

第9部 弁護士会の機構と運営をめぐる 現状の展望

第1章 政策実現のための日弁連・弁護士会の組織改革

第1 司法改革の推進と弁護士改革実現のための方策

法曹人口増員や裁判員裁判の実施など、司法改革が具体的に実施される中、日弁連の司法改革運動は一応の到達点に達したといえる。しかしながら、司法制度改革審議会意見書の提言を踏まえて、市民のための法による正義を実現するため、さらなる司法の改革を実現していくべきであり、そのためには弁護士会が果たすべき役割が重要である。

2002（平成14）年3月19日に閣議決定された司法制度改革推進計画においては、「日弁連に対し、司法制度改革の実現のため必要な取組みを行うことを期待する」と明記され、弁護士会への期待感が表明された。司法制度改革推進法にも日弁連の「責務」が謳われたことは、司法改革を実現するための弁護士会の役割の重要性が社会的にも明確に認知されたことを端的に示しており、その役割を今後も担い続けるために、弁護士会のあり方の抜本的改革を模索し続ける必要がある。

このような観点からみた場合、弁護士会に求められている主な課題は、以下の点に集約される。

- ① 中・長期的展望に基づいた総合的政策の形成
- ② 当該政策を具体的に実施するための実施体制の整備
- ③ 上記の取組みの基盤となる適切な会内合意の形成と会員への情報提供体制の整備

以下で、これらの課題についての具体的内容と実現のための体制づくりを提言する（なお、以下の各論点は、相互に密接な関連性を有するものであり、各論点についての提言には、一部重複するものもある。）。

1 中・長期的展望をもった総合的司法政策の形成

(1) 総合的司法政策の必要

従来の弁護士会の司法制度問題をめぐる活動は、厳しい言い方をすれば、問題に直面するまでは取組みを先送りし、直面したら当面の対応に追われ、当面の問題が落ち着いたら取組みが急速に停滞するという弱点を構造的に抱えてきた。これには様々な要因が考えられるが、第1に弁護士数が、41,069人（2019〔令和1〕年9月1日現在）に急増している中、弁護士会内で民主的手続を経て会内合意を図る必要があるということや弁護士間の競争が激しくなり経済的余裕が無くなりつつあること、第2に弁護士が日々の事件活動に従事しつつ弁護士会活動に取り組みなくてはならないこと、第3に弁護士会の役員の任期が1年間であり長期的計画を立案検討しにくい環境であることが挙げられる。

総合的司法政策に関連して弁護士会の意見表明の是非及び限界については様々な意見がある。一つには、強制加入団体である弁護士会が立法・司法政策に関わる意見表明をすべきではないという意見があり、これは米国のケラー判決を参考にしていると推察することができる。

しかしながら、第1に従前から弁護士会が果たしてきた人権擁護活動の灯を消すべきではないこと、第2に

弁護士会は弁護士の使命及び職務にかんがみ、その品位を保持し「弁護士の事務の改善進歩を図るため」、弁護士の指導、連絡及び監督に関する事務を行うことを目的としており（弁護士法31条1項）、その使命は基本的人権の擁護と社会正義の実現であり（弁護士法1条1項）、その職務は法律事務を行うことであり（弁護士法3条1項）、およそ市民の権利に関係があるという限りにおいて意見表明ができることを法も予定していると解されること（弁護士は法律制度の改善に努力しなければならない〔弁護士法1条2項〕）、弁護士の団体である弁護士会も同様であることも根拠になる）、第3に多様な意見があることや個々の弁護士の意見とは異なる次元であることを前提として、会内合意を経た意見表明であれば一定の限界はあるものの強制加入団体であることと矛盾しないといえることができる。

ここでいう「会内合意」についてであるが、社会的弱者や少数者を保護する人権擁護機能を持つ弁護士会が会内の少数者の意見を尊重できなくなれば、弁護士会が人権擁護機能を有すること自体に疑問が呈されることになる。そこで、弁護士会における会内合意は多様な意見を前提とした熟慮されたものでなければならない。

そして、弁護士会は社会正義の実現と人権擁護のために、より良い司法の実現を目指すべきであって、中・長期的展望に基づいた総合的な司法政策を確立する必要があるというべきであり、そのための方策が取られるべきである。

従前においても、司法制度改革の課題に取り組む中で、弁護士会で各個別課題を司法全体のあり方との有機的関連の中に自覚的に位置づけながら、総合的な司法政策の形成を図る努力がなされてきた。2002（平成14）年3月19日、前記閣議決定と日をつなぐして日弁連が公表した「日本弁護士連合会司法制度改革推進計画一さらに身近で信頼される弁護士をめざして一」は、あくまで司法制度改革推進本部の立法作業を射程に置いたものと言わざるを得ないが、弁護士会としての総合的な司法政策の形成への取組などの内容を明らかにしている。2008（平成20）年には、日弁連内に立法対策センターと立法対策室が設置され、立法企画、情報収集、立法のための運動などを行う体制ができたこともその対応の一例といえる。

（2）継続的な調査研究

委員会活動を基盤としてきたこれまでの弁護士会活動のあり方は、多くの弁護士を弁護士会活動に吸収し、幅広い活動を展開するために積極的な意義を有してきた。しかし、1年間を区切りとしたその活動形態と任期制は、継続的な調査研究に不向きな一面を有していることも否定できない。

中・長期的展望に立った政策と運動論の形成のためには、継続的な調査研究活動を支える体制づくりが重要である。そのためには以下のような点が検討、実施される必要がある。

① 日弁連は2001（平成13）年8月、司法制度改革担当嘱託の制度を発展させる形で、常勤の弁護士と若手研究者などによって構成される司法改革調査室を創設した。同調査室が司法制度改革の制度作りに果たした役割は大きい。これを好例として、日弁連の弁護士嘱託制度を効率的に運用し、日弁連が必要不可欠と考える専門分野の深耕をしていく必要がある。

また、日弁連のみならず、東弁をはじめとした各単位会においても同様の形での調査研究部門の強化及び効率的運用を検討する必要がある。

② 複数年にわたる活動計画を前提とした委員会活動を実施するとともに、委員会の下での研究会活動を活性化させるなどの方法によって、多くの弁護士が委員会に参加できるようにすると共に委員会の自主的な調査研究活動を充実させる。

③ 法務研究財団における調査研究活動を活性化させ、その成果を弁護士会の活動に活かしていくべきである。

④ 司法制度の検討に際して、比較の対象となる諸外国（米英独仏等など）について、日弁連国際室または司法調査室を軸に、現地在住あるいは留学中の弁護士に対して嘱託弁護士の形式で協力を要請するなどして、

当該国の司法制度などについての資料収集、調査、調査団派遣の際の諸手配などを迅速かつ継続的に実施するシステムを確立する。

(3) 政策スタッフの充実強化と政策プログラムの策定

中・長期を展望しつつ現下の情勢に対応できる政策と運動論を、現在の社会情勢の中で適切に形成し、実行に移していくためには、委員会（推進本部、センター等を含む。）活動が基本であり、その充実を図りつつも、弁護士会の政策立案部門の充実強化を体制的にも図っていく必要がある。そのためには以下のような点が検討、実施される必要がある。

① 政策立案及び執行部門について、室長を軸として組織の強化及び効率的運用に努めること。現在、日弁連には、調査室、広報室、国際室、司法調査室、人権救済調査室、研修・業務支援室、日本司法支援センター対応室といった組織を設けて、弁護士嘱託を中心として専門的な政策立案・実施事務局などの役割を果たしており、それらの部門の更なる強化及び効率的運用が求められる。

また、日弁連のみならず、東弁においても同様の形での政策立案部門の強化及び効率的運用を検討する。

② 委員会において、それぞれの分野の学者、有識者との関係を幅広く、継続的なものとし、日弁連及び各単位会において弁護士会活動を支える緩やかなシンクタンクの形成を展望すべきである。

③ 法務研究財団の研究活動と弁護士会の政策形成とが結びつくよう、同財団との連携を緊密にとっていくべきである。

2 会員への迅速かつ正確な情報提供の確保

第1に強制加入団体である弁護士会内において会内合意を形成するという会内民主主義の観点から、第2に弁護士会執行部と殊に会派に関係していない弁護士との距離は決して近いとは言えず、これらの弁護士が弁護士会に対して意見を申し立てたり弁護士会の意見を知ったりする機会は少ないことから、弁護士会と会員との迅速な双方向的情報伝達システムの確立が必要である。それだけでなく、情報を最も正確且つ迅速に入手する立場にある日弁連執行部及び東弁執行部が、弁護士会自身の情報を含む各種情報を会員に適切に提供することが不可欠である。そこで、次の課題が検討される必要がある。

① 日弁連執行部及び東弁執行部から会員に対する適切な情報の提供。なお、その際には、情報の正確性、情報伝達の迅速性ととともに、当該情報の重要性、必要とされる会内合意形成の緊急性、会内合意に向けての具体的プロセスに対する正確な情報の提供が不可欠である。

② 弁護士会から各会員への情報伝達と会員から弁護士会への意見申立のためのホームページ、Eメールを積極的に活用する。

③ いわゆるキャラバン方式の積極的な活用によって、全国各地への最先端の情報の伝達と、これに基づく意見交換の場を各地で頻繁に持つていく。

④ 弁護士会又は弁護士会会長として意見表明をする場合には、会員である弁護士に対して、意見表明の内容及びそれが必要な理由などを様々な機会に説明して個々の弁護士の理解を深めるようすべきである。

3 市民との連携と世論の形成

(1) 市民との信頼関係の強化

法曹人口増加、裁判員、日本司法支援センターなど、司法改革課題の多くは市民生活に密接に関わるものであり、市民の理解と協力なくしてはその成果を上げることはできない。また、弁護士会の活動の公益性に鑑み、弁護士会運営の透明性を確保し、市民に対する説明責任を実行することは、弁護士や弁護士会にとって非常に重要である。

そこで、東京弁護士会では、かねてより東京弁護士会市民会議や市民交流会（旧市民モニター制度）など、

弁護士・弁護士会のあり方について市民の意見を取り入れる場を設けており、日弁連も有識者による市民会議を定期的に行うなど、司法改革に取り組む市民団体との交流を継続的に行っている。

このように、弁護士・弁護士会の側から、積極的に市民の意見を求め、市民感覚の共有に努めることは、弁護士・弁護士会が市民との信頼関係を強化する上でも重要となる。そのためには、従来の活動に加え、以下の点が検討されるべきである。

- ① 各種課題に取り組む市民団体と定期的な懇談の場を持つことなどを通じて、継続的な連携を持つこと。また、個別に各種課題に精通した市民委員に継続的に意見を求めること。
- ② 弁護士会は司法を支える重要な役割を担っている公的団体であることを自覚して、市民への弁護士会自身の情報公開と透明性の確保が重要であることを認識し、その具体的なあり方などを検討すべきである。
- ③ 市民向け広報の充実

弁護士・弁護士会の主張・活動を市民に「理解・共感」してもらうためには、テレビ・新聞・インターネットその他多様な媒体を活用した市民向け広報を継続的に実施していくことが不可欠である。具体的には、以下の点が検討、実施されるべきである。

- i マスコミなどからの取材窓口を一本化し、様々な場面で予め策定した広報マニュアルに基づき迅速な対応を取れるようにしておくこと。
- ii 意見書発表の際にコンパクトな説明要旨をつけるなど、分かりやすく、かつ市民の求めに応じたタイムリーなプレスリリースを心がけること。
- iii 市民向けの重要な広報ツールであるホームページを、「市民が求める情報は何か」という視点からさらに充実させること。
- iv 政策実現のための行事や各種イベントなどの広報についても、各部署や委員会毎に行うだけでなく、広報担当窓口で統一的に戦略を立てて企画、推進していくこと。
- v 東京弁護士会では2011（平成23）年7月、ツイッターの活用を開始したが、今後もソーシャルネットワークなど、新たな広報媒体についても常に情報を収集しながら適宜活用していくこと。

(2) 世論形成のための迅速・的確な行動

司法改革の課題を具体的に実現するためには、弁護士会の政策を支持する世論を形成することが不可欠である。そのためには市民及び市民団体のみならず、マスコミ関係者、学識経験者、国会議員などに対する効果的な働きかけが必要であり、具体的には以下の点が検討、実施されるべきである。

- ① 市民・市民団体に対する働きかけについては、上記「市民との信頼関係の強化」で挙げた方策を通じ、弁護士会の政策に対する理解を得ていくこと。とりわけ、問題となっている課題に関係している市民団体に対する働きかけを当該課題との関係では重視すること。また、裁判傍聴運動に取り組む市民団体への働きかけを重視すること。
- ② マスコミ関係者については、日弁連のみならず各単位会において定期的な懇談会を実施し、その時々の弁護士会が取り組む課題について意見を聴取するとともに、理解を得ていくこと。また、懇談会の成果について日弁連に迅速に情報を集約するシステムを確立すること。
- ③ 司法改革調査室における協力研究者方式、法科大学院センターカリキュラム部会における協力研究者方式の実績などを参考にしつつ、司法改革に関心の深い学者、有識者との関係を幅広く、継続的なものとして位置付け、日弁連及び各単位会において弁護士会活動を支えるネットワークや、緩やかなシンクタンクの形成を展望すること。その上で、具体的な課題については、これらのメンバーを中心に理解を求めていくこと。
- ④ これらの市民・市民団体、マスコミ関係者及び学識経験者に対し、インターネットや各種刊行物によって、弁護士会の情報が迅速かつ継続的に伝達されるシステムを確立すること。

4 立法、行政機関等への働きかけ

日弁連は、司法制度改革の立法作業に主体的に関わる中で、制度改革の実現にとって重要なことは、意見の正しさだけではないことを多くの場面で経験してきた。「検討会の場でのプレゼンテーションに全力をあげるだけでなく、検討会委員との個別意見交換、顧問会議メンバーへの要請、各政党・国会議員・関係官庁などへの働きかけ、国民運動を同時並行的にかつ強力に進めることがきわめて重要であり、成果をかちとる力となることを実感」（日弁連新聞第344号）した。

国会審議の場において、廃案となった弁護士報酬敗訴者負担法案と維持できなかった司法修習生への給費制の帰趨を分けたのが、マスコミ論調の共感を得られたか、国民を説得する理と言葉を持っていたかにあったこと（日弁連新聞第371号）を想起すると、これらの活動が功を奏するためには、世論、とりわけマスコミ関係者（記者、論説・解説委員など）の理解が不可欠であり、そのための活動がいかに大切であるかは論を俟たない。

日弁連が得たものは、これらの経験にとどまらない。日弁連は、司法制度改革に主体的に関わる中で、国民、市民の中で、国会、政党、各省庁との関係でも、存在感を有する団体としての確固たる地位を占めるに至った。これは、緊張感を持った協同作業をともに担ってきた実績に基づいたものである。この実績に裏打ちされた存在感を、国民から真に期待され信頼を寄せられるものとするのが、司法制度改革が実行の時代に移り、さらには、皆で改革を担う持続可能な新しい時代を作っていくべき現在における日弁連の大きな課題である。その一つは、司法制度改革の成果を国民が実感できるよう、日弁連がその責務を果たすことであることは言うまでもないが、もう一つは、国民が司法制度改革の成果を実感する中で益々期待と存在感が高まるであろう日弁連が、それに相応しい取組みをすることである。

そのためには、これまで取り組んでいることも含めて、以下のような施策の実行が求められる。

- ① 国の施策全般に及ぶ日弁連の活動に的確に対応するために、法務省・最高裁にとどまることなく、内閣、省庁、政党、経済団体、労働組合、消費者団体、市民団体、隣接法律専門職者などの公開情報（ホームページ、機関誌など）を収集し、必要な情報を整理分析の上、関係セクションに適宜提供するには、長期的総合的な戦略的対応を可能とする組織が必要である。2016（平成28）年に司法改革調査室、法曹養成対策室、情報統計室、立法対策室を統合して司法調査室が設置され、司法調査室にこれらの機能が期待されるが、今後その維持拡充に努めるべきである。
- ② 政策形成過程に的確に日弁連意見を反映させるため、適宜に会内の意見形成が出来る体制を構築するとともに、必要な人材を、責任を持って送り込めるようにし、各種課題について日弁連の意見を聴きたいという状況を作り出し、政党、省庁などの組織と緊張感を持った協同作業のパートナーとしての位置づけを獲得すべきである。
- ③ 政策形成過程に関与する経済団体、労働組合、消費者団体、市民団体、隣接法律専門職者や世論形成の中心を担うマスコミ関係者（記者、論説・解説委員など）との日常的な交流、意見交換を積極的に推進すべきである。
- ④ 1959（昭和34）年の創立から70年弱が経ち存在感を増している日本弁護士政治連盟の活動をより強固なものとするため、支部の全国設置、組織率のより一層の強化を図るべきである。