。こうして1年半にわたって検討されてきた懲戒制度改革が完了することとなったのである。

* 1 State Of Wisconsin Supreme Court, Supreme Court Order 00-06, April 26th, 2000. State Bar of Wisconsin, Supreme Court Creates New Lawyer Discipline System, WISBAR State Bar of Wisconsin News Center, June 1, 2000 (<http://www.wisbar.org/newscenter/feature/2000/0601.html>).

* 2 State Bar of Wisconsin, Court appoints Keith L. Sellen Office of Lawyer Regulation director, WISBAR State Bar of Wisconsin News Center, June 1, 2000 (<http://www.wisbar.org/newscenter/feature/2000/0807.html>)

4. 新統制システム

4-1. 新統制システムの概要

本稿の最初でふれた責任局を中心とする懲戒システムに代わる新制度の概要^[1]は次の通りである。

責任局を廃止し、代わりに法曹規律部(Office of Lawyer Regulation)を設け、部長は州最高裁が常勤として任用する。法曹規律部は、申立事案を選択し、調査し、訴追する。

行政監督局(Board of Administrative Oversight)が新設される。この行政監督局は12人で構成され、うち8人が法曹資格者、4人が非法曹資格者で、州最高裁によって任命される。年間に4回から6回の会合を持ち制度運用の公平さや効率性を検討し、制度改善の提案を行うことを業務とする。下記の地区調査委員会の活動についても3年後をめどにその制度運用

について検討し、報告書を州最高裁に提出することとなっている。

地区調査委員会 (District Investigative Committees) は州内に16組織され、それぞれの委員会の3分の1が非法曹資格者とする。調査は90日以内に終えるものとし、委員は公式のオリエンテーションを受け、提供されるガイドラインにしたがって、統一した基準で活動するようになる。

予備審理委員会 (Preliminary Review Committee) が新設され、州最高裁に任命される8人の法曹資格者と4人の非法曹資格者で構成され、そのうち6人で構成される会議を年に4回から6回開催し、法曹規律部から提出された調査結果を検討し、州最高裁の懲戒手続きに乗せるかどうか、すなわち起訴するかどうかを決定する。

審判員 (Referee) の役割は従前のおりであり、州最高裁によって任命された弁護士あるいは予備判事が審理を担当し、州最高裁に対してしかるべき懲戒処分を答申し、軽微な譴責処分についてはそれを行う。

これらとあわせて統合受付制度の導入も行われた。また、法曹規律制度に直接かかわっている法曹資格者に対する申立を処理するための特別委員会 (Special Panel) と特別予備審査委員会 (Special Preliminary Review Panel) が新設された。

新制度の特に組織面における改革点は、「責任局—行政事務所」体制を、懲戒申立に関り申立、調査、訴追を担当する「州最高裁—予備審理委員会・法曹規律部」と組織運営に関する「州最高裁—行政監督部」の二つの系統にわけた点にある。責任局行政官が州最高裁と一定の独立権限を有する責任局という二つの上位機関の間の権限争いで混乱していたことを考えれば妥当な線の改革といえよう。このことにより、予備審理委員会が独立してその職務を遂行するかぎり、懲戒権限を最終的に有する最高裁が訴追業務の監督をするという組織的な矛盾は回避されることになった。一連の騒動の発端となった懲戒手続きのうちの訴追業務と行政監督との整理が制度的になされたことになる。

* 1 本制度の概要につき、(Wisconsin) Supreme Court Rules Chapter 21 and 22.この州最高裁規則の二つの章は制度改革に伴い大幅に書き直された。

4-2. 新統制システムの運用状況

では、この新制度の運用状況について、制度運用の1年めの2000-2001年年度活動報告書^[1]から特徴的な動きを拾ってみよう。

予備審理委員会は2000年11月に、行政監督局は同年12月に組織されることになった。予備審理委員会は11件の訴追事案について訴追の是非を検討した。申立人がその再検討を請求した、51件の法曹規律部長がなした申立却下決定について、その是非を再検討した。

行政監督局は、2002年度の予算決定、3年後に報告書を提出することになっている「地区

調査委員会検討小委員会」の任命、「優先課題と規則検討小委員会」の任命をしている。また、改正されたばかりではあるが、弁護士懲戒に関する州最高裁規則についての検討も開始している。

地区調査委員会の調査に関する活動自体は大きく変わってはいないが、各地区調査委員会委員長が一同に集る会合を持ち、新制度の下での協力体制について確認しあっている。また、調査委員のオリエンテーションやトレーニングもよりインタラクティブな形態に改められ、年を通して州内全域で展開されている。

特別委員会は2001年の1月と5月の2回開かれ、22件の申立事案を扱った。これらの結論はまだ出ていないようである。

さて、懲戒自体にかかわっては、懲戒代替プログラム (Alternatives to Discipline Program) が設けられた。この制度には、調停、弁護士費用紛争仲裁、弁護士事務所経営援助プログラム、アルコール薬物中毒評価治療プログラム、心理的評価治療プログラム、医療的評価治療プログラム、継続的法律教育、倫理学校、州間専門家責任試験などが挙げられている。この中には従前の制度のもとでも懲戒制度と連動して運用されていたものもあるが、総合された制度として懲戒制度とあわせて運用されることになり、より効果的な運用が可能になったとされる。初年度には27件の事案が懲戒代替プログラムに送られている^[2]。

統合受付制度は2001年1月から運用が開始され、従前は書面によるのみ受けられていた申立を電話による口頭でも受け付けることになった。運用開始から年度末の6月までの半年間で約1200件の相談と申立がなされた。年度全体では受付件数は1951件であり、前年度比で28%、対過去8年平均比37%の増加であることは特筆に値する。

統合受付制度はこのうち約1000件を処理し、そのうち150件が公式の調査に進んだ。4件が他の機関に回送され、この段階から3件が直接懲戒代替プログラムに回された。さらに57件については軽微な紛争事例であり、この統合受付制度の段階で解決した。

相談・申立件数が増えているとはいえ、結論が出るまでの平均期間はほぼ従前どおりとなっている。また、懲戒にいたった件数自体もほぼ変化はない。公開の懲戒処分を受けたのは37件、法曹規律部や審判員が被申立人との合意により発した譴責処分が7件である。非公開譴責処分は10件であり、前年度から大幅に減少している。ただし、これは従前の制度ではこの非公開譴責処分に該当すると思われる27件の事案が懲戒代替プログラムに回されたことによる^[3]。

* 1 The Board of Administrative Oversight & Office of Lawyer Regulation, OLR Annual Report: Fiscal Year 2000-2001 Regulating The Legal Profession, WISCONSIN LAWYER Vol. 74, No. 12, December 2001. 合衆国の会計年度は7月始まりが通常であるので、この報告書も2000年7月から2001年6月までの活動をカバーするものとなっている。

- * 2 この中には懲戒を中心とする法曹規律制度を介さずに処理されている事案もある。
- * 3 従前の制度にあった被申立人に対する注意付申立却下処分は新制度の下では存在しない。

5. 政治過程としての法曹統制改革

州の法曹統制システムの改革はそのきっかけとなった責任局内部での組織的軋轢の発生からみれば約5年間、直接のきっかけとなった最高裁判所裁判官選挙からみても約1年半でその結論を見ることになった。

州法律家協会の一部が責任局内部で特に被申立人の弁明書を申立人に開示する制度を例外化することがきっかけとなったわけであるが、その背景として、弁護士が一般的に責任局からの「親展」を受取ることに過剰に恐怖心を覚えていたことがある。これは申立があった旨の連絡の文書なのであるが、一定期間内に弁明書を責任局に送る必要があったのであるが、パニックになった弁護士がその弁明書を送りそこないそれ自体がさらに懲戒対象となる冗談のような事例が実際に存在したのである。

依頼人が敗訴した場合、その欲求不満はどこか外部に向けられることが少なくない。つまりこの心理的な「名指し」プロセスで、「非難」されるのは訴訟の相手方や裁判官、当事者外の訴訟関係者（証人など）にかぎらず、自分の代理人や弁護人であった弁護士にも向けられることが少なくない。

したがって、弁明書の被申立人に対する開示を制限することは弁護士にとってはこの懲戒手続の衝撃をやわらげることになるし、また実際の懲戒手続きにおいて申立人への情報開示が不十分となることから申立人に不利に働くであろうことは容易に想定できる。州法律家協会の一部勢力が、手続における弁護士側の利益を増大させる方向を示し、それを止めた最高裁長官を中心とする裁判官グループと責任局行政官が潜在的申立人である一般公衆の利益を体現していたといえるだろう。

この利益対立は、1999年4月の最高裁判所選挙を前後して、大きく変わることになる。選挙で圧勝したことによりアブラハムソン最高裁長官は最高裁裁判官内部での叛乱の試みを押え込めることになったが、その一連の過程はいわばエリートたる法曹内部での権力争いとして、責任局での不正の匂いととも、世間に受取られることになるわけである。ここで州最高裁は「外部」の正当性を調達しようとする。このことで失われた制度の信頼を回復するというのを公の目標とし、全米法律家協会の調査と勧告を依頼するのである。また、「公開」の公聴会を数度にわたり開催したことは、公衆の信頼を回復するために有効な手段であった。

全米法律家協会の提案は、州法律家協会から強い批判をあげる。ここで、州法律家協会の対抗軸は州最高裁判所から全米法律家協会へとシフトしたと考えられる。20年以上の歴史を持つ州独自の懲戒手続きをいわば破壊し、州法律家協会会員たる開業弁護士の懲戒への関与

を無とするような提案に直面し、抵抗を示した。

最終的に取りまとめられた新制度は、全米法律家協会の勧告を一部取り入れつつも、開業弁護士が懲戒過程に関与する仕組みを大きく残したし、また州最高裁にとっても人事・行政にかかわる権限を明確にするものであった。この点では合意に至る過程で明示暗示の取引が為された結果ではないかと推測される。

他方で、公衆からの信頼回復という点では、継続的に「公開」公聴会を最高裁は開催し、その信頼回復に努めた。この信頼を損ったままであれば、最高裁判所だけでなく、州法律家協会が不利益を被ることになるのであるから、新制度の概要について大枠で合意ができたのはごく自然な流れであっただろう。

こうして、制度改革の動きを概観してきたわけであるが、この政治過程の基調をなすものが、民主主義制度であることを忘れてはならないであろう。わが国には存在しないが裁判官の公選制度が制度改革のきっかけとなっているし、懲戒制度に関する各種部局や委員会に非弁護士メンバーが含まれていることはまさに公衆に対するアカウントビリティ^[1]を確保するための制度である。選挙という形で直接的に確認されるだけでなく、ある意味目に見えない公衆の支持を確保することが、裁判官を含む法曹全体にとっての利益となっている。

この新制度自体の運用の評価はまだ運用開始後2年目であり、しばらく時間がかかるであろう。相談や申し立て件数の増加も社会的注目を集めた改革過程による宣伝の効果ということが言えるかもしれない。他方で懲戒件数が増えているわけではないことは、懲戒に至るとされる弁護士の非行の判断基準が変わっているわけではないことを示唆している。なまじ件数が増えることが望ましいわけではないが、専門家としての弁護士の従うべき、高度な倫理コードが変わったわけではないのである。個々の申し立てされた弁護士にとっては、責任局にかわり、法曹規律部からの手紙が来るようになっただけである。したがって、この新制度の運用が年を重ねるにつれ、弁護士側からの不満が再び頭をもたげる可能性がないわけではない。

現実に依頼人の満足を確保するためには、弁護士に対する不満を上手に導く制度設計が求められているといえよう。この不満は必ずしも弁護士の不正や倫理コード違反に原因があるといえないからである。その点で、懲戒代替プログラムの導入と共に「電話」という合衆国ではきわめてポピュラーなコミュニケーション手段を用いての相談ができるようになったのは、公衆の利益にそくした改革であった。もちろん従前の制度でも電話による相談は受付けていたのであるが、受付の専任スタッフが統合受付制度として配置されたというのは、公衆の利益という点から望ましい結果であったといえよう。

わが国においても司法改革が進行しつつあり、そこでは「市民に開かれた」司法というスローガンが大々的に掲げられている。これは公的空間としての司法システムを再建するという目標であるが、「市民」のアクセスを改善するための人的配置は必ずしも十分ではない。法

曹の人数ということでは日本と大差のないウィスコンシン州においてすら、その統制システムのために用いられる費用は極めて大きいのである。2001-2年度の予算規模は、210万2700米ドル、日本円で2億7965万9100円（1米ドル=133円で換算）である。この予算を法曹がすべて支払っているのだが、その額は一人当たり124ドル78セントとなる。この予算は最高裁判所予算に組み込まれ、法曹統制システム全体の運用に当てられるものであるが、この中にはボランティアとして実費しか受取れない非常勤の各種委員の給与は含まれないのである。これを考えれば、民主主義を維持するための費用が決して小さくないことがよくわかる。わが国の司法改革が真に「市民に開かれる」ためには大胆な予算措置が必要となるであろうが、その点での検討は別項の課題としたい。

* 1 近時この用語は「説明責任」として用いられるが、本来的には単なる「説明」という責任を越えて相手方のそれなりの「納得」を調達するまでの責任という意味を含んでいる。したがって本稿では原語のカタカナ表記を取ることとする。