

第2 弁護士自治の課題

1 弁護士自治の維持・強化

(1) 弁護士自治の意義

弁護士自治の意義は、弁護士の資格審査や弁護士の懲戒を弁護士の団体のみが行い、それ以外の弁護士の職務活動や規律についても、裁判所、検察庁又は行政庁の監督に服せしめないことである。弁護士自治の内容として理論上、①弁護士会による弁護士資格試験の実施、②弁護士会による弁護士養成、③弁護士会による弁護士資格の付与、④弁護士会による弁護士に対する指導・監督、懲戒、⑤弁護士会に対する強制加入が挙げられる。現行弁護士法は③ないし⑤をほぼ採用している。

弁護士自治は、基本的人権の擁護と社会正義の実現のための弁護活動を十全ならしめるためには国家権力と対峙できなければならないため、裁判所を含めた国家機関による監督を排除するために認められたものである。

弁護士会の役割の観点からすると、弁護士会には弁護士自治による自己規制機能が求められる。また、弁護士会はその利益代表機能に加えて、今日人権擁護のための意見表明や諸活動を行う人権擁護機能を有しているといえる。

(2) 弁護士自治の歴史

我が国における弁護士自治は、戦前において、正当な弁護活動が制限され、国民の人権擁護が十分になされなかった経験に基づき、日本国憲法の下、人権擁護を十全なものとするために、弁護士法により認められたものである。

このような歴史的経緯に加え、法曹一元が実現していない日本においては、裁判所が官僚化（行政官化）するおそれがあり、裁判所に弁護士をコントロールさせるのは不適切であるとの判断から、我が国における弁護士自治は、諸外国に比して、より完全な国家権力からの独立性が確保されている。個々の弁護士が日常業務において弁護士自治を意識する場面は少ないが、基本的人権の擁護者としての弁護士の役割と、弁護士自治がそのために認められていることは常に心に留めておくべきである。

かかる弁護士自治は、絶えず他の国家機関等と緊張関係にあったし、現在も同じ状況である。過去の大きな案件を取り上げるだけでも、臨時司法制度調査会意見書、東大裁判と弁護士懲戒事案、弁護人抜き裁判特例法案、外国弁護士への監督権を日弁連が持つかが問題になったことなど、弁護士自治は幾多の試練を経ている。この間、弁護士が弁護士自治は必ず堅持するという強い意志を持ってきたからこそ、現在まで弁護士自治制度が存続できたのである。我々弁護士は、今一度、人権擁護のためには弁護士自治が必要であるという原点に立ち戻って、弁護士自治の意義を再認識しなければならない。

(3) 弁護士自治をめぐる問題点

弁護士自治は現在次のような問題を抱えているといえる。

第1に、近時頻発する弁護士による不祥事であるが、重大な不祥事が多発しており弁護士会による綱紀懲戒制度が機能不全に陥っているとされるおそれが多大にあることである。弁護士数が増えれば懲戒件数も増加する、あるいは弁護士の経済的困窮が原因である等様々な言い分はあるが、弁護士及び弁護士会への市民の信頼が弁護士自治の前提である以上、言い分の是非は別として市民からの信頼を損なうわけにはいかない。弁護士自治に対する最も強烈な批判は、弁護士が身内だけで独善的な運用をしているというものである。そこで、弁護士及び弁護士会としては、客観的に公平で且つ透明性のある会務運営をする必要があるし、市民の意見に耳を傾けて制度運用を行うことが重要である。その意味で、2003（平成15）年6月の弁護士法改正における日弁連綱紀委員会の法定委員会化、綱紀委員会参与員の廃止と外部委員の導入、弁護士以外の者のみ

によって構成される綱紀審査会を日弁連に設置するなどの内容を柱とする制度改革は時宜を得たものであった。

第2に、弁護士自治が弁護士法により認められたものであり、法改正により剥奪されうることである。弁護士会による人権擁護活動を抑制するために法改正により弁護士自治を解消すると圧力をかけられるおそれは常に存するのである。たしかに日本国憲法77条1項では、弁護士に関する事項については最高裁判所規則で定める旨規定しているところ、実際には弁護士自治は弁護士法により明示的に認められている。しかしながら、弁護士法で弁護士自治を定めることは憲法に違反しないのみならず、憲法の定める人権擁護のためには弁護士自治を憲法が要請していると解すべきであり、弁護士自治を奪うことは憲法の趣旨に反するのである。

第3に、弁護士人口が増加し、弁護士自治の意義を理解しない弁護士が増えれば、弁護士自治は危機に瀕する。つまり、弁護士自治を権利ではなく一種の規制であると理解してしまうと弁護士自治を廃止することに躊躇がなくなり、むしろ積極的になることもあろう。弁護士自治は弁護士が長年かけて勝ちとったいわば権利であり、弁護士自身が油断すれば、瞬く間に弁護士自治は失われるおそれが存するのである。

第4に、弁護士会が集団的自衛権違憲論、死刑廃止論等自らの見解を強く表明することにより、多く居るであろう反対意見の弁護士の弁護士会活動への参加意欲は減退していくことになる。弁護士会は人権擁護機能を有しており意見表明を含めて人権擁護のための諸活動を行うが、他方で強制加入団体であることから、反対意見の弁護士も弁護士会に所属せざるをえない。弁護士会の人権擁護活動といっても人権と人権が衝突する場面もあることから、弁護士会の活動や見解に対する反対意見はあつて当然のことである。更にいえば、そもそも人権保障の背景思想には反対意見の尊重があるといえる。かかる認識の下に、今こそ反対意見を尊重して弁護士会内で多様な見解が自由な雰囲気の中で語られるべきであり、今後反対意見又は少数意見を尊重するような工夫ができないか検討されるべきである。

(4) 弁護士自治の強化

現在弁護士人口が飛躍的に増大しており、過当競争により弁護士の収入が減少するのに伴い、市民に弁護士は依頼者ではなく弁護士自らの利益を図っているとの認識が一般的に浸透したときに、弁護士自治は危機に瀕するであろう。すなわち、自己の利益の擁護しか考えていない弁護士に自己規制を求めることは出来ないとされかねない。そうすると、英国の法律サービス委員会（Legal Services Board）が法律専門職の監督を行うとされたのと同様に、弁護士会の持つ利益代表機能と自己規制機能を分離すべきであると主張されるおそれがある。また、弁護士自体からも、弁護士人口の増加に伴う弁護士業の商業化や綱紀・懲戒事案の増加に伴う負担の増加により、弁護士自治の意義に疑問が呈される可能性がある。

我々弁護士は、そもそも基本的人権の擁護者という公益性の高い職責を担っていることから弁護士自治が認められたことに想いを致すべきである。そして戦前様々な人権抑圧がなされたことや、第二次世界大戦時には、軍部の専制を阻止できずに国家国民を挙げて戦争遂行体制を築いたという我が国の歴史に鑑みると、人権擁護のために弁護士自治が必要であることは、弁護士法制定当時も現在においても全く変わることがない。

例えば、中央官庁が多大な権限と重要な情報を持っていることや、秩序を好む国民性から少数者を排除しやすい土壌があることや全員一致を指向すること、また上位者に対しては従順であるべきという一般的な価値観は何ら変わっていない。さらに言えば、超巨大企業の出現等、国家以外に社会的影響力をもった強大な組織・団体が出現していることから、弱者救済の必要性は高まっているといえる。弁護士自治があるからこそ弁護士は人権擁護活動をやりきることができるのである。日本においては和をもって尊しとする精神が大切な価値観であるとされるが、それは同時に和（秩序）を乱した者は罰すべきという「喧嘩両成敗」のような判断に陥る危険がある。弁護士自治は、社会的弱者や少数者の人権擁護のために、更に言えば依頼者の権利擁護や社会正義の実現に弁護士が全力で取り組むために必要な安全弁なのである。裁判所を中心とした法

曹一元が実現する可能性が極めて低い以上、弁護士自治を堅持しなければ人権保障は危うい。弁護士自治をめぐる問題点は克服しなければならず、むしろ弁護士会は弁護士自治をよく機能させていると評価されるようであればならない。そのためには、弁護士自治の担い手である弁護士会や弁護士において、基本的人権を擁護しているという自負心を持ち続け、また弁護士が自らの私益ではなく広く公の利益を図る職責を担っていることと自覚することが肝要である。

2 弁護士不祥事に対する弁護士会の対応

(1) 現状

ア 2011（平成23）年ころからテレビ・新聞等で、①預り金や仮処分保証金名目で預かった4億7000万円を着服したとして、業務上横領や詐欺罪で有罪判決の出た福岡県弁護士会々員のことや、②依頼者からの預り金等を着服して、その被害総額が9億円を超えた岡山弁護士会々員、さらには③成年後見人の地位を利用して4200万円を横領した東弁元副会長等々、弁護士不祥事に関して多数の報道がなされた。

イ これら新聞等のマスコミからは、「（市民からの苦情・相談が少なからず弁護士会に寄せられていたのだから）弁護士会がもっと早く動いていれば、こんなに被害が広がらなかった」「弁護士会は身内に甘い」等の批判がなされた。

ウ その後も、弁護士不祥事は容易に改善されることなく、最近のマスコミ報道を見ても、同様の弁護士不祥事は決して減少していないようである。

エ かような多くの弁護士不祥事という事実を前にしては、「弁護士の仕事は、非常に信頼の高い仕事だ」「弁護士は信用できる」という評価に値しなくなったといわざるを得ない。

(2) 問題の所在

ア 弁護士の預り金に関する業務上横領・詐欺事案は、当該依頼者のみならず、社会の弁護士に対する信頼を揺るがす背信的行為であり、ひいては「弁護士自治」に深刻な打撃を与えかねない重大な問題である。

もとより、依頼者の事件処理における預り金の適正管理は、弁護士の職務において基本中の基本であり、弁護士は、これらを規定する弁護士職務基本規程を遵守し、弁護士の社会的使命と責任を自覚しなければならないことは当然のことである。

イ 他方、弁護士会の「市民窓口」には、市民からの種々の苦情、相談等が寄せられているところ、それらの情報を有効かつ適切に活用できれば、会員の非行を探知する契機ともなり、早期に重大な不祥事案の芽を摘むことも可能となろう。

弁護士会としては、市民窓口寄せられる種々の苦情・相談等に関する情報について、市民窓口と執行部とで適切に共有する等の工夫をし、会員の不祥事防止の観点から市民窓口（委員会）の強化を図っていかねなければならない。

ウ 但し、弁護士不祥事防止の観点からの市民窓口（委員会）の強化といっても、全国的な視点で各弁護士会の活動を見るならば、常時市民窓口として活動し、年間1,000件を超える市民からの苦情・相談を受付けている東京三会や大阪弁護士会等の大規模会と、月に数件の苦情を弁護士会事務局や理事者が受付ける小規模会とでは、できうる範囲に、自ずと差が生じるのはやむをえないことである。

(3) 日弁連の不祥事対策（第1次提言）

ア 2012（平成24）年10月、日弁連では、「市民窓口及び紛議調停に関するワーキンググループ」内に、弁護士不祥事対策検討プロジェクトチームを設置し、不祥事対策に本格的に取り組んだ。そして、同プロジェクトチームは、集中的な検討を行い、2013（平成25）年1月に「不祥事の根絶をめざして-市民窓口機能強化等の提言-」（以下「第1次提言」という）を取りまとめ、日弁連に報告した。

イ 第1次提言では、ア非行を探知する方策として、市民窓口における情報の積極的活用（①苦情情報の分類・整理、②役員への報告、③複数回の苦情があった場合の通知）、市民窓口の機能強化（①担当者向けマニュアルの作成、②担当者の研修・意見交換会等）、紛議調停における情報の活用、（イ）非行による被害拡大を防止する方策として、弁護士会懲戒請求手続の整備（会長の判断で立件できる専決処分的な扱いを認める）、事前公表制度の適時の運用、（ウ）非行の発生自体を阻止する方策として、預り金管理規程の制定、弁護士相談窓口の整備（うつ病をはじめとするメンタルヘルスの対策を講じるとともに、公私の悩み事の相談の窓口を設け、その機能強化を図ること）、会員に対する研修制度の強化を求めた。

ウ その後、同プロジェクトチームが提言、立案した「預り金等の取扱いに関する規程」は全国の弁護士会、日弁連関連委員会の意見照会を経て、2013（平成25）年5月の日弁連総会で可決され、同年8月1日に施行された。

またこれに伴い、2013（平成25）年6月に上記規程に関する解説書が発刊された。

エ それにもかかわらず、弁護士会の規模に関わりなく弁護士の非行は後を絶たず、マスコミをはじめとする世論は、弁護士に対して厳しい自己規律と弁護士会による非行防止策の早急な実施を強く求めた。

（4）日弁連の不祥事対策（第2次提言）

ア 2013（平成25）年6月、上記プロジェクトチームの後継組織として、弁護士不祥事の根絶のための総合的な施策の立案等を目的とする「弁護士職務の適正化に関する委員会」が発足し、非行の原因はどこにあったか、効果的な非行防止策はどのようにすべきか等について、ハイピッチながら充実した審議を行った。

その結果、2013（平成25）年12月に、「不祥事の根絶をめざして・その2に弁護士への信頼確保のための非行防止策の提言」（以下「第2次提言」という）を取りまとめ、日弁連に報告した。

イ 第2次提言では、①最近における弁護士の重大非行について、その非行がどのような経緯・原因で発生したのか？当該非行の背景事情は何か？弁護士会に非行防止策の不備があったか？を検討したうえで、②重大非行の再発を阻止するために日弁連を含む弁護士会は何をすべきか？③不本意にも、重大な非行が発生した時に弁護士会はどのように行動すべきか？④非行による被害者に対して弁護士会は何をすべきか？ということに検討を加えた。

ウ 重大非行の発生原因については、必ずしも統一的な見解がもたらされたものではないが、

ア 一時的に使込みをしても、別件の弁護士報酬で穴埋めができるという規範意識の薄弱化

イ 資金繰りを含む法律事務所のマネジメントに周到な計画性がなく、また、いつまでも元気に仕事ができるとの幻想を持ち、リタイヤの時期や方法を真摯に考えず、事務所のマネジメントや人生設計ができていないこと

ウ 事件処理の懈怠や過誤について、小さな嘘についてその場しのぎをし、やがて大きな嘘をつかざるをえなくなった

エ ストレスからの精神疾患にかかりながらも、メンタルヘルスを疎かにし、また他人に弱みを見せたがらない

という原因ないし背景事情がうかがわれた。

エ かような検討を前提に、まず非行の覚知について

ア 弁護士の職務を行う過程で知り得た他の弁護士の非行情報の通報制度も検討したが、現時点では通報義務を明文で規定するまでのコンセンサスは得られていないとして、採用されるには至らなかった。

イ 会費滞納者の中には、何らかの非行が背景になっている場合があるので、会費滞納情報を弁護士会役員が共通に知っておく必要があること。

が確認された。

オ 非行防止策について

ア 市民窓口に対して相当数の苦情が寄せられている多重苦情対象弁護士について、弁護士会による特別の指導・監督権の行使が問題になった。

弁護士会の指導・監督がどこまで許されるかについては弁護士の「職務の独立性」との関係が問題になるところであるが、少なくとも、苦情の対象となった法律事務の方法等について、弁護士会の会長又はその授權を受けた者が適切なアドバイス（助言）を行うこと、アドバイスを受けた後に実際にとった措置を弁護士会に報告させることは可能であり、このような指導・監督方法は許されるものと思料した。

イ 次に、弁護士会として、相談相手がおらず孤立化して非行に陥る会員に対して非行防止策として相談窓口を強化すべきであることが議論された。

業務や人間関係に関わる「会員サポート窓口」、新人に対するチューター制度、さらにはストレスから精神を病んだ者に対するメンタルヘルスも重要であり、かような相談窓口の強化は全国展開する必要があることが確認された。

ウ さらに、資金繰りを含む事務所経営や人生設計・将来設計に関するマネジメント研修は、事務所として攻勢に出る場合だけでなく、逆境に陥った時の身の処し方、即ち非行防止策としてのマネジメント研修の積極的導入が図られるべきであることが確認された。

カ 重大非行に対する弁護士会の対応

ア まず、重大非行が発生した場合に、弁護士会として、どのような基準で調査委員会を組成し、どのような調査をすべきかについて検討したが、①多数の被害者を出す等非行の被害が大きいこと、②弁護士会の懲戒手続を待っていたのでは混乱が解消できないこと、③弁護士会に何らかのガバナンス上の問題があることが要件になること、即ち、調査委員会による調査の目的は、非行の事実認定ではなく、非行の原因と弁護士会のガバナンスに関する検討を行い弁護士会による再発防止策を策定することである。

したがって、以上の点を十二分に検討したうえで調査委員会を設置すべきであり、元裁判官・検察官や大学教授等の第三者委員は必ずしも必須なものではないと考えられる。

イ 次に、被害者側からの弁護士会に対する指導・監督義務違反による損害賠償請求は避けられないものとして、弁護士会は責任追及された場合の備えをしておくべきである。具体的には弁護士会の責任追及がなされた事案の検討、弁護士会内部の指導監督体制のチェックと不備の解消などが要請される。

ウ 第1次提言でも指摘したところであるが、迅速な懲戒権の発動は必要であり、また適時に懲戒請求の事前公表がなされる等その運用の適正化が図られるべきである。

エ 弁護士会は、被害の救済あるいは弁護士会への責任追及等利害得失を総合的に判断して、非行を働いた弁護士の刑事告発、滞納した会費請求権を原因とした破産申立の可否を検討すべきである。

オ 被害救済策として、被害者説明会が考えられるが、弁護士会が主催することは当該非行弁護士との一体性を示しがちとなるので回避すべきであろう。

有志が組織した被害者救済弁護士団を紹介するのにとどめるべきである

カ また、弁護士会の被害者救済策として、その経済的損失を如何に填補するかという点については、アメリカの救済基金制度や弁護士会損害賠償保険はじめその方策の検討が必要であることが確認された。

(5) 第2次提言を受けての日弁連の活動

日弁連は、上記第2次提言を受け、「弁護士職務の適正化に関する委員会」を中心に、以下のような活動を行っている。

ア 懲戒手続運用等に関する全国連絡協議会

全国から単位会の役員・担当者を集め2014（平成26）年8月27日に第1回、2015（平成27）年8月5日に第2回、2016（平成28）年8月3日に第3回、2017（平成29）年8月4日に第4回の「懲戒手続運用等に関する全国連絡協議会」を開催し（第3回・第4回は「市民窓口及び紛議調停制度に関する全国連絡協議会」と同日開催）、

会請求や事前公表制度について経験交流をするとともに弁護士成年後見人の不祥事対策についての質疑応答を行った。第1回～第4回とも3時間に亘る会議であったが、非常に好評であった。

イ メンタルヘルスと会員サポート制度

ア 2015（平成27）年10月からメンタルヘルス相談事業がスタートした。

2014（平成26）年12月の「弁護士職務の適正化に関する全国連絡協議会」で全国の単位会から集めたアンケートを前提に、忌憚のない意見交換をした結果、日弁連が事業主体としてメンタルヘルス相談事業を始めることになったものである。

また、この相談事業に先立ち、職務適正化委員会・男女共同参画対策本部・貧困対策本部が共同で、メンタル・ガイダンスブックを発行した。

イ さらに、会員の職務又は業務に関して生じた問題についてサポート相談員が寄添い相談に応じ、非行防止に寄与する「会員サポート窓口」が本年10月からスタートした。会員の相談窓口としての「会員サポート窓口」制度については、全国単位会からアンケートをとったうえで、2014（平成26）・2015（平成27）年度の「弁護士職務の適正化に関する全国連絡協議会」で、どこが主体となり、どのような制度として会員サポートを立上げ運営して行ったらよいかについて討議し、準備を重ね、日弁連が主体となってスタートしたものである。

ウ マネジメント研修と不祥事防止マニュアル

不祥事を起こす者の中に、資金繰りを含む法律事務所のマネジメントに周到的な計画性がなく、また、いつまでも元気に仕事ができるという幻想をもって、リタイアの時期や方法を真摯に考えず、事務所のマネジメントや人生設計ができていない者が目立つことから、高齢になって経済的困窮に陥り不祥事に走ることはないように早期にライフプランを立て、ハッピーリタイアメントを迎えるために必要な取組について検討し、研修あるいはガイドブックを作成していく予定である。

なお、職務適正化委員会では各弁護士会の研修等に役立ててもらうため、会員への意識喚起のための情報提供である「不祥事防止マニュアル」を作成し、2016（平成28）年7月以後、順次全国の単位会を通じ全会員に配布をし、現在、「補訂版」の出版を準備している。

エ 依頼者見舞金制度

弁護士業務に伴い、横領・詐欺その他の故意による財産犯的な行為が行われ、それにより被害を被った依頼者及び依頼者に準ずる者がいた場合、これに対し、日弁連が一定の基準・要件に基づきつつ裁量的に一定の金員の給付を行うことにより、被害者が受けた精神的・財産的打撃を緩和し、もって弁護士及び弁護士会に対する市民の信頼を維持し、弁護士制度の健全な維持・発展を図ろうとする制度が依頼者見舞金制度であり、日弁連理事会で議論をし、全国各単位会に意見照会をしたうえで、2017（平成29）年3月の臨時総会の審議を経て同年10月からスタートした。

依頼者見舞金制度の概要は次のとおりである。

ア 制度の目的

- ① 市民の信頼を維持し、弁護士制度の健全な発展に寄与することを目的とする。
- ② 弁護士の横領等により被害を被った依頼者の申請に基づき「見舞金」を給付する。
- ③ 被害者（依頼者又は準依頼者）に法的な請求権は生じない。

イ 給付の要件

- ① 対象被害者は自然人（依頼者又はこれに準ずる者）になる。
- ② 対象行為は、弁護士の職務又は業務に伴う業務上横領又はこれに準ずる行為。

ウ 給付の手続

- ① 対象被害者は、弁護士会を通じて日弁連に申請する。

- ② 日弁連の調査委員会が被害の発生と損害額を調査し、会長に報告。
- ③ 会長が調査委員会の報告等、諸般の事情を考慮して給付の有無と金額を決定する。
- ④ 対象被害者となり得る給付未申請者は、支給申告期間内に申請しなければならない。

エ 給付額

- ① 給付額は、調査委員会の報告に基づき、以下の額を上限に会長が裁量により決定する。
- ② 給付対象者1名あたりの上限額は500万円（最小被害額30万円）
- ③ 加害弁護士1名あたりに関して給付される上限額は2000万円）

オ 財源

一般会費を財源とする。

オ 市民窓口の機能強化と預り金管理会規

ア 市民窓口の機能強化及び非行端緒の発見については、「弁護士職務の適正化に関する全国連絡協議会」（2016〔平成28〕年からは「市民窓口及び紛議調停制度に関する全国連絡協議会」の名称に戻した）で情報交換と討議を行っている。特に、市民窓口における情報の集約と年度またぎの問題についても討議し、その成果を全国各弁護士会で共有している。

イ 2013（平成25）年8月に運用を開始した日弁連預り金管理規程については、運用から4年以上が経つ。

現行の預り金規程は、預り金口座の作成を義務付けているが、この義務を担保する方法については特段の規定がないので、①預り金口座であることの明示文字使用②所属弁護士会に対する預り口座の届出義務③所属弁護士会による預り金保管状況の調査などを内容とする改正案が日弁連理事会の審議、各弁護士会の意見照会を経て、2017（平成29）年3月の日弁連臨時総会で決議され、本年10月からスタートした。

カ 今後の対応

依頼者見舞金や預り金管理規程の改正は、当面の対応であり、預り金口座の内容の報告義務や、任意のカルパ制度の導入などについて、引続き検討していかなければならない。

「預り金」に対する規制について、必ず問題になるのが「弁護士職務の独立性」の議論であるが、「預り金」の問題は、依頼者から預った「預り金」をどのように使い、どのように保管するかというものであり、「弁護士職務の独立性」とは直接関係がないことに注意すべきであろう。

(6) 東弁の不祥事対策

ア 東弁では、市民窓口寄せられる年間約2,000件の苦情情報をデータ化し、苦情内容を分析するとともに、担当理事者が検討し、迅速な対応を可能にしている。

特に苦情情報は、①非弁提携弁護士対策本部へ情報提供されたり、②他会にはない市民窓口委員会調査チームによる調査等を含めた苦情情報の活用により弁護士の非行を防止している。

イ また、他会に比べ、メンタルヘルスをはじめ弁護士相談窓口は充実している。

ウ その他、2013（平成25）年から、綱紀・紛議調停、非弁提携弁護士対策本部、法律相談センター、高齢・障害者、業務改革及び市民窓口等弁護士不祥事関連委員会による意見交換会が不定期であるが催され、情報の共有化が図られるとともに、各担当理事者による情報交換会が月一度のペースで開かれ、弁護士不祥事に対応している。

3 ゲートキーパー問題

(1) マネー・ローンダリングとFATFによる勧告

マネー・ローンダリング（Money Laundering、「資金洗浄」）とは、違法な起源の収益の源泉を隠すことを意味しており、例えば、麻薬密売人が麻薬密売代金を偽名で開設した銀行口座に隠匿したり、いくつもの口座に転々と移動させて出所を分からなくしたりするような行為がその典型とされている。このような行為

を放置すると、犯罪収益が将来の犯罪活動に再び使われたりするおそれがあること等から、マネー・ローンダリングの防止が重要な課題となっている。

1989（平成元）年7月、アルシュ・サミットにおける合意により、金融活動作業部会（FATF）が設立され、FATFは1990（平成2）年4月にマネー・ローンダリング対策の国際基準ともいべき「40の勧告」を提言した。

「40の勧告」においては、麻薬新条約の早期批准やマネー・ローンダリングを取り締まるための国内法制の整備、顧客の本人確認及び疑わしい取引報告の金融機関への義務づけ等が提言されていた。

（2）FATFによる第3次「40の勧告」の制定

また、FATFは、犯罪技術が精巧に複合化してきたことに注目し、これまでの「40の勧告」の再検討を行い、2003（平成15）年6月、非金融業者（不動産業者、貴金属・宝石等取扱業者等）及び職業的専門家（法律家・会計士等）に対する適用を盛り込んだ、第3次「40の勧告」を制定した。

本勧告は、弁護士や会計士等の職業的専門家が金融取引の窓口（ゲートキーパー）となることに着目して、不動産の売買、依頼者の資産の管理、銀行預金等の口座の管理等の取引を実施する際に、顧客の本人確認義務及び記録の保存義務を負わせるとともに、これらの業務を行う際に、その資金が犯罪収益又はテロ関連であると疑わしい取引について金融監督機関（FIU）に報告する義務を負わせるものである。

日弁連は、本勧告が出される前に、ABA（アメリカ法曹協会）やCCBE（ヨーロッパ法曹協会）など海外の弁護士会と連携し、弁護士に対する適用に強く反対してきた。

このような反対運動の成果として、FATFは、職業的専門家については、守秘義務又は依頼者の秘密特権の対象となる状況に関連する情報が得られた場合には報告義務を負わないという例外を認めるとともに、守秘義務の対象についての判断は加盟国に委ね、さらに、疑わしい取引の報告先については、自主規制機関（弁護士の場合には弁護士会）に委ねることもできることを認めた。

なお、FATFは、2012（平成24）年2月、「40の勧告」とテロ資金対策である「8の特別勧告」を統合・整理した新たな「40の勧告」（第4次）をまとめている。

（3）日弁連の対応

日弁連は、かねてから、ゲートキーパー規制に対しては強く反対してきた。日弁連の理事会が承認した2003（平成15）年12月20日付意見書「ゲートキーパー制度に関する今後の日弁連の取り組みについて」は、「日弁連は、弁護士に対し依頼者の疑わしい取引・活動に関する報告義務を課す制度については、今後も、このような制度が市民の弁護士に対する信頼を損ね、司法制度の適正な運営を阻害しかねないという問題があることを広く市民に訴え、その制度化に強く反対する。」とする基本的姿勢を明らかにしていた。

ところが、政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は、2004（平成16）年12月10日、「テロの未然防止に関する行動計画」を決定し、その中で、「FATF勧告の完全実施に向けた取組み」が掲げられ、その実施についての法整備の必要性を検討することを定めた。

FATFの新「40の勧告」がテロ対策も含んでいたことから、上記行動計画は、FATF勧告の完全実施を掲げ、その結果、弁護士などの専門職を含む非金融機関に対する横並びの法規制がなされる可能性が極めて高まった。

（4）金融庁から警察庁へのFIUの移管と日弁連の対応

2005（平成17）年7月29日、国際テロ対策推進本部幹事会は、弁護士を含む法律専門家及び非金融機関に対する顧客の本人確認義務、取引記録の保存義務及び疑わしい取引の報告義務とその遵守のための制裁措置の導入について、単一の法律を制定する方針を決めた。

その後、同年11月17日、政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は、FATF勧告を実施するために必要となる法律の整備について、その法律案の作成を警察庁が行い、施行体制につき、疑わしい取引の報告先として、FIU（金融情報機関）として我が国において金融庁に設営されていた「特定金融情報室」を、組織・

人員ごと警察庁に移管すること、FATF勧告を実施するために必要となる法律を2006（平成18）年中に作成し、2007（平成19）年の通常国会に提出することを決定した。

この決定に対し、日弁連は、同年11月18日、「弁護士に対する『疑わしい取引』の報告義務の制度化に関する会長声明」を出し、「警察庁への報告制度は、弁護士・弁護士会の存立基盤である国家権力からの独立性を危うくし、弁護士・弁護士会に対する国民の信頼を損ねるものであり、弁護士制度の根幹をゆるがすものである。したがって、日弁連としては、今回の政府決定は到底容認できないものであり、国民各層の理解を得る努力をしつつ、諸外国の弁護士・弁護士会と連携し、反対運動を強力に展開していくことを決意する。」との決意を表明した。

これを受けて、全国の弁護士会において、ゲートキーパー問題に対する対策本部を設置して活動を行っている。東京弁護士会においても、2006（平成18）年1月15日にゲートキーパー立法阻止対策本部を設置して、国会議員への要請や広報等の活動を活発に展開してきた。

(5) 犯罪収益流通防止法案に対する弁護士会の対応と同法律の成立

警察庁は、金融機関、非金融機関（クレジットカード業、ファイナンス・リース業、宝石商・貴金属商、不動産業）、法律・会計等の専門家（公認会計士、行政書士、弁護士、司法書士、税理士）を対象として、テロ資金その他の犯罪収益の流通防止に関する施策の基本を定めること、義務対象事業者の義務を規定すること等により、テロ資金供与防止条約等を的確に実施し及び正当な社会経済活動が犯罪収益の流通に利用されることを防止することを目的とする「犯罪による収益の流通防止に関する法律案」を作成し、2007（平成19）年の第166回通常国会に提出することを計画していた。

その中には、弁護士も、本人確認、取引記録の保存及び疑わしい取引の届出の措置を講ずる責務を有することを定めるとともに、弁護士については、その措置の内容を、他の法律・会計等の専門家の例に準じて、日弁連の会則により定めること、弁護士による疑わしい取引の届出は日弁連に対して行うことなどが規定されようとしていた。

これに対して、日弁連では、本人確認及び取引記録の保存について会則を新設するとともに、疑わしい取引の届出の措置については、会則等で自主的に定めることについても強く反対することを表明した。

日弁連は、2007（平成19）年3月1日の臨時総会において、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」を可決して成立させ、同年7月1日から施行している。この規定は、弁護士職務基本規程の特別法として位置づけられ、違反した場合には懲戒処分も可能な内容となっている。

このような動きを受けて、政府は、「犯罪による収益の移転防止に関する法律案」の提出の段階において、弁護士を含む士業について、「疑わしい取引の報告義務」を課さないことにするとともに、弁護士についての本人確認義務及び記録保存義務については、特定事業者の例に準じて日弁連の会則で定めるところによることとされ、法律で直接規制されることは免れることになった。同法律は2007（平成19）年3月31日に成立した。弁護士等やそれ以外の特定事業者がとるべき各種の義務に係る部分は、2008（平成20）年4月1日から全面的に施行されている。

(6) FATFの対日審査とその後の情勢

第3次「40の勧告」についてのFATFの日本に対する相互審査が2008（平成20）年3月6日から同月21日まで実施され、その際に日弁連に対するヒアリングも実施された。

同年10月に公表された対日相互審査報告書において、弁護士を含む職業専門家については、勧告への不適合（NC、ノン・コンプライアント）という評価が下された。日弁連の「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」については、非対面取引について日弁連のガイダンスが不十分である、身元確認義務の除外範囲が不明確である、一定の金額以下の取引を除外しているなどが指摘され、2011（平成23）年10月までに改善措置をとることを求められた。

政府は、顧客管理措置について法改正を含む対策を検討し、2011（平成23）年3月11日、犯罪収益移転防止法改正案を閣議決定し、通常国会に提出した。

同改正案は、同年4月27日に成立し、同月28日に公布され、2013（平成25）年4月1日から施行されている。

(7) 日弁連による規程の全面改正と規則の制定

犯罪収益移転防止法は、弁護士の義務については、司法書士等の士業の例に準じて、日弁連の会則で定めることとされていることから、日弁連は、改正犯罪収益移転防止法の施行に向けて改正された省政令の内容を踏まえて、弁護士の日常業務への影響を考慮しつつ、日弁連が2007（平成19）年3月1日に自主的に制定（同年7月1日から施行）した「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」について改正の要否及びその内容について慎重に検討を重ねてきたが、2012（平成24）年12月8日の臨時総会において、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」の全部改正が決議されるとともに、同年12月20日の理事会において、「依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規則」が承認され、いずれも2013（平成25）年3月1日から施行されている。

(8) 日弁連による規程等の一部改正

第3次「40の勧告」についての相互審査について、政府は、その後もフォローアップを続けているが、特に顧客管理措置について不十分であるとして対策を求められている。

そのため、政府は、顧客管理方法に関する規定の整備等を内容とする犯罪収益移転防止法の改正案を、2014（平成26）年の通常国会に上程し、同法律は可決成立した。

日弁連は、犯罪収益移転防止法の上記改正や政省令の改正の内容を精査して、弁護士に対する影響を考慮し、「依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規程」に対する改正案を、2015（平成27）年12月4日の臨時総会で決議するとともに、2016（平成28）年1月の理事会において同規則の改正案を決議した（なお、その後、熊本地震に伴う特例を盛り込んだ規則の改正案が決議されている）。これらはいずれも法律や政省令の施行日である2016（平成28）年10月1日から施行されている。

(9) その後の動き

「40の勧告」の第4次勧告についての日本に対する相互審査が、2019（平成31）年に実施される予定である。今回の対日相互審査においては、勧告に沿った法令の整備状況だけでなく、その有効性、すなわち、法令の履行状況も審査の対象となるとされており、弁護士については、弁護士のマネー・ローンダリングのリスクに応じた弁護士への適切な監督及びリスクに応じた適切な予防措置を行っているかどうか審査の対象となることが予想されている。

既に、第4次相互審査に備えて、弁護士会の反対にもかかわらず、新たに弁護士に疑わしい報告義務を課した国や地域（シンガポール、台湾）もあり、同相互審査を契機に、新たな法規制（ゲートキーパー規制）が再燃するおそれがある。

(10) 日弁連及び弁護士会に求められる対応

警察庁は、かねてより、弁護士に対して、依頼者の「疑わしい取引」の報告義務を課すことを虎視眈々と狙っている。

したがって、弁護士がマネー・ローンダリングに関与したり利用されたりすることがないように、弁護士会が自主的かつ実効的に規律している実績を示すことは重要であり、日弁連が定めた「依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規程」及び同規則を、会員に対してより周知徹底するとともに、同規程が適正に運用されている状況を作り、依頼者の疑わしい取引の報告義務を日本で導入する立法事実がない状況を作っていくことが求められる。

日弁連及び弁護士会としては、依頼者の疑わしい取引の報告義務は、依頼者に告げないで、捜査機関に対して依頼者の秘密情報を提供することが求められる密告義務であり、弁護士と依頼者との信頼関係を根底か

ら破壊するものであって、弁護士にそのような義務を課すことだけは絶対に認めることはできないのであり、今後、疑わしい取引の報告義務が弁護士に課されることがないように、不断にその動きを注視する必要がある。

現在、日弁連においては、第4次相互審査に適切に対応し、弁護士自治を守るために、日弁連及び各弁護士会の監督機能を強化し、規程等についての履行状況の把握及び是正措置についての新たな権限規定を設けるための規程等の改正を準備しているところである。

第4次相互審査に向けて、弁護士に対するゲートキーパー規制として、依頼者の疑わしい取引の報告義務を課す動きが強まるおそれがある。その動きが現実化した場合には、依頼者である国民に広く理解を求め、世論を味方につけて、弁護士が依頼者の疑わしい取引の届出を行う制度の法制化を阻止するような強力な反対運動を、弁護士会を挙げて全面的に展開していく必要があり、警戒を緩めることなく、その準備をしておく必要がある。