魅力ある未来のための司法

未曽有の新型コロナウイルス禍を乗り越えて市民を支える法の実現

2021（令和3）年度法友会政策要綱

東京弁護士会法友会

魅力ある未来のための司法 ～未曽有の新型コロナウイルス禍を乗り越えて市民を支える法の実現～

村林　俊行　法友会政策委員会委員長

1　未曾有の新型コロナウイルス渦における司法の役割

2020（令和2）年は、未曾有の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の蔓延拡大により、急激に感染者が増大し死者数も増えたことを踏まえて、4月7日には新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、東京都を含む7つの都府県を対象に緊急事態宣言を発令し、その後同年4月16日には緊急事態措置を実施すべき区域を全都道府県に拡大しました。その影響もあり、経済活動が大幅に制限されるだけではなく、我々の日常生活も当たり前としてきた生活様式が大きく転換を図ることを余儀なくされた1年でした。

司法分野においても各地の裁判所において、緊急事態宣言が発令された直後の4月8日から5月31日までの期間において、民事事件・行政事件・家事事件においては一部の緊急性のある事件を除き、各事件の期日指定の取消等がなされるようになり、刑事事件においても、裁判員裁判事件の裁判員選任手続期日及び公判期日は変更され、それ以外の事件の一部についても裁判期日が変更されました。また、東京弁護士会においても、窓口業務を郵送対応に限らざるを得ず、法律相談についても法律相談センターを休止して、個人向けの弁護士紹介センターによる弁護士紹介と中小企業向けの中小企業法律支援センターを中心とした電話相談体制に移行せざるをえませんでした。もとより、新型コロナウイルス感染症の拡大防止を図り関係者の健康被害を可及的に少なくする努力が必要であることは言うまでもありませんが、他方で法的問題を抱える市民が自らの権利を守るために弁護士に助力を求めたり、調停・裁判等の手続を通して権利を実現することは、決して不要不急のことではないことから、可能な限りの配慮がなされることが要請されています。

また、新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴い、多くの人権問題が発生しており、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする私たち弁護士は、このような状況下においてこそ、その使命を果たすことが期待されています。

本年度の政策要綱は、このような未曾有の新型コロナウイルス渦における法的問題等を特集としましたが、この特集を通して、改めて弁護士に課せられた使命について見つめ直すとともに、将来発生するであろう災害においても今回の経験を教訓として生かした対応ができることを願って取り上げました。

2　司法制度改革から「魅力ある未来のための司法」の実現へ

本年度政策要綱のテーマとしては、「魅力ある未来のための司法」を取り上げました。

法の支配が隅々に行き渡る社会を構築すべく、利用しやすく頼りがいのある公正な司法の実現を実感できるものとする21世紀における司法制度改革を実現するための「司法制度改革推進計画」が2002（平成14）年3月に閣議決定されてから18年が経過しました。その後司法制度改革が実践される中で、法科大学院制度の発足、日本司法支援センター（法テラス）の設立、裁判員裁判の導入、被疑者国選弁護人制度の導入・拡充、民事法律扶助の拡充等もなされ、すでに定着してきました。

さらに、この司法制度改革においては、民事司法改革に関しては、労働審判制度の導入、知的財産高等裁判所の設置、提訴手数料の引下げ及びADR法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）の制定等、部分的な改革にとどまったことから、日弁連、最高裁との協議スキームにより、基盤整備に関しては労働審判の支部の拡充、判決・執行に関しては2019（令和元）年5月に成立した民事執行法改正による財産開示手続の見直し、第三者からの情報取得手続の創設等の実現等を図るとともに、先進国の中では周回遅れとなっていた裁判のIT化の推進等が進められています。また、日弁連においては、弁護士費用の観点より、弁護士費用保険の普及・拡大を図るべく、損害保険会社との協

定締結により、その対象案件を交通事故に限らず一般民事案件に広げるとともに、対象者についても中小企業に拡大するに至っており、さらなる拡大・普及が期待されています。

3　新たな課題への対応

このように司法制度改革は、歩みを止めることなく着実に進化を遂げているものの、①法曹人口問題・法曹養成制度改革等の制度的基盤の整備、取調べへの弁護人の立会いの実現や取調べの可視化の全件拡大等の刑事司法改革、②国内手続の国際標準化（証拠・損害賠償・通信秘密）や国際司法人材の養成等の民事司法改革等、改革しなければならない課題は山積しています。また、検察庁法改正問題、日本学術会議会員の任命拒否問題等新たな憲法問題やAIと人権等という人権問題が生じています。本年度の政策要綱改訂においては、これらの新しい憲法問題や人権問題についても可能な限り検討を加えて取り上げています。

「魅力ある未来のための司法」を実現するためには、法の支配が隅々に行き渡る社会の構築のために、①司法関係者からの視点、②市民からの視点から検討をする必要があります。弁護士としては、市民に寄り添った活動を行うためにも経営基盤の確保は不可欠です。そのため弁護士会としては、司法関係者の意見を整理するに当たっては若手弁護士の創意工夫に配慮しつつ、声なき声も拾い上げていくことが肝要です。それとともに、謙虚な姿勢で広く市民の法的ニーズ等を拾い上げていく必要があります。

また個々の弁護士は、市民の法的ニーズに応えるために、リーガルマインドに裏打ちされた高度の専門知識を習得する不断の研鑽を積んでいくことが必要となります。

本政策要綱は、これらの課題を克服するための提言であり、多くの方にとって活発な議論の端緒となれば無上の喜びです。

4　結びにかえて

新型コロナウイルス渦においては、経済活動が大幅に制限されるだけではなく、多くの場面において変革することを余儀なくされました。その中でもIT化の推進は、私たち弁護士にとっても、裁判だけではなく会議・交渉の持ち方、弁護士・職員の在宅勤務等多方面にわたり、新たな現実として前向きに対応しなければならない状況となって来ました。このような変革はやがて常識となっていきます。私たち弁護士は、アフターコロナの状況にも対応しつつ、山積した諸課題について、叡智を結集して「魅力ある未来のための司法」の実現へ向けて努力しなければなりません。

最後になりますが、執筆者をはじめ、本年度の法友会をリードした松田純一幹事長、本年度政策要綱の取りまとめを頂いた政策要綱策定部会長の大坪和敏先生及び政策委員会担当の執行部の先生方と、無理なスケジュールの中発刊にご尽力いただいた出版社の方に深く感謝申し上げます。

2021（令和3）年度法友会政策要綱発刊にあたって
魅力ある未来のための司法
～未曽有の新型コロナウイルス禍を乗り越えて市民を支える法の実現～　ii

特集
新型コロナウイルス

第1　総論　2
1　新型コロナウィルス感染症の特徴　2
2　新型コロナウィルス感染症対策と人権　2
3　新型コロナウィルス感染症に関する社会情勢　3
4　新型コロナウィルス感染拡大と弁護士会の対応　4
5　弁護士業務上の注意点　5
6　弁護士会の宣言・会長声明その他　5
7　世界の弁護士会の取組み　6
第2　新型インフルエンザ特措法・緊急事態宣言と憲法上の問題　6
1　はじめに　6
2　生活保護申請の増加と生存権　7
3　コロナ禍の女性への影響　7
4　行動調査によるプライバシー権　8
5　公の施設等の使用制限と集会の自由、表現の自由等　8
6　一斉休校等と子どもの教育を受ける権利、虐待から保護される権利　8
7　入管施設における外国人の生存権等の侵害　9
8　学生支援緊急給付金制度における差別　9
9　期日取消し等と裁判を受ける権利　9
10　その他の憲法問題　10
第3　支援制度の憲法上の問題点　10
1　はじめに　10
2　支援制度の概要　10
3　支援制度の憲法上の問題点　16
第4　感染者、医療従事者等の差別をめぐる憲法問題　18
1　感染者、医療従事者及びその家族らに対する差別問題　18
2　マスク等の防具提供の不足　18
第5　新型コロナウイルス禍の下での法律問題　18
1　危険負担や不可抗力条項　18
2　賃料　19
3　労務問題　20
4　株主総会　20
5　子との面会交流　21
第6　弁護士会による事業活動への取組み　21
1　事業継続の方針について　21
2　市民サービス事業への取組み　22
3　刑事弁護　23
4　会員サービス事業　24
5　その他会務　24
第7　法律事務所における感染予防・対策　25
1　法律事務所における感染予防・対策の必要性　25
2　日弁連によるガイドラインの策定　25
3　各法律事務所における感染予防・対策の状況（アンケートを基に）　26
4　感染予防・対策の今後の課題　27
5　アフターコロナの法律事務所の運営や業務体制　28
第8　感染症対策の今後の課題・弁護士に課せられた使命　29

第1部
弁護士をめぐる司法制度の現状と展望

第1章　弁護士制度の現状と展望……32
第1　弁護士制度改革　32

1　戦後司法改革による「弁護士法」制定の歴史的意義　32
2　弁護士制度改革の目標・理念　32
3　司法制度改革推進本部と日弁連の対応　33
4　弁護士制度改革実現における課題とその到達点　33
第2　弁護士自治の課題　36
1　弁護士自治の維持・強化　36
2　弁護士不祥事に対する弁護士会の対応　38
3　ゲートキーパー問題　42
第3　法曹人口問題をめぐる現状と課題　45
1　法曹人口問題の経緯　45
2　法曹人口増加にともなう課題　47
3　課題への対応について　49
第4　法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題　51
1　法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と概要　51
2　法科大学院を中核とする法曹養成制度の成果と課題　52
3　法曹養成制度改革の取組み　54
4　改革の現状とこれからの課題　56
第5　司法修習制度の現状と課題　61
1　司法修習の現状　61
2　司法修習の課題　64
3　給費制をめぐる動向　68
第6　若手法曹をめぐる現状と課題　70
1　若手弁護士をめぐる現状と支援策　70
2　新人弁護士と採用問題　76
第7　弁護士へのアクセス拡充　78
1　弁護士へのアクセス保障の必要性と現状　78
2　法律事務所の必要性と役割　79
3　アウトリーチから司法ソーシャルワークへ　81
4　これまでの法律相談センターと今後のあり方　82
第8　弁護士の国際化の課題　85
1　国際化に関する現代的課題　85
2　外国弁護士の国内業務問題　88
3　国際司法支援　91
4　国際民事紛争解決　94
5　国際機関への参画　97
第2章　日本司法支援センター……98
第1　日本司法支援センター（愛称：法テラス）の設立　98
第2　法テラスの業務（組織・業務内容）　98
1　組織形態　98
2　具体的組織　98
第3　今後の課題　100
1　組織・運営　100
2　情報提供業務　100
3　民事法律扶助業務　101
4　国選弁護関連業務　103
5　司法過疎対策業務　104
6　犯罪被害者支援業務　105
7　法律援助事業　105
第4　報酬問題と新型コロナ法テラス特例法　106
1　問題の所在　106
2　報酬基準の課題　106
3　報酬基準の運用例　106
4　新型コロナ法テラス特例法　107
第3章　裁判官制度の現状と展望……108
第1　裁判官制度改革の成果と今後の課題　108
1　法曹一元の理念と司法制度改革審議会意見書　108
2　具体的課題の実現状況と今後の課題　108
第2　弁護士任官推進の取組み　110
1　弁護士任官制度の今日的意義　110
2　弁護士任官制度の経緯　110
3　弁護士任官の現状　110
4　日弁連・東弁の取組み　110
5　法友会の取組み　111
6　これまで提起された課題とその対応について　111
7　非常勤裁判官制度について　111
8　弁護士任官を取り巻く状況の変化と運動の段階的発展にむけて　112

第2部
弁護士業務改革と活動領域拡充に向けた現状と展望

第1　司法改革推進上の業務改革の意義と課題　114
1　司法改革推進上の業務改革の意義　114
2　審議会の要請とその実現　114
3　政府のもとの有識者懇談会等における議論の状況　116
4　日弁連における活動領域拡大に向けた取組み　117
5　東京弁護士会の活動領域拡大に向けた取組み　118
第2　弁護士と法律事務の独占　120
1　弁護士の法律事務独占と非弁行為の禁止　120
2　隣接士業問題　122
3　ADR・ODR・AIに関する問題　125
4　サービサー問題　126
5　非弁提携問題　127
6　弁護士報酬のクレジットカード決済　127
7　隣接士業との協働と弁護士法72条、27条　128
第3　その他の領域への進出　128
1　会社法上の社外取締役等への進出　128
2　中小企業支援（日弁連中小企業法律支援センター・東京弁護士会中小企業法律支援センター）　130
3　行政分野等への進出取組み　135
4　信託の活用　138
第4　組織内弁護士について　140
1　組織内弁護士の現状と課題　140
2　「任期付公務員」について　142
第5　弁護士専門認定制度の意義と課題　144
1　必要性と今日的課題　144
2　外国の実情　145
3　医師における専門性との類似性　145
4　弁護士会での議論の推移　145
第6　弁護士研修制度の拡充　146
1　研修の必要性と弁護士会の役割　146
2　新規登録弁護士研修　146
3　継続的弁護士研修　146
4　クラス別研修制度　148
第7　弁護士への業務妨害とその対策　150
1　弁護士業務妨害をめぐる最近の情勢　150
2　弁護士業務妨害対策センターの活動状況　151
3　業務妨害根絶に向けて　152
第8　弁護士費用保険　152
1　権利保護保険の内容と必要性　152
2　外国及び国内の状況　153
3　日弁連の動き　153
4　制度の現状　153
5　この制度の問題点と育成　154
第9　弁護士広告の自由化と適正化　155
1　広告の自由化と不適切な広告に対する規制　155
2　業務広告に関する指針　156
3　弁護士業務広告の実態　156
4　これからの弁護士業務広告の在り方　157
第10　弁護士情報提供制度　157
1　弁護士会による情報提供　157
2　個々の弁護士にとっての位置づけ　158
3　今後の課題　158

第3部
刑事司法の現状と課題

第1　刑事司法改革の視点　160
1　憲法・刑事訴訟法の理念から乖離した運用　160
2　出発点としての死刑再審無罪4事件と改革の方向性　160
3　司法制度改革以降の刑事司法改革について　161
第2　刑事訴訟法の改正　161
1　2016(平成28)年刑事訴訟法改正の経緯　161
2　改正法の概要　162
3　今後の課題　162
第3　裁判員裁判導入の成果と課題　164
1　裁判員裁判導入の意義　164
2　裁判員裁判の現況と成果　165
3　裁判員制度の課題　166

4　今後の弁護士・弁護士会の活動　171
第4　公判前整理手続と証拠開示　173
1　公判前整理手続の概要　173
2　現時点の運用状況　173
3　証拠開示の概要と問題点　174
4　任意開示の活用　175
5　今後の課題　175
第5　人質司法の打破と冤罪防止　175
1　勾留・保釈に関する憲法・国際人権法上の5原則　175
2　人質司法の実態　176
第6　接見交通権の確立　178
1　接見交通権をめぐる闘い　178
2　違憲論の再構築へ向けて　178
3　法友会の取組み　178
4　検察庁通達の活用　179
5　今後の課題　179
6　新型コロナウィルスと接見交通へのＩＴ技術の活用　181
7　弁護人立会権の保障に向けて　181
第7　国選弁護制度の課題　182
1　当番弁護士活動の成果としての被疑者国選弁護制度　182
2　日本司法支援センターの業務と弁護士会の役割　182
3　国選弁護人報酬の算定基準について　183
4　当番弁護士制度・被疑者弁護援助制度の存続と次の展開　183
5　今後の課題　184
第8　未決拘禁制度の抜本的改革　185
1　拘禁二法案反対運動の経緯とその後の状況　185
2　被拘禁者処遇法の成立・施行と今後の課題　185
3　被拘禁者処遇法の課題　186
4　未決拘禁制度の抜本的改革に向けて　186
第9　共謀罪の創設とその問題点　187
1　共謀罪の提案に至る経緯と組織犯罪処罰法改正案の成立　187
2　共謀罪の問題点　188
3　法案をめぐるこれまでの日弁連及び弁護士会の活動と今後求められる活動　188
第10　検察審査会への取組み　189
1　検察審査会法の改正とその施行　189
2　改正検察審査会法の概要　189
3　弁護士会に期待されている役割　190
4　日弁連の提言　191
第11　刑事弁護と福祉手続の連携　192
1　高齢者・障害者の刑事問題が取り上げられる経過　192
2　高齢者・障害者の刑事問題に取り組む理念・財政的意義　192

第4部
民事・商事・行政事件の法制度改革の現状と課題

第1章　民事司法制度改革のあゆみ……196
第1　民事司法制度改革総論　196
1　今、なぜ民事司法改革か　196
2　日弁連での取組み　198
3　東京弁護士会での取組み　198
4　「民事司法を利用しやすくする懇談会」の発足　198
5　最高裁との民事司法に関する協議の開始　199
6　民事司法制度改革に関する府省庁連絡会議の設置　199
7　今後の課題　201
第2　司法アクセスの拡充　201
1　司法アクセスの更なる拡充の必要性　201
2　提訴費用の低・定額化　201
3　民事法律扶助における償還制から給付制への移行　202
4　民事法律扶助報酬基準の適正化　202
第3　民事訴訟手続の改革　203
1　裁判のIT化と本人サポート　203
2　情報・証拠収集手段の拡充　206
第4　損害賠償制度の改革　207
1　司法制度改革審議会意見書　207
2　若干の高額化傾向　207
3　懲罰的賠償制度　207

4　填補賠償の枠組みでの高額化　207
5　民事司法への信頼と利用促進のために　208

第2章　民事・商事諸制度の現状と課題……209

第1　家事事件（養育費）　209
1　はじめに　209
2　養育費不払い解消に向けた検討会議　209
3　日弁連の動き　210
4　養育費の算定方法について　211
第2　知的財産権にかかる紛争解決制度の改革　212
1　知的財産権紛争の動向　212
2　近時の実体法改正の動向　212
3　紛争解決制度の充実に向けて　212
第3　民法改正（所有権法・担保法制）　213
1　土地所有権関係の改正　213
2　動産担保法制の改正　215
第4　成年後見制度　215
1　成年後見制度の概要　215
2　成年後見制度の利用状況の現状　216
3　成年後見制度の動向　216
4　弁護士会の取組みと今後の課題　217
第5　会社法改正と企業統治の改革　218
1　法制審議会での審議　218
2　改正法の主な内容　218
第6　弁護士による内部統制システム構築・CSR活動推進の支援等　219
1　持続可能な開発目標（SDGs）達成への取組み　219
2　内部統制システムの強化拡充　219
3　企業の社会的責任（CSR）　220
4　企業等不祥事と第三者委員会　220
5　ビジネスと人権に関する指導原則　221
6　海外贈賄の防止、ESG投資　221
第7　労働法制の改革　222
1　はじめに　222
2　罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正（労基法改正）　222
3　高度プロフェッショナル制度（高プロ）の創設（労基法改正）　222
4　同一労働同一賃金による非正規雇用の処遇改善　223
5　その他　223
6　女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律　224
第8　独占禁止法制の改革　224
1　確約手続の導入　224
2　新しい課徴金制度（調査協力減算制度）の導入　225
3　審査手続における手続保障の強化（弁護士と依頼者間の通信秘密の保護）　225
4　抗告訴訟への移行　226
5　小括　226

第3章　行政に対する司法制度の諸改革……228

第1　行政訴訟改革　228
1　はじめに　228
2　行政事件訴訟法の改正と改正後の運用　228
3　積み残し課題に関する改革の具体的方策　229
第2　行政不服審査法　230
1　改正法の施行　230
2　提言　230

第5部
憲法と平和をめぐる現状と課題
（憲法施行72年目における立憲主義の危機と憲法改正の動き）

第1　憲法をめぐる近年の政治情勢　234
第2　憲法問題に対する弁護士及び弁護士会の基本的立場　235
第3　安全保障関連法に関する問題　236
1　安全保障をめぐる今日までの憲法解釈の経緯　236
2　安全保障関連法の要旨と憲法上の問題点　238
3　弁護士会の意見　240
4　まとめ　241

第4　憲法改正問題（総論及びこれまでの動き）　242
1　基本的問題の整理　242
2　各界の動き　243
3　憲法改正論に対する検討　244
第5　緊急事態条項（国家緊急権）　245
1　国家緊急権（緊急事態条項）をめぐる議論の背景・経緯　245
2　国家緊急権の性質とその歴史、世界の状況　246
3　日本国憲法に緊急事態条項を創設することの是非　247
4　国家緊急権の立法事実　247
5　結論―日弁連意見書等　248
第6　9条維持・自衛隊加憲問題　249
1　自衛隊の憲法への明文化の動き　249
2　「自衛隊を憲法に明文化する」ことの意味と問題点　250
第7　憲法改正手続法の問題点　253
1　憲法改正手続法の施行に至る経緯と問題点　253
2　早急に解決されるべき問題点　253
第8　日の丸・君が代について　254
1　国旗・国歌法について　254
2　自民党改正草案での日の丸・君が代　255
3　公立学校における国旗・国歌問題　255
第9　一人一票の実現　256
1　投票価値の平等違反　256
2　合理的是正期間　256
3　合区解消のための憲法改正の動き　257
4　まとめ　257
第10　核兵器廃絶に向けて　258
1　唯一の被爆国としての取組みと国際社会の動き　258
2　核兵器自体の削減の動き　258
3　核の廃絶と核抑止力神話　258
4　弁護士会の取組み　259
第11　表現の自由に対する抑圧について　260
1　ビラ投函問題　260
2　新聞記者個人攻撃問題　260
3　選挙演説の際の警察権行使問題　260
4　「表現の不自由展・その後」の中止問題　261
第12　知る権利や取材・報道の自由に対する制限について　263
1　特定秘密保護法について　263
2　取材・報道の自由に対する制限について　264
第13　国民の管理・統制の動き（マイナンバー制度）について　266
1　立法に至る経緯　266
2　マイナンバー制度の問題点　266
3　マイナンバー制度施行後の状況　267
4　弁護士会の果たすべき役割　268
第14　ヘイト・スピーチ問題　268
1　ヘイト・スピーチとは　268
2　日本におけるヘイト・スピーチの実態　268
3　ヘイト・スピーチによる人権侵害とは　268
4　国際法上の規制と国内的展開　269
5　ヘイト・スピーチに対する法規制の是非　270
6　弁護士会等での検討状況と問題意識　271
第15　AIと憲法　272
1　AIの利活用上の問題事例　272
2　AIの特徴とその問題点　272
3　あるべきAI社会の実現に向けた方向性とは　274
4　我が国におけるAI利活用推進のための取組み　277
5　弁護士及び弁護士会の役割　279
第16　検察庁法改正問題　279
1　事実の確認　279
2　問題の所在　279
3　事態の推移と今後の課題　280
第17　「日本学術会議会員」の任命拒否問題　280
1　任命拒否問題　280
2　「日本学術会議」とは　280
3　「日本学術会議」の会員の選任方法と任命権者の裁量　281
4　任命拒否と「学問の自由」　281
5　日弁連の対応　281

第6部
東日本大震災等の大規模災害と弁護士

第1　東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命及び復旧復興支援活動を行うに当たっての視点　284

1　東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命　284

2　復旧復興支援活動を行うに当たっての視点（被災者に寄り添うために）　285

第2　住いの再建について　287

1　住いの再建についての各事業の概況　287

2　用地取得の迅速化の必要性と国の対応　288

3　更なる立法の必要性について　289

4　仮設住宅について　289

5　今後の住宅再建制度の充実に向けて　290

6　災害公営住宅の家賃値上げについて　291

第3　在宅被災者の実情と今後の支援の在り方について　291

1　在宅被災者の存在　291

2　在宅被災者と他の被災者への支援の格差　292

3　在宅被災者の実情　292

4　今後の在宅被災者支援の在り方について　292

5　今後の大規模災害に向けて　293

第4　個人の二重ローン問題について　294

1　被災ローン減免制度の導入とその現状　294

2　被災ローン減免制度の利用が進まなかった原因と運用改善の必要性　295

3　熊本地震等の大規模自然災害等における二重ローン問題　296

4　今後の大規模災害に対する立法的対応の必要性　298

5　まとめ　298

第5　被災中小企業の支援体制の強化（二重ローン問題）　299

1　中小企業支援の重要性と法的支援　299

2　国が東日本大震災でとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）　299

3　熊本地震で国がとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）　300

4　COVID-19の感染拡大における国がとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）　301

5　弁護士会の取るべき活動　301

第6　原子力損害賠償の問題解決に向けて　301

1　原子力損害賠償に係る紛争解決状況　301

2　原子力損害賠償に関する訴訟　302

3　原発損害賠償に関する情報収集の重要性　303

4　健康被害についての継続的な調査・罹患者への支援の必要性　304

5　営業損害賠償を一時金の支払で打ち切ることに反対を続ける　304

6　旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償を実現させることを求める　305

7　時効再延長のための立法を求める　305

第7　災害関連死等間接被害の問題　306

1　災害関連死認定の不均衡　306

2　改善のための方策　306

3　災害弔慰金の算定の問題　306

4　熊本地震における災害関連死認定　307

5　自殺予防　307

第8　首都圏における災害対策　307

1　東京における防災　307

2　平時における防災　308

3　東京弁護士会における災害対策　308

4　今後の課題　309

第9　気象業務法上の問題点と規則改正（「津波フラッグ」の運用開始）の実現　310

1　問題点の把握及び規則改正に至った経緯　310

2　津波警報等の伝達方法における不備と「津波フラッグ」の運用開始の実現　310

3　気象予報情報の公開方法における不備　312

第10　災害時における情報アクセシビリティ　313

1　災害時における情報格差の是正　313

2　避難誘導標識の整備・更新　314

3　小括　314

第7部
人権保障制度の現状と課題

第1章　各種権利保障の在り方の改革……316

第1　子どもの人権　316
1　子どもの人権保障の重要性　316
2　少年司法制度をめぐる問題　316
3　学校内の子どもの人権　320
4　家庭内の子どもの人権～児童虐待～　322
5　児童福祉施設内の子どもの人権　324
6　子どもの権利条約　325
7　子どもの問題専門の法律相談窓口　325
8　子どもの代理人制度　326

第2　高齢者の人権　327
1　基本的視点　327
2　成年後見制度の活用　327
3　高齢者虐待　330
4　認知症高齢者の医療をめぐる問題点　331
5　消費者被害　331

第3　障がい者の人権　331
1　基本的視点　331
2　障害者自立支援法から障害者総合支援法へ　332
3　障害者差別解消法の成立・施行　333
4　障害者虐待防止法の実効性確保　333
5　罪を犯した知的・精神障がい者に対する支援　334

第4　両性の平等と女性の権利　335
1　基本的視点　335
2　婚姻制度等の改正　335
3　女性の労働権　340

第5　性的マイノリティ（LGBT）の権利　345
1　性的マイノリティの問題に関する理解　345
2　人権擁護活動の必要性　345
3　同性間の婚姻に係る立法的措置の必要性　346
4　特例法の問題　347
5　職場における施策　347

第6　外国人の人権　348
1　入管行政の問題　348
2　外国人の刑事手続上の問題　359
3　外国人の労働問題　361

第7　犯罪被害者の保護と権利　365
1　提言　365
2　犯罪被害者弁護の必要性　365
3　犯罪被害者をめぐる立法の経緯　365
4　日弁連・関弁連の取組み　365
5　犯罪被害者と刑事司法　366
6　国や行政による被害者支援をよりいっそう拡充すべきである　368
7　日本司法支援センターにおける取組み　369
8　東京弁護士会による被害者支援　369
9　その他の問題　369

第8　冤罪被害者の保護と権利　370
1　冤罪被害者に対する補償の意義　370
2　冤罪被害者に対する補償の現状　370
3　被疑者補償法の制定を　370
4　非拘禁者補償法の制定を　371
5　その他の課題　371

第9　死刑の廃止問題　371
1　2018年のオウム事件死刑囚の一斉死刑執行と2021年の「京都コングレス」に向けて　371
2　死刑廃止問題に対する弁護士会の現状と法友会（総論）　372
3　死刑制度の是非をめぐる議論　372
4　死刑をめぐる内外の状況　373
5　我が国の死刑判決及び死刑執行の状況　373
6　我が国の死刑制度に対する国際評価　374
7　我が国の死刑制度に対する弁護士会の対応　374
8　日弁連のこれまでの取組み　375
9　東京弁護士会の新たな取組み　376
10　法友会として何をなすべきか　376

第10　警察活動と人権　377
1　拡大する警察活動について　377
2　警察活動に対する内部的な統制について　377
3　警察活動に対する監視・是正のあり方　378

第11　民事介入暴力の根絶と被害者の救済　379
1　はじめに　379
2　民事介入暴力の現状　379

3　民事介入暴力対策の整備　379
4　今後の課題　379
第12 患者の人権（医療と人権）　380
1　患者中心の医療の確立　380
2　医療基本法の制定にむけて　380
3　医療事故の再発防止と被害救済のために　381
4　医療訴訟の充実　382
5　弁護士・弁護士会としての取組み　383
6　脳死臓器移植　383
7　生殖医療と法律問題　384
第13 消費者の人権　385
1　消費者の権利の重要性　385
2　消費者問題の現状　385
3　消費者行政の充実の必要性　386
4　消費者の権利擁護のための諸立法及び今後の展開　387
5　消費者が主役の社会へ―「消費者市民社会」の実現　390

第2章　国際基準に適った人権保障制度の提言……391
第1　国内人権機関の設置に向けて　391
1　国内における動きと国連人権理事会からの勧告　391
2　日弁連・弁護士会の取組みと課題　391
第2　国際人権条約の活用と個人通報制度の実現に向けて　392
1　国際人権条約の積極的な活用　392
2　個人通報制度　393

第8部
弁護士会の機構と運営をめぐる現状と展望

第1章　政策実現のための日弁連・弁護士会の組織改革……396
第1　司法改革の推進と弁護士改革実現のための方策　396
1　中・長期的展望をもった総合的司法政策の形成　396
2　会員への迅速かつ正確な情報提供の確保　398
3　市民との連携と世論の形成　398
4　立法、行政機関等への働きかけ　399
第2　日弁連の財務について　400
1　はじめに　400
2　一般会計の状況　400
3　特別会計の状況　401
4　日弁連の財務における課題について　403
第3　公益財団法人日弁連法務研究財団　407
1　日弁連法務研究財団の歴史　407
2　財団の組織　407
3　財団の活動　407
4　財団の課題　410
第4　関東弁護士会連合会の現状と課題　410
1　関東弁護士会連合会（関弁連）の現状　410
2　関弁連の課題　412

第2章　東京弁護士会の会運営上の諸問題……415
第1　会内意思形成手続の課題　415
1　問題提起　415
2　諮問の理由　415
3　諮問の背景　415
4　諮問の結果　415
5　今後の取組み　416
第2　役員問題　416
1　はじめに　416
2　副会長の人数　417
3　東弁副会長の職務　418
4　対策案　418
5　むすび　419
第3　委員会活動の充実強化　419
1　委員会活動の現状と重要性　419
2　時代に適応した委員会活動　420
3　委員会活動の更なる充実強化　421
4　委員会活動円滑化のための条件整備　421
第4　事務局体制　422
1　事務局体制を論ずる意義　422

2　検討の視座　422
3　問題点の分析　423
4　結び－財務的観点からの付言　424
第5　弁護士会館の今後の課題　424
1　現状と課題　424
2　対策　425
第6　会の財政状況と検討課題　428
1　これまでの会財政健全化の取組み　428
2　2018（平成30）年度に判明した東弁の財政問題　428
3　東弁の財政改革実現への取組み　430
第7　選挙会規の問題点　432
1　東弁選挙会規改正の経緯　432
2　今後の課題　433
第8　会員への情報提供（広報の充実）　433
1　情報提供の重要性　433
2　情報提供の現状（会報、ウェブサイト、メールマガジン等）　433
3　情報提供の方策（メール、ウェブサイト、アプリ、SNSの活用）　434
第9　福利・厚生　435
1　東京都弁護士国民健康保険組合　435
2　各種保険、互助年金、国民年金基金、退職金　435
3　東京都弁護士協同組合　436
4　健康診断の実施　436
5　メンタル相談　436
6　弔慰金・傷病災厄見舞金の減額　436
第10　出産・育児支援について　437
1　出産や育児の負担を抱える弁護士の現状と支援の意義　437
2　日弁連の取組み　437
3　弁護士会の取組み　438
4　制度の課題　438
5　今後の検討課題　439
第11　合同図書館の現状と問題点　440
1　図書館の職員について　440
2　図書館とコロナウイルス感染症について　441
3　書架スペース不足問題について　441
4　合同図書館におけるサービスの拡充について　441
第12　多摩地域・島嶼地域における司法サービス　442
1　多摩地域・島嶼地域の現状　442
2　多摩地域における今後の司法及び弁護士会の課題　443
3　島嶼部偏在対策　445

第3章　ダイバーシティの推進……447
第1　総論　447
1　ダイバーシティ&インクルージョンとは　447
2　日本国憲法におけるダイバーシティ＆インクルージョンの位置づけ　447
3　日本の現状　448
第2　弁護士会におけるダイバーシティの推進　448

資料
司法制度改革の到達点

第1　司法制度改革の背景と経緯　454
第2　司法制度改革審議会意見書の基本理念と三つの柱　456
第3　司法制度改革に対する日弁連の姿勢　457
第4　司法制度改革の実践経過　458
第5　司法制度改革の将来　458
1　司法制度改革の現状　458
2　司法制度改革の新たな課題　462

2020（令和2）年度法友会宣言・決議
弁護士法人東京ミネルヴァ法律事務所の破産手続開始決定をうけて不祥事撲滅・被害防止を実現するための決議（2020年〔令和2年〕7月20日）　466
宣言の趣旨　466
決議の理由　466

裁判所に対し、感染症の「拡大防止対策」と市民の「裁判を受ける権利」を両立させる施策を、弁護士会等諸機関と協議して作成することを求める意見書（2020年〔令和2年〕9月2日）　463

第1　意見の趣旨　468
第2　意見の理由　468
1　これまでの経緯　468
2　感染症の「拡大防止対策」と市民の「裁判を受ける権利」の両立の必要性　469
3　裁判所の業務継続計画及びその運用の改善の必要性　469
4　裁判を受ける権利等への十分な保障・配慮の必要性　470
5　結語　470

2021（令和3）年度政策要綱執筆者一覧（50音順）　472
編集後記　473

特集

新型コロナウイルス

第1　総論

1　新型コロナウィルス感染症の特徴

この政策要綱では2020（令和2）年にパンデミックとなった新型コロナウィルス感染症（COVID-19）をとりあげる。新型コロナウィルス感染症は感染症の一例である。いつの時点かはわからないがわが国の社会は将来再び新しい感染症に襲われるであろう。この特集は、現在抱える課題を取り上げて問題意識を弁護士、弁護士会で共有することを目的とするとともに、新しい感染症流行に備えることを目的とする特集である。

さて、新型コロナウィルス感染症は感染すると高齢者や基礎疾患を持つ方が重症化しやすく、ときには死亡することもある病気として広く知られた。わからないことの多い未知の感染症であることに加え、2020（令和2）年3月下旬に有名芸能人の死亡報道があり、私たちに強い不安と恐れを感じさせた。そのため、感染確認者に限らず感染者に触れざるをえないエッセンシャルワーカー[*1]とその家族に対する偏見、差別、嫌がらせが発生した。日本赤十字社は2020（令和2）年3月26日に「新型コロナウィルスの3つの顔を知ろう！～負のスパイラルを断ち切るために～」をウエブサイト上に公表し、不安の感染から差別の感染につながっていくことの注意喚起をしたが、それは問題の核心をついたものである。

一方で、政府が、外出や事業活動の自粛要請を行ったところ、自粛していないと見られる人や事業者に対し張り紙やネット上で攻撃する自粛警察といわれる人たちが現れた。異なることをする者を許さないという心理による象徴的行動である。今回の新型コロナウィルス感染症に見られたこうした社会状況は次の感染症の教訓としなければならない。

ところで、国は、新型インフルエンザ等対策特別措置法附則1条の2第1項において、新型コロナウィルス感染症を同法2条1号の新型インフルエンザ等とみなすなどの改正を、2020（令和2）3月13日に公布し、翌日施行した。政府及び地方自治体はいわゆる感染症法[*2]のほかにこの特措法に基づいて対策をとることが可能になった。

2　新型コロナウィルス感染症対策と人権

(1) 新型コロナウィルス感染予防、感染拡大防止のために外出の自粛、施設利用の自粛、事業の自粛などが要請された。国や自治体による措置は国民や住民の生命・健康を守ることを目的に行われるものである。そうした措置のなかには法律上の根拠の有無が疑わしいものがあった。また、新型インフルエンザ等特措法24条9項や45条に基づく自粛の要請と、それに応じて国民や事業者が自粛するという形で行われた。すなわち国民が任意に従うという形がとられた。弁護士・弁護士会の役割の一つは人権の擁護である。国や自治体による国民・住民の生命・健康を守るための措置ではあっても、不当・不合理な人権の制約が行われることがないよう注視し対処することも弁護士・弁護士会に求められている。

自粛要請と人権との関係の主なものを次に列挙する。

ア　不要不急の外出自粛

憲法13条幸福追求権、同22条移動の自由、営業の自由

イ　休校の要請

同26条教育を受ける権利

ウ　営業の自粛・営業時間帯の制限

同22条営業の自由

エ　イベントの自粛、集会の自粛

同21条集会の自由、同20条1項信教の自由

オ　都道府県の越境の自粛、旅行の自粛、海外渡航の自粛

同22条移動の自由

(2) 自粛以外の感染予防・感染拡大防止策について検討を要する事象で人権との関係で注意すべきものがある。自粛要請に従わないパチンコ店舗名の公表、接待を伴う飲食店の営業を制限することを越えて夜の街という漠然とした呼び方での営業の制限、司法に関わるものとして、裁判の期日の取消し・延期という憲法

＊1　2011（平成23）年3月の東日本大震災の際は郵便配達者・宅配業者・清掃業者がエッセンシャルワーカーといわれた。新型コロナ流行の際は医療機関・介護施設・保育園など人との接触を伴い高い感染リスクを意識せざるをえないケアワーカーに用いられた。女性労働者が多数を占める。

＊2　感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律。

32条裁判を受ける権利の制限がある。行政庁や自治体が行政作用を継続し、国会や地方議会が立法作用を継続しているにもかかわらず、裁判所は司法作用を大幅に縮減した。また、裁判所は裁判の傍聴制限をして同82条裁判の公開を制限した。

つぎに、私人による人権侵害が疑われる事象や社会に起きた現象について例示する。

自粛警察による誹謗中傷、感染した個人名・企業名のネット上で特定しての誹謗中傷、感染者・濃厚接触者やその家族への差別、巣ごもりによって発生したDV・虐待、外出自粛や営業・イベントの自粛によって営業不振を生じたことによる失業、給与の不支給・減額などがあげられる。就業者数・雇用者数の減少は女性の減少幅が大きく、完全失業者数の増加も女性の増加幅が大きい。非正規雇用の割合が、女性が多いことと連動する。DV相談件数は緊急事態宣言による外出自粛にともない5月、6月は前年同月比1.6倍に増加した。職を失った女性、同居人のいる女性の自殺の増加があり、その原因の分析と対策が求められる。高齢者施設での面会制限、親子間の面接交渉における面会拒否といった問題も生じた。

3　新型コロナウィルス感染症に関する社会情勢

(1) 新型コロナウィルス感染をめぐる社会における動き

新型コロナウィルス（SARS-CoV-2）による感染症（COVID-19）は、2019（令和元）年12月8日に中国湖北省武漢市で原因不明の肺炎患者の報告が始まりである。2020（令和2）年1月9日に初めての死者が武漢で出た。

わが国では同月16日に初めて国内感染者が確認された。1月23日に武漢が都市閉鎖された。そして、1月28日に指定感染症と認定され、1月30日に政府の新型コロナウィルス対策本部が設置された。2月13日に初めて国内で死者が出ている。併行して2月3日に横浜港に停泊しているダイヤモンド・プリンセス号で集団感染が発生した。2月25日に政府の基本方針がきまり公表された。安倍晋三内閣総理大臣は2月26日にイベント自粛要請を、27日に3月2日から小中学校を休校すると発表した。2月28日に鈴木直北海道知事が全道について緊急事態との発言を行った。

3月11日にWHOの事務総長がパンデミック相当との認識を宣言した。3月13日に新型インフルエンザ等特別措置法が改正された。3月19日に吉村洋文大阪府知事が3連休の大阪・兵庫間の移動を自粛する指示を出した。3月24日に東京オリンピックの開催延期が発表された。3月25日に小池百合子東京都知事がロックダウン発言を行った。この後、感染者数が急速に増加していく。3月29日にタレントの志村けんさんが亡くなり、大きく報道された。4月7日に政府は東京都ほか8都府県について特措法に基づき5月6日までの緊急事態宣言を行い、16日に緊急事態宣言を全国対象に拡大した。人との接触を8割減にするよう指示を出し、不要不急の外出を避けるよう要望が出された。全国の知事から飲食店等の営業時間の短縮、時差出勤、在宅勤務が推奨された。4月8日に武漢の都市封鎖は解除された。5月4日、緊急事態宣言の5月末までの延長が発出された。ところが、感染防止を続けながら社会経済活動を広げる声が大きくなり、政府は5月13日、北海道、東京、千葉、埼玉、神奈川、大阪、兵庫、京都を除く39県について14日から緊急事態宣言を解除すると発表し、その後、吉村大阪府知事は大阪モデルという自粛緩和を宣言した。政府は5月21日に大阪、兵庫、京都の緊急事態宣言を解除し、5月25日に残っていた東京、埼玉、千葉、北海道で解除となった。政府は、専門家会議による「新しい生活様式」を公表し、感染拡大防止策を継続しながら社会経済活動を再開することにした。

小池都知事は東京ロードマップを発表し、6月2日に東京アラートが発令されたが、感染者数の減少が認められないのに6月12日に解除された。6月19日にプロ野球が無観客で再開された。6月24日に政府は委員に知らせることなく専門家会議を廃止した。専門家会議の議事録は保管されていないことも明らかとなった。基準以上の感染者増が認められたため、沖縄県は7月31日から9月5日まで独自の緊急事態宣言を発令した。

(2) 東京地裁・高裁等の裁判所業務の大幅縮小

最高裁は、2016（平成28）年6月1日に新型インフルエンザ等感染症拡大と事業継続計画を策定している。全国の裁判所はこの最高裁の事業継続計画に基づいて新型コロナに対応したものと思われる。東京地裁では2020（令和2）年4月6日頃から民事部において期日の取消しの連絡を訴訟当事者に行いはじめた。4月7日、東京三会の筆頭副会長及び災害担当副会長が東京地裁

に呼ばれ、東京高裁・地裁・家裁・簡裁の事務局長・所長代行と面会し、裁判所業務の大幅な縮小について伝えられた。

緊急事態宣言下にあって、国の行政、地方自治体の行政が継続し、国会も審議を継続しているにもかかわらず、司法は勾留された被告人の刑事裁判、必要性の高い保全事件の裁判に限り実施するとし、そのほかの民事裁判と刑事裁判、簡裁・家裁の調停期日を停止し、裁判所の業務を大幅に縮小した。

4　新型コロナウィルス感染拡大と弁護士会の対応

(1) 主な対応

弁護士会の災害対策委員会規則の多くにおいて感染症のまん延を災害と定義している。感染症のまん延に備え、平時から対策を協議し、非常時において会員の業務の速やかな機能回復及び被災した市民の法的需要に応え、もって市民の人権の擁護にあたらなければならない。

日弁連は2020（令和2）年2月25日に各種委員会委員長宛にイベントの中止・延期の検討を求める依頼を行った。4月7日に政府の緊急事態宣言を受け、職員を在宅勤務としたことによって、会員や市民からの電話での問い合わせに応じることができなくなった。その一方で新型コロナウィルス感染症統一ダイヤル電話相談を4月20日から7月22日まで実施した。この電話受付は東弁災害対策委員会委員と東弁有志（親和全期会）において担当した。

東弁は2月25日に会員専用ウエブサイトに新型コロナウィルス感染症予防対策のお願いを掲載し、3月3日にメールマガジン臨時号で窓口の業務時間の短縮を案内した。東京三会は3月2日以降の法律相談センターでの面接相談を休止し、電話相談に切り替えた。東弁では新型コロナに関する生活上の問題解決のための法律情報を提供するため、3月6日に「新型コロナウィルスに関する生活問題Q&A」を東弁ウエブサイトに公開した。4月9日に改定増補版を公開している。中小企業法律支援センターは独自に3月上旬新型コロナ関連情報コーナーを設けて情報提供を始め、3月24日には一日電話無料相談を実施した。3月25日に会員専用サイトで一歩進めた予防対策として、感染確認の報告と14日間の行動履歴の報告のお願いと危機管理の準備をお願いした。4月1日から東弁で運営している法律相談センターで事務所待機型面接相談を開始した。しかし、4月8日から5月6日まで全面休止した。

4月7日に政府が緊急事態宣言を行い不要不急の外出の自粛を要請したことを受け、同日、弁護士会館災害対策本部[*3]は霞が関の弁護士会館について同月14日から休日・夜間用出入り口を除いて閉鎖することにした。東弁は、弁護士会の使命に鑑み市民のアクセスを維持するべきとの方針のもと、職員の交替勤務と勤務時間の短縮を採用しつつ市民からの電話の受け付けを続け、市民のアクセスを保障した。

4月13日子どもの人権110番を再開した。東弁では日弁連の統一ダイヤル電話相談を通じた相談について、市民に対しては紹介センターを介した電話相談と、中小事業者に対しては中小企業法律支援センターを介した電話相談を実施した。

5月7日から犯罪被害者サポート相談を再開し、6月1日からオアシス相談、公害・環境110番を再開した。

東京都は4月16日から5月25日（政府の緊急事態宣言終了日）までの期間に営業時間を短縮する等の協力をした都内の事業者に対し、感染拡大防止協力金を支給することにしたところ、この支給制度に関しクレームや不正申請で悩みをかかえた東京都産業労働局から東京三会は弁護士の派遣を求められた。東弁は災害対策委員会から派遣することになり、7月9日から8月7日まで1人2時間ずつ1日3人の弁護士を派遣した。

(2) 休止された業務

弁護士会には災害対策マニュアルや事業継続計画（BCP）があり、被災時の事業継続計画が定められているが、地震災害を想定した事業継続計画である。最高裁は感染症まん延時の事業継続計画を策定していたが、弁護士会には感染症感染拡大という災害を想定したものはなかった。前記のとおり東京三会は3月2日に法律相談センターでの面接相談が休止となり、4月8日から5月6日まで市民の相談アクセスができなかった。

前記のとおり4月14日から霞が関の弁護士会館では出入り口1個所を除いて閉鎖し、同時に東京三弁護士会立川支部を全面閉鎖した。未知の感染症の感染予防と感染拡大の防止のための措置ではあったが、裁判所の入り口は従来どおり開けられていたこととの対比で

＊3　構成メンバーは日弁連、東弁、一弁、二弁、関弁連である。

外形上市民の入館を拒否することになったことは再検討を要する。立川支部の閉鎖は意思の疎通が十分ではなく本会による一方的閉鎖となってしまい、多摩支部会員の不満を招き、また弁護士を派遣している多摩地域での自治体法律相談に混乱が生じた。多摩支部の刑事弁護活動については継続するため多摩支部の担当職員は東弁6階人権課に出勤して継続した。

4月8日から東弁二弁合同図書館が休館した。会員にとっての図書館の重要さを再認識し、再開したのは6月1日であった。

弁護士会の事業活動のあり方については問題があった。日弁連は4月8日電話窓口業務を停止し、会員からのアクセス、市民からのアクセスを遮断したことは反省を要する。東弁は、会員サービスや市民サービスについて必要最小限の活動を継続するとの方針のもと、会員のために弁護士法23条の2照会手続、各種証明書発行事務の郵送受付を継続することにし、市民や会員からの電話による問い合わせに対応を継続した。職員を出勤させたことについて疑問視する声があるので、感染予防対策を講じて会員サービス、市民サービスを継続することの意義について理解を求める必要がある。

5　弁護士業務上の注意点

会員は新型コロナウィルス感染予防に努めながら弁護士業務に当たらなければならない。いわゆる新しい生活様式のもとで、事業活動のガイドラインを参考に弁護士業務に従事することが求められる。

感染してしまった場合は事業を休止しなければならないし、濃厚接触者となった場合は自宅待機など勤務を控えなければならない。そのような場合に備え、個人として事務所として事業継続計画を作っておくことが求められる。感染確認されたときや濃厚接触者となったときはプライバシー保護に配慮しつつ安全配慮義務に基づき相談者や顧問先に連絡することに努めたい。

今後社会は働き方改革が進んでいくはずである。弁護士の事業活動も革新が続くと思われる。事務所全体で柔軟な勤務の方式を採用し、地震災害や感染症災害に備えることが求められる。十分なコミュニケーションを実現するのに面談に勝るものはないと考えられるから、感染予防をしてコミュニケーションを確保するように努めたい。

6　弁護士会の宣言・会長声明その他

(1) 日弁連の取組み

ア　市民向けのウエブサイトでの取り組み

・新型コロナ対策支援カード

・新型コロナ消費者問題Q&A

イ　宣言・会長声明・会長談話

・新型コロナウィルスの感染拡大に当たっての会長談話（3/6）

・新型コロナウィルス感染症拡大に伴う家庭内被害―DV・虐待―の増加・悪化防止に関する会長声明（4/17）

・新型コロナウィルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す人々を支援するため、住協確保給付金の支給要件緩和と積極的活用を求める会長声明（5/7）

・新型コロナウィルスの感染拡大が収束するまでの一定期間の特例措置として、生活保護制度の運用を緩和し、同制度の積極的活用を求める会長声明（5/7）

・新型コロナウィルス感染症による緊急措置として、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる措置を講じるとともに、雇用調整助成金の迅速な支給拡大を求める会長声明（5/7）

・新型コロナウィルス感染症対策専門家会議の開催された全ての会議について発言者と発言内容を明記した議事録作成を求める会長声明（6/11）

・新型コロナウィルス下で差別のない社会を築くための会長声明（7/29）

・新型コロナウィルス感染症の拡大に伴う法的課題や人権問題に積極的に取り組む宣言（9/4）

ウ　会員向け施策

・新型コロナウィルス感染症をめぐる緊急事態宣言下で法律事務所を持続的に運営するための工夫例

・法律事務所における新型コロナウィルス感染拡大予防対策ガイドライン（業種別ガイドライン）

・各種情報提供（法律事務所が利用可能な新型コロナウィルス感染症に関連する施策・助成金など、Q&A、関連eラーニング）

(2) 東京弁護士会の取組み

ア　会長声明

・新型コロナウィルス感染症拡大の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、

法テラスによる無料法律相談に関する支援を求める会長声明（3/17）
・新型コロナウィルス感染拡大による緊急事態宣言の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、より相談しやすい法律相談体制の構築を目指す会長声明（4/24）
・東京拘置所及び立川拘置所における一般面会の禁止についての会長声明（4/27）
・新型コロナウィルス感染対策としての仮放免に伴う生活支援と全件収用主義の是正を求める会長声明（5/28）
・学生支援緊急給付金に関する会長声明（6/11）
・東京出入国在留管理局の収容施設内における新型コロナウィルス感染症の発生に関し、全件収用主義の是正とともに仮放免の徹底を求める会長声明（8/18）

イ　会員向け施策

・新型コロナウィルス感染症予防対策のお願い（2/25）
・感染コロナウィルス感染症対策について（3/25）
・当会ウェブシステムでの開示事案の拡大と会員に対する注意喚起について～近時の新型コロナウィルス感染再拡大の傾向を踏まえた当会における新型コロナウィルス感染拡大防止策～（8/12）

7　世界の弁護士会の取組み

日弁連と東弁が会員である国際法曹協会（IBA）の弁護士会問題評議会（BIC）が弁護士への影響と弁護士会の対応をレポートしている。世界の弁護士会の対応を知り、私たちが所属ずる弁護士会の取組みと比較検討することも必要である。参考となるレポートの内容は以下のとおりである。

・90％以上の弁護士会が、リモートワークの活用により弁護士会の活動はそれなりに維持された（一部の職員のみ会館に出勤し、それ以外の職員は在宅で仕事をしており、給与は満額支払われたという日弁連の職員の活動が紹介されている）。
・約60％の弁護士会が、ウェブ会議等を利用して活動を継続したが、どうしても直接会って話す必要のある作業もある、と回答している。
・約8割の弁護士会が、程度の差はあっても会員への何らかの援助をしている。それには会費の減免、新型コロナ対応の助言などである。他方で、7割以上の弁護士会が、程度の差はあるが、自身も財政的な問題に直面している。ただし、約9割の弁護士会は将来にわたって問題は解決できると考えている。
・9割以上の弁護士会が市民社会への何らかの支援をしている。司法アクセス維持（無料法律相談を含む）、プロボノ活動の実施、政府の立法への支援、刑務所在監者への支援などである。
・司法関係への支援については、8割以上の弁護士会が何らかの活動をしている。それには、法的書面の提出期限の延長、義務的継続教育の期間延長、法律を学ぶ学生への支援、マネーロンダリング報告義務のデジタル化などである。
・裁判所の状況は、9割弱の国・地域で裁判所は元のままか、安全面に配慮して通常どおり期日を開いていた。約13％が裁判所は閉鎖されたと回答している。

新型コロナについての知見が深まってきている現在、世界の弁護士会の対応も参考にして、日弁連・東弁ともニューノーマルの状況での弁護士会や司法の役割を考え、新たな施策を策定・実行することが重要であると考える。

第2　新型インフルエンザ特措法・緊急事態宣言と憲法上の問題

1　はじめに

新型コロナウイルス感染拡大により、2020（令和2）年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「法」という。）32条1項に基づき、7都府県を対象地域とする緊急事態宣言を同法制定以来初めて発令し、その後、同宣言の対象地域を全国に拡大した。特定都道府県知事は、同宣言に基づき、市民に対する外出自粛等の協力要請等（法45条）を行ったが、同宣言以前から、一部の自治体は、法律に基づかない外出の自粛要請をし、あるいは、法24条9項に基づく施設使用停

止の要請を行っており、さらに、緊急事態宣言が全面的に解除された同年5月25日以降も、なお一部の自治体は、同項に基づく不要不急の外出制限や移動等の自粛要請を行ってきた。

これにより、多数の事業者が営業等の自粛を求められてきたのであり、感染拡大を予防する等の見地から、市民や事業者は、なお従前とは異なる環境下での行動等を余儀なくされている。このような中、事業者の事業継続が困難となったり、労働者の雇用環境が悪化して生活に困窮したりする人が増えており、家庭内においてはDVや虐待が深刻化している。また、多数の者が利用する施設の使用制限等の要請に係る指示（法45条3項）など自粛要請にとどまらない一定の拘束力を伴う措置等により、憲法上の自由が制約されてきた。さらに、移動制限の要請に関する政府の行動調査によるプライバシー権の制約や、子どもの教育の自由の制約、入管施設における外国人の生存権侵害、感染者や医療従事者及びその家族らに対する差別や偏見等の問題も生じている。

このように新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、あるいは、政府や自治体の感染防止に関する措置に伴い、多種多様な人権問題や憲法上の課題が発生している。基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする我々弁護士は、このような状況下においてこそ、その使命を果たさなければならない。これらの問題や課題に積極的に取り組むことが求められているのである。

2　生活保護申請の増加と生存権

法に基づく緊急事態宣言や同宣言前後の長期間にわたる自粛要請により、生活困窮に陥る人々が増加している。また、新型コロナウイルスの感染拡大状況等によっては再度緊急事態宣言が発令されることも想定される。すると、今後、生活困窮に陥る人々がさらに増えることも十分に予想される。

このような状況に照らせば、厚生労働省は、新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの期間、生活保護制度の運用を緩和する厚生労働省通知を発出し、また、厚生労働省や各自治体は、生活保護制度の誤解や偏見を払拭し、その積極的な利用を促すための広報をすべきあり、これらによって、生活保護制度の積極的活用を図るべきである。

この点に関し、日弁連は、2020（令和2）年5月7日付けで、「新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの一定期間の特例措置として、生活保護制度の運用を緩和し、同制度の積極的活用を求める会長声明」を発出した。同声明では、面接相談窓口の負担軽減、感染拡大防止、給付の迅速化のためのウェブ申請等、具体的な方策が示されている。政府は、コロナの「第X波」に備え、職員及び要保護者の感染拡大を防止しながら、迅速な決定で生活困窮者の健康で文化的な最低限度の生活を支えるための必要十分な施策を採るべきである。

3　コロナ禍の女性への影響

内閣府公表の調査結果[*4]によると、以下に列挙するとおり、コロナ禍における女性への顕著な影響がみられる。

- 就業者数は、男女とも2020（令和2）年4月に大幅に減少したが、特に女性の減少幅が大きい（男性：37万人減、女性：70万人減）
- 同年7月を見ると、男性の就業者数が増加している一方、女性の就業者数は減少
- 特に女性の非正規雇用労働者の減少幅が大きい
- 特に「宿泊、飲食業」「生活、娯楽業」「卸売、小売業」「医療、福祉」は、女性の非正規雇用労働者の割合が高い
- 特に女性の「飲食業」「生活、娯楽業」「製造業」「小売業」の就業者数の減少幅が大きい
- DV相談件数につき、同年5、6月の相談件数は、前年同月の約1.6倍
- 自殺者数の推移につき、同年10月の女性の自殺者数は851人（速報値）で前年同月比で約8割増

これらの結果等に照らすと、コロナ禍で仕事を失った非正規雇用の職員・従業員の女性が非常に多く、コロナによって一番大きなしわ寄せが非正規職員・従業員の女性、シングルマザーに行き、その結果、その子どもたちに行ってしまっていると考えられる。これらの女性や子どもは、健康で文化的な最低限度の生活（憲法25条1項）を送れなくなっているばかりか、その

＊4　内閣府男女共同参画局コロナ下の女性への影響と課題に関する研究（第4回）（資料1）「コロナ下の女性への影響について【追加・アップデート】（2020年11月16日）。

生命・健康（憲法13条）が危険に晒されている状況である。女性の生きやすさの基礎が大きく崩れている今日において、その基礎を構築する対策が必要とされている。

4　行動調査によるプライバシー権

政府は、プラットフォーム事業者（LINE、ヤフー、Google）と協定を結び、位置情報を分析した統計データの提供を同事業者から受けられるようになった。[*5]

移動制限の要請に関する上記のような政府による行動調査は、スマホ等の端末の位置情報という、個人の行動履歴に係るプライバシー性の高い情報を収集・保有・管理・利用等するものであり、その情報の活用について利用者本人の同意を確認いないことから、個人のプライバシー権を侵害する面がある。

したがって、行動調査に係る情報を官民データとして活用することにつき、プライバシーを保護するための民主的統制が必要といえる。特に、ダイバーシティの観点からの配慮は重要な課題である。難病を治療している市民が通院する病院等の情報や、LGBTの市民の同居人（濃厚接触者と疑われる者）、ホルモン治療等を受けるために通院していることに関する病院等の情報は、高度のプライバシー情報である。個人の秘匿したい情報を政府が取得・保有・管理・利用する法制度については、慎重な検討がされるべきである。

5　公の施設等の使用制限と集会の自由、表現の自由等

法45条は、感染防止のため外出自粛等の協力を「要請」等する旨の規定ではあるが、「知事は（中略）国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるとき」（同条2項）という解釈適用に幅がある要件を定めた規定であり、また、広範な施設に適用可能なものとされている（同項）。そのため、集会の自由（憲法21条1項）の制限を伴う措置となる危険性が高く、政府の違法・不当な政策や措置等に対し集会で抗議することができなくなるおそれもある。特に新型ウィルスの蔓延期には、実際には訴訟等を起こすこと自体難しいため、実質的にみて立憲主義・法の支配が無視されるような事態が生じやすい。

以上のことに関し、日弁連は、2012（平成24）年3月22日付け「新型インフルエンザ等対策特別措置法案に反対する会長声明」において、多数の者が利用する施設の使用制限等の指示（法45条3項）などの強制力や強い拘束力を伴う広汎な人権制限条項が定められていることを指摘しており、今後、各関係条項の恣意的な運用・適用がなされ、集会の自由や表現の自由が不当に制限されることとなる可能性は否定できない。

実際に、表現の自由の制限に関わる出来事として、2020（令和2）年4月10日、同年9月～11月に初開催の予定であった国際芸術祭「ひろしまトリエンナーレ2020 in BINGO」（ひろトリ）の中止が発表された。実行委員会事務局の広島県は、新型コロナウイルスの感染拡大を理由に挙げるが、中止決定前に、美術関係者は県の方針を批判し、総合ディレクターが辞任していた。ひろトリをめぐっては2019（令和1）年開催されたプレイベントで「あいちトリエンナーレ2019」の企画展「表現の不自由展・その後」に出展した作家らの作品も並び、県には多くの批判が寄せられていた。県は、外部委員会で展示内容を事前に確認する方針を示したが、美術関係者らが反発し、企画全般を統括する総合ディレクター中尾浩治氏が、県の姿勢を「検閲的だ」と批判し辞任している。

このような芸術祭では、公の施設（地方自治法244条1項）が使用され、また、公的な補助金・助成金が交付されることが多いが、形式的にはコロナ感染拡大を理由に、しかし実質的には展示作品の内容を理由に、申請拒否処分や開催中止決定がなされることになれば、表現の自由（憲法21条1項）や「文化的な」生活を営む権利（憲法25条1項）の不当な制約となる。

6　一斉休校等と子どもの教育を受ける権利、虐待から保護される権利

政府による2020（令和2）年2月27日に発せられた同年3月2日からの全国一斉休校要請は、子どもたちに対する十分な説明も、学校教育現場における十分な準備もないまま、学校における子どもの教育を受ける権利（憲法26条1項）を制限してきた。そして、オンライン学習や家庭内での勉強が困難な環境にある子どもや日

＊5　山本龍彦「私はこう考える『公衆衛生』と『個人データ』」NHK特設サイト 新型コロナウィルス」（2020年5月4日）、https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/interview/detail/opinion_04.html

常とは異なる状況や見通しの立たない状況への対応が困難となる障害のある子どもの教育を受ける権利が特に蔑ろにされ、教育の機会や教育の質の格差の拡大が進むこととなった。

また、同要請の後、自宅待機の要請がなされたことにより、元々虐待リスクが高かった家庭の子どもについては、被害の深刻化により生命・健康（憲法13条）に危険が及ぶ状況におかれた。

今後は、子どもの教育を受ける権利や、虐待から保護される権利が十分に保障される施策が実施されなければならない。

7　入管施設における外国人の生存権等の侵害

コロナ禍において入管施設に収容された外国人の生存権等が侵害されている。2020（令和2）年7月下旬以降、東京入管職員に複数の新型コロナウイルス感染者が相次いで判明し、同年8月7日には、被収容者に感染者が出ている。

東弁は、同年5月28日、「新型コロナウイルス感染対策としての仮放免に伴う生活支援と全件収容主義の是正を求める会長声明」を発出し、「外国人の人身の自由の保障の観点から全件収容主義は速やかに是正されなければならない」ことを改めて強調するとともに、「仮放免に際しては、当該地域ごとに住居の提供、就労の許可を講じることなどの施策を実施して、仮放免に伴う適切な生活支援を行うべきである」ことを指摘したが、感染防止対策としての仮放免の活用は十分に行われず、なお多数の外国人の収容が継続している。

このような状況に鑑み、同年8月18日、東弁は「東京出入国在留管理局の収容施設内における新型コロナウィルス感染症の発生に関し、全件収容主義の是正とともに仮放免の徹底を求める会長声明」を発出した。今日においても、入管施設に収容された外国人の生存権や生命・健康が保護される法制度の運用ないし改善が不可欠である。

8　学生支援緊急給付金制度における差別

政府は、2020（令和2）年5月19日、新型コロナウイルス感染症拡大により世帯収入、アルバイト収入等が激減し、経済的困窮に陥った学生等に対し、「学びの継続」のための『学生支援緊急給付金』を創設することを閣議決定した。

本給付金は、経済的に困窮し、大学等の学費を支払えず、中退せざるを得ない学生などを救済し、教育を受ける権利を保障するための必要な措置といえるが、本給付金制度は、外国人留学生にのみ「成績優秀者」の条件が課せられており、また、本給付金の対象から朝鮮大学校が対象外とされているという2点で、法の下の平等（憲法14条1項）に反する内容となっている。

東弁も「学生支援緊急給付金に関する会長声明」（2020〔令和2〕年6月11日付）を発出し、「合理的理由のない差別的制度が設けられている」と指摘しており、国際社会の信頼、国際協調主義（憲法98条参照）という観点からも、速やかに是正されるべきである。

なお、給付金制度における差別という点で、**第3の3(2)**の持続化給付金及び家賃支援給付金制度における不給付要件による差別の問題と共通するところがある。

9　期日取消し等と裁判を受ける権利

裁判所においては、感染症の感染拡大防止対策については、以前より基本政策が定められていた。

最高裁判所は、もともと、感染症が拡大した場合の対策として、新型インフルエンザ等の感染症拡大の状況の際の裁判所の対策に関する2016（平成28）年6月1日付け「新型インフルエンザ等対応業務継続計画」（以下「BCP」という）を公表していた。BCPは、「基本的な考え方」として、「裁判所は、新型インフルエンザ等発生時においても、国民の権利の実現、各種の紛争解決、刑罰法令の適正な実現その他の裁判所の機能を最低限維持することが求められる」とし（第1の1）、また、BCPの適用範囲につき「すべての裁判所を対象」としつつ「本計画を踏まえた上で、各裁判所の実情や地域の事情を反映した業務継続計画を適宜策定するものとする」とし（第1の2）、さらに、「各裁判所において業務継続計画を策定する際には、関係機関と十分な調整を行うものとする」（第1の2）、「業務継続計画の実行に際しては関係機関との連携が不可欠であるから、関係機関との調整を十分に行う」（第6の1）としている。

今回のコロナウイルスの感染拡大対策も、各裁判所はこのBCPに基づき対応をすべきであり、上記のとおり業務継続計画の実行に際しては「関係機関との連携が不可欠」であったが、各裁判所は関係機関との調整を十分に行ってこなかった。例えば東京地方裁判所は、

弁護士会に対し、国内感染期（BCP第3の4(3)）等における業務の縮小等に関し、東京三弁護士会と意見交換等の連携を行っていない。

また、BCPは、「新型インフルエンザ等及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議」において作成された「新型インフルエンザ等対応中央省庁業務継続ガイドライン（2014〔平成26〕年3月31日）」を踏まえて策定されたものであるが、新型インフルエンザと新型コロナとはウイルスの性質が異なることや、BCPが裁判の当事者や代理人・弁護士の権利利益の観点を十分に踏まえた内容となっているものではないことなどから、改善される必要がある。

裁判所は、市民の裁判所による迅速な公開裁判を受ける権利（憲法32条、82条）を実現するための国家機関であり、迅速かつ公正な裁判を行う裁判所の業務に「不急不要」なものは存在しないことから、裁判所は、感染症の「拡大防止対策」と市民の「裁判を受ける権利」を両立させる施策を、弁護士会等諸機関と協議して実施すべきである。

10 その他の憲法問題

以上の憲法問題以外にも、自粛要請等と損失補償（憲法29条3項）の問題や、感染者や医療従事者及びその家族らに対する差別や偏見等の問題もあるが、これらについては、以下の**第3**、**第4**で述べる。

第3　支援制度の憲法上の問題点

1　はじめに

全世界で猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症（covid19、以下「コロナ」という。）は、サプライチェーンの毀損、インバウンド需要の消失、対面型ビジネスの困難性等の経営に支障をもたらす脅威となり、観光業、宿泊業、飲食業を中心に急激な業績悪化の原因となっている。

日本にも広がり始めた2020年（令和2年）2月以降の事業者における喫緊の課題は資金繰りであり、多くの事業者が融資や給付金等により運転資金の確保に努めたが、緊急事態宣言等により休業を余儀なくされたり、従来通りの売上を確保することが困難となって、廃業・倒産やリストラ、給与カット等の事態を招き、これにより多くの労働者が収入の減少により生活が困難な状況に陥っている。

このような苦境に立たされた事業者や個人を支援するために、政府は、2020年（令和2年）度予算を成立させた直後に、第1次補正予算（4月30日）、第2次補正予算（6月12日）を成立させ、コロナ禍に対応する様々な支援策を打ち出してきた。また、都道府県や市区町村などもそれぞれ独自の支援制度を導入している[*6]。

ここでは、これらの支援制度を概観した上で、憲法上の観点からいくつか問題点について考察したい。

なお、国の支援制度を中心に概説するが（既に終了している制度も含む）、数多くの制度が存在するため、誌面の都合上代表的なものに留め、また、適宜、東京都[*7]や市区町村の制度にも触れていきたい（2020〔令和2〕年11月3日時点の情報）。また、国の制度全般については、経済産業省の支援策パンフレット[*8]や厚生労働省のリーフレット[*9]を確認するか、各種検索サイト等[*10]を参照されたい。

2　支援制度の概要

事業者向けと個人向けの制度に分けて概説する。個人向けについては、主に労働者等の非事業者を対象としたものを取り上げる。

＊6　J-Net21「新型コロナウイルス関連（都道府県別）」、https://j-net21.smrj.go.jp/support/covid-19/regional/index.html

＊7　東京都産業労働局「【企業の皆様・はたらく皆様へ】新型コロナウイルス感染症に対応した支援策について」、https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/attention/2020/0305_13201.html東京都「支援情報ナビ」、https://covid19.supportnavi.metro.tokyo.lg.jp/

＊8　経済産業省「新型コロナウイルス感染症で影響を受ける事業者の皆様へ」、https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/pamphlet.pdf

＊9　厚生労働省「生活を支えるための支援のご案内」、https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000622924.pdf

＊10　内閣官房「支援情報ナビ」、https://corona.go.jp/info-navi/ミラサポplus「新型コロナウイルス感染拡大あなたに合った支援」、https://mirasapo-plus.go.jp/covid-19/、

(1) 事業者向けの制度[*11]

ア　運転資金を確保するための制度[*12]

㈠　給付を受ける（もらう）

前述したように事業者にとって喫緊の課題は資金繰りとなっており、運転資金を確保するための制度が各種存在する。そのうち、まず、給付を受ける（もらう）制度について概説する。

①　持続化給付金[*13]（経済産業省）

持続化給付金は、感染拡大により特に大きな影響を受けている中小法人等や個人事業者等に対して給付される事業全般に広く使える給付金である。2020（令和2）年1月から同年12月までの間で、コロナの感染拡大の影響等により前年同月比で事業収入が50％以上減少した月があれば（特例あり）、中小法人等は「最大」200万円、個人事業者等は「最大」100万円が給付されるという制度である。

2020（令和2）年10月27日現在の執行数は約363万件、執行額は約4兆7,000億円である[*14]。

要件の簡易化、提出資料の簡素化、申請方法のオンライン化により、迅速に支給を受けられる仕組みが整えられたが、その一方で、詐欺事案も深刻化し、返還申請が相次いでいる。

2020（令和2）年10月29日現在、返還件数751件、返還金額7億9,200万円、返還申出件数（返還完了分を除く）5,277件となっている[*15]。

②　家賃支援給付金[*16][*17]（経済産業省）

飲食店等のテナント事業者にとって固定費の中でも地代・家賃（賃料）の支払が大きな負担となっているが、この負担を軽減することを目的として導入されたのが家賃支援給付金である。

テナント事業者のうち、中堅企業、中小企業、小規模事業者、個人事業者等であって、2020（令和2）年5月～12月において、コロナの感染拡大の影響等により、いずれか1か月の売上高が、前年同月比で50％以上減少、または、連続する3か月の売上高が、前年同期比で30％以上減少した者に対し、法人は月額「上限」100万円、個人事業者は月額「上限」50万円（いずれも給付率は2/3〔途中から1/3〕）の6か月分（法人最大600万円、個人事業者最大300万円）が給付される。

2020（令和2）年10月25日までの申請件数は約63万件、給付件数は約40万3,000件である[*18]。

③　雇用調整助成金[*19]（厚生労働省）

雇用調整助成金は、経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者に対して一時的に休業、教育訓練又は出向を行い、労働者の雇用維持を図った場合に、事業主の申請に基づき、事業主が労働者に支払った休業手当等の一部を助成する制度である。コロナ禍において助成率や助成額等が大幅に

＊11　ほかに、特定の業種を支援する制度もある。例えば、GoToキャンペーン事業（観光業、宿泊業、運輸業等を支援する「GoToトラベル」https://www.mlit.go.jp/kankocho/page01_000637.html、飲食業を支援する「GoToEat」、https://www.maff.go.jp/j/shokusan/gaisyoku/hoseigoto.html、イベント・エンターテイメント業を支援する「GoToイベント」、https://www.meti.go.jp/covid-19/goto-event/index.html、商店街を支援する「GoTo商店街」、https://www.meti.go.jp/covid-19/goto-shoutengai/index.html）、外食事業者を支援する「令和2年度補正事業 外食産業におけるインバウンド需要回復緊急支援事業」、（https://www.maff.go.jp/j/shokusan/gaisyoku/R2hosei_shien.html）、文化芸術関係者を支援する「文化芸術活動の継続支援事業」（https://keizokushien.ntj.jac.go.jp/）などがある。

＊12　ここでは入金の制度を紹介するが、支出を抑える制度も重要である。例えば、国税の猶予制度（https://www.nta.go.jp/taxes/nozei/nofu_konnan.htm）や地方税の猶予制度（東京都主税局　https://www.tax.metro.tokyo.lg.jp/ncov/new_virus_yuyo.html）、社会保険料の猶予制度（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10925.html）や、金融機関との調整を支援するための中小企業再生支援協議会の特例リスケジュール制度（https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/saisei/2020/200406saisei.html）がある。なお、現時点では、法人については、金融債務等に関するコロナ特有の債務の免除制度は存在しない。ただし、個人事業主については「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」の特則の制度が導入された（後述）。

＊13　2020（令和2）年9月1日以降の持続化給付金のポータルサイト、https://jizokuka-kyufu.go.jp/

＊14　内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」、https://corona.go.jp/action/

＊15　経済産業省「持続化給付金の返還について」、https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-henkan.html

＊16　家賃支援給付金のポータルサイト、https://yachin-shien.go.jp/

＊17　東京都の家賃等支援給付金（https://tokyoyachin.metro.tokyo.lg.jp/）のほか、新宿区、港区など、一部の市区町村にも独自の家賃支援制度がある。

＊18　経済産業省「家賃支援給付の申請と給付について」、https://www.meti.go.jp/covid-19/yachin-info.html

＊19　厚生労働省「雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）」、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html

拡充され、休業手当等に対する助成率は中小企業4/5、大企業2/3、解雇等を行わない場合は、中小企業10/10、大企業3/4、助成額の上限は、対象労働者1人1日当たり15,000円となっている。また、迅速に対応するために、申請手続も簡素化され、また途中からオンライン申請にも対応できるようになった。

2020（令和2）年10月30日現在の執行数は約167万件、執行額は約2兆0,359億円である。[*20]

④　新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応助成金・支援金[*21][*22]（厚生労働省）

小学校休業等対応助成金は、コロナの影響により、小学校等が臨時休業等した場合等に、その小学校等に通う子どもの保護者である労働者の休職に伴う所得の減少に対応するため、正規・非正規問わず、有給の休暇（労働基準法上の年次有給休暇を除く。）を取得させた企業に助成金を支給する制度である。小学校休業等対応支援金は、委託を受けて個人で仕事をする保護者が対象となる制度である。

⑤　休業協力金[*23]（自治体）

緊急事態宣言中やコロナ感染者数の拡大傾向が見られるときに、一部の自治体では、飲食店等の一部の事業者に対し店舗・施設の使用停止や営業時間の短縮の要請等を行い、その要請等に協力した事業者に協力金の支給を行っている。

東京都においては、これまで、東京都感染拡大防止協力金（第1回2020〔令和2〕年4月11日から同年5月6日まで、第2回同月7日から同月25日まで、いずれも1事業者あたり50万円〔最大100万円〕）、東京都理美容事業者の自主休業に係る給付金（2020〔令和2〕年4月30日から同年5月6日まで、1事業者あたり15万円〔最大30万円〕）、営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（8月実施分2020〔令和2〕年8月3日から同月31日まで、1事業者あたり20万円、9月実施分同年9月1日から同月15日まで、1事業者あたり15万円）を支給している。

(イ)　融資を受ける（借りる）[*24]

運転資金を確保するために、各種融資制度が用意されている。

国は、金利の引下げ、実質無利子（利子補給）、元金返済据置、保証料の減免などの制度を用意し、融資を受けやすくしている。様々な融資制度があり、詳しくは経済産業省の支援策パンフレットか**図1**の一覧表を参照していただくとして、よく利用されているのが、政府系金融機関（日本政策金融公庫、商工組合中央金庫）の融資と民間金融機関の信用保証協会付融資の2つである。

前者の代表例である日本政策金融公庫の新型コロナウイルス感染症特別貸付においては、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて一時的な業況悪化を来たし、最近1か月の売上高が前年又は前々年の同期と比較して5％以上減少した方などが利用でき、当初3年間の金利が、基準金利から0.9％引き下げとなり（限度額中小事業2億円、国民事業4,000万円）、元金の据置期間も最大5年となっている。また、個人事業主（事業性のあるフリーランス含み、小規模に限る）か、申込時点の最近1か月又はその後2か月の3か月間のうちいずれか1か月と前年又は前々年同月の売上高を比較し、売上高が15％以上減少している小規模企業者（法人事業者）又は売上高20％以上減少しているそれ以外の中小企業者等は、最長当初3年間は引き下げられた金利が補給され、その期間、実質無利子となる。[*25]

前述の特別貸付を含む日本政策金融公庫の融資は、2020（令和2）年10月27日現在、執行数約68万件、執行額約11兆8063億円である。[*26]

後者の民間金融機関の信用保証協会付融資については、今回のコロナ禍対応のために、一般保証とは別枠で、セーフティネット保証4号（全国、100％保証）、5号（全業種、80％保証）、危機関連保証（全国、信用保証制度の対象業種について全業種、100％保証）が利用できるようになり（いずれも、市区町村の認定が

＊20　前掲内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」。

＊21　厚生労働省「小学校等の臨時休業に伴う保護者の休暇取得支援のための新たな助成金を創設しました」、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07_00002.html

＊22　厚生労働省「新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応支援金（委託を受けて個人で仕事をする方向け）」、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10231.html

＊23　J-Net21「家賃支援金（都道府県別）」、https://j-net21.smrj.go.jp/support/covid-19/yachin.html

＊24　一部の市区町村においても、コロナ禍に対応するために、独自のあっせん融資の制度を用意している。

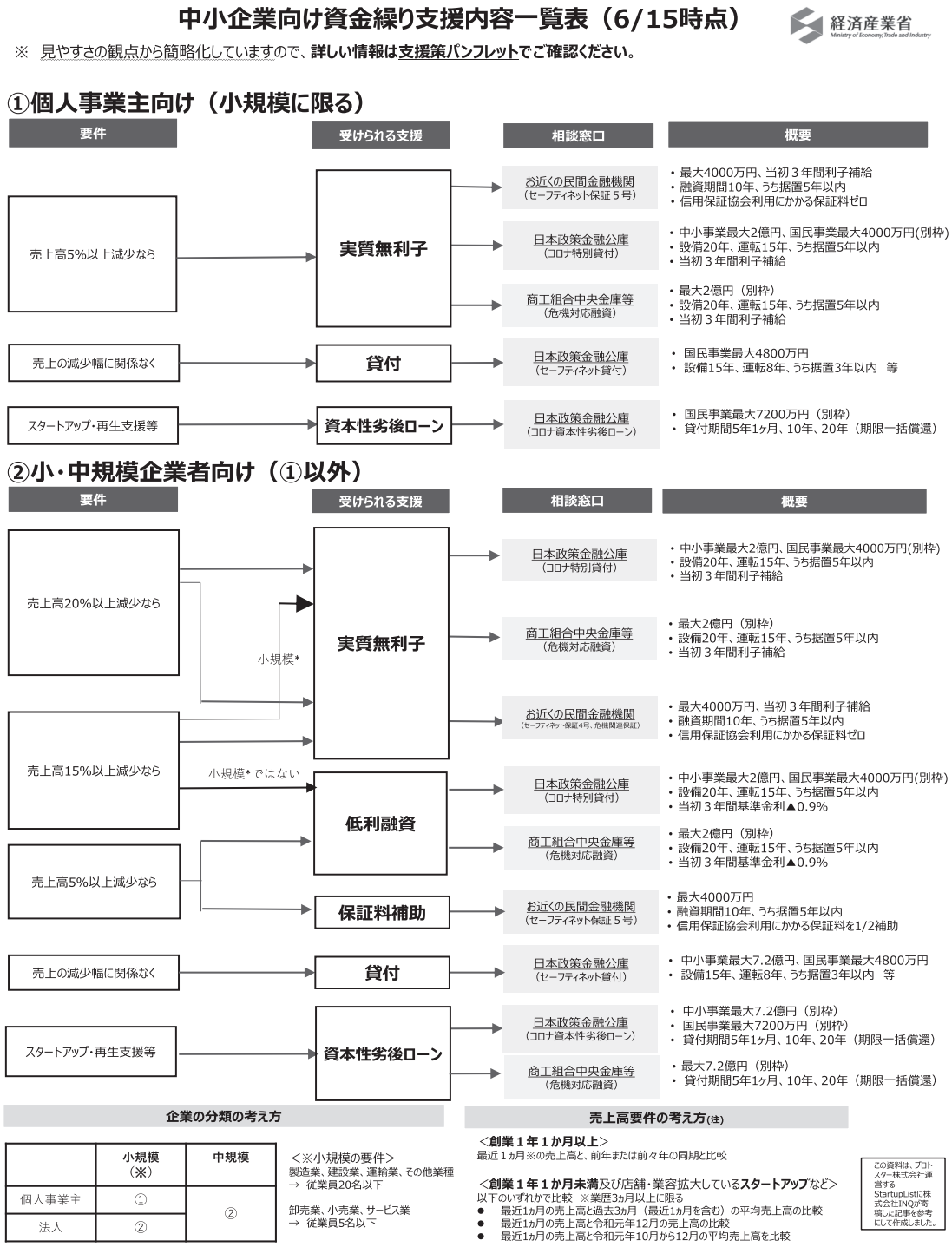
＊25　独立行政法人中小企業基盤整備機構「新型コロナウイルス感染症特別利子補給事業について」、https://www.smrj.go.jp/news/2020/riho.html

＊26　前掲内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」。

必要)、また、都道府県等の制度融資[*27]を活用した実質無利子(利子補給)、保証料の減免の制度も導入された。

民間金融機関における実質無利子融資は、2020(令和2)年10月12日現在、執行数約84万件、執行額約14兆3260億円である[*28]。

図1　経済産業省成中小企業向け資金繰り支援内容一覧表(6／15時点[*29])



＊27　東京都は、国の制度を利用した「感染症対応融資(感染症全国)」以外に、「新型コロナウイルス感染症対応緊急融資(感染症対応)、借換(感染症借換)」、「危機対応融資(危機対応)」を用意している(東京信用保証協会https://www.cgc-tokyo.or.jp/cgc_covid-19_info_2020-3.pdf)。

＊28　前掲内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」。

＊29　https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/shikinguri_list.pdf

イ　従来からある代表的な補助金の拡充[*30]（経済産業省）

生産性革命推進事業[*31]により、通年で、小規模事業者持続化補助金、ものづくり・商業・サービス生産性向上促進補助金、サービス等生産性向上IT導入補助金の3つの制度が用意されているが、「通常枠」に加え、コロナ「特別枠」が設けられた。

特別枠は、補助対象経費の1／6以上が、以下のいずれかの要件に合致した投資である場合に、補助上限や補助率が通常枠より優遇される制度である。

【類型A】サプライチェーンの毀損への対応（顧客への製品供給を継続するために必要な設備投資や製品開発を行うこと）【類型B】非対面型ビジネスモデルへの転換（非対面・遠隔でサービス提供するためのビジネスモデルへ転換するための設備・システム投資を行うこと）

【類型C】テレワーク環境の整備（従業員がテレワークを実践できるような環境を整備すること[*32]）

また、「事業再開支援パッケージ」として、事業再開枠として、業種別ガイドライン[*33]等に沿った感染防止対策のための取り組みに要する経費、例えば、消毒液や透明ビニールシートの購入費用などにも補助金が支給されるようになった。また二次補正予算でクラスター対策の追加対策枠も加わった。

＊30　ほかに、感染症対策としては、東京都は、従来の助成金に加えて、飲食事業者の業態転換支援（新型コロナウイルス感染症緊急対策https://www.tokyo-kosha.or.jp/support/josei/jigyo/conversion.html）、新型コロナウイルス感染予防対策ガイドライン等に基づく対策実行支援（https://www.tokyo-kosha.or.jp/support/josei/jigyo/guideline.html）、被対面型サービス導入支援事業（https://www.tokyo-kosha.or.jp/support/josei/jigyo/hitaimen.html）などの独自の制度を創設した。

＊31　独立行政法人中小企業基盤整備機構の生産性革命推進事業のサイト、 https://seisansei.smrj.go.jp/

＊32　なお、テレワークを推進する制度がほかにも各種存在する。例えば、厚生労働省の働き方改革推進支援助成金（新型コロナウイルス感染症対策のためのテレワークコース、https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/jikan/syokubaisikitelework.html）、東京都の事業継続緊急対策（テレワーク）助成金（https://www.shigotozaidan.or.jp/koyo-kankyo/joseikin/kinkyutaisaku.html）、テレワーク定着促進助成金（https://www.shigotozaidan.or.jp/koyo-kankyo/joseikin/2-teichaku.html）などがある。

＊33　内閣官房「業種ごとの感染拡大予防ガイドライン一覧」、https://corona.go.jp/prevention/

①　小規模事業者持続化補助金[*34]（持続化補助金）

小規模事業者等が経営計画を策定して取り組む販路開拓等の取り組みを支援する補助金である。例えば、チラシの作成や店舗の改装費用などが対象となる。補助上限・補助率は、**図2**のとおりである。

図2　持続化補助金、ものづくり補助金、IT導入補助金の【補助上限・補助率】

	通常枠	特別枠	
		類型A	類型B又はC
持続化補助金	50万円（創業特例100万円）・2/3	100万円・2/3	100万円・3/4
	【事業再開枠】50万円・定額（10/10）		
	【追加対策枠】50万円・通常枠、特別枠、事業再開枠いずれかに配分可能。それぞれの補助率が適用		
ものづくり補助金	1000万円・1/2（小規模2/3）	1000万円・2/3	1000万円・3/4
		【事業再開枠】50万円・定額（10/10）	
IT導入補助金	450万円・1/2	450万円・2/3	450万円・3/4

②　ものづくり・商業・サービス生産性向上促進補助金[*35]（ものづくり補助金）

中小企業・小規模事業者等が取り組む「革新的な新商品（試作品）・新役務（サービス）開発」又は「新たな生産方式・新たなサービス提供方式の導入」に必要な設備・システム投資等を支援する補助金である。補助上限・補助率は**図2**のとおりである。

③　サービス等生産性向上IT導入補助金[*36]（IT導入補助金、経済産業省）

中小企業・小規模事業者等の生産性向上を図る目的で、ITツール（ソフトウエア、付帯サービス等）の導入を支援する補助金である。補助上限・補助率は図2のとおりである。

＊34　日本商工会議所（持続化補助金事務局）、http://jizokukahojokin.info/
全国商工会連合会（持続化補助金事務局）、http://www.shokokai.or.jp/

＊35　全国中小企業団体中央会（ものづくり補助金事務局）、http://portal.monodukuri-hojo.jp/index.html

＊36　一般社団法人 サービスデザイン推進協議会（ＩＴ導入補助金事務局）、 https://www.it-hojo.jp/

(2) 個人向けの制度

ア　生活費を確保するための制度[*37]

㈠　給付を受ける（もらう）

前述したように、多くの労働者が、企業の廃業・倒産やリストラ、給与カット等により、収入が減少し、生活が困窮しているが、国は生活費を支援するための各種制度を用意している。

①　特別定額給付金[*38]（総務省）

新型コロナウイルス感染症緊急経済対策として、感染拡大防止に留意しつつ簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行うため、特別定額給付金の制度が設けられた。給付対象者は、日本に居住する全ての方（2020〔令和2〕年4月27日時点で、住民基本台帳に記録されている方）であり、給付対象者一人につき10万円が支給された。

2020（令和2）年9月29日現在の執行数は約5,910万件、執行額は約12兆6,600億円となっている[*39]。

当該給付金に関しては、当初、2020（令和2）年4月20日の閣議決定において、「世帯」を単位に「世帯主」が受給権を持つこととされた。しかし、配偶者やその他親族からの暴力や、性暴力被害、貧困その他の理由が複合的に重なる等して避難している人、給付を受けられなくなることが社会問題化し、「世帯主」以外の者が直接受給する例外措置が設けられた。その後、虐待などによる施設入所児童・障害者・高齢者にも例外措置が拡大された。

災害弔慰金や支援金等でも、世帯単位での支給の仕組みにより、主に女性が不利になる状況が繰り返されている。世帯主のみが受給権をもつ制度から、個人単位で受給権をもつ制度に転換するよう働きかけが必要である。

②　令和2年度子育て世帯への臨時特別給付金[*40]（内閣府）

コロナの影響を受けている子育て世帯の生活を支援する取組みの一つとして、児童手当（本則給付）を受給する世帯に対して、臨時特別給付金を支給する制度である。支給額は、対象児童1人につき1万円である。

③　ひとり親世帯臨時特別給付金[*41]（厚生労働省）

コロナの影響による子育て負担の増加や収入の減少を支援するため、収入の少ないひとり親世帯の方に対し、臨時特別給付金を支給する制度である。2020（令和2）年6月分の児童扶養手当が支給される方などが対象となり、支給額1世帯5万円、第2子以降1人につき3万円加算の基本給付と、家計が急変し収入が減少した場合に5万円が支給される追加給付がある。

④　住居確保給付金[*42]（厚生労働省）

一定期間家賃相当額を支給する制度であり、離職・廃業後2年以内で支給要件を満たす者を対象としてもともと存在した制度であるが、コロナ禍においては、制度が拡充され、休業等により収入が減少し、離職・廃業と同程度の状況にある者も対象となった。支給期間は原則3か月（延長は2回まで最大9か月）、市区町村ごとに定める額を上限として、実際の家賃相当額が自治体から直接賃貸人等に支払われる。

報道によれば、4月から8月までの支給が決まった件数は約9万6,000件であり、リーマンショック後の2010（平成22）年度の1年分（3万7,151件）の約2.6倍となっている[*43]。

⑤　新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金[*44]（厚生労働省）

前述した雇用調整助成金は休業期間中の休業手当等を支払った事業者に支給される制度であるが、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金は、休業

＊37　個人向けについても、支出を抑える制度がある。さらに、個人債務者（個人事業主を含む）については、「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」の特則が設けられ、住宅ローン、事業性ローン等を、特定調停手続を活用した債務整理により債務免除を受ける制度が導入された（一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関 http://www.dgl.or.jp/covid19/）。

＊38　特別定額給付金のポータルサイト、https://kyufukin.soumu.go.jp/ja-JP/index.html

＊39　前掲内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」。

＊40　内閣府「令和２年度子育て世帯への臨時特別給付金　自治体向け情報」、https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/taiou-gov_coronavirus.html

＊41　厚生労働省「ひとり親世帯臨時特別給付金」、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_11456.html

＊42　厚生労働省「生活支援特設ホームページ　生活福祉資金の特例貸付・住居確保給付金」、https://corona-support.mhlw.go.jp/index.html

＊43　2020（令和2）年10月15日共同通信記事、https://news.yahoo.co.jp/articles/6b2196854e8b632355a5cca4a37cc8531b627217

＊44　厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」、https://www.mhlw.go.jp/stf/kyugyoshienkin.html

させられた労働者が直接給付を申請できる制度である。

対象者は、新型コロナウイルス感染症及びそのまん延防止のための措置の影響により2020（令和2）年4月1日から同年12月31日までの間に休業させられた中小企業の労働者のうち、休業期間中の賃金（休業手当）の支払いを受けることができなかった労働者であり、支給額は、休業前賃金の80％（月額上限33万円、休業実績に応じて支給）となっている。

㈠　融資を受ける（借りる）

収入が減少し、生活が困窮している者の支援制度として、前述のように給付を受けられるもの以外に、融資制度も用意されている。[*45]

①　緊急小口資金・総合支援資金[*46]（厚生労働省）

コロナにより生活費が必要になった方向けに社会福祉協議会が生活福祉資金の特例貸付を行っている。緊急小口資金は、コロナの影響を受けて、休業等による収入の減少があり、緊急かつ一時的な生計維持のための貸付を必要とする世帯を対象者として、最大20万円（従来の10万円とする取扱いを拡大）を、据置期間1年以内、償還期限2年以内、無利子、保証人不要で貸付を受けられる制度であり、総合支援資金は、さらに収入の減少が続く場合に、2人以上世帯の場合は最大20万円を3か月、貸付を受けられる制度である（二つの制度を合せて最大80万円の貸付を受けられる)。

2020（令和2）年10月24日現在の緊急小口資金の執行数、執行額は、約79万件、約1,460億円、総合支援資金の執行数、執行額は、約45万件、約3,177億円となっている。[*47]

3　支援制度の憲法上の問題点

(1) 憲法29条3項に基づく損失補償の直接請求の可否

2020（令和2）年4月末、東京都練馬区のとんかつ屋で店主の男性（54歳）が全身やけどで亡くなった。東京オリンピックの聖火ランナーにも選ばれていたその男性は、コロナ禍の影響で、店が営業縮小に追い込まれ、先行きを悲観する言葉を周囲に漏らしていたという。この店だけではなく、多くの事業者が政府や自治体の「自粛」要請等により損失を受けているところ、自粛要請等がなされたことによる損失補償については十分な検討が必要と思われる。

憲法29条3項に基づく損失補償制度は、国家の適法な公権力の行使により、財産権が侵害され、「特別の犠牲」が生じた者に対して、公平の見地から全体の負担において損失を金銭で補填する制度であると解されている。そのため、損失補償が必要とされるのは、「特別の犠牲」を一部の国民に負わせる場合に限られると考えられており、関連する裁判例も同様の理解を示している。「特別の犠牲」といえるかどうかについては、判例・学説上、確固たる判断基準が定立されているわけではないが、①侵害行為の特殊性、②侵害行為の強度、③侵害行為の目的、等を総合的に判断して決めるという立場が有力である。

コロナ禍による「自粛」要請との関係で、この①～③を検討すると、まず、①については、美術・演劇・音楽等、文化芸術活動を行うアーティストや関係者ら、定食屋、居酒屋やバー、キャバレークラブやナイトクラブ、パチンコ屋等、特定のカテゴリーに属する者が特に重大な損失を被っており、社会全体が等しく損失を被っているわけではなく、侵害行為の特殊性があるとみることも可能ではなかろうか。

次に、②法24条9項による施設休業やイベント自粛要請、「不要不急」の外出自粛要請、これに続く、緊急事態宣言（同法32条）が出た後になされるより協力な要請や施設の使用制限等の要請・指示、これらの公表（同法45条）は、営業停止処分の場合と殆ど同程度に、事業者の活動を事実上かなり強く制限する効果・結果をもたらすこともあり、侵害行為の強度は強いといえる場合がある。このたびのコロナ禍においては、感染拡大防止の対策として、「自粛要請」すなわち相手の任意の協力を求める行政指導や政府広報等のソフトな措置が主として用いられた。一見すると緩やかな措置のように見えるが、コロナ禍において長期間にわたりこの措置が続けられ、それにより他の業種等に比べると多額の損害・損失を被った事業者は少なくない。にもかかわらず、個々の措置、いわば個別の行政作用という「点」だけを見ると、強制力がなく人権・自由への規制態様が強くないことから、厳格な法的統制が

＊45　東京都は、中小企業従業員向けの生活資金の制度融資を行っている（新型コロナウイルス感染症緊急対策融資、https://www.hataraku.metro.tokyo.lg.jp/kansensyo/yushi/）。

＊46　前掲厚生労働省「生活支援特設ホームページ　生活福祉資金の特例貸付・住居確保給付金」。

＊47　前掲内閣官房「各省庁における支援事業の執行状況調査」。

かいくぐられるとともに、損失を補償する政府・自治体の法的責任も棚上げされ、恩恵的・裁量的な政治的政策的支援へのすり替えがなされたという面があるといえよう。一方で、緩やかな法的強制力の欠損を補うために、「強制しない統治者」の仮面をかぶった政府や自治体により、社会的な「同調圧力」が利用されてきたため、実質的にみると、相当程度強度の人権の制約がなされてきたとみる余地もあろう。「夜の街」の連呼という特定の職業・業種に関する政府や自治体による偏った情報の公表・広報により甚大な損失を被った業種もある。

最後に、③目的については、国民の生命、健康への危害を防止等の消極（警察）目的規制は、財産権に内在する制約として受忍すべきであるが、公益増進のための積極目的規制は、補償を要するというのが判例の傾向といえる。今回の自粛要請等を単に消極目的のものであると認定し（憲法25条2項参照）、憲法上の補償を不要とする立場もある。しかし、今回のコロナ禍に伴う権利制限の目的は、消極目的だけだろうか。既に中国でのコロナ感染拡大が大々的に報じられている時期に、安倍首相（当時）が「多くの中国の皆さまが訪日されることを楽しみにしています」などと1月下旬まで情報発信をし、十分な「水際対策」を犠牲にしてまで春節旅行を呼びかけ、さらに日本国内でウィルスが蔓延する中、五輪開催延期の決断が3月24日という遅い時期になったことは、「国民経済に及ぼす影響」を考慮するという目的（法1条）もあったからにほかならない。つまり、積極目的も併存する権利制限なのである。

以上より、「特別の犠牲」に当たる場合も否定できないと思われる。他にも、憲法29条3項の「公共のために用いる」の要件充足性等の論点があるが、この要件についても充たす余地はあろう。

このように、政策判断による助成金・協力金等（憲法上の損失補償ではないもの）の交付にとどまらず、憲法上の十分な損失補償が必要となる場合もありうると考えられることから、今後の法の改正に際しては、必要十分な損失補償の規定が設けられるべきである。

(2) 持続化給付金・家賃支援給付金の不給付要件と不合理な差別

上記2(1)ア(ア)①の持続化給付金と同②の家賃支援給付金は、行政契約としての贈与契約と考えられ、また、事業の継続を支援するというその目的に照らせば（持続化給付金規程2条、家賃支援給付金規程2条）、各給付金は、職業選択の自由にも深く関わるものである。このようなことから、法の下の平等（憲法14条1項）に反する契約条項を設けることは許されず、また、同項違反か否かは厳格に判断される必要があると考えられる。

にもかかわらず、政府は、風営法に規定する性風俗関連特殊営業または当該営業に係る接客受託営業を行う事業者については給付金を支給しない旨の契約条項（不給付要件）を設けた（持続化給付金規程8条、家賃支援給付金規程8条）が、それぞれの不給付要件につき、「社会通念上、公的資金による支援対象とすることに国民の理解が得られにくいのではないか」などと説明するにとどまり、具体的な根拠や理由を示さず、抽象的であいまいな答弁しかしていない（2020〔令和2〕年5月14日の参議院厚生労働委員会での中小企業庁事業環境部長の答弁（同日の参議院厚生労働委員会議事録）等）。

しかし、「社会通念」や「国民の理解が得られにくい」といった事由は、そもそも憲法上許容しうる合理的な理由となりえるものではない。これは、つまるところ、一定数の市民が誤解や偏見等に基づき社会的に「性風俗関連特殊営業」等の事業者を差別している事実や差別感情を、国の別異取り扱いの根拠とするという措置である。政府は、憲法14条1項により、差別を是正する義務こそあれ、社会の差別意識を根拠に差別することは許されない。これを許せば、社会の差別感情が助長され、再生産され、固定化しかねない。このような不合理な取り扱いは、是正されるべきである。

第4　感染者、医療従事者等の差別をめぐる憲法問題

1　感染者、医療従事者及びその家族らに対する差別問題

新型コロナウイルス感染症が拡大する中、感染者や医療従事者、それらの家族等に対する様々な偏見や差別という法的問題が生じている。例えば、感染者・医療関係者等に対するSNS上での誹謗中傷、感染者が確認された学校・施設等に対する非難、医療関係者等の子どもの通園・通学拒否、感染者の自宅への投石、県外ナンバー車・長距離運転業者の排斥、感染者のプライバシー侵害及びこれらを誘発する言動などである。

このことに関し、日弁連は「新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明」（2020〔令和2〕年7月29日付）を発出し、上記のような偏見差別は、基本的人権の尊重を基本原則とし、個人の尊厳、自由及び人格権（憲法13条）並びに法の下の平等（憲法14条）を保障する日本国憲法の下、感染者やその家族等の人格や尊厳を侵し、また、生活に重大な悪影響を与えるものであり、決して容認し得ないものであること、また、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」においても、ハンセン病患者等に対する偏見差別を教訓として今後に生かすことが必要であること（前文）、感染症の患者等の人権が損なわれることがないようすること（4条）が定められていることが想起されるべきことにつき指摘している。

新型コロナウイルス感染症はハンセン病とは異なる特徴を有するものではあり、上記のような偏見差別は多くが憲法学における私人間効力の問題として捉えられる問題ではある。しかし、現に多くの偏見差別が発生しているのであるから、政府及び地方自治体は、新型コロナウイルス感染症に関する十分な調査及び必要かつ正確な情報提供をするとともに、十分な説明責任を果たし、偏見差別・人権侵害防止のための広報、啓発、教育活動を積極的かつ継続的に講じるべきである。

2　マスク等の防具提供の不足

政府による新型コロナウイルス感染症の対策として、特に医療従事者に対するマスクなどの防具提供が不足していたことを指摘しておかなければならない。エッセンシャル・ワーカーである医療従事者への必要十分な措置をすることなく、いわゆるアベノマスク配布に係る政策も相まって医療現場等の疲弊を招いたことは、国家による市民の生命・健康の保護（憲法13条参照）という義務が十分に果たされてこなかったことを意味する。

医療従事者の保護する政策は患者の保護にも直結する。医療従事者や医療機関への必要十分な支援は、多くの市民の基本的人権行使の前提である生命や健康を保護することとなるのであるから、今後は、医療従事者等に対するより手厚い保護に係る政策が実施されるべきである。

第5　新型コロナウイルス禍の下での法律問題

1　危険負担や不可抗力条項

(1) 新型コロナウイルスの感染拡大や緊急事態宣言に伴う自粛要請の影響によって、例えばスポーツジムや学習塾の閉鎖、結婚式、旅行やホテル宿泊が中止になる事態が生じていたが、これらのサービスを利用するのは一般消費者であることから、消費者に不当な不利益が生じないように、日弁連の消費者問題対策委員会では、「新型コロナウイルス消費者問題Q&A」を公表し、以下の点を説明している。

・スポーツジムの閉鎖については、不可抗力による閉鎖として危険負担の問題となり、2020(令和2)年4月1日の民法改正前に締結した契約では民法536条1項により会費支払義務が消滅するのに対し、同日以後に締結した契約では同項により消費者は履行を拒絶することができ、契約解除によって不当利得返還請求ができ、利用規約等に返金しない旨の条項があったとしても消費者契約法10条により当該条項は無効である。

・学習塾については、オンライン授業に切り替わっても対面授業と同程度の質が保たれている場合には債務の履行がなされているといえ、解約する場合には自己都合になるが、特定継続的役務提供として特定

商取引法により中途解約の賠償額には上限がある。

・旅行のキャンセルについては、飛行機の欠航、渡航先の入国制限の場合にはキャンセル料は発生しないが、それ以外の理由の場合はキャンセル料が発生するが、約款で定めたキャンセル料が高額な場合には消費者契約法9条1項により一部が無効となる場合がある。

・ホテルのキャンセル料について、原則として約款によるものの、緊急事態宣言下での自粛要請期間については帰責事由がないため、支払義務が免れる。

(2) 大学等の高等教育機関の多くでは、感染予防のために、オンライン授業による運用を実施する一方、構内への入場は禁止し、学校施設の利用ができなくなっている。

大学側に支払う学費には、授業料のほかに施設利用料、教育充実費、実験実習費等が含まれるところ、施設利用等の債務が履行されていない点は、大学側に帰責事由はないと考えられるものの、危険負担の観点（民法536条1項）に照らせば、施設利用料等の支払義務は否定され、学費においても相当額が減免されるべきである。

この点、日本私立大学協会は、2020（令和2）年5月1日「新型コロナウイルスの感染拡大に伴う私立大学に対する支援要望」にて、学生納付金は、授業や施設設備の利用に対する対価を積み上げたものではなく、学位取得に必要な4年間の修業年限を念頭に置いて編成された、授業時間外学修を含む「教育課程」全体に対する経費であるとの見解を示している。

しかしながら、施設利用等ができない不利益を一方的に学生側に負担させることは損害の公平な負担の観点からも是認されるべきことではない。

また、学生側が大学側に学費の減免を求める具体的な行動をとることは現実的には困難であるため、大学側において自主的に学費減免の措置を講じることが望まれる。

2 賃料

(1) 新型コロナウイルス感染症や緊急事態宣言に伴う自粛要請によって、事業活動での収益減少や給与等の減少によって、賃貸物件の賃料を支払うことができない問題が多発している。

また、賃貸借契約においては通常は連帯保証人が必要であるため、連帯保証人の未払賃料負担も大きな問題となっている。

そこで、日弁連は、2020（令和2）年5月1日に「緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する等の特別措置法の制定を求める緊急会長声明」を発出し、国に対し、緊急事態宣言の影響により賃料の支払が困難になった場合に、一定期間の賃料の支払を猶予し、それらの滞納を理由とする賃貸借契約の解除を制限する内容を盛り込んだ特別措置法の制定を求めている。

5月7日にも「新型コロナウイルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す人々を支援するため、住居確保給付金の支給要件緩和と積極的活用を求める会長声明」において、生活困窮者自立支援法6条に基づく住居確保給付金の要件緩和（離職に関する要件緩和、外国人やアルバイトも含める、収入基準や支給上限の拡大、職業訓練受講給付金との併給を認めるように）を求めている。

東弁の中小企業法律支援センターも「新型コロナウイルス対策に関するQ&A（不動産賃貸借関係）」を同センターのホームページ（http://cs-lawyer.tokyo/column/2020/06/06.html）にて公表し、賃料の支払義務や賃料減額等に関する解説をしている。

(2) ところで、民法611条1項は、従来から、賃借物の一部滅失に限られず、より広く使用収益をすることができない場合一般に賃料の減額を認めるものと解されていたが、民法改正により同項は「賃借物の一部が滅失その他の事由により使用及び収益をすることができなくなった場合」として、賃借物の一部滅失以外の理由による賃料減額が可能であることを明確にしたうえで、使用収益できなくなった場合には当然に賃料が減額されることとなっている（筒井健夫・村松秀樹『一問一答民法（債権法）改正』〔商事法務、2018年〕322頁参照）。

しかしながら、滅失以外の理由による賃料減額に関する公表されている裁判例はなく、新型コロナウイルス感染症や緊急事態宣言に伴う自粛要請に従って、賃借物件を使用収益ができなくなったことが「その他の事由」に該当し、賃料減額が認められるか否かは、司法の判断が待たれる。

(3) 賃料支払に困難をきたす賃借人の救済の必要性は高く、国土交通省も2020（令和2）年3月31日付で飲

食店等の賃料支払の猶予などを検討するよう要請したが、他方で、賃料収入の減少によって多くの賃貸人も不利益を被っており、特に借入れをして不動産を所有し、賃貸している賃貸人にとっては、借入金の返済にも支障が生じるおそれもある。

賃料を減免した場合に、①税務上の損金として計上できる措置（国税庁FAQ（2020〔令和2〕年5月15日更新）5の問4)、②税・社会保険料の納付猶予、固定資産税・都市計画税の減免措置（国土交通省2020〔令和2〕年4月17日付事務連絡添付資料「不動産所有者等がテナントの賃料支払を減免・猶予した場合の支援策について」）はあるものの、賃料減額によって賃貸人が被る不利益の大きさに照らすと、十分な措置とはいえず、賃貸人にも多大な損害が発生している現実を踏まえた補償や制度の必要性は高いというべきである。

3　労務問題

新型コロナウイルス感染症や緊急事態宣言に伴う自粛要請によって、事業活動が大きく制限されたため、労務問題が発生しており、新型コロナウイルス感染症に起因する解雇等見込み労働者は、63,347名に達しており、雇用調整の可能性がある事業者数は102,876社に達している2020（令和2）年10月2日時点　厚生労働省)。

厚生労働省は、「新型コロナウイルスに関するQ&A（労働者の方向け)」を策定し、休業手当、労災補償、傷病手当金に関して解説するとともに、事業者向けにも「新型コロナウイルスに関するQ&A（企業の方向け)」を策定し、テレワーク・時差通勤、雇用調整助成金の特例、休業手当、変形労働時間制、安全衛生、労災補償、労働者派遣、整理解雇などについて解説している。

日弁連では、2020（令和2）年5月7日に「新型コロナウイルス感染症による緊急措置として、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる措置を講じるとともに、雇用調整助成金の迅速な支給拡大を求める会長声明」を発出し、11月22日に「全国一斉　解雇・失業・生活相談ホットライン（フリーダイヤル)」による法律相談を実施しているが、感染症による影響の長期化に伴って労務問題への対応が引き続き必要とされる。

東弁においては、中小企業法律支援センターでは中小企業・小規模事業者向けに「新型コロナウィルス感染症に伴う労働問題に関するQ&A」を同センターホームページ（http://cs-lawyer.tokyo/column/cate_labor.html）にて公表し、災害対策・東日本大震災等復興支援委員会では市民向けに「新型コロナウィルス生活問題Q&A」を東弁ホームページ（https://www.toben.or.jp/news/pdf/COVID-19_troubleQA.pdf）にて公表している。

ところで、飲食店を運営する企業が、無借金であるものの、新型コロナウイルス感染症による影響から解散し、清算手続に入ったことで、労働組合が解雇無効を訴えている事件があるなど、今後も業績回復が必ずしも期待できない企業に関する労務問題が続くことが懸念される。

4　株主総会

毎年3月末日を事業年度終了日とする企業は、同日を定時株主総会の議決権行使及び剰余金配当の基準日としているため、6月末日までに株主総会を開催しているが（会社法124条)、2020（令和2）年においては、新型コロナウイルス感染症対策として、多数人が集合することを避けるために、6月末までに株主総会を開催しないことも検討されていた。

金融庁、法務省及び経済産業省は、これまで継続会の実例が多くないことに鑑み、留意すべき事項を示し、企業等の関係者の円滑な実務の遂行に資することを目的とした「継続会（会社法317条）について」と題する指針を公表した。

会計監査に関して、リモート作業によって監査を実施せざるを得ないため、6月末日までに会計監査が終了しないおそれが懸念されていたが、実際には、3月末決算の企業の大多数は、6月末日までに株主総会を開催することができ、3月決算の上場企業2,278社のうち、延会又は6月以後に開催した上場企業は20社に限られていた（日本取引所グループ「2020年3月期決算会社の定時株主総会開催日集計結果（東証上場会社)」参照)。

この点、会社の決算・監査業務に遅延が生じることが懸念されていることを踏まえ、緊急的かつ時限的な措置として、従来、定時株主総会の招集の通知に際して書面により株主に提供することが求められていた貸借対照表や損益計算書などについても、一定の条件の

下、いわゆるウェブ開示によるみなし提供制度の対象とする改正省令が2020（令和2）年5月15日に公布・施行されている。

ところで、新型コロナウイルスの感染が拡大する中において、より安全に企業が株主総会を開催するために、株主総会の運営上想定される事項についての考え方を「株主総会運営に係るQ&A」（経済産業省・法務省）に整理されており、株主総会を開催するリアルの「場所」を設けつつ、オンライン等での参加・出席を認める株主総会を実施することが現行法上可能であるとし、「ハイブリッド型バーチャル株主総会の実施ガイド」（経済産業省）が策定されている。

有価証券報告書等の提出期限についても、金融庁は内閣府令を改正し、個別の申請を行わなくとも、一律に9月末まで延長された。

5　子との面会交流

新型コロナウイルス感染症による感染拡大防止の観点から、事前に取り決められていた条件での面会交流を実施されない事例が多く報告されており、中には非監護親が東京に居住するというだけで面会交流が拒否された事例も報告されている。

このような状況を踏まえて、法務省では面会交流に関する情報発信をしており、面会交流の方法を変更する場合には父母間で話し合って、通信機器等を利用した方法での交流やその期間を取り決めること、父母間での話し合いが困難な場合には弁護士への相談を推奨している。

もっとも、通信機器等を利用した面会交流では、親子間の触れ合いとしては必ずしも十分とはいえないうえ、父母間での話し合いが困難なケースは相当数存在するため、子の健やかな成長にとっての面会交流の重要性に照らすと、面会交流の方法の変更を安易に提案することには慎重になるべきであり、むしろ、面会交流の場所に配慮し、検温、消毒、マスク着用などの感染予防措置を講じたうえで、実際の面談での面会交流をした事例を積み上げ、より良い運用を模索することが望ましい。

第6　弁護士会による事業活動への取組み

ここでは、弁護士会の事業を大きく、市民を対象とする事業（市民サービス事業）、会員を対象とする事業（会員サービス事業）、市民や会員を直接の対象としない事業（その他会務）に分類し、新型コロナ禍における主に東弁による事業活動への取組みを取り上げる。今後、新たな感染症の感染が流行した際に参考とし、よりよい事業活動が行われることを望む。

1　事業継続の方針について

(1) 大規模地震等によって被災した場合の東弁の方針は、「弁護士、職員、会館利用者らの安全・安心を第一とする。非常時においても、弁護士及び弁護士会が『基本的人権の擁護と社会正義の実現』という弁護士法1条が定める責務を果たせるよう業務体制を維持することとする。」としている（東弁災害対策マニュアル）。新型コロナ禍において、2020年度役員は、「会員や職員の感染を防止すると同時に会務の継続を図るための方策を講じること、緊急事態宣言の下で市民や事業者に生じた法的問題に対して、弁護士や弁護士会が社会生活上の医師としての役割を果たすための態勢を整備すること」を基本方針とした（冨田秀実会長）。

感染防止策は三密回避の徹底を図ることから、現在、「確実に存在している感染者から感染しない、感染者と接触したとしても、濃厚接触者の認定を受ける形で接触しない」という観点で対策を講じている。[*48]

(2) 職員の勤務時間は2020（令和2）年3月3日から短縮を行い（9時45分～16時45分）、3～4割の出勤態勢とし在宅ワークの併用による交替勤務とした。[*49] 各所にアルコール消毒薬を設置して手指消毒に務め、マスクを着用して業務にあたった。緊急事態宣言における人の接触の8割減を目指すとの方針に対応して、1人あたり出勤を週2日にとどめるものとした。6月1日から在

＊48　7月下旬に会長、副会長2名の計3名が濃厚接触者となる事態が発生した。自宅待機を余儀なくされたが、理事会はZoomによって行うことができた。

＊49　人の接触リスクを減らすとの方針に対応して通勤時間帯の変更のための時短を行った。会館6階の事務局は平時には職員が密接して勤務していることから、三密回避のため交替勤務制の導入は必然であった。

宅勤務を終了し時短勤務を継続した。感染防止策（窓口へのアクリル板の設置）を講じて、同日から窓口業務を再開した。

⑶　5月1日に東弁は会員アンケートを実施し、その目的は会員に新型コロナ感染防止のための対策を求めるとともに、東弁に要望するものを把握するためであった。回答期限の5月11日までに1003名の会員から回答があった。回答に表された会員の声をひろい、事業への取り組みに活かした。

2　市民サービス事業への取組み

(1) 市民の申出を受け付ける事業の継続

ア　電話受付　東弁の総合受付電話番号に市民からの問い合わせや申出が寄せられる。政府が不要不急の外出自粛を呼びかけがあり、東弁は交替勤務シフト及び時短勤務を実施し職員が総合受付電話への対応を継続した。緊急事態宣言の発令を受けて、日弁連、一弁、二弁は職員を在宅ワークにし最小人数の出勤シフトにすることで電話受付を休止したことから、日弁連、一弁、二弁への問い合わせが東弁に寄せられた。

イ　市民窓口　市民窓口は担当弁護士が電話対応するものであり、緊急事態宣言中は休止したものの、総合受付電話対応に会員への苦情申出は寄せられていた。

ウ　綱紀懲戒　弁護士法で定められた事業であり、東弁のBCPにおいてどのような災害のもとでも維持する方針がとられている。懲戒申出は平時において市民が窓口に持参することもある。しかし、緊急事態宣言のもとで職員の勤務シフトの変更と市民は外出を自粛せざるを得ないことを考慮し、郵送による申出のみを受け付けることにした[*50]。窓口持参ならば除斥期間内申出が可能であるのに郵送申出のみとすることで除斥期間徒過となることを避けるため、消印が除斥期間内であれば期間内申出とする扱いにした。

(2) 相談事業

ア　コロナ禍の市民や中小事業者からの相談対応

新型コロナ感染予防と感染拡大防止のために、学校が2020（令和2）年3月2日から休校し、市民は外出自粛が求められ、事業者は生活に欠かせないものを除いて事業の自粛が求められた。そのため市民は巣ごもり状態となり、経済活動は大きく後退した。社会情勢として、家庭内でのDV、虐待の増加が懸念され、実際に増加した。また、給与の減額や失業者が増加し生活困窮者が増加することが予想され、実際に増加した。事業者は個人も会社も事業が大幅に縮小する事態となった。

自粛要請に対して国民の補償を求める声の高まりに国や自治体は各種の支援手当（持続化給付金、一律手当、家賃補助など）を創設して、十分とは到底いえるものではないが、国民生活や事業活動の維持を図ることとなった。

こうした社会情勢のもとで、弁護士会には市民や事業者の相談需要に応えることが期待され、かつ、支援情報の提供が期待される。

東弁の相談事業は後記のとおり3月2日から面談相談を休止し、電話相談に切り替えて対応した。弁護士紹介センターでは初回及び継続相談での電話及びWebの活用を認め、相談需要（消費者相談、生活保護相談等）に対応した。中小企業法律支援センターはコンシュルジュを増員して電話相談を維持し、かつ、特例ウエブサイトによって支援情報の提供を行った。災害対策委員会は3月6日から東弁ウエブサイトに「新型コロナによる生活問題Q&A」を掲載した。

日弁連が新型コロナ統一電話相談を開始することに対応して、市民の相談者については弁護士紹介センターを介して電話相談を実施、事業者については中小企業法律支援センターを介して電話相談を実施した。

代替相談と位置づけた電話相談の活用は市民サービスの維持に適うものであるが会への相談料収入は減少した。

イ　法律相談センター運営委員会による相談事業の変遷

霞ヶ関の会館内法律相談センター及び外部法律相談センターは新型コロナ感染防止が不十分であった。従来、相談室内で相談を行うことを前提としているため、近接な距離で30分近く会話をしなければならず、密室で換気ができていない状態である。消毒薬、飛沫感染防止シート、非接触型体温計の調達も困難な状態にあった。東京三会が運営している新宿・霞ヶ関・蒲田の法律相談センターでは3月2日から面談相談を休止した。非接触型相談として電話相談への切り替えが行われた。東弁法律センターは市民の相談需要に応えるべく、独

＊50　4月から懲戒申立に本人確認書類の提出を求めることとなっていたため、出勤した担当職員の負担が増大し、職員の応援態勢が採られた。

自に運営している錦糸町・池袋・北千住の法律センターでは事務所待機型面談相談（相談担当弁護士の事務所での面談相談に相談者を誘導するもの）を実施した。4月7に緊急事態宣言が発出され不要不急の外出の自粛が要請されたことと、当時、電車出勤は感染リスクにさらされると考えられたことに加え、一弁は職員を大幅に在宅勤務に、二弁は職員を在宅勤務にしたことから、法律相談センターでの電話相談も休止した。これによって東京の弁護士会による法律相談センターにおける法律相談は全面的に中止され市民からのアクセスは遮断された[*51]。しかし、市民の相談に応じなければならない使命感から、東弁では弁護士紹介センターによる弁護士紹介を維持した。また、再開への模索を続け、5月7日から会館地下1階で行っている無料電話相談（相談時間は15分程度を予定）を再開した。会館3階と蒲田の三会相談センターでは5月13日から、新宿の三会相談センターでは5月28日から電話相談を再開した。東弁センター（錦糸町・池袋・北千住）では感染防止策を整え5月13日から相談を再開している。三会センターの新宿では7月1日から面談相談を再開した。霞ヶ関では相談室が狭く換気がよくないことから面談相談再開に至っていない。

東弁は非接触型相談を採って相談需要に応えるために、5月7日から当面の間、継続相談について相談者の希望がある場合には電話又はWeb相談を可とした。

法律相談センターでは非接触型相談を模索するなど市民のアクセス堅持に取り組み続けようとしている。

ウ　人権相談事業の変遷

各種人権委員会が運営している相談制度は3月上旬から中止した。会館7階の電話相談室は感染防止策をとることに限界があったことを一因である。職員の交替勤務シフトや出勤時間の短縮の下でも実行可能な業務量を考え、非接触型の電話・Webによる相談の可能性を検討した。電話業者の事業自粛の影響で電話の移設工事ができず電話相談の維持が困難であった。携帯電話の持ち回りという方策も検討された。様々な検討を経て電話相談室について三密回避策をとり、4月13日から子どもの人権110番を再開した。外出自粛や休校によって巣ごもりをせざるを得ない子どもたちのための電話相談を止めるわけにはいかないという委員会の意思が早期再開を実現させた。

犯罪被害者支援センターのサポート相談、高齢者・障害者に関する相談（オアシス）、公害・環境110番は東京三会共催で運営しているため、再開には一弁・二弁との調整が必要であった。サポート相談は東弁が先行して再開した。

ほほえみホットライン、公益通報相談窓口を順次再開し、7月中旬に全ての電話相談窓口が再開した。

3　刑事弁護

(1) 刑事弁護センター

新型コロナウイルスのような事態を想定した東京三会の刑事弁護活動に関する取り決めは存在しなかったが、最大震度5以上の地震を念頭に置いた「東京三弁護士会刑事弁護センターの危機対応についての申し合わせ」に準じて、当番弁護の配点を行うことにした。

本年度担当会の東弁が第一順位の危機管理者であった。万一、会館3階の刑事弁護センターが閉鎖され、6階の東弁フロアも利用できない場合には、担当副会長の事務所で業務をすることが想定された。

多摩支部会館も閉鎖されたので、多摩支部の刑事弁護担当職員は、霞が関の会館6階人権課に出勤して執務をした。

会館1階の法律援助事務センターにおいては、通訳人の報酬支払を優先して処理することにした。

(2) 法テラス

法テラスによる被告人国選の配点業務は、三密を避けるために閲覧場所を会館301会議室に移して継続した。また、会館3階の法テラス霞が関分室が閉鎖された場合、さらに新宿にある法テラス東京で業務ができなくなった場合などの業務継続について検討を行い、空白期間を作らないようにするために、暫定的に東京三会で対応する方針を確認した。

なお、職員の終業時間が通常より早まったことに伴い、裁判員名簿等についての法テラスからの連絡については東弁の刑事弁護嘱託弁護士が対応した。

(3) 拘置所における一般面会制限

新型コロナ感染予防と感染拡大防止のための緊急事態宣言中には、東京拘置所及び立川拘置所において、一般面会が原則として禁止される措置が採られた。しかしながら、刑事訴訟法上は逃亡し又は罪証隠滅と疑

＊51　4月10日に東京新聞記事は「困窮する人々が増えている今こそ、出番ではないのか」と大きく取り上げた。

うに足りる相当な理由の有無を考慮し、裁判所によって接見禁止決定が付されることが規定されており、刑事施設において一般面会の一律禁止をすることができる明示的な根拠はないと言わざるを得ず、過剰な制約であったと考えられる。弁護士会としては、4月27日付で「東京拘置所及び立川拘置所における一般面会の禁止についての会長声明」を発出し、全面禁止以外の代替手段を考慮することなく、一律に一般面会の機会を奪うような制限を科すことは重大な人権侵害のおそれがあると抗議した。

4　会員サービス事業

(1) 感染防止のため、4月7日から各種届出・証明書について郵送での手続が可能なものについては会員に郵送申請をお願いした。5月上旬には、戸籍謄本等請求用紙につき新たに郵送販売を開始し、また停止していた証明書自動発行機の稼働を再開した。6月1日からは窓口での業務を再開した。

弁護士法22条の2照会の業務は、少ない人員で案件処理をする工夫をし、郵送受付を継続しつつ、6月1日からは6階ボックス受付も開始し、6月15日から窓口受付を再開した（4月は1,546件、5月は1,464件、6月は2,225件を処理した）。テレワーク中の会員からの要望に答え、新たに回答書を登録上の自宅に郵送可能にした。

また、従前、経理課の窓口で現金持参払いを受け付けていたが、全て振込による支払をお願いした。

(2) 会員への情報提供

会員への情報提供のためにWebサイトを活用することとし、会員専用ページの更新・情報掲載を行った。東弁がメールアドレスを把握している全会員に宛てたメルマガ臨時号で情報を発信した。

(3) 研修

緊急事態宣言下で弁護士会館への立ち入りが制限されていたため、今年度前半は研修を実施できない状況が続いていたが、弁護士研修センター運営委員会の尽力により、6月11日、緊急企画としてYouTubeでのライブ配信研修会「新型コロと労働問題～労使それぞれの立場から」を開催し、東弁として新しい研修実施形態に先鞭をつけることができた。当企画はライブ配信で常時200名が接続参加しており、その後東弁ネット研修で約1か月間公開した。

倫理研修は集会型ではできないと判断し、日弁連のe-ラーニングを利用して行った。対象会員数は2200名であり、受講の徹底を図るために会員への連絡で職員の負担が増大した。

(4) 合同図書館の閉開館

緊急事態宣言発出された4月7日に閉館された。図書館は東弁と二弁の合同運営であり、図書館委員会が担当委員会である。感染防止と二弁が全職員を在宅勤務に切り替えることもあって閉館となった。弁護士は法律知識をもって紛争解決にあたり、助言を行う専門職であるから、法律情報の宝庫である図書館の閉館は弁護士から情報過疎に陥らせるものであった。平時には東弁、二弁の多くの会員が図書館を利用していたことは業務にとって必要性・重要性を表しているものであった。5月1日の東弁アンケートによって図書館の開館を望む声が多いことが明らかとなり、東弁理事者は二弁及び図書館委員会委員長と協議し、開館時間を短縮し緩やかな人数制限を行うとの申し合わせのもと6月1日から開館が実現した。その際に前記会員アンケート回答において図書館の再開を望む回答数の多かったことが後押しとなった。

5　その他会務

(1) 委員会活動

3月17日にWeb会議システムの試験的導入について提案がなされた。4月初めに担当副会長及び委員長（予定者）に対し、会館内での開催を慎重に検討するように求め、委員会MLの利用を推奨した。5月に入り、多くの委員会でZoomを利用した会議が行われるようになった。6月8日開催の常議員会において委員会議事規則を改正して情報通信技術を利用しての委員会開催を規則上も可能とした。ただし、プライバシー保護・個人情報後を図る必要のある事項を審議する際には情報通信技術を利用した方式の採用を制限し、資格審査会、綱紀委員会、懲戒委員会は情報通信技術を利用した会議の対象外としている。常議員会は緊急事態宣言下でもソーシャルディスタンスを確保してクレオで開催した（審議事項を絞り審議時間の短縮に務めた）。5月26日に予定していた定期総会は延期し、緊急事態宣言明けの6月30日に感染予防策を講じたクレオで開催した（196名の本人出席）。7月30日に予定した臨時総会は延期して9月24日に実施した。

(2) 司法修習

司法研修所からの弁護士会に対する事務連絡が度々であった。例年の司法修習行事は次々と中止・縮小・延期・Web開催への変更がなされ、73期司法修習生の修習現場は混乱した。3月から6月にかけての分野別修習（実務修習）は自宅修習の場面が多くなり修習生にとってはつらい修習期間となった。

(3) 国際会議

東弁は、世界6か国（7会）の弁護士会と友好協定を締結しており、またいくつかの国際法曹団体にも加盟しているところ、本年4月以降、以下の「弁護士会会長会議（Bar Leaders Roundtable）」に出席している。課題への国際協力など継続的な取り組みの実現等にまでは至っていないが、パンデミック下における各国の法制度運用状況や弁護士会の取り組みが情報共有された。

すべてオンライン開催であったが、これまで東弁国際委員会が間断なく維持してきた良好な関係性のもと、今年度出席した国際委員会担当副会長もスムーズに意見交換を行うことができた。

①4月27日の香港律師会（The Law Society of Hong Kong）主催“Resilience through COVID19”
世界各国の57の弁護士会が参加。会議中に「弁護士会として最も必要な会員への支援は何か」についてオンラインアンケートが実施されるなどした。

②5月18日 の UIA（Union Internationale de Avocats；国際弁護士連盟）主催会議
4月に発出した新型コロナ対応に関する会長声明の英語訳文を提出した。

③5月28日のWCBL（Conference of World City Bar Leaders；世界大都市弁護士会会議）主催会議
東弁がニューヨーク・ロンドン・パリの各弁護士会と共に発起人として発足された会である。緊急事態宣言下での東弁の取組みをまとめた説明文を提出した。

④9月10日のローエイシア（LAWASIA）の弁護士会会長会議
日本からは日弁連と東弁がプレゼンテーションを行なった。緊急事態宣言下において、東京三会は東京都との連携を模索する中で東京都感染拡大防止協力金に関する法律相談業務を受託しており、プレゼンテーションでは、自治体の連携例としてかかる取り組みについても言及した。

第7　法律事務所における感染予防・対策

1　法律事務所における感染予防・対策の必要性

新型コロナウイルス感染症が拡大し、2020（令和2）年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、緊急事態宣言が発令された。かかる事態は、不要不急の外出を控えることなどが求められ、国民生活、社会全体に大きな影響を与えた。その後、同年5月25日に同宣言は全面解除となったが、同年5月4日の新型コロナウイルス感染症対策専門家会議による「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（以下、「専門家会議提言」という。）において示されたように、「再度感染が拡大する可能性があり、長丁場に備え、感染拡大を予防する新しい生活様式に移行していく必要がある」、「今後、感染拡大の予防と社会経済活動の両立を図っていくに当たっては、特に事業者において提供するサービスの場面ごとに具体的な感染予防を検討し、実践することが必要となる」。

法律事務所では、所属弁護士・事務職員ともに、紛争当事者や裁判所職員等の不特定多数の人と接触する機会があり、また、事務所にも多数の者（相談者、依頼者、相手方等）が来訪することが想定される。特に、弁護士が新型コロナウイルス感染症の陽性者又は濃厚接触者となった場合には、担当事件の処理遅延が生じかねず、依頼者に多大な不利益を及ぼしかねない。こうしたことから、法律事務所における感染予防・対策を講じる必要がある。

2　日弁連によるガイドラインの策定

専門家会議提言は、「社会にはさまざまな業種等が存在し、感染リスクはそれぞれ異なることから、業界団体等が主体となり、また、同業種だけでなく他業種の好事例等の共有なども含め、業種ごとに感染拡大を

予防するガイドライン等を作成し、業界をあげてこれを普及し、現場において、試行錯誤をしながら、また創意工夫をしながら実践していただくことを強く求めたい。」としており、各種業界団体において、感染拡大防止ガイドラインが策定されているところである。かかる要請は、弁護士業界においても当然妥当するものであり、法律事務所の運営が経営者弁護士に任されていることに加え、事務所の規模・取扱業務・顧客層等が区々であることからしても、感染予防対策について一定の指針を示すことは有意義である。

日弁連においても、2020（令和2）年8月27日、会員向け手引として、「法律事務所における新型コロナウイルス感染拡大予防対策ガイドライン」（以下「日弁連ガイドライン」という。）を策定した。同ガイドラインは、「安全を確保した上で可能な限り業務を継続することこそが、人権擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士の社会への貢献である。」との基本的な考え方に基づき、感染予防対策の具体的措置について、「人的対応」「業務面での対応」「設備面での対応」における指針を示し、さらに、「感染判明時の対応」に関する指針を示している。

会員は、同ガイドラインを参考にして、新型コロナウイルスの感染予防対策に努めながら弁護士業務を継続することが求められよう。

3　各法律事務所における感染予防・対策の状況（アンケートを基に）

東弁東日本大震災等復興支援特別委員会では、2020（令和2）年9月下旬から10月上旬にかけて、新型コロナウイルス感染症対策に関するアンケートを会員に向けて実施した。回答数は71件と少数ではあるが、各法律事務所における感染予防・対策の実施状況に関する傾向を示すものとして、以下、紹介する。なお、アンケートは東弁会員向けのものであるため、事務職員に関する回答は、会員弁護士が把握できる限りのものである。

(1) 人的対応（健康管理）

日常生活における外出時、特に通勤時には、マスクを着用している場合がほとんどと思われるが、これに加えて、手洗い及び手指消毒が高い確率で行われている（弁護士57件/80.3%、事務職員51件/77.3%）ほか、事務所内においてもマスク・フェイスシールドを着用している人が過半数を占めており（弁護士36件/50.7%、事務職員38件/57.6%）、感染予防の基本的な対策が実践されていることが示されている。

また、会食への参加を自粛する傾向もみられ（弁護士41件/57.7%、事務職員21件/31.8%）、感染のリスクを回避しようという意識が窺える。

他方、自身で検温を行っている人はそれほど多くない（弁護士10件/14.1%、事務職員8件/12.1%）が、これは、体調不良という自覚症状がなければ検温まではしないという人が多いのではなかろうか。事務所として所属弁護士・事務職員の風邪症状を把握する方法も、自己申告に任せている事務所が多く（49件/71%）、体調が思わしくないかどうかの判断は各人の自覚症状に委ねられている傾向がある。

所属弁護士・事務職員に風邪症状が出た場合の対応については、「出勤させないようにしている」という回答が40件/58.8%と多く、事務所として、所属する者に無理をさせたり、それにより感染が拡大したりすることのないように配慮する傾向が窺える。他方で、「それぞれの自主的な判断に任せている」という回答が25件/36.8%と、3分の1を上回っている。

(2) 人的対応（勤務体制）

緊急事態宣言下においては、営業日数・営業時間の一方又は双方を短縮したという回答が47件/66.2%と、約3分の2に上った。通勤時の混雑を避け、感染のリスクを低下させようという意識が強く働いたものと推察される。営業日数・営業時間のいずれも短縮しなかったと回答した人が約3分の1（24件/33.8%）いるが、このうち、在宅勤務、時差通勤又は通勤手段の変更のうち一つ以上を採り入れた人は13件と過半数を占めていることから、少なくとも80%以上の弁護士が、何らかの方法により勤務体制を変えることによって、感染のリスクを回避しつつ業務継続を図ろうとしていたことが窺える。

なお、営業日数を短縮したと回答した人（18件/25.3%）の中で、緊急事態宣言が解除された後は短縮を取りやめた人が80%近く（14件）を占め、現在はほとんどの事務所で営業日数を緊急事態宣言前に戻していることが分かる。他方、営業時間の短縮を行っていた人（40件/56.3%）については、緊急事態宣言解除後は短縮を取りやめた人も少なくないが、依然としてその過半数（22件）が短縮営業を継続している。

在宅勤務（テレワーク）及び時差通勤も比較的広く取り入れられていることが分かる（在宅勤務：弁護士23件/32.4％、事務職員14件/21.2％、時差通勤：弁護士22件/31％、事務職員34件/51.5％）。特に事務職員の時差通勤は34件/51.5％と過半数に上回る結果となった。また、在宅勤務や時差通勤の実施については、所属弁護士・事務職員からの要望も多い（在宅勤務19件/27.9％、時差通勤27件/39.7％）。

(3) 業務面・設備面

オンライン会議の活用は全体の80％以上（59件/83.1％）に上り、対面での会議を避ける動きは顕著である。人との接触の機会を減らすことがいわゆる三密回避につながることが意識されているといえる。

その一方で、緊急事態宣言下と解除後とで最も変化があったのは「依頼者との面談方法」である（42件/64.6％）。解除後は、約80％（57件）の人がオンライン会議と対面会議とを併用しており、オンライン会議のみで対応している人は3％弱（2件）にとどまることから、オンライン会議に完全移行することは難しいが、対面による機会をなるべく減らすことにより、感染のリスクを抑えながら業務を継続しようとしているものと推察される。

対面（来所）による相談を受ける際には、弁護士がマスクを着用する（68件/97.1％）のはもちろんのこと、換気を行い（57件/81.4％）、アクリル板・ビニールカーテンを設置する（38件/54.3％）などの感染予防策が講じられている。相談者には、入所時に手洗い又はアルコール消毒を行ってもらい（42件/60％）、マスクを着用していない場合には事務所に常備したマスクを提供するという事務所も3分の1ほどある（23件/32.9％）。可能な限り対面に座らないようにするといった工夫もなされている（31件/44.3％）。それぞれの事務所において、これら複数の対策を組み合わせて感染予防対策を講じていることが窺える。

他方、相談者の検温をしているという回答は1件もなかった。特段、体調不良であるとは見受けられない相談者に対してまで一律に検温を求めることは相談者（特に依頼者）との関係で難しいということではなかろうか。しかし、客観的に体調不良と見受けられる相談者に対しては、検温までは求めないが弁護士の判断で相談を中止するという回答が60％以上（44件/62.9％）を占めた。検温の上、事務所で定めた基準を上回れば相談を中止するという回答（5件/7.1％）とあわせると、弁護士又は事務所の判断で相談を中止するとの回答が約70％となる。その一方で、相談者の意思決定に委ねるという回答も14件/20％であるので、アクリル板等の設置、マスクの着用や手指消毒の実施などの感染予防対策は必須である。

(4) 感染判明時の対応

所属弁護士・事務職員に陽性者又は濃厚接触者が発生した場合について、既に事務所内での報告をルール化している事務所は15件/21.1％にとどまる。本人の申告に任せているとの回答が34件/47.9％、検討中との回答が20件/28.2％であり、約4分の3は、事務所としての対応が決まっていないといってよいものと思われる。対外的な対応としても、保健所への連絡をするとの回答が最も多いが（37件/52.1％）、検討中との回答も24件/33.8％であった。

また、陽性者又は濃厚接触者が出たことをどの範囲まで周知させるかについても、検討中との回答が最多（33件/46.5％）である。陽性者又は濃厚接触者が出た場合の対応は、多くの事務所で、検討が進んでいない傾向が窺える。

周知先については、テナントビルやマンションの管理会社が32件/45.1％と多く、日弁連ガイドラインにより報告が求められている「所属弁護士会」は20件/28.2％である。

4　感染予防・対策の今後の課題

(1) 感染予防対策として、自身の健康管理をすることは何よりも重要であり、アンケート結果から、マスク等の着用や混雑した場所を避けようとする行動が見られることからも、多くの人が感染予防対策を意識していることが窺える。

しかし、対策を講じたとしても体調を崩すことは誰にでもあり得、そうした場合でも、自身の体調悪化を防ぐとともに周囲の人への感染防止を徹底する必要がある。上記のとおり、アンケートでは、所属弁護士・事務職員に風邪症状が出た場合の対応について、「それぞれの自主的な判断に任せている」という回答が3分の1以上に及んでいるところ、風邪症状があり出勤を控えたいと思うのに休めない（経営者弁護士に対して言いづらい）場合や、逆に、症状からすれば出勤を控えるべきであるのに業務の都合（期日当日の体調不良、書面の提出期限が切迫）により出勤をするといっ

た事態がなるべく生じないよう、「出勤しない」という判断が適切にできる環境を整えることが重要であろう。また、自宅待機になった場合には必要な記録を自宅に送付したり、これに備えて通信環境の整備にも配慮したりするといったことが必要となるのではなかろうか。

(2) 3(4)で指摘したとおり、所属弁護士・事務職員に陽性者又は濃厚接触者が出た場合の対応について、多くの事務所で検討が進んでいない傾向が窺えることから、陽性者又は濃厚接触者が出た場合に無用な混乱を避け、事件処理遅滞を防止するために、その対応をルール化しておく必要があろう。

また、弁護士が陽性者又は濃厚接触者となった場合、一定期間、入院や自宅待機することになり、業務遂行に支障が生じるおそれがあることから、そのような事態が生じないように依頼者への対応、裁判所への対応等についてもルール化しておき、業務継続計画を作っておく必要があろう。

(3) 所属弁護士・事務職員に陽性者又は濃厚接触者が出た場合、さらなる感染拡大を防止するため、事務所内、対外的な周知が必要となるが、該当者のプライバシーを配慮しつつ、どのような情報をどこに周知するのかについてルール化しておく必要があろう。

この点、周知先に関して、日弁連ガイドラインでは、所属弁護士会に報告することとされており、その理由として、会館への立ち寄りの有無、立ち寄っていた場合の立ち寄り場所の消毒、濃厚接触者とされる可能性のある者の有無の調査・連絡等を行う必要があることが挙げられている。しかし、例えば、委員会活動や嘱託弁護士としての執務により長時間滞在する者もいれば、書類の提出のために短時間立ち寄っただけの者や全く利用しない者もおり、弁護士会館を利用する頻度や目的は人によって区々である。一律に所属弁護士会への報告を求める必要があるのかどうかは、なお議論の余地があるのではなかろうか。

(4) さらに、今般、緊急事態宣言下において業務を継続するために、初めてオンラインによる会議を実施したり、在宅勤務を採り入れたりした法律事務所も少なくないと思われる。そして、業務のオンライン化は、その利便性から、今後ますます拡大していくことが容易に想定できる。したがって、オンラインシステムに関する知見を養うとともに、情報端末や通信環境を整備拡充することは必須のものと言っても過言ではないであろう。

他方で、業務のオンライン化や事務所外での執務により、情報が流出するリスクが高まることが懸念される。法律事務所においては、依頼者その他紛争関係者の個人情報を含む機密性の高い情報を取り扱っており、一度流出した情報の回収が極めて困難であることから、セキュリティ対策の強化もあわせて進めることが必要である。なお、オンラインになじまない業務や、対面による方が望ましい場面も当然あるため、オンライン化を推進する業務とそうでない業務との棲み分けにつき、事務所内で認識を共有しておくことも重要と考えられる。

5 アフターコロナの法律事務所の運営や業務体制

アフターコロナとは、新型コロナウイルス感染症が世界的に流行した後の社会のあり方を問う文脈で用いられる表現である。コロナ禍は社会に不可逆的な変化をもたらした（完全に「コロナ以前」の状態へ戻ることはもはや不可能）という見解を前提した上で「今後あるべき社会」を模索・提言するような文脈で用いられる（weblio辞書）。

アフターコロナの世界は、特効薬やワクチンの開発により新型コロナウイルス感染症をある程度コントロールできるようになっているとはいえ、新型コロナウイルスが絶滅しない限り、ウイルスが存在することを前提に生活をしていかなければならない。そのため、アフターコロナの世界に即した生活様式が提言されるものと思われ、各法律事務所は、かかる生活様式を踏まえ、それまでの感染予防対策を臨機応変に修正しつつ、法律事務所の運営や業務体制の構築を図る必要があろう。

第8　感染症対策の今後の課題・弁護士に課せられた使命

感染症は、当然ながら新型コロナウイルス感染症に留まるものではなく、今後も未曽有の感染症が発生する可能性は高い。そのような中で、今般の新型コロナウイルス感染症によって生じた課題をいかにして整理し、解決に結びつけていくか、また、一旦解決したと思われる課題についても、不断に見直しを行い、感染症に関する新たな知見に基づいた課題の検討を継続的に行うことが重要である。

当会の東日本大震災等復興支援特別委員会においては、新型コロナウイルスによって生じた課題の解決に向けて、企業における側面からの検討、法律事務所における側面からの検討を行ってきたほか、その他の課題についても、同委員会の委員及び担当執行部から、それぞれが課題と感じる事項について幅広く挙げる活動を行った。

その結果、各弁護士からの多角的な視点による課題提起がなされただけでなく、解決案の提案もなされた。下記はそれらの課題部分の抜粋である（他の章で記載された課題と重複する部分があるかもしれないがご容赦頂きたい）。

企業関係

①社内に新型コロナウイルス感染者が発生した場合に他の従業員や取引先等に開示すべきか。

②企業において、感染者に関する情報を、誰に対してどこまで提供する義務があるか。また、提供した場合に法的責任を問われることがないか。

③企業の従業員がウイルス感染者との濃厚接触をしていたことが判明した場合、あるいは従業員と同居する家族等が陽性者や濃厚接触者であることが判明した場合、企業はどのような対応をとるべきか。

④いわゆる接触確認アプリを従業員や学生など団体帰属メンバー全員のスマートフォンにインストールしてもらい、陽性者との接触通知が出た場合は、検査の上、2週間出勤通学等を禁止することの有効性。

生活、取引関係

⑤不動産売却にあたっての開示義務、心理的瑕疵について。

⑥新型コロナ感染防止対策のため、公共交通機関がマスク非着用の乗客の乗車・搭乗を拒否したり、乗車・搭乗中に発見した場合に下車・降機させることができるか。

人権関係・その他

⑦新型コロナウイルス感染者に対する差別の抑止について。

⑧他者に対する想像力を働かせることを常に忘れず、考え方や生活及び行動の多様性を許容すべし。

⑨陰性証明を求める根拠や強制の可否、許容される場合の考え方について

⑩性的マイノリティの不都合の解消について。

⑪司法試験・司法試験予備試験会場における新型コロナウイルス感染防止対策について。

これらを踏まえ、「感染症対策の今後の課題・弁護士に課せられた使命」として、重要なポイントは3点あると考える。

1点目は、感染症が広がるいわゆる「異常事態」下においては権利が制約されやすく、かつ、権利の制約が過度に継続する可能性があるということである。

どのような権利がいかなる形で制約されやすいかという点については、具体的には他の章に譲るが、一般的に、権利の制約が合理的に説明されやすい状況下にある中で、弁護士は、「本当に制約されてもやむを得ない権利なのか、そうでないのか」を、日々の業務で培われたバランス感覚をもって見極めながら判断しながら課題を見付けるとともに、過度な権利制約について継続的に監視する観点も持ちつつ、必要に応じて立法化等の提言を行うなど解決策を導き出していくこと、さらには、感染拡大防止のために国が収集取得した個人情報が不要になった後に速やか且つ適切に廃棄されるか等、拡大局面だけでなく、収束後の局面における

法的課題にも関心を持ち続けることが「使命」として求められているものと思われる。

2点目は、過去にも他の感染症が存在しており、法的な課題及びその課題の解決策の検討も、過去の他の感染症における議論を生かすことが可能であるということである。

ややもすれば、新型コロナウイルス感染症によって生じた論点全てが、真新しい論点であると考えがちであるが、日々の業務によって過去の裁判例や理論を検討することに長けている法律家にとって、過去の感染症に係る事例における課題及び解決策をリサーチすること、そして、今般の新型コロナウイルス感染症にその結果を生かすことは十分に可能であり、「感染症対策の今後の課題」を解決する際に、合理的な結果を導くことにつながるものと思われる。

3点目は、「感染症対策の今後の課題の解決」及び「弁護士に課せられた使命」を実現するためには、様々な観点に基づく複数の弁護士による意見・認識共有が欠かせないということである。

各弁護士は様々なクライアント・様々な業務領域において活躍しており、必ずしも感染症による影響に直面するような業務ばかりを行っているとは限らないが、冒頭に記載したとおり、当会の東日本大震災等復興支援特別委員会において、各委員や担当執行部から、様々な角度から課題の提出がなされ、それらを委員会内で共有することで新たな発見や視点を持つことができたことからしても、薄く、広くでも良いので、多くの弁護士が少しずつ感染症対策による課題を共有することが、感染症対策の今後の課題の解決及び弁護士の使命の実現につながるものと思われる。かかる意味において、当会においても、できるだけ多くの会員による問題意識共有の場を継続的に持ち続けることが重要である。

感染症は、弁護士自らまたは近親者が罹患する可能性もあり、その意味で、漠然とした不安を一般市民と共有することは比較的容易である。

しかし、その「漠然とした不安」を法的課題として明らかにし、議論したうえで、一般市民に対して解決策を導くという工程は、弁護士であるからこそ可能な作業であり、弁護士が関与する意義がある。

想像したくはないが、将来、新型コロナウイルス感染症以外の感染症が広がる可能性もあることからすれば、今、多くの弁護士が、感染症にまつわる課題を大小問わずに幅広い視点で共有し、解決策の議論をし、必要に応じて立法化等の提言を進め、将来に備え続けることが重要であり、弁護士としての使命である。

第1部

弁護士をめぐる司法制度の現状と展望

第1章　弁護士制度の現状と展望

第1　弁護士制度改革

1　戦後司法改革による「弁護士法」制定の歴史的意義

(1) 弁護士法の制定

新憲法の制定に伴い1949（昭和24）年、新弁護士法が制定された。弁護士法の制定は、次のとおり、内閣、司法省その他行政官庁、裁判所、GHQの強い反対に遭ったにもかかわらず、先輩弁護士の獅子奮迅の活躍によって勝ち取られた。

内閣は政府法案として上程することを拒み、議員立法として衆議院に提出され、参議院で大学教授の弁護士資格について修正された。しかし、衆議院で再議決されて成立した。

司法省その他行政庁は、自治を認めること、弁理士・税理士業務を当然行えることに強く反対した。裁判所は憲法77条を根拠に「弁護士に関する事項」は最高裁規則に定めるべきであると主張し、法案成立に反対した。GHQは日弁連への強制加入制に難色を示した。

弁護士法による弁護士制度の骨子は次のとおりである。

①【弁護士の使命】1条に弁護士の使命が宣明されたこと。

②【弁護士自治】諸外国に例を見ない、ほぼ完全な自治権が保障されたこと。

③【強制加入制】全員加入制の全国統一組織として日弁連の設立がなされたこと。

④【統一修習】判検事と弁護士の官民を区別した二元的法曹養成を一元化したこと。

⑤【法律事務独占の強化】非弁護士の法律事務の取扱いに関する取締法規を弁護士法の中に規定し、法律事務独占を強化したこと。

(2) 弁護士の法律専門職としての地位の確立

弁護士の法律事務独占制は、1933（昭和8）年の旧弁護士法成立時に「法律事務取扱ノ取締ニ関スル法律」により獲得されたものであり、戦前弁護士の血のにじむような努力の成果である。これにより弁護士の法律専門職としての地位が確立した。

強制加入制は弁護士自治の制度的保障である。強制加入制の前提を欠けば、弁護士自治は成り立たない。

日本の弁護士自治及び強制加入制は、米・独・仏などと比較すると際立った特徴を持つ。

日本の弁護士は、単位会に入会し同時に日弁連の会員となる。日弁連は各単位会と各弁護士が会員となる（弁護士法47条「弁護士、弁護士法人及び弁護士会は、当然、日本弁護士連合会の会員となる」）。いわば二重の会員資格・強制加入制であり、自治権も二重構造となっている。

米・独・仏では日本の単位会に当たる各地弁護士会への強制加入制となっているが（米国は州ごとに異なり任意加入制の州もある）、日弁連に当たる全弁護士を会員とする強制加入制の全国的な統一組織はない。

米・独では任意加入制の弁護士の全国的組織（米のABA、独のドイツ弁護士協会）はあるが、弁護士の加入率は約50％である（日弁連弁護士業務改革委員会21世紀の弁護士像研究プロジェクトチーム『いま弁護士は、そして明日は？』〔エディックス、2004［平成16］年〕290頁以下）。

全弁護士を会員とする全国統一組織である日弁連の存在は、我が国の誇るべき特徴である。

(3)「市民の司法」を目指すに当たって

弁護士法成立により、弁護士の地位の飛躍的な向上が図られ、弁護士使命の明示が弁護士の統合理念として機能し、戦後半世紀以上にわたる弁護士活動を支えた制度基盤の確立がなされたといえる。

我々は、四面楚歌の中で弁護士法制定を見事に成し遂げた先輩弁護士の激闘の歴史を忘れてはならない。今次の司法制度改革による「市民の司法」を目指すに当たって、将来のあるべき司法を創り上げる決意で司法改革の成功と改革に伴う諸課題の克服に立ち向かいたい。

2　弁護士制度改革の目標・理念

司法制度改革審議会意見書（2001〔平成13〕年6月12日。以下「意見書」という。）は、今般の司法改革の理念と方向性について、「法の精神、法の支配がこ

の国の血となり肉となる、すなわち、『この国』がよって立つべき、自由と公正を核とする法（秩序）が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づくように」することにあるとした。

日弁連は、1990（平成2）年以降、数次にわたって司法改革に関する宣言を行い、法曹一元、陪参審を基軸とする「市民の司法」、「市民のための司法」の実現を目指してきた。意見書が示した司法改革の理念と方向性は、表現の仕方こそ違え（「法の支配の貫徹」と「市民の司法」）、日弁連のそれと軌を一にするものであって、高く評価し得るものである。

意見書は、法曹の役割について、「司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば『国民生活上の医師』として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供すること」にあるとした。

そして、弁護士の役割については、「『国民生活上の医師』たる法曹の一員として『基本的人権を擁護し、社会正義を実現する』（弁護士法1条1項）との使命に基づき、法廷の内と外とを問わず、国民にとって『頼もしい権利の護り手』であるとともに『信頼しうる正義の担い手』として、高い質の法的サービスを提供することにある。」とした。

今般の弁護士制度改革は、意見書の理念と方向性に沿って、弁護士の役割・機能を充実・強化するための方策を講じたものといえる。

3　司法制度改革推進本部と日弁連の対応

意見書の提言する改革を実現するため、2001（平成13）年11月に成立した司法制度改革推進法に基づき、同年12月、内閣に司法制度改革推進本部（以下「推進本部」という。）が設置された。そして、推進本部は、同年同月、司法制度改革に必要な法律案の立案等の作業を行うため、学者、実務家、有識者等から成る10の検討会を設け（後に知的財産訴訟検討会が設置され、推進本部に設けられた検討会は11となった。）、弁護士制度改革は「法曹制度検討会」で検討された。

政府は、2002（平成14）年3月、「司法制度改革推進計画」（以下「推進計画」という。）を閣議決定して、司法改革の全体像を示すとともに、推進本部の設置期限（2004〔平成16〕年11月30日）までの間に行うことを予定するものにつき、措置内容、実施時期、法案の立案等を担当する府省等を明らかにした。

日弁連も、同年同月、推進本部に「日本弁護士連合会司法制度改革推進計画―さらに身近で信頼される弁護士をめざして」（以下「日弁連推進計画」という。）を提出して、意見書が提起した諸改革を、その確実な実現に向け、積極的にこれに取り組む旨宣明し、日弁連が取り組むべき改革諸課題につき、その取組み等の内容を明らかにした。

弁護士制度改革は、2003（平成15）年通常国会において弁護士法の一部改正として成立した。具体的には、①弁護士の公職就任、営業の自由化、②弁護士報酬の自由化、③綱紀審査会の新設、④弁護士法72条但書改正（法律事務の弁護士独占の範囲の明確化）、⑤特任検事、司法試験に合格している企業法務担当者、国会議員らへの資格付与、などである。

4　弁護士制度改革実現における課題とその到達点

推進本部は、2004（平成16）年11月30日、設置期限満了に伴い解散した。意見書は、弁護士制度改革の柱として、①弁護士の社会的責任（公益性）の実践、②弁護士の活動領域の拡大、③弁護士へのアクセス拡充、④弁護士の執務態勢の強化、⑤専門性の強化、⑥弁護士の国際化、⑦外国法事務弁護士等との提携・協働、⑧弁護士会の在り方、⑨隣接法律専門職種の活用等の課題を掲げて、改善の方向と具体的な方策を示していた。

以下、意見書が掲げた弁護士制度改革における課題が、どのような形で実現されたかを一瞥することとする。

(1) 法曹人口問題

推進計画では、法律家の数を大幅に増加させるため、2010（平成22）年には司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指すこととし、推進本部設置期間中は現行司法試験の合格者数を、2002（平成14）年に1,200人程度に、2004（平成16）年に1,500人程度に増加させることとし、法務省において所要の措置を講ずる、としていた。2007（平成19）年には弁護士の就職問題、質の問題等が議論され、弁護士人口問題が表面化し、推進計画の見直しをめぐって大きな争点となっている。

法曹人口問題については、第1部第1章第3「法曹人

口問題をめぐる現状と課題」において詳述する。

(2) ロースクール問題

2002（平成14）年10月開催の臨時国会において、法科大学院関連三法の成立により法科大学院の創設及びこれに伴う所要事項、新司法試験、修習期間等についての法整備がなされ、法科大学院は、予定どおり2004（平成16）年4月から開校した。ロースクールは、法曹の質を維持しつつ、量的拡大を図ることを目途として構想されたものであり、今回の司法改革の目玉の一つであった。ロースクール修了者に受験資格が付与される新司法試験は2006（平成18）年から始まった。

ロースクールの問題については、第1部第1章第4「法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題」において詳述する。

(3) 弁護士の社会的責任（公益性）の実践

意見書では、弁護士の公益活動については、その内容を明確にした上で弁護士の義務として位置付けるべきである、公益活動の内容について、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである、としていた。日弁連において2004（平成16）年までに所要の取組みを行うということになっていた。

東京弁護士会は2003（平成15）年12月16日開催の臨時総会において、「公益活動に関する会規」を改正して、公益活動の内容を委員会活動、法律相談活動等に限定した上、これを義務化し、義務を履行しない場合に勧告・指導、公表する制度を導入した。

後記「弁護士職務基本規程」には、8条に「弁護士は、その使命にふさわしい公益活動に参加し、実践するよう努める。」との規定が設けられている。

今後、弁護士が自ら積極的に公益活動に参加する施策が必要である。

(4) 弁護士の活動領域の拡大

2003（平成15）年の通常国会において、弁護士法の一部改正等を内容とする「司法制度改革のための裁判所法等の一部を改正する法律」が可決・成立した。

この法律の成立により、弁護士法30条は、①報酬ある公職の兼職禁止規定を廃止する、②常勤の公職在職者の弁護士職務への従事禁止を廃止する、③営業の許可の制度を届出制にする旨改正された。

これに伴い、日弁連は2003（平成15）年11月12日開催の臨時総会において、東京弁護士会は同年12月16日開催の臨時総会において、会則・会規について所要の改正を行った。これらの法整備により、弁護士業務に対する規制が大幅に緩和された。今後、弁護士が多方面に活躍の場を広げ、公正な社会をつくることに寄与することが期待される。

(5) 弁護士へのアクセス拡充

ア　法律相談センター、公設事務所

1999（平成11）年12月の日弁連臨時総会において日弁連ひまわり基金を充実させるため毎月1,000円ずつ5年間、特別会費を徴収することが決議され、法律相談センターへの資金援助、公設事務所の設置、弁護士の定着支援等がなされてきた。その結果、弁護士のゼロ・ワン地区は1996（平成8）年の78ヶ所から2004（平成16）年には57ヶ所に減少し、2008（平成20）年4月、遂にゼロ地区は解消された。また2007（平成19）年、ゼロ・ワン地区のみならずその外周をカバーすべく、偏在解消のための経済的支援（5年間で10億円の予算措置）策を実施し、着々とその成果を挙げている。

ところで、2004（平成16）年5月、「民事、刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスが受けられる社会を実現する」ことを基本理念とする総合法律支援法が成立し、2006（平成18）年10月から日本司法支援センターが活動を開始した。同センターは国選弁護、民事法律扶助事業を核としつつ、司法アクセスポイント、司法過疎対策、犯罪被害者支援活動をも行うこととされている。

イ　弁護士報酬規程の透明化・合理化

弁護士報酬の問題は、前記司法制度改革関連法による弁護士法の改正となって結実した。これに伴い、日弁連の会則・会規、東京弁護士会の会則・会規も所要の改正がなされた（2003〔平成15〕年11月12日の日弁連総会、同年12月16日の東弁総会）。これにより弁護士報酬は自由化され、今後は、個々の弁護士が顧客との信頼関係に基づき、自由に報酬額を決めることになった。

ウ　弁護士情報の公開

弁護士情報の公開については、弁護士広告が2000（平成12）年10月から原則自由となったが、日弁連推進計画では情報公開を一層推進することとし、2007（平成19）年11月には、市民がインターネットを通じて取扱業務等から弁護士を探せる弁護士情報提供サービスである「ひまわりサーチ」が全国的に実施された。

また2008（平成20）年12月5日の日弁連臨時総会に

おいて市民からの懲戒の有無の照会に対し、一定の条件のもと弁護士会が回答する制度が導入された。

(6) 弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化

意見書は、法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、協働化・総合事務所化等を推進するための方策を講じるべきであること、弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきであるとしていた。

法人化については立法化されており、2002（平成14）年4月1日から施行されている。

(7) 弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働

意見書は、

①弁護士が国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務態勢の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化すべきである。

②日本弁護士と外国法事務弁護士(外弁)等との提携・協働を積極的に推進する見地から、例えば特定共同事業の要件緩和等を行うべきである。

③発展途上国に対する法整備支援を推進すべきである。

として、この課題についても日弁連が所要の取組みを行うことを日弁連推進計画において明らかにしている。

②に関しては、前記司法改革関連法による外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部改正により、弁護士と外弁の共同事業の解禁、外弁による弁護士の雇用禁止の撤廃等の改正がなされ、施行されている（日弁連は会規等の改正を2004〔平成16〕年11月に行った。)。

(8) 弁護士会のあり方

日弁連推進計画では、①弁護士会運営の透明化を図るため、必要な態勢の整備をなすこととし、必要な検討を経たうえ、逐次所要の取組みを行う、②弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するための態勢の整備を行うこととし、必要な検討を経たうえ、所要の取組みを行う（2003〔平成15〕年)、③綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化に関し、必要な検討を経たうえ、所要の取組みを行う(2003〔平成15〕年)、④依頼者の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理制度の適正化に関する諸方策については、全国における苦情相談窓口の一層の整備を図るため、所要の取組みを行う（2002〔平成14〕年)、⑤弁護過誤に対する救済の強化、弁護士賠償責任保険の普及等の方策に関し、逐次所要の取組みを行うとしていた。

①に関しては、2003（平成15）年11月12日開催の日弁連総会の会則・会規改正により、日弁連総会及びその議事録が公開されることになった。また2003（平成15）年末、「日弁連市民会議」が発足し、有識者の意見を会務にとり入れ、より透明化する試みが実施され、東弁でも、翌年、市民会議が発足した。

②に関しては、2004（平成16）年11月10日開催の日弁連総会に「弁護士職務基本規程」が上程され、可決された。これにより弁護士の職務に関する基本的な倫理と職務上の行為規範が整備されることになった。

③に関しては、司法改革関連法による弁護士法の一部改正、2003（平成15）年11月12日開催の日弁連総会における関連会則・会規改正により、日弁連に綱紀審査会を新設する等の措置が講じられ、所要の改革が実現した。

(9) 隣接法律専門職種の活用等

意見書は、隣接法律専門職種の専門性を活用する見地から、①司法書士に、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、簡易裁判所の訴訟代理権等を付与すべきである、②弁理士に、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、特許権等侵害訴訟における訴訟代理権を付与すべきである（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る)、③税理士に、税務訴訟における補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭して意見を陳述する権限を付与すべきであると提言していた。

司法書士については、2002（平成14）年4月の司法書士法の改正で、弁理士については、同年同月の弁理士法の改正で、税理士については、2001（平成13）年5月の税理士法改正で、意見書の提言に沿った形でそれぞれに新たな権限が付与された。

推進計画では、①ADRを含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種等の有する専門性の活用を図ることとし、その関与の在り方を弁護士法72条の見直しの一環として、個別的に検討した上で、遅くとも2004（平成16）年3月までに、所要の措置を講ずる（本部及び関係府省)、②弁護士法72条について、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化など

の変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め検討した上で、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保することとし、遅くとも2004（平成16）年3月までに、所要の措置を講ずる（本部及び法務省）、③いわゆるワンストップ・サービス実現のための弁護士と隣接法律専門職種などによる協働の推進について、必要な対応を行う、としていた。

①に関しては、2004（平成16）年12月、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が成立した。同法は、裁判外紛争解決手続について基本理念を定めるとともに、民間事業者が合意による紛争解決の仲介を行う手続（いわゆる調停・あっせん）の業務に関し認証制度を設け、これを利用する紛争当事者の利便の向上を図ることを内容としている。

②に関しては、司法改革関連法による弁護士法の一部改正により、72条但書中「この法律」の次に「又は他の法律」を加えることになり、一応の決着をみた。

③に関しては、第2部第2第7項「隣接士業との協働と弁護士法72条・27条」を参照されたい。

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」を果たすことが求められる。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、1949（昭和24）年6月1に公布された弁護士法により認められ、これにより完全な自治を獲得したのであるが、ここに至るまでには弁護士・弁護士会の悲願であった弁護士自治を獲得するための歴史がある。1893（明示26）年3月3日公布された弁護士法（旧旧弁護士法）では弁護士及び弁護士会は検事正の監督下におかれ、1933（昭和8）年5月1日公布された弁護士法（旧弁護士法）では弁護士会の監督は司法大臣に昇格した。これらの改正は弁護士による改正運動の成果であるといえる。まず、任意団体である日本弁護士協会は1903（明治36）年4月29日の臨時総会で弁護士会を自治団体とし懲戒権を弁護士会が持つという弁護士法改正案を議決している。そして、弁護士会が懲戒権を持つという弁護士法改正案は1912（明治45）年、衆議院で可決されたが貴族院で審議未了となり、1913（大正2）年、やはり衆議院を通過したがそれに止まり、1921（大正10）年にも衆議院の委員会で可決されたのみで止まり、1922（大正11）年にも衆議院を通過したが貴族院で審議未了となった。これらの法案は全て弁護士たる衆議院議員から提出され、政府提案は全くなかったのである。

そして、弁護士自治を獲得した現在の弁護士法も議員立法である。参議院議員で東大名誉教授の高柳賢三は1948（23）年11月に憲法の最高裁判所の規則制定権から弁護士に関して法律を制定するのは違憲であるとの論文を発表し、また、司法官僚は弁護士自治に猛烈に反対を続けていた状況で、議員立法により弁護士自治を獲得したことは戦前からの弁護士による自治獲得運動が結実したものとしてよいであろう。

すなわち、明治以来我が国において、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、民事事件や刑事事件を問わず、弁護士が第三者から独立して活動するためには弁護士自治が不可欠であり、これにより基本的人権の擁護者たりえ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。

また、弁護人抜き裁判特例法案の審議過程で弁護士自治に対する猛烈な批判がなされたわけであるが、法案成立は阻止できたものの、1979（昭和54）年3月20日の法曹三者協議により日弁連の綱紀委員会に外部委員を加えるなどと合意したことについては、弁護士自治の後退であるという評価もあった。しかしながら現時点ではダイバーシティや閉鎖性の否定の観点からこれを積極的に受け止めて、懲戒手続として望ましいものになったと再評価すべきである。

弁護士自治を獲得して以後、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、弁護士の活動の独立を確立維持し、基本的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など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、むしろ肯定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。我々弁護士は「強制加入の弁護士会は、国家機関が監督、懲戒権を持つ場合は取締りのための檻となり、弁護士が自治権を持つ場合には弁護士活動の砦の役目を果すことになる。」（辻誠 『司法改革の展望』に収録）との至言を忘れてはならない。

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、多くいる

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っ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、弁護活動の独立を確立維持するためには弁護士自治が必要であり、個々の弁護士が第三者から独立してこそ、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くことができる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、人権擁護のためには個々の弁護士が独立することと、その制度的な保障として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なければならない。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) 続発した弁護士不祥事

2011（平成23）年ころからテレビ・新聞等で、①仮処分保証金等の名目で預かった4億7000万円を着服したとして、有罪判決を受けた福岡県弁護士会々員、②依頼者からの預り金等9億円以上を着服し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。

これらの不祥事に対し、マスコミからは、「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」等の強い批判がなされた。

(2) 弁護士自治の危機

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。

他方、弁護士会の「市民窓口」に寄せられる、市民

からの種々の苦情、相談等の情報が、会員の非行を探知する契機となり、早期に重大な不祥事事案の芽を摘むことが可能となろう。

そこで、日弁連では、市民窓口に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）の強化を図ることにより、弁護士不祥事及び被害の拡大を防止すべく、検討を開始した。

(3) 日弁連の不祥事対策（第1次提言）

2012（平成24）年10月、日弁連は、「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。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。

第1次提言では、㈠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。

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、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。

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 「弁護士職務の適正化に関する委員会」の発足

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審議を行い、2013（平成25）年12月に、「不祥事の根絶をめざして・その2　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次提言の内容

㈠ 重大非行の発生原因

① 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。

② 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。

③ 事件処理の懈怠や過誤について、小さな嘘を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。

④ 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。

㈡ 非行の覚知についての方策

① 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

検討はしたが、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、採用されなかった。

② 会費滞納情報の活用

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有しておく必要がある。

㈢ 非行防止策についての検討

① 市民窓口に相当数の苦情が寄せられている多重苦情対象弁護士に対する、弁護士会による特別の指導・監督権の行使の可否及び程度

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

権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考えた。

②　相談窓口強化の必要性

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カウンセリングも重要であり、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。

③　マネジメント研修導入の必要性

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も学べるため、非行防止策として積極的導入が図られるべきであることが確認された。

㈡　重大非行に対する弁護士会の対応

①　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、❶多数の被害者を出す等非行の被害が大きいこと、❷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、❸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。

②　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。

③　第1次提言でも指摘したが、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。

④　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。

⑤　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る。

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。

⑥　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日以降、年1回のペースで、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ている。

イ　メンタルヘルスカウンセリング事業（2015〔平成27〕年10月～）

日弁連が、SOMPOヘルスサポートに委託し、対面、電話、WEBの方法で、カウンセリングを受け付けている。2017（平成29）年度は、対面65件、電話45件、Web12件、2018（平成29）年度は、対面75件、電話59件、Web18件と、相談件数も伸びている。

ウ　日弁連会員サポート窓口（2017〔平成29〕年10月～）

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電話等で相談に応じる窓口である。

2017（平成29）年10月の開始から2018（平成30）年3月末までで合計29件の相談が寄せられた。2018（平成30）年度は94件、2019（平成31）年度は112件に利用が伸び、会員に周知されてきたことが伺える。

2020（令和2）年7月現在で、相談員が21人に増員されているが、相談員に寄せられる相談件数に大きなばらつきがあるのが問題となっている。

エ　不祥事防止マニュアル

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2015（平成27）年10月、「不祥事防止マニュアル」を作成して全国の単位会を通じ全会員に配布をし、2017（平成29）年10月には「2017年補訂版」を作成し、会員専用ページにアップした。

オ　マネジメント研修

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の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、日弁連ウェブサイトの会員専用ページに「弁護士ライフプランのつくり方」と題する記事を掲載している。

カ　依頼者見舞金制度

弁護士業務に伴い、横領が行われ、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、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る。2017（平成29）年3月の臨時総会で成立し、同年10月から施行された。

依頼者見舞金制度の概要は次のとおりである。

(ア)　制度の特徴

①　保護の対象は自然人のみ。法人を含まない。

②　対象行為は弁護士等の横領のみ。詐欺被害を含まない。

③　見舞金は日弁連が裁量的に支給するものであり、支給の要件が揃っていても、日弁連に支払義務が発生するものではない。

(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）。

②　対象行為は、2017（平成29）年4月1日以降に発生した弁護士の職務又は業務に伴う横領により、30万円を超える被害が発生した場合。

(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　申請を受理した日弁連は調査委員会を設置し、事案を調査して、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

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。

(カ)　2017（平成29）年10月1日の施行から2020（平成32）年2月17日までの運用状況

13人の被申請弁護士について合計95件の申請があった。

これに対し、不受理7事案17件、不支給（取下含む）5事案31件、支給5事案7件（支給額合計5,430,432円）の決定があった。残り4事案40件は調査中である。

キ　市民窓口の機能強化

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協議会」で情報交換と討議を行っている。

ク　預り金規程

(ア)　2013（平成25）年5月に制定され同年8月施行

預り金口座の開設を義務付けた。

(イ)　2017（平成29）年10月改正預り金規程施行

預り金口座作成義務の履行を担保するため、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金口座の届出義務化、③所属弁護士会による預り金保管状況の調査などが、新たに規定された。

(ウ)　預り金口座の届出状況

2020（平成32）年3月31日時点で、弁護士は95.8%、弁護士法人は90.8%が預り金口座の届出をした。

ケ　今後の課題

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、市民窓口に寄せられる苦情情報（2017〔平成29〕年は2,339件）をデータベース化して苦情内容を分析するとともに、①担当副会長による対象会員に対する調査・助言、②非弁提携弁護士対策本部への情報提供、③市民窓口委員会調査チームによる調査等により弁護士の非行を防止している。

イ　他会に比べ、メンタルヘルスカウンセリングをはじめ弁護士相談窓口は充実している。

ウ　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、弁護士不祥事に対応している。

エ　2017（平成29）年1月、弁護士不祥事防止研修教材等研究ワーキンググループが設置され、同年9月に若手弁護士向け教材「転ばぬ先の杖～弁護士のスタートを切った皆さんへ～」を発行した。義務研修の資料として配布したところ、好評だったので、2018（平成30）年3月に、中堅・ベテラン向けの教材「転ばぬ先の杖～弁護士の円熟期を迎えた皆さんへ～」を発行した。今後の活用が期待される。

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うべき「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。東弁においても、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工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) 2019（令和元）年FATFの対日審査

「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（令和元）年秋に実施された。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されている。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が審査の対象となっており、FATFによって選定された法律事務所への聴取も行われた。2020（令和2）年夏には同第4次審査の結果が公表される予定であったが、未だ報告書は公表されていない。

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、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視野に入れている。

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。

これまで、日弁連においては、弁護士自治を守るという見地から、日弁連及び各弁護士会の監督機能を強化し、上記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改訂を行い、会員に弁護士会への報告を義務化して徹底を図っている規程等の改正を行い、また第4次相互審査の結果を検討している。

第4次相互審査の結果次第では、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る。

相互審査では5年間のフォローアップ期間が設けられており、審査で指摘された事項等の改善状況もさらに検証される。日弁連では、2020（令和2）年6月にも年次報告書の提出を会員に求めたが、報告書の着実は実施と実績が求められているところである。

第3　法曹人口問題をめぐる現状と課題

1　法曹人口問題の経緯

(1) 日弁連の司法改革宣言の意義

日弁連は、1990（平成2）年に初めて司法改革宣言を発表し、その中で「2割司法を打破し国民に身近な開かれた司法をめざすために、司法の容量の拡大が必要」というスローガンを掲げた。日弁連が司法改革において目指した趣旨は、あくまで「法の支配」を社会の隅々にまで浸透させるために、その担い手となる法曹、特に弁護士を増やさなければならないということであった。

(2) 政界・経済界からの規制改革・自由競争の要請と日弁連への批難

しかしながら、日弁連の司法改革宣言と同時期、すなわち1990年代半ばより政界・経済界を中心に巻き起こった規制改革の議論のなかで「規制緩和の観点から法曹人口を大幅に増やし、自由競争によって質を高めユーザーに使いやすいものにすべき」という意見が政界・経済界の一部で主張された。これに対し日弁連は司法改革宣言で掲げた「司法の容量拡大」の提言として、1994（平成6）年12月の臨時総会において、司法試験合格者を「相当程度増員すべき」としたものの「今後5年間は800名を限度とする」旨の関連決議をしたため、マスコミ等からあまりにも少ないと強く批判された。そこで日弁連は、翌年の1995（平成7）年11月の臨時総会で「1999年から合格者を1,000名とする」という決議を行ったが、同月に発表された法曹養成制度等改革協議会意見書では「中期的には合格者は1,500名程度」とされ、日弁連の意見は少数意見とされた。

そして、1999（平成11）年7月、内閣に「司法制度改革審議会」が設置され（法曹三者から各1名、学者5名、経済界2名、労働界2名、市民団体1名、作家1名の計13名。なお当初の構想は法曹三者が委員からはずされていた。）、法曹人口問題は法曹三者に各界代表者が加わって決定されることとなったのである。

(3) 司法制度改革審議会における議論と経済界・政界の動き

司法制度改革審議会では、法曹人口について、1999（平成11）年11月の審議で「合格者3,000人」論が初めて出され、以後はこれを軸に議論されるようになった。

2000（平成12）年2月の審議では、弁護士会からの

委員である中坊委員から「あるべき弁護士人口試算」のレポートで5〜6万人という数字が示され、同年5月には自民党・司法制度調査会が「一定期間内にフランス並み（5万人）の法曹人口を目指すべき」と主張、同年7月には民主党が「法曹人口を10年後（2010年）に5万人にするべき（合格者は年間4,000〜5,000人が必要）」と提言した。このように、根拠はともかく、5万人という数字については徐々にコンセンサスができてきた。

一方、合格者数は3,000人を主張する労働、消費者からの委員、中坊公平委員、佐藤幸治会長らと、2,000人に抑えるべきとする経団連、商工会議所からの委員、竹下守夫委員、最高裁、検察庁からの委員らで議論が続いたが、結局、2000（平成12）年8月、「フランス並の5〜6万人の弁護士人口を目指すとすれば、年3,000人としても実現は2018年になる」として、「年3,000人の合格者で概ね一致」と公表するに至った。

(4) 日弁連の対応

このような状況の中で、2000（平成12）年8月29日のプレゼンテーションにおいて、当時の久保井一匡日弁連会長は、「3,000人という数字は日弁連にとって重い数字だが、審議会が国民各層・各界の意向を汲んで出した数字である以上、反対するわけにはいかない。積極的に取り組んでいく」との意見を表明した。

そして、日弁連は、わずかその2ヵ月後の2000（平成12）年11月1日の臨時総会において、「国民が必要とする数を、質を維持しながら確保するよう努める」との決議を圧倒的多数により採択した。

この決議は、法曹三者の協議を通じて合格者数を決定してきた従前の日弁連の姿勢を大きく転換したものであり、また「年間3,000人程度の新規法曹の確保を目指していく」とした司法制度改革審議会のとりまとめを、同会の最終意見に先んじて、日弁連の会員の総意としても支持することを意味した点において、社会的にも大きな注目を集め、以降、被疑者国選弁護制度、市民の司法参加、法律扶助制度の抜本的見直しと拡充による法テラスの創設など日弁連主導による様々な司法改革を実現する契機となり、弁護士の公益性、活動領域の拡大を位置づけ、弁護士自治に対する市民の理解を深めることとなったのである。

そして、司法制度改革審議会が2001（平成13）年6月の最終意見書において、法曹人口問題につき「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22（2010）年頃には新司法試験の合格者数年間3,000人達成を目指すべきである」「このような法曹人口増加の経過により、おおむね平成30（2018）年頃までには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる」と提言したことを受けて、日弁連は「同意見書の改革方針を支持し尊重する」旨の会長談話を公表した。

(5) 現在までの法曹人口の増員の状況

その後、それまで約1,000名だった司法試験合格者は、2002（平成14）年から約1,200人（2002〔平成4〕年1,183人、2003〔平成5〕年1,170人）、2004（平成16）年から約1,500人（2004〔平成6〕年1,483人、2005〔平成7〕年1,464人）に増加した。法科大学院が創設され、2006（平成18）年から新司法試験が開始されることによって、新旧司法試験の併存期間が始まり、2006（平成18）年の合格者は1,558人（新試験1,009人、旧試験549人）、2007（平成19）年は2,099人（新試験1,851人、旧試験248人）、2008（平成20）年は2,209人（新試験2,065人、旧試験144人）、2009（平成21）年は2,184人（新試験2,043人、旧試験141人）、2010（平成22）年は2,133人（新試験2,074人、旧試験59人）、2011（平成23）年は2,069人（新試験2,063人、旧試験6人）（注：旧試験は口述試験のみ）となった。旧試験終了後の2012（平成24）年2,102人、2013（平成25）年2,049人であったが、2014（平成26）年1,810人、2015（平成27）年1,850人、2016（平成28）年1,583人、2017（平成29）年1,543人、2018（平成30）年1,525人、2019（令和元）年1,502人と、2014（平成26）年以降減少傾向となり、特に最近4年間は1,500人余りとなっている。

なお、この間、新旧司法試験合格者の修習期間が異なる関係で、司法修習修了者数は2007（平成19）年新旧60期が約2,300人、以降新旧61期から63期がそれぞれ約2,200人となった。

弁護士人口については、2002（平成14）年18,838人から2005（平成17）年21,185人、2010（平成22）年28,789人、2015（平成27）年36,415人に増加し、その後も2016（平成28）年37,680人、2017（平成29）年38,980人、2018（平成30）年40,066人、2019（平成31）年41,118人（いずれも3月31日現在）と増加しているが、司法試験合格者がピーク時より減少傾向であることに比例して、弁護士人口の増加のペースも低下している。

(6) アジア諸国の弁護士人口等

中国では1993（平成5）年から毎年司法試験が行われるようになったが、その後の急速な経済発展に合わせて20年足らずの間に20万人近い弁護士が誕生しており、その増加ペースは著しい。現在では毎年2万人前後の司法試験合格者を出している。もちろん、13億人という人口と比較すればまだ日本の弁護士人口よりも少ないかもしれないが、近い将来、人口比でも日本の弁護士数を上回る可能性がある。また、経済活動だけでなく、日本と異なる政治制度の中で、行政権に対する市民の権利保護に努めるような、人権擁護活動に熱心な弁護士も増えているようである。

また、韓国では日本と同様に1990年代から法曹養成や裁判制度についての司法改革の議論が続けられ、2009（平成21）年から3年制の法科大学院制度がスタートしている。韓国の法科大学院は、法学部を持つ大学約90校のうち、25校に限定して設置を許可し、総定員を2,000人とした。そして法科大学院を設置した大学は法学部を廃止し、法学部以外から3分の1以上、他大学から3分の1以上を入学させる制度として、必然的に多様な人材が法科大学院に集まるようにしている。そして、新司法試験合格者は司法修習を経ずに弁護士登録、または検察官任官し、その後に、その中から裁判官を選任することとなっている。新司法試験ではロースクール定員の70～80％を合格させる予定とのことである。一方、旧司法試験と司法修習の制度も2017（平成29）年まで存続予定である。

タイの弁護士は約5万人おり、国民は約7,000万人なので人口比でも日本より多い。相当高度な弁護士自治があるようだが、半数程度は弁護士業務を行っておらず、また首都バンコクに集中しているようである。

その他のアジア諸国でも、日弁連がJICAの協力を得てカンボジアの弁護士養成を支援したり、ベトナム、インドネシア、モンゴル、ラオスなどの司法制度の整備や信頼性向上を図る支援を行ったりしており、経済発展や経済のグローバル化に対応して、従来多くなかった弁護士を増やし、司法基盤を整備する過程にあると言える。

2　法曹人口増加にともなう課題

(1) 司法修習生及び新人弁護士たちの「質」について

このような司法試験合格者の増加に伴い、司法修習生の考試（いわゆる二回試験）において、2006（平成18）年の59期以降、100人前後の大量の不合格者が毎年出る事態となった。また、当時の最高裁の報告書によれば、法科大学院出身者が大部分となっている現在の司法研修所の修習生の現状について、「大多数は期待した成果を上げている」としながらも、一方で「実力にばらつきがあり下位層が増加している」「最低限の能力を修得しているとは認めがたい答案がある」「合格者数の増加と関係があるのではないか」と指摘されていた。

(2) 法曹志望者の減少について

法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度は、法的知識偏重の旧司法試験制度の行き詰まりを打破し、併せて、法曹を大幅に増加させながら質を維持・向上させて多様な人材を育成するプロセス教育として導入されたが、「法曹の質」を担保する制度としては、未だ成熟途上にあると言わざるを得ない。各法科大学院によって指導体制・カリキュラムの内容等の差異が大きく、実務法曹としての基礎能力の修得もままならぬまま、各法科大学院の合格率にも大きな差が生じている。その一方で、弁護士の就職難などから法曹志望者が減少し、さらに予備試験の関係で法科大学院志望者が大きく減少する事態に直面し、当初74校でスタートした法科大学院のうち、2019（令和元）年11月時点で39校が学生の募集を停止している。そして大学の法学部と連携し、また法科大学院在学中に司法試験を受験できるよう制度を変更して法曹になるまでの期間を短縮し法曹志望者を増やそうという試みも始まっている。

日弁連・弁護士会としても法科大学院の在り方を検討しつつ、法科大学院制度の成熟を図っていくべきである。

(3) 法曹人口増員に対応するための司法基盤の整備

ア　新人弁護士の勤務先採用難とOJT問題

弁護士の法曹倫理を含む実務法曹としての能力は、法科大学院や司法研修所の教育のみで養われるものではなく、これまでは、勤務弁護士として、あるいは先輩弁護士との事件を通して経験により修得されてきた面が大きい（いわゆるオン・ザ・ジョブ・トレーニング〔OJT〕）。

司法試験合格者が2,000人を超えていた2007（平成19）年頃から、司法研修所を卒業しても法律事務所への就職採用が困難となり、やむを得ず最初から独立し

たり（即独）、他の弁護士事務所に席だけ置かせてもらう（ノキ弁）新人弁護士が少なからず存在するという指摘があった。

そして2010（平成22）年の新63期司法修習生の一括登録時には200人を超える未登録者が発生し、その後も毎年、一括登録時に400人を超える未登録者が発生していた（ただし、12月下旬の一括登録時を避けて翌年1月に登録する者も多いため、例年、1ヶ月後には未登録者は大きく減少し、数ヶ月後にはさらに減少している）。一括登録時の未登録者は66期では修習終了者の28％、約1ヶ月後で15.3％、67期は一括登録時未登録者27.9％、約1ヶ月後で16.1％であったが、70期では一括登録時未登録者22.8％、約1ヶ月後で10.0％、71期では一括登録時未登録者22.0％、約1ヶ月後で8.2％と、ここ数年は減少傾向にある。しかしながら、依然として、即独やノキ弁の新人弁護士もいると思われ、また、所属した事務所を早期に退所する新人弁護士も多いことから、日弁連や東弁では独立をする新人弁護士のための技術支援としてのeラーニング研修や、支援チューター制度、支援メーリングリスト、クラス別研修などを行っているが、最も効率の良いOJTである勤務弁護士としての経験を多くの新人弁護士たちが享受できるような、例えば現在一人事務所の会員が新たに新人の勤務弁護士を採れるようにするための方策を、日弁連（若手弁護士サポートセンター）は現実問題として検討すべきである。

イ　裁判官・検察官の増員と適正配置

司法制度改革審議会意見書は、法曹人口増加について、弁護士だけでなく、裁判官・検察官についても大幅に増加させることを提唱していた。

ところが、2001（平成13）年から2009（平成21）年の増加状況は、弁護士新規登録者数が11,705人であるのに対し、裁判官は886人、検察官は770人となっている。国の司法予算の制約や、物的施設の収容能力等の問題、あるいは弁護士任官が予想以上に少ないという事情があるにせよ、このような状況では司法制度の実際の利用は進まないという極めて歪んだ司法環境になりかねない。したがって、裁判官や検察官そして職員のさらなる増員を図る必要がある。

ウ　国選弁護等報酬問題

被疑者国選事件の完全実施や、裁判員裁判への十分な対応体制の構築、そして少年事件全件付添人の完全実施のために相当数の弁護士が必要となるが、現在は弁護士数も増加し、これら制度への対応は概ね充足しつつあるとされている。しかし、現在の国選弁護報酬はまだまだ少額に過ぎ、少年付添における報酬もいまだ労力に比して少額である。刑事司法の充実を目指す今次の改革を担う多くの弁護士が十全な刑事弁護の職責を果たすためにも、日弁連は、さらなる国選弁護報酬や少年付添報酬の抜本的引き上げの運動を、これまで以上に精力的に政府及び関係諸機関に対して行なっていくべきである。

エ　法律扶助（リーガル・エイド）の脆弱さ

以前の財団法人法律扶助協会による法律扶助のシステムに比べれば、司法改革の一環としての日本司法支援センター（法テラス）創設、民事法律扶助予算の増大は、大きな進歩であった。しかしながら、現在の法律扶助の予算金額はまだまだ欧米諸国に比べて大幅に少なく、未だ市民が身近な法律問題についても容易に弁護士を利用するような段階には至っていない。

オ　市民・事業者等の潜在的法的需要に応えるための体制の整備について

市民や事業者・中小企業等の中に、まだまだ隠れた潜在的法的需要があることは、日弁連が行った法的ニーズ調査報告書中の中小企業アンケートや市民アンケートでも窺い知ることが出来る。

しかしながら、法曹人口が増え始めたこの10年間でもさほど民事訴訟の事件数は増加しておらず、そのような潜在的法的需要に我々弁護士が応えられていない実情がある。それら潜在的法的需要に応えるためには、弁護士の数を増加させることはもちろん必要であるが、それだけでは足らず、前述した法律扶助の範囲及び予算の飛躍的拡大以外にも、弁護士の側で、それらを顕在化させ、仕事として受けられる体制作りが必要である。

カ　企業・官公庁等の弁護士需要について

21世紀の弁護士像として、弁護士がこれまでの職域にとどまらず、企業や官公庁等にスタッフとして入り、その専門的知識を生かして活躍していくことが展望されている。

現状においては、企業・官公庁における組織内弁護士は、2,000人を超えている状況にあるが、さらなる活躍が期待される。

3　課題への対応について

(1) 日弁連の対応

ア　法曹人口問題に関する緊急提言等

日弁連は、2008（平成20）年7月、「法曹人口問題に関する緊急提言」を公表して、「2010（平成20）年頃に合格者3,000人程度にするという数値目標にとらわれることなく、法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議がなされるべきである」との表現で、当面の法曹人口増員についてのペースダウンを求める方針を明らかにした。

そして、同年3月、改めて「当面の法曹人口のあり方に関する提言」を公表し、「法曹人口5万人規模の態勢整備に向けて、引き続き最大限の努力を行う」としながら、「新たな法曹養成制度は未だ成熟の途上にあって、新規法曹の質の懸念が各方面から指摘されている」「司法の制度的基盤整備の状況など、司法を取り巻く環境の変化は、この間の弁護士人口増加の状況に比して、当初の想定に沿った進展に至っていない」として、2009（平成21）年度以降数年間は、司法試験合格者数について、「現状の合格者数を目安としつつ、慎重かつ厳格な合否判定によって決定されることが相当である」と提言している。

イ　法曹人口政策会議による提言

日弁連は、2010（平成23）年6月に各地の弁護士会会長や各弁連推薦等の委員約140人で構成される法曹人口政策会議を組織し、司法試験合格者数についての具体的な提言を協議した。

2011（平成23）年3月27日、日弁連は「当面の緊急対策として、司法試験合格者を現状よりさらに相当数削減」することを求める「法曹人口政策に関する緊急提言」を採択した（その後の2011〔平成23〕年新司法試験合格者は2,063人）。

法曹人口政策会議では、2012（平成24）年2月に最終的な意見の取りまとめを行い、これに基づいて日弁連は同年3月15日、「法曹人口政策に関する提言」を公表した。この提言では、市民に信頼され、頼りがいのある司法を実現するために弁護士の質の確保が必要であるところ、新人弁護士の就職難、OJT不足が質の低下の懸念を招き、また法曹志望者の減少も引き起こしているので、「司法試験合格者数をまず1,500人にまで減員し、更なる減員については法曹養成制度の成熟度や現実の法的需要、問題点の改善状況を検証しつつ対処していくべきである。」と具体的な数字を挙げた意見が示された。

ウ　2016（平成28）年の日弁連臨時総会決議

2016（平成28）年3月11日、日弁連は臨時総会を開催し、後述の、政府の法曹養成制度改革推進会議の2015（平成27）年6月30日発表をふまえて、「法曹養成制度改革の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」を採択した。

この決議は、まず、司法試験合格者数を早期に年間1,500人とすること、法科大学院の規模の適正化、予備試験の制度趣旨を踏まえた運用、司法修習生への給付型経済的支援、が内容となっているが、総会の議論の中で、複数の若手会員から、司法試験合格者数を減少させなくて良い、という意見が出たことが印象的であった。

エ　法曹人口検証本部（法曹養成制度改革実現本部内）

2020（令和2）年7月17日、日弁連法曹養成制度改革実現本部は、同本部内に法曹人口検証本部を設置することを承認し、法曹人口検証本部では、同年9月14日の第1回会議以後、概ね月1回の会議体を開催し、2012（平成24）年の「法曹人口政策に関する提言」と2016（平成28）年3月11日の日弁連臨時総会決議を基本とし、荒中会長の任期中に取りまとめをすることを目指している。

なお、法曹人口検証本部では、2020（令和2）年3月25日の12弁護士会（札幌・秋田・仙台・栃木・埼玉・千葉・山梨・長野・富山・兵庫・山口・大分）による「司法試験合格者数のさらなる減員を求める12弁護士会会長共同声明」の指摘について事実を踏まえて検討するとしている。

(2) 政府の対応

ア　法曹養成フォーラムによる「論点整理」

一方、政府は、2002（平成14）年3月になされた、2010（平成22）年までに司法試験合格者数年間3,000人を目指すとの閣議決定以来、2010（平成22）年が過ぎてもこの方針を原則論として堅持していたが、2011（平成23）年6月に設置された法曹養成フォーラムでは2012（平成24）年5月10日の「論点整理」において、法曹人口問題につき、「努力目標として、一定数の法曹人口の増加を視野に入れながら、様々な政策を考えていくことは必要であるが、一定の時期を限って合格者数の数値目標を設定することに無理がないか検討す

べき。」として、事実上の方針転換が始まった。

イ　法曹養成制度検討会議

政府は、法曹養成フォーラムの「論点整理」の内容を踏まえつつさらに検討を行う組織として、2011（平成24）年8月21日、各省庁、法曹、学者、有識者らによる法曹養成制度検討会議を設置して協議を続け、2013（平成25）年6月26日の最終取りまとめにおいては「数値目標を掲げることは現実性を欠く」とされ、ついに2013（平成25）年7月16日、政府は3,000人目標を正式に撤回した。

ウ　法曹養成制度改革推進会議

さらに政府は法曹養成制度検討会議の取りまとめを受けて、2013（平成25）年9月17日、同様に、各省庁、法曹、学者、有識者らによる法曹養成制度改革推進会議を組織し、協議を重ねたうえで、2015（平成27）年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を発表した。

そのなかで、今後の法曹人口の在り方として、「新たに養成し、輩出される法曹の規模は、司法試験合格者数でいえば、質・量ともに豊かな法曹を養成するために導入された現行の法曹養成制度の下でこれまで直近でも1,800人程度の有為な人材が輩出されてきた現状を踏まえ、当面、これより規模が縮小するとしても、1,500人程度は輩出されるよう、必要な取り組みを進め、更にはこれにとどまることなく、関係者各々が最善を尽くし、社会の法的需要に応えるために、今後もより多くの質の高い法曹が輩出され、活躍する状況になることを目指すべきである。」として、初めて具体的な人数に言及した。

そして、2014（平成26）年の司法試験合格者は1,810人、2015（平成27）年は1,850人であったが、2016（平成28）年は1,583人と、一気に267人減少し、2017（平成29）年1,543人、2018（平成30）年1,525人、2019（令和元）年1,502人と、1,500人程度に定着したものと見受けられる。

エ　法曹養成制度改革連絡協議会

なお、法曹養成制度改革推進会議が2015（平成27）年7月15日をもって設置期限満了となった後は、法務省、文部科学省、最高裁、日弁連、法科大学院協会による法曹養成制度改革連絡協議会が設置されて、2020（令和2）年10月までに14回の協議会が開催されているが、法曹人口に関しては、2015（平成27）年6月30日の「法曹養成制度改革のさらなる推進について」の内容を変更するような提言はなされていない。

(3) 弁連や各弁護士会の動向について

一方、前述したような現在の「ひずみ」の諸問題への懸念を背景に、2010（平成22）年以降、司法試験合格者の人数を具体的に主張する決議を行い、公表する弁護士会、弁連が出てきている。その決議の多くは合格者を1,000人にすべき、との内容である。そして、2016（平成28）年の合格者1,583人が判明した後、日弁連は、同年3月11日の臨時総会決議をふまえ、「この流れに沿って早期に1,500人にすることが期待される」との会長談話を発表したが、合格者を1,000人にすべきとの意見を出している複数の弁護士会からは、あらためて合格者を1,000人にすべきとの会長声明･意見書が出ている。

また、日弁連内に再び法曹人口政策会議のような法曹人口に関する検討機関を設置すべきとする意見も出てきている。

しかし「ひずみ」に関する諸問題の解決策として、合格者1,000人というような「大幅な合格者数削減」という結論を、性急にしかも短期間に実現すべしと弁護士会が主張することは、司法改革の後退を対外的にイメージ付けることになるとともに、現実に司法改革の進展を遅らせることとなり、法科大学院や受験生たちに与える影響も大きく、市民の理解と共感は得られにくいと思われる。

なお、最近では新規登録弁護士の就職状況が改善されつつあるものの、司法試験受験者の減少を踏まえて法曹の質を確保するために合格者を更に減員すべきではないか、との意見も出てきている。

(4) 法友会の対応について

法友会は、司法試験合格者数を現状維持又は漸減する方向性を打ち出してはいたものの、2011（平成23）年まで合格者の具体的な数を明示した意見を述べていなかった。これは、合格者数を何人にするべきかについて実証的な合理的根拠が見当たらないことが主な理由であった。

しかしながら、当面、弁護士の増員ペースを緩和させなければ新人弁護士の就職難、OJT不足から生じる弁護士の質の低下の懸念、さらには法曹志望者の減少などの「ひずみ」が増幅することは明白と思われる現状に鑑み、法曹人口政策に関する日弁連からの意見照

会（2011〔平成23〕年12月）に対する東弁の意見のとりまとめを行う際、法友会でも議論の末、司法試験合格者1,500人を目指すとの意見を採択した。

そして、前述のとおり、司法試験合格者は2016（平成28）年1,583人、2017（平成29）年1,543人、2018（平成30）年1,525人、2019（令和元）年1,502人と、1,500人で定着する傾向がはっきりしてきた。

法友会としては、引き続き1,500人程度の定着を維持しつつ、従来からの主張である司法改革の理念に基づく司法基盤、特に民事司法基盤の一層の整備・拡大を推進していくべきであり、法曹養成制度改革推進会議の2015（平成27）年6月30日の意見のなかで司法試験合格者数に言及した部分だけを注目するのではなく、「更にはこれにとどまることなく、関係者各々が最善を尽くし、社会の法的需要に応えるために今後もより多くの質の高い法曹が輩出され、活躍する状況となることを目指すべきである。すなわち、引き続き法科大学院を中核とする法曹養成制度の改革を推進するとともに、法曹ないし法曹有資格者の活動領域の拡大や司法アクセスの容易化等に必要な取組を進め、より多くの有為な人材が法曹を志望し、多くの質の高い法曹が、前記司法制度改革の理念に沿って社会の様々な分野で活躍する状況になることを目指すべきである」としている点に注目しつつ、社会の法的需要、法曹養成制度の見直しによる法曹志望者増加の状況や、法科大学院教育の向上による卒業者の「質」、司法修習終了後の即独や、所属した事務所からの早期退所による新人弁護士のOJT不足による質の低下の懸念などをバランスよく考慮し、市民が必要とする弁護士の質と量を検証・検討し、これに到達するために必要十分な毎年の合格者数について必要に応じて提言して、真に市民が利用しやすい、頼りがいのある司法の実現に向けて今後も努力を続けていくべきである。

第4　法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題

1　法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と概要

2004（平成16）年4月の法科大学院制度創設から16年を経た法科大学院を中核とする法曹養成制度については、一定の成果を生み出す一方で、様々な課題が指摘されてきた。このようななか、2019（令和元）年6月には、法曹コース・3+2ルート・在学中受験制度の創設などを内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立し、2020（令和2）年4月からは改正法に基づき法学系学部における法曹コース（連携法曹基礎課程）がスタートするなど、制度創設以来の大きな改革が進行している。

以下では、法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と到達点を確認した上で、現在直面する課題と対応策を明らかにする。

(1) 法科大学院制度創設の理念

司法制度改革審議会意見書（以下「司改審意見書」という。）は、法曹を、「国民の社会生活上の医師」の役割を果たすべき存在と規定し、そのような質を備えた法曹を、国民が求める数、確保すべきとした。

そして、従来の司法試験という「点」のみによる選抜から、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備すべきとし、この新たな法曹養成制度の中核を成すものとして、法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールとして法科大学院を創設すべきと提言した。法科大学院制度創設の理念は、ここに集約される。

(2) 法科大学院制度の特徴

法科大学院制度は、従来の法学教育制度に比して、次のような特徴を持った制度として創設された。

第1に、理論と実務の架橋を理念とした教育を行う点である。

第2に、少人数による双方向・多方向的な密度の濃い授業を行う点である。

第3に、弁護士を中心とする実務家教員を一定数配置するとともに、主としてこれら実務家教員によって担われる法律実務基礎科目群をカリキュラムに配置している点である。

第4に、他学部出身者、社会人経験者など多様なバックグラウンドをもった学生を受け入れるとともに、

訴訟を中核とする紛争解決業務にとどまらない、多様な法的ニーズに応え得る法曹（「国民の社会生活上の医師」）の養成を目的に掲げた点である。

(3) 法科大学院のカリキュラム

法科大学院のカリキュラムは、93単位が修了までに必要な最低単位数とされている。科目は、基本六法と行政法の分野である「法律基本科目群」、法曹倫理、民事訴訟実務の基礎、刑事訴訟実務の基礎、法情報調査、法文書作成、ロイヤリング、模擬裁判、クリニック、エクスターンシップなどの「法律実務基礎科目群」、外国法、法社会学、法と経済学、政治学などの「基礎法学・隣接科目群」、知的財産法、労働法、少年法、IT法などの「展開・先端科目群」の4分野に分類されており、各科目群の履修単位数等については、認証評価基準によって定められている。

(4) 司法試験の位置づけと概要

法科大学院制度創設後の司法試験の在り方について、司改審意見書は、「法科大学院教育をふまえたものに切り替える」としており、これを踏まえて司法試験の基本的在り方が検討された。

新司法試験実施に係る研究調査会報告書（2003〔平成15〕年12月11日）では、司法試験は法科大学院の教育課程履修を前提に実施するものであり、司法試験の科目と内容だけでは法曹に求められる能力を判定できないことに留意すべきとした。

司法試験は短答式、論文式が実施され、口述試験は実施されない。短答式は、2014（平成26）年まで、憲法、行政法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法の7科目が実施されていたが、2015（平成27）年から、憲法、民法、刑法の3科目に削減された。論文式は上記7科目に選択科目が加わり、倒産法、租税法、経済法、知的財産法、労働法、環境法、国際関係法（公法系）、国際関係法（私法系）の8科目から1科目を選択する。

(5) 予備試験の位置づけと概要

司改審意見書は、「経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経由しない者にも、法曹資格取得のための適切な途を確保すべきである」として予備試験制度の創設を提言した。予備試験は、法科大学院修了と同等の能力を判定する試験（司法試験法5条1項）と位置づけられているが、法科大学院というプロセスによって養成された能力と同等の能力を点（試験）によって判定するという原理的な矛盾を抱えている。予備試験の制度趣旨は司改審意見書のとおり明確であるが、受験資格は制限されず、法制上は誰でもが受験できる試験となっている。

予備試験は短答式、論文式、口述の各試験が実施される。短答式の科目は憲法、行政法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、一般教養の8科目、論文式は短答式科目に法律実務基礎科目が加わった9科目、口述試験は法律実務基礎科目1科目が実施される。

(6) 司法修習の位置づけ

法科大学院制度の創設に伴い、司法試験の位置づけが大きく変化したのに比べ、司法修習の変化は大きなものではなかった。もちろん、修習期間が1年4ヶ月から1年に短縮されたこと、前期集合修習が廃止され、新60期を除き、実務修習から修習が始まるようになったこと（ただし、68期から再び「導入修習」が実施されている。）、選択型実務修習が導入されたことなど、修習の内容には大きな変化が生じた。しかしこれらは、基本的には修習生の増加に伴う、いわばやむをえざる変更であり、法科大学院制度の下での司法修習の位置づけに関する自覚的な議論は乏しかったといえる。最高裁司法修習委員会は、新しい司法修習の在り方に関する検討結果として「議論のとりまとめ」（2004〔平成16〕年7月2日）を公表しており、ここでは法廷活動に限られない幅広い法的ニーズに対応する修習として、「法曹としての基本的なスキルとマインド」を養成する修習を行うとしたが、選択修習の一部カリキュラムなどを除き、現在の修習に同理念の積極的な具体化をみることは困難といえる。

2 法科大学院を中核とする法曹養成制度の成果と課題

以上のような内容をもって始まった法科大学院を中核とする法曹養成制度は、一定の成果を挙げる一方で、様々な課題に直面している。

(1) 成果

法科大学院を修了して法曹資格を取得した者の人数はすでに20,000人を超え、法曹全体の4割に及んでいる。法科大学院修了法曹については、従来の法曹に比べて、多様なバックグラウンドを有している、コミュニケーション能力、プレゼンテーション能力、判例・文献の調査能力に優れているといった面において積極

的な評価が得られている。実際、これらの特徴を活かして、従来の法曹に比べ、社会のより幅広い分野において多様な活躍を展開しているとの評価も見られる。

(2) 課題

このような成果の一方で、法科大学院を中核とする法曹養成制度に対しては、様々な問題点が指摘されている。

ア　データにみる状況の推移

ア　司法試験

司法試験の合格者数と合格率（対受験者）は、既修者のみが受験した初年度である2006（平成18）年は1,009人、48.25％、未修者を含めた最初の年である2007（平成19）年は1,851人、40.18％であったが、2019（令和元）年は1,502人（内予備試験ルート315人）、33.63％となっている。

2019（令和元）年試験では、法科大学院修了者（1,187人）の合格率が29.1％に対し、予備試験合格者（315人）の合格率は81.8％であり、後者は過去最高となった。

ただし、これら予備試験ルートからの司法試験合格者のうち、半数近く（44.43％。2019〔令和元〕年では140人。）は出願時点で法科大学院在学生又は修了生であり、少なくとも1年半程度の法科大学院教育を経た者であることについては留意が必要である。

また、法科大学院修了合格者である1,187人のうち、既修者は901人（75.9％）、未修者は286人（24.1％）。既修者合格率が40.0％に対し、未修者合格率は15.6％となっており、両者には倍以上の差がある。

他方、募集停止校・廃止校を除いた法科大学院修了者の累積合格率（ある年度に法科大学院を修了して司法試験を受験した者のうち最終的に合格した者の割合）でみると、既修については修了3年目で約7割（67.2％）、未修は修了5年目で約5割（47.3％）に達しており、この間の統廃合・定員削減を含めた法科大学院改革が合格率の点において一定の成果をあげつつあるといえる。

イ　予備試験

2011（平成23）年から開始された予備試験は、2011（平成23）年は受験者数6,477人、合格者数116人であったのが、2019（令和元）年には受験者数11,780人、合格者数476人となっている。

合格者のうち24歳以下の割合は2011（平成23）年に34.5％だったのが、2019（令和元）年には68.3％に、合格者のうち学部生と法科大学院在学生と法科大学院修了生（出願時データ。受験は次年度のため受験時には一学年が加わる。）だった者の割合は2011（平成23）年に55.2％だったのが2019（令和元）年には83.8％に、それぞれ大幅に上昇している。経済的事情等により法科大学院を経由しない人のための制度だった予備試験が、学部生と法科大学院生によって席巻され、制度趣旨とは明らかに異なった方向で運用されている。

とりわけ、この数年の状況をみると、予備試験合格者の若年化（低学年化）が進んでいることが懸念される。すなわち、大学4年生以下（すなわち出願時大学3年生以下）の予備試験合格者数をみると、2014（平成26）年までは40～50人代で推移していたのが、2015（平成27）年74人、2016（平成28）年93人、2017（平成29）年120人と急速に増加している。2018（平成30）年は97人といったん減少したものの、2019（令和元）年は152人と再び大幅に増加しており、今後の推移を注視する必要がある。

なお、2020（令和2）年の司法試験、予備試験については、新型コロナウイルス感染拡大の影響で実施日程が延期されたために、本稿執筆時点において最終結果が出ていない（合格発表2021〔令和3〕年1月20日）。

ウ　法科大学院

法科大学院の入学定員は、2005（平成17）年度から2007（平成19）年度に5,825人でピークを迎えた定員数が、その後の文科省の定員削減策の影響もあり、2020（令和2）年度には2,233人に減少した。

実入学者数については、2006（平成18）年度に5,784人でピークを迎えた入学者数がその後一貫して減少を続け、2018（平成30）年度には1,621人にまでに減少した。ところが、2019（令和元）年度には1,862人に増加し、2020（令和2）年度は1,711人と再び減少したものの、2017（平成29）年度の人数（1,704人）を上回っている。2019（令和元）年度の大幅増加は2018（平成30）年度に適性試験が廃止された影響によるものと思われるが、2018（平成30）年度を底として、入学選抜の厳格性が高まっているにもかかわらず入学者数は増加してきており、底打ち感が明確になってきている。

また、この間、姫路獨協大学、神戸学院大学、大宮法科大学院大学、東北学院大学、駿河台大学、大阪学院大学、新潟大学、信州大学、香川大学、鹿児島大学、

白鴎大学、東海大学、明治学院大学、愛知学院大学、広島修道大学、獨協大学、龍谷大学、國學院大學、東洋大学、山梨学院大学、久留米大学、中京大学、静岡大学、島根大学、熊本大学、神奈川大学、関東学院大学、大東文化大学、名城大学が法科大学院を廃止、京都産業大学、成蹊大学、北海学園大学、立教大学、桐蔭横浜大学、青山学院大学、横浜国立大学、近畿大学、西南学院大学、甲南大学が学生募集を停止した。廃止した法科大学院と学生募集を停止した法科大学院をあわせると39校に及んでいる。

入学者のうちの社会人経験者の割合は、初年度である2004（平成16）年度には48.4％であったのが、2018（平成30）年度には17.0％にまで減少したものの、2020（令和2）年度には19.5％に増加した。同様に、他学部卒業者の割合は、2004（平成16）年度には34.5％であったのが、2018（平成30）年度には13.9％にまで減少したものの、2020（令和2）年度には15.8％に増加した。

志願者数、定員・実入学者数、学校数、多様性など、いわばあらゆる面において縮小を続けてきた法科大学院であるが、近年、その縮小幅は減少傾向を続け、2019（令和元）年度の増加については適性試験廃止直後という特殊要因があったものの、増加に転じつつある。その背景には、この間進められてきた改革に向けた取組や志望者増加の取組に加え、近時顕著になっている弁護士の就職状況の改善や、司法修習の経済的支援策に向けた取組の成果などが影響しているのではないかと推測される。未だ予断を許さない状況ではあるが、法科大学院の今後には光が見え始めているように思われる。

イ　養成される法曹の質をめぐる課題

新たな法曹養成制度によって養成された人材に対しては、法律基本科目の知識、理解が不十分な者、論理的表現能力が不十分な者が一部に存在するという指摘等に加え、法曹志望者の減少傾向が続くなか、今後法曹の質が低下していくのではないかと懸念する議論がなされてきた。

その原因については、法科大学院教育の質の格差のほか、法曹志望者の減少に伴う志望者の質の問題、司法試験合格者の増加に伴う養成対象人数の増加、修習期間の短縮と前期修習の廃止（67期まで）という各要因が関係しているとされ、その改善に向けて様々な努力が行われてきている。

法科大学院修了法曹が法曹全体の4割を占めるなか、近時はこのような質をめぐる議論がされることが比較的少なくなってきたが、法曹の質の検証と質の向上に向けた法曹養成制度の改善は引き続き重要な課題である。

ウ　制度的な課題

司法試験の合格率の低迷、法律事務所の就職難と法曹の活動領域が未だ十分な拡大をみせていないこと、そのような状況の下で法曹資格取得までの時間的・経済的負担感が増大していること（また、司法修習の貸与制への転換によって負担感の増大に拍車をかけたこと）などを原因として、この間、法曹志望者の減少が続き、この点が現在の法曹養成制度の最大の課題とされてきた。

しかし、先にも述べたとおり、近時の司法試験累積合格率の状況、就職状況の顕著な改善、活動領域拡大に向けた取組の前進、修習給付金制度の創設に結実した修習生の経済的支援に向けた取組、法曹志望者増加に向けた法曹界の取組の前進などによって、法曹志望者の減少傾向は改善を始めており、今後の推移が注目される。

なお、法科大学院を修了しながら最終的に法曹資格を取得できなかった法務博士の各方面での活動状況の把握と、それを前提とした対応も重要であり、留意が必要である。

3　法曹養成制度改革の取組み

法科大学院を中核とする法曹養成制度について改革を図るべき問題点が存するという認識は、創設初年度である2004（平成16）年の後半から、新司法試験の合格者数と合格率の問題をめぐって一部で指摘され始めていた。しかし、政府レベルにおいて改革に関する本格的な検討が始まるのは、2008（平成20）年度に入ってからである。

(1) 日弁連における取組みの経緯

日弁連は、2009（平成21）年1月「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」において初めて法曹養成制度全体に関する改革提言を行ったが、その後、2011（平成23）年3月「法曹養成制度の改善に関する緊急提言」、同年8月「法科大学院教育と司法修習との連携強化のための提言」、2012（平成24）年7月「法科大学院制度の改善に関する具体的提言」と、情勢に応

じた制度全体にわたる提言を積み重ね、同提言に基づく取組みを続けきた。

また、2016（平成28）年3月の臨時総会では、「法曹養成制度改革の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」が採択され、「法科大学院の規模を適正化し、教育の質を向上させ、法科大学院生の多様性の確保と経済的・時間的負担の軽減を図るとともに、予備試験について、経済的な事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得の途を確保するとの制度趣旨を踏まえた運用とする」よう力を合わせて取り組むことなどが決議された。

現在の日弁連の主な取組は、2012（平成24）年7月提言及び2016（平成28）年3月臨時総会決議が基本となっている。

(2) 政府における取組みの経緯

政府における本格的な提言は、2009（平成21）年4月、中教審法科大学院特別委員会が「法科大学院の質の向上のための改善方策について」を取りまとめたのがその最初である。

その後、法務、文科両副大臣主宰の下に設置された「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」が2010（平成22）年7月に取りまとめた「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果（取りまとめ）」は、法科大学院を中核とする法曹養成制度について、全体を見通した改善方策の選択肢を取りまとめた最初の提言であった。同提言を受け、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣、経済産業大臣の6大臣申し合わせに基づき設置された「法曹の養成に関するフォーラム」が、2012（平成24）年5月に「法曹の養成に関するフォーラム 論点整理（取りまとめ）」において改善方策に関するより具体的な論点整理を行い、同フォーラムに4名の委員を追加して閣議決定に基づき設置された「法曹養成制度検討会議」（検討会議）が、2013（平成25）年6月、「法曹養成制度検討会議取りまとめ」において、法曹養成制度全般に関する改革案を取りまとめた。ただし、同取りまとめが提案した改革案は、なお具体的な検討が必要な課題、今後の検討に委ねられた課題も少なくなかった。

そこで、法曹養成制度検討会議の取りまとめを受けて、2013（平成25）年9月、内閣官房長官を議長、法務、文科両大臣を副議長、財務、総務、経産各大臣を議員とする法曹養成制度改革推進会議が発足し、同会議の下に、事務局として法務省、最高裁、文部科学省、日弁連からの出向者によって構成された法曹養成制度改革推進室（推進室）、及び、公開の有識者会議である法曹養成制度改革顧問会議が設置された。また、それらとともに法務省の下には、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会が設置され、その下に、国・地方自治体・福祉等、企業、海外展開の分野を対象とした3分科会が設置された。

そして、2年近くに及ぶ検討を経て、2015（平成27）年6月30日、法曹養成制度改革推進会議は「法曹養成制度改革の更なる推進について」を決定し（以下「推進会議決定」という。）、法曹養成制度全般に関する改革提言を取りまとめるに至った。

その後、推進会議決定を踏まえた改革のフォローを含めた連絡協議の場として、法務省、文部科学省、最高裁、日弁連の四者を基本メンバーとする法曹養成制度改革連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）が後継組織として発足し、これまでに14回の協議会が開催されている（2020〔令和2〕年11月末日現在。）。しかし、同協議会は資料開示と報告の場にとどまっており、改革のフォローという機能は果たしていない。

(3) 政府における改革：推進会議決定の到達点

法科大学院及び司法試験・予備試験について、推進会議決定において提言された主な施策は、次のとおりである。

ア　法科大学院

ア　2015（平成27）年度から2018（平成30）年度までを法科大学院集中改革期間と位置付ける。

イ　2015（平成27）年度から実施している公的支援の見直し強化策及び裁判官・検察官の教員派遣見直し方策を継続的に実施する。

ウ　認証評価の厳格化に向けた運用を促進する。

エ　課題の深刻な法科大学院の改善が図られない場合、学校教育法第15条に基づき行政処分を実施するものとする。

オ　上記エの処分を適切に実施できない場合、専門職大学院設置基準の見直しないし解釈の明確化を2018（平成30）年度までに検討する。

カ　法科大学院を修了した実務家教員等の積極的活用、未修者に対する教育課程の抜本的見直し、社会の様々な分野で活躍できる法曹の養成に有意義な先導的取組

の支援を強化する。

キ　共通到達度確認試験の実施に向けた試行を行い、試行の対象を未修者から既修者に拡大する。司法試験の短答式免除との連関についても視野に入れて検討し、さらには適性試験や既修者認定試験との関係の在り方についても検討する。

ク　奨学金制度や授業料減免制度など、給付型支援を含めた経済的支援の充実を推進する。

ケ　早期卒業・飛び入学制度を活用し、学部3年終了後、既修者コースに進学できる仕組みの確立及び充実を推進する。

コ　地理的・時間的制約のある地方在住者や社会人等に対するICT（情報通信技術）を活用した法科大学院教育の本格的普及に向け、実証的な調査研究を行う。

イ　司法試験・予備試験

ア　予備試験について、結果の推移等や法科大学院修了との同等性等を引き続き検証し、その結果も踏まえつつ試験科目の見直しや運用改善を含め必要な方策を検討する。

イ　予備試験の合否判定について、法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念を損ねない配慮を期待する。

ウ　法科大学院改革の進捗状況に合わせて、予備試験の趣旨に沿った者の受験を制約することなく、かつ、予備試験が法曹養成制度の理念を阻害しないよう必要な制度的措置を講ずることを検討する。

エ　司法試験の論文式試験における選択科目の廃止の是非を引き続き検討する。

4　改革の現状とこれからの課題

(1) 法科大学院を中核とする法曹養成制度の維持発展を

法曹志望者に対して法曹養成を目的とした教育を基礎から施し、同教育を経た者を法曹とすることを原則とした現行制度は、法曹養成に特化した教育を行う制度であるという点において原理的な正当性を有するのみならず、法曹と比較されることの多い専門職である医師養成との対比においても、また、法曹養成制度の国際比較の点においても、維持されるべき制度である。

これに対し、一部には、法科大学院制度を廃止すべき、あるいは、法科大学院修了を原則的な司法試験受験資格とする現行制度を改め、誰もが司法試験を受験できるようにすべきであるとの議論も存在する。しかし、このような議論は、法曹養成制度の出発点を司法試験合格時点として、法学部教育によっては到達しない司法試験合格までの過程を、受験予備校による教育と自学自習という個人の努力に委ねていた旧司法試験制度の状況に回帰することを意味するものであり、支持し得ない。現行制度を維持しつつ、その問題点を解決するというのが改革のアプローチであるべきである。

(2) 法曹志望者増加に向けて

ア　弁護士の魅力を伝え志願者増加に結びつける取組

若者に対して法曹の姿を示し、その社会的役割や活動の魅力を伝えることを通じて、法曹志望者を増やす活動の強化が必要である。将来の進路を真摯に考える時期である高校2、3年生から大学1、2年生を主たるターゲットとして、授業や課外の講演、交流企画など、様々な機会を活用して弁護士の魅力を伝えること、社会人に対して、社会人経験を経て法曹を志し、弁護士となった者の情報を提供することなどの活動が重要である。また、近年は、弁護士の修習期別女性割合が減少して20%前後で推移している。女性の法曹・弁護士志望者を増加させるための方策も併せて検討する必要がある。

この点に関し、日弁連では担当委員会を中心に、法曹志望者増加に向けたパンフレットの発行、動画の制作、ウェブページの制作、全国で実施される「ロースクールへ行こう！★列島縦断★ロースクール説明会&懇談会」（いわゆる「法科大学院キャラバン」。法科大学院協会主催）の共催団体としてその企画運営に関わるなどの取組を行っている。また、日弁連では、法曹志望者確保に向けた取組の実践について各弁護士会に費用補助を行う制度を設けており、同制度を活用した各単位会での取組が活性化している。

また、女性法曹の増加に関し、日弁連は、内閣府等との共催で「来たれ、リーガル女子！」と題した中高生向けの企画を実施するなどの取組を行っている。

イ　適性試験について

法科大学院に入学するためには、適性試験の受験が事実上義務づけられてきたが、中教審法科大学院特別委員会は2017（平成29）年6月実施の適性試験を最後に、適性試験の利用を各法科大学院の任意とすることを決定した。これを受けて適性試験管理委員会は2018（平成30）年以降、適性試験を実施しておらず、適性試験

は事実上その役割を終えたと言える。

適性試験の「廃止」が法科大学院志望者にどのような影響を与えたかについては、検証が必要であろう。

(3) 推進会議決定をふまえた取組の状況

本稿冒頭に述べたとおり、2019（令和元）年6月の「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」の成立によって、法科大学院を中核とする法曹養成制度の改革は新たなステージに入っており、2015（平成27）年の推進会議決定における提案は、その位置付けや重要度に変化が生じたものも少なくない。以下では、推進会議決定の提案に沿って、その後の主な取組状況を簡潔に整理する。

ア　法科大学院

㈠　統廃合・定員削減と質を確保した入学者の絞り込み

法科大学院修了者の司法試験合格率を向上させるには、法科大学院の規模を全体的にコンパクトなものにして、優秀な質を備えた教員と学生を集中させることが不可欠であるとの考え方から、法科大学院の統廃合・定員削減と質を確保した入学者の絞り込みが政策的に進められてきた。

これによって、ピーク時5,825人（2005〔平成17〕年～2007〔平成19〕年）だった法科大学院の入学者定員は、2020（令和2）年には2,233人にまで減少した。また、74校あった法科大学院は、廃止・募集停止校を除くと半数以下の35校まで減少している。統廃合・定員削減に向けた取組は、ほぼその政策目的を達したと言ってよいだろう。

㈡　共通到達度確認試験

推進会議決定は、法科大学院が共通して客観的かつ厳格に進級判定等を行う仕組として「共通到達度確認試験」の実施を提言した。同試験は5回の試行試験を経て、第1回試験が2020（令和2）年1月12日（日）、603人の受験者を対象に実施された。推進会議決定では既修者を対象とすることも想定されていたが、未修1年次を対象として実施されることとなった。日弁連法務研究財団及び法科大学院協会を母体とした試験管理委員会が同試験の運営を行っている。

㈢　加算プログラム

推進会議決定は、合格率向上に向けた取組のほか、社会のニーズに応えて様々な分野で活躍できる法曹の養成に向けた先導的な取組を支援すると提言し、各法科大学院の優れた取り組みを評価して補助金を増額するという「加算プログラム」の取組を支持することを明らかにしている。

2014（平成26）年度から始まったこの取組は、司法試験合格率向上だけでない法科大学院の取組の促進に一定の役割を果たしてきたと評価されてきたが、近時は政府が企図する法科大学院改革を促進するためのツールとして用いられる色彩が強くなっている。とりわけ、2019（平成31）年度から、検証可能な目標をたてて5年間の中期的な改革・取組の進捗状況を評価するという評価方針に変更されたこともあり、当初の趣旨からは大きく変節している。同取組の抜本的検討が必要である。

㈣　奨学金・授業料免除制度の充実

国立を含めて多くの法科大学院では、それぞれ独自の奨学金制度や授業料減免制度を有しており（法科大学院独自の給付型支援制度を設けている法科大学院は全体の86％）、その内容は制度創設当時に比して相当に充実が図られている。これらの情報を共有し積極的に発信していくことが求められる。

㈤　ICT（情報通信技術）の活用

推進会議決定は、地理的・時間的制約がある地方在住者や社会人等に対するICTを活用した法科大学院教育の実施について2018（平成30）年度を目途とした本格的普及に向けて実証的な調査研究を行うことを提言した。

推進会議決定をふまえ文科省に設置された「法科大学院教育におけるICT（情報通信技術）の活用に関する調査研究協力者会議」は、2017（平成29）年2月、「法科大学院におけるICT（情報通信技術）を活用した教育の在り方に関する検討結果 」をとりまとめた。ここでは、「法科大学院が立地しない地域に居住する法曹志望者や時間的制約の多い有職社会人などが法科大学院教育を受けることを可能にすることで、法曹資格を取得するための途を確保する」ことを法科大学院におけるICTを活用した教育の目的の一つとして掲げている。

その後、ICTの活用をめぐる検討は目立った進展をみせていなかったが、2020（令和2）年度、新型コロナウイルス感染拡大の影響の下、ICT活用をめぐる状況は激変している。すなわち、ほとんどの法科大学院がICTを活用した授業の実施を余儀なくされたことに

よって、ICT活用のハードルは著しく下がり、その利点についても認識が共有されつつある。

地方・夜間法科大学院の充実と社会人経験者が法科大学院で学んで法曹になることの重要性を主張してきた日弁連・弁護士会としては、上記「検討結果」とICT活用をめぐる状況の変化をふまえ、上記教育目的の具体化に向けた検討及び運動に積極的に取り組んでいく必要がある。

イ　予備試験

推進会議決定は、予備試験について、その受験者及び合格者の大半が法科大学院在学中の者や大学在学中の者であり法科大学院教育に重大な影響を及ぼしていることが指摘されているなどとして、予備試験創設の趣旨と現在の利用状況が乖離していることを認めている。そして、同認識に基づき、予備試験の結果の推移や法科大学院修了との同等性などを引き続き検証するとともに、予備試験の科目見直しや運用改善を含めた方策を検討すること、予備試験の合格者数を現状よりも大きく増加させないこと（予備試験の合否判定に当たり法科大学院を中核とするプロセスとしての法曹養成制度の理念を損ねないよう配慮するという推進会議決定の記載はこの意味である。）、予備試験が法曹養成制度の理念を阻害することがないよう必要な制度的措置（具体的には何らかの受験資格制限が想定されていると思われる。）をとることを検討することなどが提言されている。

2019（令和元）年の司法試験結果をみると、予備試験ルートでの合格者は315人（前年比21人減）、合格率は81.82％（前年比4.2％増）、また、同年の予備試験結果をみると、合格者は476人（前年比43人増）となっている。予備試験ルートからの司法試験合格者は、制度開始以来、初めて減少をみるに至ったが、直近の予備試験合格者は過去最高となっており、今後の推移を注視する必要がある。

この間の日弁連による調査では、予備試験を受験する法学部生の大半はまず予備試験合格を目指して勉強し、予備試験に合格しなければ法科大学院に進んで法曹を目指すという受験行動をとっており、法科大学院を回避して予備試験専願で法曹を目指す受験生は未だ少数ではある。しかし、東京大学法学部生の一部にとどまっていた「予備試験専願」者は、徐々に他大学にも拡がりをみせはじめており、大学4年生までの予備試験合格者の増加傾向（前述）はその現れといえる。

経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得のための途を確保するという予備試験の制度趣旨と現状との乖離をこれ以上拡大させないための取組が必要であることは間違いない。今般の2019（令和元）年改正法の成立を契機とした、予備試験改革に関する議論の具体化が求められる。

ウ　司法試験

(ア)　検証担当考査委員制度について

司法試験に関し推進会議決定は、司法試験委員会において継続的な検証を可能とする体制を整備するとしたことに期待するとしたが、同体制とは、司法試験考査委員の中に検証担当考査委員を設けて出題、成績評価、出題趣旨、採点実感等について科目横断的な検証を行うという体制（2015〔平成27〕年6月10日司法試験委員会決定）を指している。

同体制は、2016（平成28）年度から運用が開始されたが、同年度の検討結果として、論文式試験の必須科目に関し、「出題における事例の分量及び設問の個数が増大しつつある」として、「受験生に過度に事務処理能力を求める」ことのないようにすべき等の内容を司法試験委員会に報告したことを皮切りに、司法試験の運用改善に向けた積極的な役割を果たしつつある。

(イ)　漏洩事件と候補者選定等部会の設置

2015（平成27）年9月、憲法考査委員による司法試験問題漏洩事件を受けて原因究明と再発防止を目的として司法試験委員会の下にワーキングチームが設置された。同チームは、2016（平成28）年試験についての暫定的措置として、問題作成を担当する考査委員から法科大学院の現職教員を排除することを決定する一方で、司法試験委員会の下に考査委員を推薦するための法曹三者や法科大学院関係者で構成される新たな組織を設けること、考査委員の再任回数を2回程度に制限すること、考査委員である教員が個別指導を閉鎖的スペースで行わないことや授業内容を録音すること等の再発防止策を提言した。

同提言に基づき、司法試験委員会の下に、司法試験考査委員候補者選定等部会が設置され、問題作成を担当する考査委員に関する厳格な選任体制が整備されることになった。他方で、司法試験の問題作成を適切に遂行するには法科大学院の現職教員の関与が必要との

認識の下、再発防止策の厳格な運用を前提に、2019（平成31）年試験以降は、法科大学院の現職教員であっても問題作成考査委員として選任することを妨げないこととされている。

(4) 2019年改正法による改革ー法曹コース・3+2&在学中受験について

2019（令和元）年6月、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。いわゆる「束ね法案」として国会提出された同法は、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」「学校教育法」「司法試験法」「裁判所法」の各法律の改正を内容としている。

同法によって目指されている改革は、これまでの政府における改革の到達点であった推進会議決定とは基本的に断絶したものであり、その意味で、法科大学院を中核とする法曹養成制度の改革は新たな段階に入ったといえる。

ア　改正法による改革の概要

改正法による改革は、①法学部に法科大学院と連携した「法曹コース」を設けること、②「法曹コース」を前提に、学部を3年で卒業して法科大学院既修コースに入学する「3+2ルート」を創設すること、③法科大学院在学中に司法試験を受験できるようにすることを内容とする。その具体的内容は以下のとおりである。

(ア) 法曹コースの設置と早期卒業等の拡大

法曹コース（法律上の用語は「連携法曹基礎課程」）とは、法科大学院既修者コースへの進学を希望する学生を主たる対象として、法科大学院の未修1年次相当の教育を行うことを目的として法学系学部に設置されるコースである。同コース設置のためには、法学系学部が自校または他校の法科大学院との連携協定（「法曹養成連携協定」）を締結し、同協定を文科大臣が認定することが必要とされる。2019（令和元年）度において、28の法科大学院が34大学の法学系学部との間で56の法曹養成連携協定を締結して認定され、34大学の多くにおいて、2020（令和2）年4月から法曹コースがスタートしている。

法曹コース修了予定者は、法科大学院既修コースの入学者選抜について、特別選抜枠での選抜を受ける資格が与えられる。特別選抜枠には「5年一貫型」と「開放型」の二種類があり、開放型の場合は法律に関する論文式試験が課されるが、5年一貫型では法律試験は課されない。学生にとっては、5年一貫型の方が、連携先法科大学院への進学が強く保証されることになる。5年一貫型は連携先の法曹コース在籍者しか受験できないが、開放型は、法曹コース在籍者であれば、所属大学を問わず受験することができる。

法曹コースは、早期卒業を希望する学生に対する十分な体制をとっていることが文部科学大臣の認定要件とされる。これによって、法曹コースが「法学部の学生が学部3年間と法科大学院2年間で法曹になる仕組み」（いわゆる「3+2」ルート）として位置付けられることになる。

(イ) 在学中受験制度の導入

また、改正法によって、法科大学院で所定の単位を修得し、かつ、1年以内に修了する見込みがあると学長が認定した者に対して、法科大学院在学中の司法試験受験資格が付与されることになった。これまでの法科大学院修了、予備試験合格という受験資格要件に、在学中受験が新たな受験資格として追加されることになる。

これまで修了後5年5回とされていた受験回数制限について、在学中受験をした場合には、同受験を1回目受験とし、その後は4回しか受験できなくなる。しかし、在学中受験をしなかった学生には、これまでどおり修了後5年5回の受験機会が確保される。

この在学中受験制度は、2020（令和2）年4月に法曹コースに入った大学2年生が「3+2」ルートで受験する時期、すなわち、2023（令和5）年の司法試験からの実施が予定されている。また、試験日程は、7月中旬から下旬までのいずれかの時期とされている。

イ　改正法の目的

改正法による制度改正の目的は、法曹になるまでの時間的負担の軽減と、これによる法曹志望者の増加とされる。

すなわち、これまで法科大学院を修了して法曹になるには、最短でも4年間の学部卒業、2年間の法科大学院既修コースの修了、修了後の司法試験受験と1年間の司法修習が必要であり、大学入学から約7年9ヶ月を要していた。

これに対し、制度改正後は、法曹コースを修了して早期卒業し、法科大学院の既修コースに入学して在学中受験で合格した場合、法科大学院修了直後の4月から司法修習が開始すれば、最短で大学入学から6年で

法曹資格を取得することが可能になる。現在に比べ約1年9ヶ月の短縮となる。

また、「目的」といえるかはともかく、この制度改正によって、予備試験ルートで法曹資格を得ようとする学部生を法科大学院に「誘導」できるという一部の法科大学院関係者の強い意見が制度改正の推進力になったことも間違いのないところである。すなわち、「3+2」ルートと在学中受験がセットとなることで、同ルートで法曹になる時期が、大学4年生で予備試験に合格して法曹になる者と同時期となる。そのため、この制度改正によって、これまで学部時代に予備試験に合格し、法科大学院入学を回避していた層の大半を法科大学院に「誘導」できるとの意見である。

もっとも、これらの学生は法科大学院に入学しても1年目で予備試験を受験・合格して退学、休学または事実上の休学をする学生が大半ではないかとの見方もあり、「誘導」が果たしてどの程度奏功するかは議論の分かれるところである。

ウ　在学中受験制度に対する批判

改正法による制度改正のうち、法曹コースの設置と「3+2ルート」の創設については、法科大学院制度の理念に照らして望ましくないとする論者においても、未だ許容範囲とするむきが大半であったが、在学中受験制度に対しては、国会内外において厳しい批判がなされた。すなわち、在学中受験制度が導入されると、法科大学院入学直後から学生は受験対策に邁進することになり、法科大学院制度の理念は崩壊するのではないか、とりわけ法科大学院3年次の授業は成立しなくなるのではないか、という批判である。これらの批判は、法科大学院制度を強く支持する論者や法科大学院教育に真摯に携わる論者から出されたのが特徴であった。

今後の制度運用のあり方によっては、上記批判のとおりの顛末になる懸念が存することは事実と思われる。その意味で、これからの制度運用のあり方が決定的に重要といえる。

エ　制度運用のあり方に向けた対応方針

制度運用のあり方を検討するに際しては、①改革によって法曹志願者が増加するか、②予備試験ルートに流れる学生を法科大学院に誘導できるか、③法科大学院教育が受験対策に流れてしまわないか、④他学部卒業者、社会人出身者といった未修者や地方の法曹志望者が法科大学院で学ぶ道を実質的に確保できるか、⑤法曹の質を確保できるかという点を評価の視点としつつ対応していく必要がある。

とりわけ、「3+2」＆在学中受験という制度改革の趣旨を実現させつつ、法科大学院教育全体へのマイナスの影響を及ぼさないようにするためには、①「3+2」＆在学中受験のルートを拡大させ過ぎないこと、そして、②未修者など在学中受験を行わない法科大学院生が、受験対策に過度に傾斜することなく、これまでどおりの法科大学院教育を受けることができるような制度運用を行うことが重要となる。

(5) 未修者教育の改善について

2019年改正法が既修者を想定した改革であることは異論がないことから、同制度改正の実施は、既修者に比べて人数的に減少し、合格率にも格差がある未修者への対応の必要性を当然に想起させることとなっている。

この点については、文科省の委託研究として日弁連法務研究財団によって実施された「法科大学院における法学未修者への教育手法に関する調査研究」の成果報告書（2019（平成31）年3月）が注目される。法科大学院13校の実地調査、約130名の学生・修了生ヒアリング、約200通のアンケートの結果等をふまえて実施された同調査研究は、わが国初めての未修者に関する大規模、総合的な調査研究である。成果報告書では、各法科大学院の未修者教育に関する優れた取組が体系的に整理されるとともに、未修者教育について調査研究を行う恒常的シンク・タンクの設置など、具体的提言がなされている。

中教審法科大学院等特別委員会では、この間、法曹コースの具体化をめぐる議論が先行していたが、2020（令和2）年5月から「未修者教育の充実について」を議題として、未修者教育の改善方策に関する本格的な検討を行っている。そこでは、上記調査研究の成果もふまえつつ、ICTの活用や補助教員の活用、長期履修制度の活用などの改善方策が検討されている。2021（令和3）年2月には一定の取りまとめを行う見通しであり、今後の議論が注目される。

第5　司法修習制度の現状と課題

1　司法修習の現状

(1) 現在行われている司法修習の概要

現在行われている司法修習（以下、適宜「新司法修習」という場合もある。）は、修習期間が1年であり、導入修習3週間、分野別実務修習7か月半、選択型実務修習約6週間、集合修習約6週間の課程で構成されている。

この内、選択型実務修習と集合修習については、どちらを先に修習するかが実務修習地ごとに異なり、主に大規模な実務修習地（A班＝東京、立川、横浜、さいたま、千葉、大阪、京都、神戸、奈良、大津及び和歌山）については、集合修習→選択型実務修習の順番で、A班以外の実務修習地（B班）については、選択型実務修習→集合修習の順番で、それぞれ実施されている。

ちなみに、2019（令和元）年11月27日から修習が開始した第73期司法修習生（以下「73期修習生」という。）の日程は、以下のとおりである。

○導入修習：2019（令和元）年12月5日～同月25日（実日数15日）

○分野別実務修習：2020（令和2）年1月6日～2020（令和2）年8月13日

・第1クール：2020（令和2）年1月6日～同年3月1日（実日数37日）

・第2クール：2020（令和2）年3月2日～同年4月22日（実日数37日）

・第3クール：2020（令和2）年4月23日～同年6月18日（実日数37日）

・第4クール：2020（令和2）年6月19日～同年8月13日（実日数37日）

○選択型実務修習及び集合修習

・A班集合修習：2020（令和2）年8月17日～同年9月29日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2020（令和2）年10月5日～同年11月17日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2020（令和2）年8月14日～同年9月30日（実日数32日）

・B班集合修習：2020（令和2）年10月6日～同年11月17日（実日数30日）

・自由研究日：2020（令和2）年11月18日

(2) 現在行われている修習制度へ至る経緯

2006（平成18）年秋から、法科大学院を修了し、新司法試験に合格した者に対する新司法修習が開始された。2012（平成24）年までは、この「新司法修習」と「現行司法修習」と呼称された従来型の修習（以下「旧司法修習」という。）が併行して実施されていたが、旧司法修習は2011（平成23）年4月採用の「現行第65期」で終了し、2012（平成24）年11月採用の66期以降は、新司法修習のみとなり、「新」の冠をとって「第○○期司法修習生」と呼ばれることになった。

(3) 新司法修習と旧司法修習の主な相違点

ア　修習期間

新司法修習の修習期間は、1年である（68期からの各実日数は、導入修習15日、分野別実務修習概ね37日×4、選択型実務修習概ね32日、集合修習30日）。

イ　A班・B班の2班体制

新司法修習は、1年間の司法試験合格者数が3,000人程度となることを想定して設計され、その場合は、修習生全員を研修所に集合させることが物理的に不可能となることから、修習生をA班（東京・大阪等の修習地）とB班（A班以外の修習地）の2班に分けることとされた。そして、新61期以降から2班体制で実施されている。

前述したとおり、分野別実務修習後の選択型実務修習及び集合修習は、A班とB班をたすき掛けして入れ替えることにより行われている。

ウ　クラス編成

新司法修習のクラスは、1～4箇所の実務修習地単位で編成されている。

1クラスの人数は、修習生の数が多かったときは80名近い時もあったが、司法試験合格者の減少に伴い、73期は65名程度に減少している。

エ　導入修習

新司法修習においては法曹養成に特化した法科大学院において実務導入教育を受けているとの前提から、司法研修所における前期修習は廃止され、新60期だけは前期修習を簡略化した導入研修（約1か月間）が実施されたものの、新61期からは直ちに分野別実務修習から修習を開始した。

しかしながら、分野別実務修習から始まる修習では、

特に修習の前半（第1クール及び第2クール）において分野別実務修習の実効性が上がらないとの声が多方面から上がった。そこで、68期からは、修習開始直後に司法研修所において全修習生に対して同時に3週間（実日数15日）の導入修習が実施されることとなった。

他方、司法研修所教官が実務修習地に赴いて講義を行うという出張講義（派遣講義）が新61期以降実施されていたが、導入修習の実施に伴い68期から廃止された。

オ　集合修習

集合修習は、実務修習を補完し、司法修習生全員に、実務の標準的な知識、技法の教育を受ける機会を与えるとともに、体系的で汎用性のある実務知識や技法を修得させることを旨として、司法研修所において行われる。

A班の修習生に対しては、8月から9月にかけて実施され、B班の修習生に対しては、10月から11月にかけて実施される。

カ　選択型実務修習

選択型実務修習は、配属庁会等において、司法修習生の主体的な選択により、分野別実務修習の成果の深化と補完を図り、又は各自が関心を持つ法曹の活動領域における知識・技法の修得を図ることを旨として実施される。

修習生は、弁護修習で配属された法律事務所をホームグラウンドとし、弁護士会、裁判所、検察庁において用意された個別修習プログラムや全国型プログラムの中から自ら修習したいプログラムを選択して修習計画を立てる。また、自ら修習先を開拓する自己開拓プログラムも認められている。

キ　司法修習生考試（以下「二回試験」という。）

二回試験は、司法修習生考試委員会（以下「考試委員会」という。）が所管し、修習期間の最後の1週間に5科目の筆記試験という形で実施される。

60期以降、追試制度は廃止され、二回試験に合格できなかった修習生は、その後に実施される二回試験を再度受験することになる。再受験をする場合は、5科目全ての科目を受験し、全ての科目に合格点をとることが必要であり、旧司法修習時代の不合格科目だけ追試で合格点をとれば合格できたことと異なることになった。

なお、2009（平成21）年度以降、二回試験の受験回数は連続する3回までに制限されることとなった。

不合格者の割合は、年によって異なるものの、最近は、やや減少傾向にあり、概ね1～2％程度である。

ク　給与

現行65期修習生までは、給与が支給されていたが（給費制）、2012（平成24年）11月採用の新65期修習生からは給費制が廃止され、司法修習生に対して、修習資金を貸与する制度（貸与制）に変更された。ちなみに、貸与金の基本額は月額23万円であった。

その後、2016（平成28）年12月19日、2017（平成29）年以降に採用される司法修習生に対して修習手当を支給することが閣議決定され、71期修習生からは、修習手当が支給されることになった。ちなみに、修習手当の基本給付額は月額13万5,000円である。

(4)　コロナ禍の中で行われた第73期司法修習の現状

ア　新型コロナウィルスの感染拡大が73期修習生の分野別実務修習に及ぼした影響

(ア)　新型コロナウィルスの感染拡大により、令和2年2月頃から、広く国民に対して、外出の自粛やいわゆる3密（密閉・密集・密接）を避けることが要請された。その結果、国民の社会生活、経済活動は萎縮し、弁護士業務においても、対面による打合せや対談が憚れるようになり、裁判の依頼や相談件数が減少し、業務が大幅に縮小した。また、裁判所や検察庁においても、期日を延期したりし、不急の捜査を後回しにする等業務が大幅に縮小された。さらに、緊急事態宣言が発出されたことにより、裁判・検察・弁護のいずれについても、分野別実務修習における指導が中断されて自宅学修に切り替えられた。

これらの事情により、73期修習生は、現実に生起している紛争に関与し、法律実務を修得するという分野別実務修習が不十分なものとなったことは否めない。

(イ)　73期修習生の修習日程は、分野別実務修習の第2クールが令和2年3月2日から同年4月22日までであり、第3クールが同月23日から同年6月18日までであったので、緊急事態宣言による影響を受けた期間は、第2クールの一部と第3クールの一部であった。

中小規模の単位会においては、弁護実務修習が第2クールのみに組まれている会が比較的多く、その地域の緊急事態宣言による影響は、令和2年4月16日から同月22日までの7日間程度と短期間で済んだ。また、新型コロナウイルスの感染者が少なかった地域において

は、新型コロナウイルス感染拡大による影響をほとんど受けなかった単位会もあった。

(ウ) 弁護実務修習中に自宅学修を命じられた修習生に対しては、各単位会が独自に策定した課題、日弁連が作成したeラーニングを視聴させるという課題、司法研修所の民事弁護・刑事弁護の各教官室から提供を受けた課題等の中から、各単位会によって決定された課題が与えられた。

比較的規模の大きな単位会においては独自に策定した課題を課した会が多かったようであり、中小規模の単位会においてはeラーニングを視聴させたり、司法研修所の教官室から提供を受けた課題を課した会が多かったようである。

(エ) 総じて見ると、比較的規模の大きな単位会においては、新型コロナウィルスによる感染拡大の影響を大きく受けたが、独自に作成した課題等を与えることにより、弁護実務修習の目的を相当程度達成することができたものの、従前に比べ修習生への指導が不十分な内容となってしまった単位会が多かったといわざるを得ない。中小規模の単位会においては、新型コロナウィルスによる感染拡大の影響は比較的小さく、従前と同様の弁護実務修習を実施できた単位会が多かったと評することができる。

(オ) しかしながら、刑事裁判実務修習においては、裁判員裁判の期日が延期されるなどし、その傍聴を経験できないまま終了した修習生も数多く存在する。とりわけ、緊急事態宣言が解除された後も、東京・愛知・大分などの一部の修習地では、裁判員裁判の評議の傍聴が許されず、評議を傍聴する機会がないまま実務修習を終了せざるを得ない修習生が多く存在する。裁判員裁判の評議傍聴の機会を奪われた修習生は不利益を被ったと言える。

裁判員裁判の評議に修習生が立ち会えるよう各配属庁会で裁判所と協議する必要があり、それが不可能な場合には、代替策等を検討する必要がある。

また、民事裁判実務修習においても、証人尋問期日が延期されるなどしたため、民事裁判実務修習期間中ですら証人尋問に立ち会えなかった修習生が存在する。

検察実務修習においては、不急の捜査が後回しにされた結果、取り調べ事件数が例年に比べて少なかった修習生が多かったようであるし、緊急事態宣言の期間中、指導担当検事の毎日の登庁が不可能となり、修習生への指導が不十分になった修習地もあったようである。

(カ) これらの事情により、73期修習生は、現実に生起している紛争に関与し、法律実務を修得するという分野別実務修習を不十分なまま終了した者が多かったと言わざるを得ず、甚だ遺憾ながら、新型コロナウイルス感染拡大により著しい不利益を被ったと言える。

イ　新型コロナウィルスの感染拡大が選択型実務修習に及ぼした影響

(ア) 司法研修所は、全国プログラム及び自己開拓プログラムの実施を全面的に中止した。また、司法研修所から、各配属庁会に対して、「外部委託プログラムは、原則として実施を取りやめるのが相当である。」旨が通知されたため、外部委託プログラムを全て取りやめた単位会が多かったが、各地域の状況等を踏まえ、外部受入先から理解を求めた上で、外部委託プログラムを実施する単位会も一定数あった。なお、人権擁護プログラムとして重要であるハンセン病患者の施設等を見学するプログラムについては、感染予防の観点から実施できた単位会はなかったようであるが、施設側から講師を派遣して戴く形で実施した単位会もあった。

(イ) 73期修習生においては、分野別実務修習の補完を図るプログラムを選択した者が多く、その成果があったという感想を持つ修習生もいたが、外部委託プログラムを経験できなかったことを残念に思う修習生も相当数存在する。

ウ　集合修習に及ぼした影響

(ア) 73期修習生に対する集合修習は、オンライン方式で実施された。即日起案については、実務修習庁会の施設を利用して実施され、実務修習庁会から郵送により司法研修所に提出されたようである。

(イ) オンライン方式による集合修習の感想としては、「ホワイトボードの文字が見やすくなった」「教官に対する質問等がしやすくなった」「通所せずに済み時間と労力を節約できた」という利点もあったようであり、当初予想したよりは実施に支障がなかったようである。しかしながら、通信環境に問題があり支障が生じた修習生が少なからずいたこと、演習科目については、修習生の交代が円滑に行かなかったりしたこと等の問題点があったし、和光に集合して行う修習に比べて、臨場感に欠け、隔靴掻痒の感があったことは否めない。また、司法修習の過程においては、他の修習生

と議論をしたり、他の修習生から触発されたり、教官から様々な経験談を聞いたりすることで成長することができるのであり、その教育効果を軽視することはできず、オンライン方式による集合修習ではその点が果たせなかったと言わざるを得ない。

2　司法修習の課題

(1) A班・B班の2班体制による弊害＝1班体制にすべきである

ア　前述したとおり、分野別実務修習後の選択型実務修習及び集合修習は、A班とB班をたすき掛けして入れ替えることにより行われており、8月・9月は、A班が司法研修所で集合修習を、B班が実務修習地で選択型実務修習をそれぞれ行い、10月・11月は、A班が実務修習地で選択型実務修習を、B班が司法研修所で集合修習をそれぞれ行っている。

A班の修習生は、集合修習の後に、選択型実務修習を受けるために一旦配属地へ戻らざるを得ないという不利益（住居費や交通費の負担増）を負わされている。また、集合修習が終わった後に選択型実務修習を行い、その後に二回試験を受けることになる。それ故、A班の修習生は、二回試験に備えて自習する時間を確保するために、選択型実務修習に臨む姿勢が消極的であったり、負担の軽いプログラムを選択するという傾向がある。

イ　修習は、能う限り公平に実施されなければならないものであり、2班体制を改めて1班体制にし、全修習生が実務修習地にて選択型実務修習を行い、その後に集合修習を実施し、二回試験を受けるようにすべきである。

現在の2班体制は、1年間に3,000人の司法修習生を受け入れることを予定して構想されたものであり（1,500人×2班）、司法試験合格者が1,500人程度となっている現在においては、1班体制（75名×20クラス）を支障なく実施できるはずである。なお、導入修習は2班合同で実施されているものであり、司法研修所での修習中の修習生の宿舎の確保も可能であると見込まれる。

もともと司法修習制度は1班体制で実施されていたものであり、1班体制で実施できるのであれば、1班体制で実施すべきである。2班体制に拘泥する理由は微塵もない。前述したとおり、1班体制での実施が可能な状況となっている以上、可及的速やかに1班体制で実施すべきである。

ウ　なお、東弁が、日弁連に対し、2班体制を1班体制に改めるよう提言したことについては、後述する。

(2) 選択型実務修習における課題

ア　選択型実務修習については、修習地によって提供できるプログラムに差があったり、参加人数の上限があるため希望するプログラムを履修できる者とできない者がいるという問題があり、司法修習生間で不公平感があることは否めない。

また、各実務庁は、プログラムを策定するために多大な労力を注入しているにもかかわらず、これを受ける修習生の側では、負担感のある模擬裁判のようなプログラムを敬遠し、負担の少ない講義中心のプログラムや、見学中心の言わば物見遊山的なプログラムを好むという傾向がある。特に、この傾向は、前述したとおり、A班の修習生において顕著であり、A班の修習生の中には、ホームグランドにおける修習に多くの時間を割き、しかもホームグランドで二回試験に備えての勉強をしている修習生が多くいることが指摘されていたところであるが、近時は、A班のみならずB班においても、この傾向が現れるようになっている。それ故、誠に遺憾ながら、せっかく各実務庁において多大な労力をかけて用意しても、希望者がいないために実施できないプログラムも存在するのであり、現在の選択型実務修習は、その実施にかける費用及び労力とその効果が見合っていないと言わざるを得ない。

イ　このような選択型実務修習の問題点に鑑みると、短い修習期間の中で選択型実務修習に時間をかけるよりも、分野別実務修習や集合修習により多くの期間を充てた方が教育効果が上がるのではないかと考えられる。

また、選択型実務修習を実施するとしても、前述したように1班体制にして全員が集合修習の前に各実務修習地で行うようにすべきであるし、期間も1か月程度（実日数20日程度）に短縮して実施する方が適当であると考えられる。

(3) 前期修習廃止による弊害→導入修習の実施による改善

ア　前述したとおり、新司法修習においては前期修習が廃止され、直ちに分野別実務修習から修習が開始されることになった。しかしながら、分野別実務修習か

ら始まる修習では、特に修習の前半（第1クール及び第2クール）において分野別実務修習の実効性が上がらないことが当初から懸念され、また、現実に、新司法修習が開始されると上記のような弊害を訴える声が多方面から上がった。

司法研修所においても、その点に対する対応として、検察・民事弁護・刑事弁護の司法研修所教官が実務修習地に赴いて講義を行うという「出張講義（派遣講義）」を修習開始の約1か月後である1月上旬に1日実施していたが、それでは不十分であり、より早く実務修習における心構え等を講義すべきであるとされ、修習開始の冒頭に民事弁護及び刑事弁護の元教官による講義を全国の修習生に対してライブ配信により同時に視聴させるという「弁護導入講義」が1日実施されることになり、66期修習生から実施された。また、「出張講義（派遣講義）」についても、1月の実施に加え、4月にも1日実施されることになり、新64期修習生から刑事弁護で実施され、66期修習生から民事弁護及び刑事弁護で実施されることになった。

しかしながら、そのような対策では、分野別実務修習から修習が開始される場合の弊害を緩和・是正することが不十分であったため、導入教育の必要性が強く主張され、2014（平成26）年11月採用の68期修習生から「導入修習」が実施された。それにより、「出張講義（派遣講義）」及び「弁護導入講義」は廃止された。

イ　導入修習が実施されたことにより、修習生の法律実務に対する基本的な理解が進み、第1クールから分野別実務修習の実が上がると共に、分野別実務修習全般に対する修習生の心構えや意気込みが改善され、真剣に修習に取り組む修習生が増えたと評価されている。また、クラスの一体感も増し、修習生が纏まって真面目に修習に取り組む雰囲気を醸し出すことにも繋がっているように感じられるし、統一修習の利点である法曹三者の一体感を醸成することにも寄与していると考えられる。

導入修習が実施された成果は、大であると評価できる。

ウ　しかしながら、導入修習の実日数は15日間と短く、その期間に5教官室が目一杯のカリキュラムを詰め込んでいるため、受けた修習の内容を消化しきれず、疲労感だけが残るという修習生も少なからず存在する。

修習生にとって受けた修習内容が消化不良にならないよう、導入修習の期間を伸長することを検討すべきであるし、カリキュラムの内容もある程度余裕のあるカリキュラムにすることを検討すべきある。

司法研修所では、導入修習をより充実させると共に、導入修習と分野別実務修習の連携を図るため、修習生に対して「導入修習チェックシート」を配布して記入させ、不足している知識や劣っている能力を自覚させ、自学自習を促している。「導入修習チェックシート」の利用をより効果的にするため、毎年改善が図られているし、分野別実務修習の指導者に対する周知も図られているが、更なる改善が必要である。

(4) 分野別実務修習における課題

ア　期間の短さ

分野別実務修習は、実務家の個別的指導の下で実際の事件の取扱いを体験的に学び、「生きた事件」を通じて、法律実務家に必要な知識、技法、高い倫理観及び職業意識を身に付ける場であり、司法修習の中核となるべき課程である。

この分野別実務修習を充実させることこそが、司法修習を充実させることであると言っても過言ではない。

現在の分野別実務修習は、各クールが実日数概ね37日で行われているが、この日数では、同一事件を複数回経験する機会が限定され、「生きた事件」を継続して体験することが乏しくなっていると言わざるを得ない。

修習生に対してアンケートを採ると、期間の短さを指摘する修習生が多く存在する。

分野別実務修習の期間を伸長することを検討すべきである。

イ　「弁護実務修習ガイドライン」の実施状況及び配属先事務所の差異等による修習生の不公平感

分野別実務修習を充実させるため、「分野別実務修習における指導のガイドライン」が策定され、弁護修習においても、2014（平成26）年3月6日付けにて、「弁護実務修習ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）が日弁連会長から各単位会会長宛に送付された。ガイドラインに記載されている内容は、極めて多岐にわたり、短い分野別実務修習の期間に全てをこなすことはおよそ不可能な内容となっているが、ガイドラインを尊重し、多様な事件を通じてより多くの経験を積めるよう個別指導担当弁護士の努力が期待される。なお、司法研修所においては、修習生から提出される

「実務修習結果簿」を分析し、ガイドラインの実施状況を検証している。

ところで、東弁には、毎年130名前後の修習生が配属され、その人数の個別指導担当弁護士を確保しなければならない。しかしながら、様々な事情から個別指導担当を引き受けてくれる弁護士の数が不足しており、毎年、司法修習委員会はその確保に四苦八苦しているのが実情である。また、個別指導担当弁護士の中には、指導に熱心に取り組み、様々な事件処理を体験させてくれる弁護士がいる反面、取扱い事件数が少ない弁護士、訴訟事件をほとんど扱わない弁護士、取扱い事件が極端に偏っている弁護士、修習生の指導に熱意のない弁護士もおり、配属先事務所の差異による修習生の不公平感が生じているのは否めない。

分野別実務修習は、司法修習の中核であるから、個別指導担当弁護士の層を厚くし、より良い指導がなされるよう、また、修習生間に不公平が生じないように工夫していくことが必要である。

(5) 二回試験の問題点

ア　紐で綴じられていない答案を不合格答案とする取扱いの改善策

二回試験においては、応試者が、試験時間内に表紙と答案を一体として黒紐で綴じて提出しなければならず、黒紐で綴じられていない答案は、採点されない取扱いとなっており、それだけで不合格となる。そして、黒紐で綴じることができなかったために不合格となる応試者が生じることもある。これは、時間内に答案を作成できなかった場合よりも、表紙を付けずに答案を綴じてしまい、試験時間の終了間際にそのことに気づき、慌てて綴じ直したが間に合わず綴じられなかったという場合が多いようである。

しかしながら、答案を紐で綴じる能力は、実務法曹となる能力と何ら関係のない能力であり、紐で綴じられていないことを理由として不合格とする合理的な理由はない。

日弁連の司法修習委員会と司法研修所との協議の場で、この点を指摘する委員の発言が従来からあり、また、法友会の政策要綱においても2018（平成30）年度版においてこの点を指摘し、紐で綴じられていない答案を採点せずに不合格とする取扱いは改善すべきであると提言した。

考試委員会は、2018（平成30）年8月1日、従前の考試実施要領を一部改め、6時間30分の考試時間のうち6時間25分を答案起案時間とし、最後の5分を答案綴り込み時間とすることにした。但し、考試時間終了時（6時間30分経過時）に紐で綴じられていない答案は採点されずに不合格とするという取扱いは従前のとおりとされている。

この改善措置により、考試時間内に答案を紐で綴り込めないという事態は回避されると思われる。考試委員会の英断を歓迎したい。

イ　追試復活の是非

前述したとおり、60期以降、追試制度は廃止され、二回試験に合格できなかった修習生は、その後に実施される二回試験を再度受験することになる。

再度の受験は、翌年の二回試験であり、不合格者は法曹資格を得るために最短でも1年間待たされることになり、その間は、修習の機会を与えられることもない。

また、再受験をする場合は、5科目全ての科目を受験し、全ての科目に合格点をとることが必要であり、受験回数も連続する3回までと制限されている。3年間、異なる科目で二回試験に不合格となり、結局、司法試験に合格しながら、法曹資格を得られなかった者も存在する。

苦労して司法試験に合格して来た者に対する、二回試験不合格の不利益は過大であるとも考えられる。

59期以前のように、追試制度を復活させること、再受験の受験科目は不合格科目だけとすることを検討すべきである。

(6) 司法修習の問題を是正するための弁護士会の動き

ア　東弁は、司法修習制度のあり方に関し、2016（平成28）年3月24日、日弁連に対して「現行の司法修習制度のあり方に関する提言」と題する書面を提出し、①「現行の12か月の司法修習期間においては、2班制を1班制に改め、全修習生について同時期に、導入修習1か月、分野別実務修習8か月、選択型実務修習1か月、集合修習2か月を、この順序で実施すべきである。」、②「選択型実務修習については、今後3年程度の期間においてその効果について検証し、分野別実務修習への統合も含めて検討すべきである。」と提言した。

また、司法修習の充実方策検討ワーキンググループ・有志メンバーは、2018（平成30）年1月16日付けで、「今後の司法修習について（論点整理）」を発表し、「将

来的にはAB班を廃止することが望ましい。」と提言した。

さらに、大阪弁護士会からも、平成30年2月26日付けで日弁連宛に「司法修習のA班B班解消を求める意見書」が提出され、A班B班方式を解消すべきであるという提言がなされている。

しかしながら、これらの提言書に対する日弁連の具体的な対応はない。

東弁としては、日弁連執行部に対し、この問題を正面から取り上げるよう働きかけるべきである。

イ　また、現在行われている司法修習の期間は1年であるが、導入修習、分野別実務修習、集合修習の期間が十分確保されているとは言えず、残念ながら、司法修習生に対して、十分な修習が実施されているとは言えない。このことは、修習生からアンケートを採ると、修習期間が短すぎるという回答が多く寄せられるという現実から実証されていると言える。

制度全体の大きな問題であるが、修習期間を伸長することが検討されるべきである。

ウ　2班制を1班制に改めたり、選択型実務修習の在り方を見直したり、さらには修習期間を伸長する等の制度全体を大きく見直すためには、弁護士会の内部だけで検討していてもあまり意味をもたない。最高裁判所司法修習委員会の場において、日弁連代表の委員からの発言等により「弁護導入講義」が実現したことや教官室の要望により「出張講義（派遣講義）」が1日から2日に増えたこと、さらには、法曹養成制度改革推進会議での提言により司法試験合格者が1,500名程度へ減少されることになったこと等を想起し、法曹養成制度改革連絡協議会や最高裁判所司法修習委員会の場において、日弁連推薦の委員から積極的に発言をして貰い、制度全体として検討して貰うように働きかけるべきである。

エ　2019（令和元）年6月26日、学生の資質・能力に応じてより短期間で法曹となる途を拡充するため「法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律」等の一部が改正され、これにより、2020（令和2）年年4月1日から法学部に「法曹コース」が設置され、同コースにおいて3年間で優秀な成績で単位を修得した者等が法科大学院へ飛び入学し、かつ、法科大学院の在学中に司法試験を受験することが可能となった。

短期間で法曹等となる途を拡充するという趣旨から、司法修習の開始時期について、法科大学院で修了した直後の4月頃から行う方向での検討が行われている。司法修習の開始時期を見直すのであれば、それと併せて、前述したA班・B班の2班体制を解消することや選択型実務修習の期間を短縮することも検討されるべきであり、その働きかけを行うべきである。

(7) ダイバーシティの視点からの検討

女性修習生に対するセクシャルハラスメント（以下「セクハラ」という。）、男性修習生を風俗店に連れて行ったり、性体験を聞いたりする、男女を問わず修習生に対して結婚を勧める等のセクハラや「誰でもトイレ」が無い環境に連れて行く等のジェンダーバイアスに対する配慮の無い言動の報告を受けることがある。

セクハラやジェンダーバイアスに対する配慮の無さにより、修習生の人格を傷つけることの無いように、指導担当弁護士に対する注意を徹底する必要がある。

また、司法研修所に対して、女性修習生の実務修習地への配転において、セクハラ防止などの観点から複数配置を必須とする配慮を求めることも考えられる。

(8) 新型コロナウィルスの感染拡大がもたらした課題（74期75期の修習スケジュールに及ぼした影響）

ア　新型コロナウィルスの感染拡大の影響により、本年の司法試験の実施が8月中旬に延期され、合格発表は2021（令和3）年1月20日に予定されている。このため、74期修習生の修習開始は延期を余儀なくされ、2021（令和3）年3月31日に導入修習が開始されることになった。他方、令和3年度の司法試験については、例年どおり実施されることが予定されており、現時点では、75期については2021（令和3）年11月中旬に導入修習が開始される方向で検討されている。

この場合、配属庁会においては、74期の選択型実務修習と75期の分野別実務修習の第1・第2クールまでの期間が重複することになり、ホームグランド修習と分野別の弁護実務修習の双方を行う弁護士会においては、①2期分の指導担当弁護士の確保が容易でない、②選択型実務修習のプログラムを実施するための会議室を用意できない、③修習関係事務の負担が増大し、事務職員の事務処理能力を超える恐れがある等の問題が発生する。

イ　仮に、74期と75期の修習開始時期が上記のとおり決定された場合は、各単位会において、最大限の努力をもって、修習に支障が生じないよう努めなければな

らない。なお、その場合の方策として、弁護実務修習を分野別実務修習の第3・第4クールとなるように修習順序を変更すること等が考えられる。また、司法研修所においても、修習関係事務の見直しや合理化等を検討されるとのことである。

(9) 終わりに（司法修習の理念と現状の乖離）

ア　現在の司法修習制度は、21世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成するとの理念に基づき、法曹養成に特化した法科大学院による法学教育と司法試験との有機的な連携を前提とする「プロセス」としての法曹養成制度の一環としてスタートした。司法修習は、司法修習生の増加に実効的に対応するために、法科大学院での教育内容を踏まえ、実務修習を中核として位置付け、修習内容を適切に工夫して実施すべきものとされ、修習期間は1年とされた。

しかしながら、法科大学院における法律実務基礎教育の内容にばらつきがあり、司法修習（実務修習）に期待される充実した教育が実施できていない法科大学院も存在し、司法修習生の一部に、実務に関する基礎的な知識を欠いた者や、基本的な法律文書（訴状や答弁書など）を起案した経験がない者が少なからず存在する。このような事態となった原因としては、法科大学院が負担すべき実務導入教育の内容について、法科大学院関係者と司法修習に関係する法曹関係者の間での認識にギャップがあったこと、また、法科大学院側での共通の理解も不十分であったため、法科大学院によって実務基礎教育の内容に大きなばらつきが生じたことなどが考えられる。そのため、導入修習が実施されることになり、修習生全員に対して、実務修習に期待される最低限の能力を備えさせるべく改善が図られたのである。

イ　新しい法曹養成制度は法廷実務家に限られない幅広い法曹の活動に必要とされる、法的問題解決のための基本的な実務的知識・技法と法曹としての思考方法、倫理観、心構え、見識等を修得することを第一の目標とするとの観点から、これまでの法廷実務を中心とした司法修習のあり方に再検討を求めるものである。

しかし、そもそも多様な法律家の養成という理念の下にあっても、法の支配の実現を担う専門家としての法律家が実体法及び法廷実務の基本を理解すべきは当然である。この基本が理解されていないならば、法廷以外の場面においても、法曹有資格者として活動することは困難であろう。また、法曹有資格者は、法廷実務を理解するがゆえに、法廷以外の場においても有用な人材であるともいえるのである。修習期間が1年となり、その中核である分野別実務修習の実効性を高める必要があるとの問題意識が持たれ、上述したような対策が取られている現状に鑑みると、ある程度は法廷実務を中心とする教育とならざるを得ないのはやむを得ないことと思われる。限られた修習期間の中で、法廷実務の基本が十分に理解されていないにもかかわらず、修習対象を拡大し薄められた内容のカリキュラムを増やしても、司法修習の実を上げることはできないと思われるからである。

ウ　今更指摘するまでもなく、法曹は、三権の一つである司法権の現実の担い手として、その役割は重大であり、国家のインフラストラクチャの一部であるともいえる存在である。法曹を養成していくことは、国民の人権を擁護し、社会正義の実現に寄与する者を育てていくことに他ならない。

我々は、将来を見据え、法化社会の実現を図るためにも司法修習制度を充実させ、次代を担うより良い法曹を育てて行かなければならないものであるし、世界で類を見ない良い法曹養成制度である統一修習を堅持して行かなければならないものである。

3　給費制をめぐる動向

(1) 給付金制度の新設と課題

2004（平成16）年12月、裁判所法の改正により、司法修習生に対する給費制が廃止され、1年間の実施時期の後ろ倒しを経て、新65期からは貸与制が実施された。司法試験受験資格を得るために法科大学院を卒業しなければならず、その法科大学院での学費の負担を考えると、修習生に対する給費制から貸与制への変更は、司法修習生にはきわめて負担は重く、また、それがゆえに法曹実務家を目指す者の減少原因となっているとも考えられた。

日弁連、全国52の弁護士会、ビギナーズネットは、2014（平成26）年12月から、司法修習生への給費の実現と充実した司法修習に向けて、国会議員に働きかけを行っていった。特に日弁連では、2015（平成27）年2月18日から2016（平成28）年4月26日にかけて4度にわたり衆議院第一議員会館にて「司法修習生への給費の実現と充実した司法修習に向けた院内意見交換会」

を開催し、また、2016（平成28）年10月11日は日弁連主催で東弁他が共催し、「修習手当の創設を求める院内意見交換会」が開催され、400人を超える国会議員からメッセージを得るまでに至った。また、各弁護士会においては各地において「修習手当の創設を求める全国リレー市民集会」が開催された。なお、東弁では司法修習費用給費制維持緊急対策本部を設置して対応に当たっている。そして、これらの活動の結果、2016（平成28）年12月19日、法務省は、司法修習生の経済的支援策に関し、法曹三者での協議を踏まえ、2017（平成29）年度以降に採用される予定の司法修習生（第71期以降）に対する新たな給付制度を新設する制度方針を発表し、翌2017（平成29）年4月19日、上記の司法修習生に対する新たな給付型の経済的支援を行う「裁判所法の一部を改正する法律」が政府提案のとおり可決され、成立した。新設された修習給付金には、修習生に一律月額13万5000円を支給する「基本給付金」のほか、修習先で賃貸住宅に住む場合の「住居給付金」、修習に伴う引っ越し費用の「移転給付金」の3種類が設けられた。なお、貸与制は、貸与額を見直した上で新制度と併用できるようになった。このように、修習給付金制度が新設されたことは大きな一歩ではあるが、従前の給与制に比して低額にとどまっている点で経済的支援としては改善の余地があるといえる。また、2011（平成23）年11月から2016（平成28）年11月までに司法修習生に採用された貸与制世代（「谷間世代」といわれることもあるが、本稿では「貸与制世代」の名称を用いることとする。）の者の経済的負担が改正法施行後に司法修習生に採用された者に比して重くなるという指摘もある。

そして、日弁連は、2018（平成30）年5月25日に高松で開催された第69回定期総会において「安心して修習に専念するための環境整備を更に進め、いわゆる谷間世代に対する施策を早期に実現することに力を尽くす決議」（以下、「平成30年決議」という。）を採択し、最高裁判所、法務省等の関係諸機関と協力して、司法修習生に対する新たな給付制度の安定的かつ継続的な運用を図り、安心して修習に専念できる環境の整備を更にすすめることにより、法曹養成制度に対する信頼を高め、多くの志ある者が法曹の道を志望することにつながるよう、引き続き全力で取り組むとしている。

今後は、修習給付金が司法修習生への経済的支援としてより充実したものとなるように国会等に継続して働きかけをすることが必要である。また、谷間世代の経済的負担・不公平感を軽減するような対策を日弁連あるいは単位弁護士会において配慮する施策を立案、実施することが肝要である。

(2) 貸与制世代の若手会員に対する施策

ア　給付制度と貸与制世代の状況

2017（平成29）年4月19日、上記の司法修習生に対する新たな給付型の経済的支援を行う「裁判所法の一部を改正する法律」が政府提案のとおり可決され、成立した。これにより71期の司法修習生から基本給付金として月額13万5000円が支給されることとなった。この司法修習生に対する給付制度は、長年にわたる日弁連、全国52の弁護士会、ビギナーズネットの活動の成果であり、極めて評価されるものである。

一方、貸与制世代である新65期から70期の会員に対しては、国による救済措置は予定されておらず、貸与制世代の弁護士は、司法修習期間中、給費制下や給付制下の司法修習生と同様に、修習専念義務を課されて原則兼業禁止とされている中で修習に取り組み、修習終了後、弁護士として給付制下の世代と同様に法曹としての業務や公益的活動を担い活動している。それにもかかわらず、貸与制世代の弁護士は、修習期間中、無給であり、前後の世代の弁護士と比べて経済的負担が明らかに異なり、不公平・不平等な状況に置かれているという指摘もされている。

イ　貸与制世代に対する支援の必要性

若手弁護士の中で6000人以上いる貸与制世代（新65期～70期）に対する支援は、若手弁護士の現状を考える上において重要な要素である。貸与制下で貸与金を受けた弁護士は、司法修習修終了後6年目から返済が開始するとされているところ、返済開始の時期が事務所独立や結婚・出産等の支出が増加していくタイミングと重なっている。また、貸与金を受けた弁護士の中には、採算の取れない公益的活動やそれに関連する業務を中心に活動している弁護士も相当数存在する。貸与金の返済額は約300万円であり、貸与金だけでなく修習生採用前に奨学金の借り入れをして現在その返済を続けている弁護士も多い。

このような状況下での貸与金返済の経済的負担は、決して軽視できるものではなく、少なからずの若手弁護士の経済的困窮を招き、弁護士会への社会的信頼を

基礎付けている公益活動への意欲を失わせることにつながりかねない。実際、弁護士会の会務活動について、貸与制世代の会務活動への参加率は、他の世代と比較して低いものにとどまっている。また、公益に関連する政策や憲法問題等の研修については関心が低く、業務に関連する内容の研修には多くの若手が集まるといった傾向も見られるところである。このような会務活動への意欲低下は、弁護士自治を支える人材が不足する事態も招くことになるとともに、貸与制世代の貸与金返済の負担は、貸与制世代の経済的困窮を招き、公益活動へのインセンティブを失わせ、ひいては社会の人的インフラである司法制度の維持をも危うくするものといわざるを得ない。

この若手弁護士の中の貸与制世代の問題は、司法制度を支える法曹全体の問題であるということは明らかで、この問題を抜本的に解決するために第一義的には国による立法的措置がなされるべきであるが、日弁連・弁護士会としてもできる施策を速やかに実行すべきである。なお、法友会も2018年（平成30年）7月7日、「修習給付金の増額を求めるとともに、いわゆる谷間世代について、国による是正措置及び会内施策を求める決議」を採択した。

ウ　日弁連の施策

日弁連においては2018年（平成30年）7月から始まった返済に備え、貸与制世代に対する貸付制度を創設するほかに、同年10月15日、日弁連から「いわゆる谷間世代の会員のための給付制度について」各単位会に対し、意見照会を行った。内容は、貸与制世代に会員に対し給付を希望する会員に対して一定の要件のもとに20万円を給付する制度である。その結果、日弁連は2019年（平成31年）3月1日、東京・霞が関の弁護士会館で臨時総会を開き、司法修習資金を国が貸し出す「貸与制」の対象となった「谷間世代」に一律20万円を給付する議案を賛成多数で可決した。谷間世代の会員数は約9700人で支出総額は約20億円となった。なお給付は、弁護士登録期間が通算5年を経過し、会費を滞納していないことなどが条件となる。

(3) 今後の施策

前述のとおり、若手弁護士の経済的負担の問題を司法制度を維持する観点から抜本的に解決することは国の義務である。そのため、今後は、日弁連は、給付制度の創設を勝ち取ったことで満足することなく、引き続き、①基本給付金の金額を貸与制以前の水準に戻すための立法的措置、及び②貸与制世代の不公平・不平等な状況を解消するための立法的措置を国に求めていくべきである。

若手弁護士を取り巻く状況を放置すれば、弁護士会への帰属意識が弱まり、公益活動、会務等への無関心化をさらに加速させ、その結果、弁護士への社会的信頼を低下させ、弁護士全体の地位の低下を招くことになると思われる。また、法曹志望者が減少する要因ともなりかねない。

日弁連は、令和2年9月4日に行われた定期総会において、会員提案の第7号議案（「最高裁に対し、新65期以降の司法修習生に貸与した修習資金の返還請求を停止するよう求める」との議案）を否決した。一方で、平成30年決議では、「安心して修習に専念できる環境の整備を更に進めることで、多くの志ある者が法曹の道を志望することになるよう、引き続き取り組む」こと、及び「谷間世代の者が、その経済的負担や不平等感によって法曹としての活動に支障が生じることのないよう、引き続き国による是正措置の実現を目指す」ことを宣言したのであるから、同決議の内容に沿うよう、今後も引き続き粘り強く立法的措置を求めていく必要がある。

第6　若手法曹をめぐる現状と課題

1　若手弁護士をめぐる現状と支援策

(1) 若手弁護士をめぐる現状

司法制度改革の一環として実施されている法曹人口の増加政策により、弁護士人口は毎年着々と増加している。2020年9月1日時点での弁護士登録数は42,118人であり、2000（平成12）年（弁護士白書によると17,126人）と比較すると約2万4千人増加したことになる。特に司法制度改革を経た60期以降の弁護士登録者数は20,991人であり、全登録弁護士の約半数を占めるに至っている。

弁護士人口の増加は、ひまわり基金法律事務所や法テラス4号事務所（地域事務所）の展開などによる弁護士ゼロ地域の解消、被疑者国選弁護の拡大、国選付添人制度の実現といった、社会的課題の解決に貢献した他、組織内弁護士や自治体内弁護士といった新たな需要を生み出した。

さらに、2011（平成23）年3月に発生した東日本大震災後の対応として、法律相談や被災者の代理人としての活動を中心とする震災復興支援、原子力損害賠償紛争解決センター（原発ADRセンター）への人材輩出等を実現することができた。このような災害時における弁護士の活動は、その後も多発する自然災害への支援の際のモデルケースとなっており、社会における弁護士の存在感を高めることに大きく寄与した。

これらの成果及び活動の多くが若手弁護士によって担われている。司法制度改革の際に目指した「国民の社会生活上の医師」としての活動が、司法制度改革の成果として増加した若手法曹によって担われていることは、同改革が道半ばとはいえ、着実に進んでいることを示しているように思う。

他方、弁護士業務の根幹をなす訴訟事件の新受件数は家事事件を除いて伸び悩み、増加した法曹人口を受け止めきれなかった。

すなわち2010年（平成22年）と2019年（令和元年）の弁護士白書によれば、民事通常事件について裁判所の新受件数を弁護士人数で割った1人あたり新受件数は2010年（平成18年）に8.2件であったのに対し、2019年（令和元年）には3.4件まで減少した。全事件に弁護士が関与しているわけでは無いにしても、この新受件数の減少は、弁護士の受任件数の減少にもつながっていると考えられる。そして、新規受任の機会を逃した弁護士の多くは、営業基盤・業務基盤がぜい弱な若手弁護士であることが推測される。若手弁護士にとって、訴訟事件受任の機会を失うことは、単なる売上減少のみならず、事件処理経験を積むことによる「質的な業務基盤の強化」の機会を失うことにもつながる。このような状況は、若手弁護士の業務環境や将来性をより過酷なものとする遠因になっている。

新規登録弁護士の採用問題（司法修習生の就職問題）については、72期司法修習生の即独弁護士の割合が全体の1.3%（71期は1.1%）[*1]であったことを踏まえると、司法修習生の就職事情は、すでに売手市場とも言うべき状況にまで改善したといえる。しかし、買手市場であったころに引き下げられた就職条件の多くは、依然据え置かれており、これらが若手弁護士の業務環境を悪化させている原因となっている。

また、就職にあたり、必ずしも就業者と雇用者との間で適切なマッチングができておらず、法律事務所に就職してから短期間で事務所を移籍したり、独立開業せざるを得なくなったりするという事例も少なからず存在している。

このような状況を反映してか、弁護士白書（2018年版）によれば、66期から70期の弁護士の平均所得が470万円であり、2006年（平成18年）と比較して300万円も減っていることが明らかとなっている。多くの若手弁護士が、法科大学院の学費（奨学金）の返済や、司法修習が給費制から貸与制へ移行していたことによる（なお、71期から13万5000円に限り給付制度が復活している。）、修習貸与金の返済義務を負っていることに鑑みれば、所得面での過酷さは、上の世代の弁護士のそれを遥かに上回っているといわざるをえない。

以上の若手弁護士が置かれた現状は、このまま改善されなければ、将来の弁護士会、そして司法の担い手である若手弁護士を疲弊させるのみならず、法曹の卵である法科大学院生その他の司法試験受験生のもつ夢や目標を挫き、法曹界全体の将来性をも危うくするものである。未来の司法の価値を守るため、若手弁護士の業務環境の改善は、解決すべき喫緊の課題である。

若手弁護士を取り巻く現状は、司法制度改革に基づく法曹人口の増加ばかりが先行したためにもたらされた、司法制度改革の産みの苦しみである。しかし、この産みの苦しみのために、私達弁護士が社会の要請に背を向けて、改革を頓挫させるようなことがあってはならない。私達は、日弁連の総意として目指した司法制度改革の実現にむけて、この産みの苦しみから逃げることなく、若手弁護士の苦境について世代を問わず一丸となり具体的な労力や負担を厭わず、現在の状況を改善する実効性のある施策を実施しなければならない。

＊1　ジュリナビ「72期司法修習終了者の就職状況調査」（https://www.jurinavi.com/market/shuushuusei/shinro/?id=243）、2020年（令和2年）9月28日最終閲覧

弁護士会は、このような視点をもって、後記のとおり、弁護士の活動領域の拡大、若手弁護士の業務基盤の確立等にも資する諸施策の採用、実施を拡充していくべきである。

なお、これらの活動をなさず、単に法曹人口の増加のみを悪と断じて、既得権益を守ろうとするがごとき合格者数制限ばかりを論じることに拘泥することは、若手弁護士の困窮対策にならないばかりか、社会インフラとしての価値をなくした独善的な弁護士という職業が、国民から見放されることに繋がるであろうことを肝に銘ずべきである。

(2) 若手弁護士に対する支援策

ア　弁護士の就業等支援

70期司法修習生の2018年（平成30年）1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は70名、71期司法修習生の2019年（平成31年）1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は99名、72期司法修習生の2020年（令和2年）1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は91名と、毎年弁護士未登録者数は100人を切っており、組織内弁護士を除くと推測即独者は70期で20人、71期で16人、72期で20人と、就職状況は大幅に改善した。但し、上述のとおり、法律事務所などに就職しても、給与面や労働条件面で厳しい状況にあることも多く、就職環境全般が改善傾向にあるとの評価ができるかについては更なる検討が必要である。日弁連及び各弁護士会は、法律事務所による若手弁護士採用の拡大とともに、就職条件の改善を図るための積極的な施策を実施すべきである。特に、若手弁護士の報酬・給与水準については、就職市場が買手市場であったころの基準が、現在に至るまで維持されているように思われる。日弁連や各弁護士会が、弁護士会費や奨学金の返済額の平均値を考慮し、あるべき報酬・給与水準の額を示すなど、買手市場期に引き下げられた報酬・給与水準の引き上げに積極的な関与を示すべきである。

また、日弁連や各弁護士会が企業や国、地方公共団体への弁護士の就業拡大を実現するための対策を立案し、実行することも、組織内弁護士等の採用拡大としての機能をもつことから積極的に推進されるべきである。弁護士の活躍が要請された場合に適時、適切な能力を有する弁護士が就業できる環境を整えなければならない。研修等によって適切な知見を獲得することができる制度を構築することはもちろん、弁護士会として、非常勤型勤務などの推進を行うなど、既存の弁護士の自由な活動を阻害しない働き方を、企業や国、地方公共団体に提案すべきである。

また、これら組織への移籍前、及び組織内からの復帰の際の支援体制の構築検討も必要である。特に、任期付公務員等となる自治体内弁護士にあっては、自治体からの募集に対する人材の給源や退職後のライフプランの見通し等についての課題があり、公設事務所にその受け皿機能を附加することも含めての支援体制の構築検討が望まれる。

イ　弁護士の活動領域の拡大

司法修習修了者数については毎年減少傾向にあるものの、今後も弁護士人口は順次増加していく。弁護士人口の増加は、多様化する市民・社会の法的ニーズに対応するためのものであるが、ただ坐して待っていても法的ニーズの掘り起こしはできない。弁護士が社会から有用な存在として、今後も引き続き社会から認知されていくためには、弁護士の活動領域を拡大していくことは必須のものとなっている。弁護士個々人はもちろん、日弁連や弁護士会は、社会の各所が潜在的に抱えている法的問題を発見・解消していくため、積極的に活動領域を拡大する努力を継続的に行うべきである。これまでの活動領域拡大に向けられた活動は一定程度評価されるものではあるが、低廉な報酬で過大な業務を行うようなものも散見され、未だ十分なものであると評価することはできない。

日弁連では、2013（平成25）年、法律サービス展開本部（自治体等連携センター、ひまわりキャリアサポートセンター、国際業務推進センターの3つのセンターから成る。）を設け、東弁でも、リーガルサービスジョイントセンター（弁護士活動領域拡大推進本部）を設け、それぞれ活動領域の拡大に向けた様々な活動に取り組んでおり、活動の継続と発展が望まれる。

活動領域拡大のためには、若手弁護士のみならず、知識経験ともに豊かなベテラン弁護士が自ら労苦を厭わず積極的に関与してニーズを発掘していくことが重要である。一方で、柔軟な発想と行動力に富む若手・中堅弁護士が気兼ねなく活動することのできる環境を整えることもまた重要である。

また、社会性のある活動領域の拡大にあっては、国へのロビイングを駆使し、当該活動にかかる報酬原資

の確保も併せて提案すべきである。社会の遍く人々に、法的サービスをあたえる「法テラス」は、その思想こそ崇高であるが、低廉な報酬が結局として弁護士から忌避される要因となってしまっている。弁護士会として、法的サービスへのアクセスを“適正に”確保するためにも、法テラス報酬基準の向上、そして価格向上が依頼者の負担とならないような助成・補助制度の構築を積極的に提案すべきである。その他、ベンチャー企業や地方創生に取り組む地方公共団体など、産業競争力強化や地域づくりといった社会的要請の強い挑戦的な分野に携わる事業者・団体ほど、潜在的法的ニーズはあるが、資金力に乏しく弁護士からのサービスを受ける機会を逸している。ここに、弁護士費用を補助する補助金、助成金などの制度を創設すれば、彼らの課題を解決し、社会に新たな価値をもたらすのみならず弁護士の業務開拓も実現する。このような、社会的課題の解決につながる業務について、弁護士報酬の補助・助成を行うような仕組みの提案も検討されるべきであると思う。

そして、このような報酬原資の確保を前提とした。法的ニーズの開拓には弁政連を起点としたロビイングの実施、数多いる弁護士資格を保有する国会議員の協力を得ることも効果的であろう。

弁護士会が、職能集団として弁護士の業務分野拡大に尽力するということは、まさしくこのような“集団”の強みを活かすべきであり、弁護士会がもつ様々な人脈・能力を駆使することを怠ってはならない。

ところで、2020年（令和2年）に発生した新型コロナウイルス感染症に関し、東京都は感染拡大防止協力金を支給した。この協力金の支給申請にあたり東京都は「専門家による申請要件や添付書類の確認」を推奨するとともに、これらの確認を行った専門家に対する報酬を負担する制度を設けた。東京都は、この確認作業を行う専門家に「税理士・行政書士」を指定したものの、弁護士は指定しなかった。

行政書士の業務や税理士の業務は当然に弁護士が行いうるものであるし、支給申請を行う事業者について支給要綱の条件を充足しているか判断する能力は、法文から要件を抽出し事実関係をあてはめる能力に通じるから、弁護士であれば当然備えているものである。そのため、弁護士が支給申請要件や書類の確認作業を行う能力に欠けているところはなかった。それにも関わらず、東京都が指定した専門家に「弁護士」は含まれなかった。

依頼者にとって、申請・確認作業の報酬を自ら支払うことになる弁護士にあえてこれら業務を依頼するメリットはない。そのため、弁護士が当該業務に携わる機会はほとんど失われた。

僅かな業務、僅かな報酬かもしれないが、新型コロナウィルスの影響で裁判所が止まり、報酬金の発生が後ろ倒しになっていた状況では、若手弁護士が食いつなぐ一つの資金源になったかもしれない業務を、弁護士はみすみす逃したのである。

他方、行政書士は、当初東京都が指定する「専門家」に含まれていかったにも関わらず、後に追加された。ここには、行政書士の会を挙げた貪欲な業務拡大への執念が見て取れるように思う。我々もこのような姿勢を見習うべきである。

社会に生まれたニーズに即座に反応し、個々の弁護士が、それぞれの持ち場で十分な能力を発揮できるよう、関係諸機関への対応を含めて積極的な働きかけを行う、弁護士会にはそのような瞬発力と積極的な活動を求めたい。

ウ　若手弁護士の活動機会の拡大

(ア)　東京弁護士会の法律相談制度の活用による支援

東弁が関わっている法律相談制度について、若手支援という観点からは、若手弁護士のOJTの機会提供と業務基盤の一助となりうる側面を有していることを重視すべきである。既存のインターネットを利用したシステム（東京三会のネット予約や日弁連のひまわり相談ネット）の拡充や休日・夜間・電話相談の拡大のほか、積極的広報、他機関との連携やアウトリーチの実践など抜本的改革を行い相談件数の増加を図るとともに、中堅弁護士との共同担当といったOJT等による相談の質の確保に配慮しつつ、司法修習終了後10年以内の弁護士の優先担当枠を設定する等の制度についても東弁の関連委員会において早急に検討する必要がある。

(イ)　東弁委員会活動についての支援

東弁委員会活動へ積極的な参加を希望する若手弁護士は少なくない。そのため、若手弁護士が希望する委員会においては、5～10年ごとの期別の委員構成率を調査し、若手弁護士の比率が低い場合には、委員会定員数の増加や実働していない長期継続委員の交替を図るなどの運用を検討する必要がある。また、委員会運

営においては、積極的な若手弁護士の意欲が削がれることのないよう、若手弁護士に発言の機会が与えられ、若手弁護士の意見が委員会活動に反映させるような運用がなされなければならない。

(ウ) 管財人等の就任機会の増大による支援

若手弁護士にとって、破産管財人、民事再生委員、特別代理人、相続財産管理人等に選任されることは、貴重な経験になると同時に、重要な収入源ともなり得るものである。しかしながら、例えば、破産管財人選任に関しては、破産事件について一定の経験を要求されるなど、若手弁護士にとっての環境はむしろ厳しくなっている。そこで、弁護士会においては、これらの選任手続等の実態把握に努めた上で、裁判所に対し、若手弁護士の就任機会の拡大に資する新たな名簿（管財代理名簿を含む）の作成や登録者の公募制の導入を求める等して、就任機会の拡大を図ることが検討されるべきである。同時に、就任後の業務支援のため、弁護士会が研修制度やベテランによるサポート体制の充実を図るとともに、若手弁護士が先輩弁護士に対し共同受任（管財人代理を含む）を要請できる制度の創設など、業務の遂行に不安が生じないような対策を行うことが要請される。また、成年後見人等、他士業が進出している分野については、弁護士の就任拡大のため日弁連及び各弁護士会による裁判所への働きかけや市民向けの広報を行う必要がある。

(エ) OJTの機会の拡充

若手弁護士にとって、先輩弁護士とともに実際の事件処理に関与することは重要な意義を有するものであり、OJTの機会を拡充することは若手弁護士に対する重要な支援策であるといえる。

この点、法友全期会では、法律相談センター委員会が主催する都内法律相談会において、若手弁護士と全期世代の指導担当弁護士とが二名一組で相談担当者になることで、若手弁護士のOJTの機会を確保している。

また、東弁では、蒲田法律相談センターにおいて、東弁の弁護士登録5年未満の会員が予約により利用できる共用執務室を設け、同執務室を利用する若手会員に対し、蒲田法律相談センターで行われる面接相談に同席すること、電話ガイドの内容を同席して聴取すること、事件担当弁護士と共同で事件を受任することが認められている。このような制度は、弁護士登録5年未満の会員にOJTの機会を提供するものであり、他の法律相談センターでも同様の制度を実施するなど、さらに推進されるべきである。

なお、法友全期会は、若手弁護士向けに、全期世代の指導担当弁護士と共同受任して案件を遂行するメンターシップ制度を実施していたが、提供される案件が少ないことや上記都内法律相談会においてOJTの一定の効果をあげていることを踏まえ、2016（平成28）年3月より上記制度の規則の施行を停止した。法友全期会としては、今後定期的に行っている上記相談会の拡充を図るのみならず、若手弁護士のOJTの機会を確保するための使いやすい制度を立案し、機動的に実施していく取り組みが求められる。

(オ) 勤務弁護士の待遇の改善のための支援

勤務弁護士の就業条件（給与や勤務時間など）の悪化が固定化していることが窺われる。弁護士会は勤務弁護士の労働実態調査や情報収集に努め、勤務弁護士の待遇について問題例を周知し、経営弁護士に自発的な改善を促すなど、問題点の発見と改善のための対策を行う必要がある。特に現在の勤務弁護士の就業条件は、弁護士の就職市場が長期にわたり買手市場であったことによる影響で、不当に廉価に抑えられている可能性がある。弁護士会として、適正な就業条件がなにか、一定の基準を示す努力は検討されて良いように思う。

また、昨今、若手弁護士が弁護士業務を行う中でうつ病などを発症する事例も多くなってきていることから、弁護士会がメンタルヘルスに関する問題についても積極的に検討して支援すべきである。

勤務弁護士の待遇は、入所前に書面化されない場合や、口頭による説明にも曖昧な部分も多く、経営弁護士の恣意的な運用を許す土壌がある。ついては、経営弁護士が勤務弁護士に対し、事前においては書面による待遇の提示、及び、入所の際においては待遇についての書面による合意をすることを励行する必要がある。

加えて、弁護士会として、採用時・就職時のハラスメント問題や法律事務所における社会保障の在り方を検討し、その結果を研修などによって、広く会員に周知していくべきである。近時、新人・若手弁護士の採用の際に、経営弁護士から女性弁護士が結婚・出産の予定を聞かれたり、男性弁護士が子供の送り迎えなどの家事負担の有無を確認されたりするケースが報告されている。経営弁護士のこのような行為はハラスメン

ト問題になることを当事者に認識させ、弁護士会としても研修などによって当該問題意識を会員全体に対して理解させていく必要がある。また、若手弁護士が安心して長く勤務できるように、一般企業と同様に産休・育休などの社会保障制度を充実させるよう経営弁護士に促していく必要がある。

㈎ 継続教育の充実

弁護士としての深い教養の保持と高い品性の陶冶に努め、市民に対してより質の高い法的サービスを提供すべく、司法修習終了・弁護士登録後の継続教育も一層充実されるべきである。

上記の取組み(とりわけOJTの機会の確保、拡充)は、この継続教育の充実という観点からも強く要請されるものである。

また、若手弁護士からは、研修制度の充実を求める声も強く上がっており、法友全期会では、業務委員会が中心となり、若手弁護士の様々なニーズに対応した研修制度の充実を図っている。

この点、東弁の研修制度は相当に充実したものとなっているとはいえ、さらなる改善について絶えず検討されることが求められる。東弁では、2013（平成25）年1月から新規登録弁護士向けのクラス別研修制度が実施されている。各クラスは20名程度の新人弁護士と2名の先輩弁護士で編成されており、クラスごとで少人数・双方向型による研修が実施されるため、弁護士としてのスキルとマインドをより実効的に身につけることができる。また、クラス内で新人弁護士たちがそれぞれの立場で直面している実務的な疑問や課題等について、先輩弁護士とともに共有・議論することで、クラス別研修が新人弁護士にとって大きな成長の機会となり、新人弁護士相互の人間関係の醸成や弁護士会への帰属意識の向上に資することを期待することができる（なお、クラス別研修制度は、多数の新人弁護士の生の意見や問題意識を汲み取ることができる格好の場であり、若手弁護士に対する支援策を検討するにあたっては、同制度が有効に活用されるべきである）。

さらに、いくつかの法科大学院においては若手弁護士を対象として、法科大学院の授業への参加を通じて、新しい法分野の知識を学ぶ「リカレント教育」が実施されており、これを弁護士会としても広く周知し後援していくことが望まれる。

(3) 会費猶予制度と免除制度について

ア 会費納入義務と5年目問題

会費の支払は、言うまでもなく弁護士会会員の基本的な義務である。従って、その義務を懈怠すれば、懲戒の対象になり得るものである。ここで、登録5年目の若手会員に焦点を当てると、ロースクールの奨学金の返済開始が5年目から始まることが多い中で、司法修習における貸与金の返済も同時期に始まり、併せて私生活でも結婚や出産など公私にわたる重要事項が集中することが予想される（いわゆる5年目問題）。

また、5年目の若手に限らず、広くシニア、ミドルに眼を拡げて見ると、東京弁護士会において、会費滞納者は、その数もさることながら、滞納額が高額に上っており、その期間も長期化しており、これを放置することは不祥事など問題を拡大するのではないかという懸念が持たれるものもある。その一方、滞納額は高額とまでは言えず、またその期間は短期に留まり、その時期を乗り越えさえすれば、会費を正常に支払うことが予想できる事例も少なくない。

以上のような問題意識を前提に東弁は、2014（平成26）年度に会費WGを会長直属の諮問機関として立ち上げて、縷々検討を依頼して答申を得た。そこで、議論されたのが、主として会費猶予制度である。なお、東弁は2019（令和元）年12月1日より、65期以降の会員の月額会費を2,000円減額している。

イ 会費猶予制度と問題点

㈠ 制度の意義

会費猶予制度とは、2015（平成27）年3月3日制定の東京弁護士会会則27条11項、12項の規定による会費減免の審査に係る基準及び手続に関する規則によるものであるが、

「経済的理由により～筆者中略～本会の会費を納付することが困難な弁護士会員については、本人の申出により、6ヶ月を上限として、～筆者中略～本会の会費の納付を猶予することができる。」

「会費納付の猶予期間は、本会が必要と認めた場合は、12ヶ月まで延長することができる。」

と定められている。

㈡ 制度の必要性

この猶予制度は、経済的基盤の脆弱な会員が多数いることの認識を前提に、急な独立、相当期間かかる病気など短期的なキャッシュ不足により直ちに会費滞納

者とすることを回避するために設けられた例外的な救済的措置である。

上記の5年目問題などの課題に対して、東弁として検討して何らかの対策を表明しなければならないとの考えから、会費WGの答申を参考に、詳細な仕組みと運用は将来に託す思いで制定されている。

㈼ 制度の問題点

この点について、2015（平成27）年度、2016（平成28）年度においても、種々の検討がなされている。例えば、①1、2ヶ月分の滞納者が猶予申請した場合には大量申請があるかもしれないので広報しすぎることについての懸念、②6ヶ月滞納者が猶予申請をした場合に遡って猶予と扱うのなら7ヶ月目を猶予して、8ヶ月目からは会費を請求することになるが猶予者の申請理由に応えることになるのか、③病気が理由ならばその症状によっては猶予より免除制度が設けられるべきではないか、そうだとすると猶予と免除の両制度の整合性をいかにとるのか、④猶予は滞納を解消するものではないから、むしろ長期滞納者を創出することにならないか、⑤6ヶ月以上の会費滞納者は懲戒請求の対象になるが（会則29条）、綱紀・懲戒手続開始後に猶予申請があると手続遅延を発生させないか（実際には現状6ヶ月滞納事案では懲戒手続までは行われていない）などである。

ウ　会費免除制度

そこで、会費免除制度が有効に適用できないか、という検討が2016（平成28）年度理事者の下でなされた。

猶予ではなく、むしろ、免除してしまうというものであり、取扱いはすっきりしている。

その検討の中では、①会費減免審査委員会を創設して審議をして申請日の翌日から6ヶ月免除してしまうが、②一度免除を受けると向こう5年間は再申請はできない、③登録5年目までなら再申請要件は緩和するか、④資力要件として、6ヶ月間の売上が100万円以下あるいは1年間の売上が200万円以下などとするか、⑤審査資料として、確定申告書ないし非課税証明書や給与明細書など考えられるが、入会後まもない勤務歴のない会員はどうするか、などの諸課題がある。

以上のとおり、会費の猶予、免除については、制度論、諸制度との整合性、運用など解決すべき課題がなお残る。また、システム改修の費用も考えなければならない。

エ　結語

いずれにしても、5年目問題の救済については、各方面から周知を集めて対応すべきものと考えられ、議論を深めていくべきである。

2　新人弁護士と採用問題

(1) 新人弁護士と採用問題

60期以降、1800～2000人台で推移していた司法試験合格者数は、2016（平成28）年を境に毎年1500人台にまで減少した。さらに、72期の司法修習終了者数は1487人となり、司法試験合格者数が1500人台になって以降初めて、1500人を切った。2020（令和2）年1月時点においては、この内1256名（84.5％）が弁護士登録を行っている。

ここ数年、新人弁護士の採用状況は改善傾向にあり、72期司法修習生が就職活動を行った時点では、新型コロナウィルス感染症拡大の影響も無く、売手市場であったといえる。しかし、一斉登録を見送らざるを得ない者があったり、就職後の経済状況が必ずしも良好でなかったりという状況に変わりはない。また、73期以降の就職活動は、新型コロナウィルス感染症拡大の影響を正面から受ける可能性がある。

加えて、近年、採用時のハラスメント行為が報告されており、法曹人口以外の問題も論じられているところである。

これらの問題は、弁護士業界内部の問題にとどまらず、究極的には弁護士に対する社会の信頼、ひいては司法制度そのものへの信頼にもかかわることであり、弁護士会としての対応が必要な論点である。

(2) 新人弁護士採用問題の現状

新人弁護士の採用問題（司法修習生から見れば就職問題）に関しては、以下のような傾向がみられる。

ア　採用先について

新人弁護士の採用状況の改善を示すものとしては、一斉登録時（毎年12月時点）においての未登録者数（任官、任検を除く）が、2016（平成28）年12月の69期までは400人台であったのが、70期（2017［平成29］年12月）では356人、71期では334人（2018［平成30］年12月）、72期（2019［令和元］年12月）では315人と、着実に減少傾向にあることが挙げられる。さらに、72期の未登録者数は、2020（令和2）年1月時点では、91人にまで減少している。未登録者の中には、企業や官

公庁への就職者が一定数含まれていることが推測されることから、昨今の採用状況全体としては、相当程度改善傾向にあったといえる。

一方で、新人弁護士の約57％が東京三会で弁護士登録をしており、大阪弁護士会及び愛知県弁護士会も合わせると、新規登録する司法修習終了者の約7割が大都市圏の弁護士会に登録している。

実際、地方の単位会では、新人弁護士を採用するため募集をしても、司法修習生の応募がないケースがあり、需要と供給が必ずしも一致していない状況も見られる。

加えて、前述のとおり、73期以降の就職活動は、新型コロナウィルス感染症拡大の影響を正面から受ける可能性があり、弁護士会としては、一斉登録時の登録者数及びその後の未登録者数の推移を注視し、未登録層への働きかけを行うことが必要である。

イ　就業条件について

新人弁護士の就業条件（主に年俸）については、一定の改善がみられるものの、必ずしも良好とは言えない状況が続いている。

日弁連の調査によれば、59期の段階では、年俸換算で500万円以下の層は7.6％に過ぎず、500万円超～600万円以下の層が35.2％、600万円超の層が57.2％を占めていたのに対し、新65期では480万円以下の層が54.5％と過半数を占め、300万円以下の層が8.7％存在した。次いで、68期の会員に対して行ったアンケートによると、年俸換算で480万円以下の層は63.6％にまで増加していた。対して、2018（平成30）年実施の70期に対するアンケートでは、360万円以上480万円以下が36.2％、600万円以下が23.4％となり、年俸額について一定程度の改善の兆しが見えていた。

しかし、70期以降の新人弁護士の半数は、所属弁護士数が10名を超える規模の法律事務所に就職しており、特に、所属弁護士50名を超える法律事務所への就職人数は、約350名にまで増加している。一方、従前、新人弁護士の就職先の大半を占めていた小規模事務所への採用数は、減少し続けている。2020年の新型コロナウィルス感染症拡大の影響が、同年以降の大規模事務所の採用数の大幅な減少及び待遇の悪化として現れた場合、73期以降の採用状況及び就業条件は、以前の水準以下に逆戻りする可能性が高く、その動向を継続的に注視していく必要性が高い。

ウ　非弁提携が疑われる事務所への就職について

2020（令和2）年6月24日に東京地方裁判所から破産手続開始決定を受けた弁護士法人東京ミネルヴァ法律事務所は、預り金流用等で約50億円の負債を抱えており、報道等によると、同事務所が広告等を委託していた会社との非弁提携関係が強く疑われている。同事務所の元代表弁護士は新63期であり、破産手続開始決定の直前まで同事務所に所属していた弁護士らは、いずれも64期～71期であった。

弁護士会としては、新人弁護士に対して、このような違法行為を行う事務所に就職することのないよう、継続的に注意喚起していく必要があり、図らずも就職してしまった場合には、早期の退職を支援するなどの救済措置を講ずべきである。

エ　採用活動時のハラスメント

新人弁護士が就職活動を行っている際に、性的差別発言を受けたとの報告がなされている。具体的には、「子供を産むのは困る。」「女性は地元に帰ってしまう。」「今年は女性がほしい。」等といった発言があったようである。性的差別発言は女性に対してなされたものが多数であるが、男性に対する発言も存在する。

さらに、就職後に新人弁護士が先輩弁護士からセクシャルハラスメント（結婚や出産を一定期間しないように求める等）やパワーハラスメント（休日にも事務所に出所することを強要される等）の被害を受ける事態がみられ、これが早期の退所の一因となっている。

性的差別発言をはじめとするハラスメント行為は、被害者の人格権を侵害する行為であり、基本的人権の擁護を使命とする弁護士がなすべき行為でないことは論を俟たないところである。新人弁護士には、かかる行為を受けたことによる心理的負担、意欲の喪失等の悪影響が生じ得るものであり、これにより、事務所からの早期の離脱、OJTの効果の低下等の影響が生じる可能性がある。このことは、ひいては、弁護士業界全体の評価の低下を招くものである。

オ　ミスマッチ

就職先を見つけることが困難なため、自分の希望する職務内容や就業条件での就職ができず、あるいは弁護士登録後、当初聞いていた職務内容や就業条件と乖離した就業環境に置かれて、早期に事務所を辞める者、事務所を異動する者が増加傾向にあるとの指摘がある。事務所内の弁護士との人間関係、就業環境、就業状況

との不適合、自分の目指す弁護士業務と実際の業務とのずれにより、雇用主弁護士とトラブルになる者、当初の志を失い、法曹としての廉潔性を失っていく者や、廃業せざるを得ない者等が増えるのではないかとの危惧がある。

カ　OJTの機会の欠如

日弁連が行った65期・66期の会員に対するアンケート調査でも、「日常的な事件処理の指導を受ける機会」が「ない」「無回答」との回答割合が15.5％に上っており、前記アンケートが自発的な回答者によるものに限られている（回収率27.4％）ことに鑑みれば、OJTの機会が欠如している新人会員は相当数に上っていると思われる。

キ　弁護士倫理や弁護士自治への悪影響の懸念

前記の状況、問題点等から、新人弁護士や勤務弁護士が、先輩の弁護士から必要な職業的倫理観やリスク管理の能力を学べず、これらを身につけることができないままになってしまい、非弁提携や弁護士報酬等に関するトラブルにつながることが懸念される。また直截に依頼者に対し、一定の水準に達した代理人活動、弁護活動を行うことができない者が増加する懸念も生じている。さらに、先輩から後輩への職業的倫理観の承継等がなされないことにより、弁護士会等への帰属意識が薄れ、やがては弁護士自治に対する重大な危機が生じることも懸念される。

(3) 日弁連や単位会の取組みについて

新人弁護士の採用問題に関しては、日弁連がひまわり求人求職ナビを開設しており、各弁護士会等においても、採用情報説明会等の取り組みが行われている。新人弁護士の就職に関する情報提供については、前記のひまわりナビのほか、アットリーガル等の弁護士会ではない企業等が運営するウェブサイト等も大いに活用されているところである。むしろ、新人弁護士にとっては、ひまわりナビよりもアットリーガル等が活用しやすいという声も多々ある。しかしながら、弁護士登録後の事務所の移籍の場面では、ひまわりナビが大きな役割を担っている。日弁連や単位会は、アットリーガル等弁護士会以外の主体が提供する情報源が活用されている現状に鑑み、弁護士会としてどのような情報提供の仕方が合理的であるのかを常に検討し、ユーザーのニーズに合致した活動をすることが必要とされるであろう。

また、前述のように、司法修習修了直後までに就業先が見つからない者が存在することも事実であり、彼らを単に未登録者のままにしてしまうと弁護士会側では状況の把握も困難になり、有効な対策も取り得なくなる。修習修了時点で就業先が未定であった者でも、その多くが修了後6ヶ月程度で就業先を得ている状況があるため、修了後6か月を超えて就業先が見つからない者に対して、その者への求人求職情報の提供のみならず、例えば、需要のある法分野についての研修会の開催、受け入れ事務所への奨励金の交付といった対策が検討されるべきである。

さらに、新人弁護士の採用問題の解決には、新人弁護士に対する需要を高めることが有効であるところ、中長期的には、将来新人弁護士を採用する側に回る独立した若手弁護士が、継続的に安定的な経営ができるように、事務所経営に関する情報提供等を行うことも検討されるべきである。

なお、前記問題点のうち、新人弁護士に対するハラスメント行為については、それ自体許される行為ではなく、新人弁護士の意欲低下等の悪影響を引き起こすほか、結果として弁護士に対する社会の信頼を失わせることになりかねない。弁護士会は、弁護士に対するハラスメント防止の呼びかけ、研修を行う等して、それらの防止に努めるべきである。加えて、ハラスメント行為があった場合の被害者の保護、加害者への指導も弁護士会の責任において行うべきである。

第7　弁護士へのアクセス拡充

1　弁護士へのアクセス保障の必要性と現状

(1) 弁護士過疎・偏在対策の経緯

1964（昭和39）年の臨時司法制度調査会意見書は、「弁護士の大都市偏在化を緊急に是正しなければ、国民の法的水準向上はもとより、裁判の適正円滑な運営すら阻害されるおそれがある」と指摘していた。1993（平成5）年の日弁連弁護士業務対策シンポジウムにおいて、「弁護士ゼロ・ワンマップ」が公表された。1996（平

成8）年の日弁連定期総会において、「弁護士過疎地域における法律相談体制の確立に関する宣言」（名古屋宣言）を採択し、すべての地方裁判所支部の管轄区域に法律相談センターを設置することを決めた。さらに1999（平成11）年に、日弁連は、東弁からの司法改革支援金1億円及び日弁連創立50周年記念事業特別基金からの繰入金等を財源とする「日弁連ひまわり基金」を創設し、同年12月の臨時総会において、弁護士過疎・偏在対策が本来的に公的資金による解決を志向すべきものであるとしつつも「自らの負担により活動を展開しなければならない」旨を決議し、その活動資金に充てるため、全弁護士から特別会費を徴収することとした。2000（平成12）年の定期総会において、「司法サービスの全国地域への展開に関する決議」を採択し、公設事務所・法律相談センターの設置にさらに取り組むことを決めた。

2006（平成18）年10月に開業した日本司法支援センターは、過疎地における法律事務所（司法過疎対応地域事務所）の設置を始めた。2007（平成19）年12月の日弁連臨時総会において、弁護士偏在解消のための経済的支援に関する規程を採択し、2010（平成22）年4月にひまわり基金による弁護士定着支援制度を統合し、過疎地域・偏在地域への弁護士定着を促進するとともに、そうした弁護士を養成する拠点事務所の設置と支援に取り組むこととした。

しかしながら、2011（平成23）年の東日本大震災においては、被災者の多くが弁護士過疎地に居住しており、「いつでも、どこでも、だれでも良質な法的サービスを受けられる社会」が実現できていなかったこと、過疎対策の重要性が改めてクローズアップされた。

2012（平成24）年の日弁連定期総会において、「より身近で頼りがいのある司法サービスの提供に関する決議―真の司法過疎解消に向けて―」（大分決議）を採択して、地方裁判所支部単位に限らず、アクセスの不便性や具体的ニーズを考慮して必要性が高いと判断される地域に必要な法律事務所の設置を進め、日本司法支援センターや地方自治体等と連携しつつ、法律相談センターを始めとする法的サービスの提供態勢を更に整備していくべきことを確認した。

(2) 弁護士過疎の現状と原因

全国に存在する253ヶ所の地方裁判所の本庁及び支部のうち、その管轄地域に弁護士が0又は1人しかいない、いわゆるゼロ・ワン地域に関しては、2010（平成22）年1月時点でゼロ地域が解消し、2011（平成23）年12月18日にはワン地域もいったん解消した。その後も、ワン地域の発生とその解消が繰り返されており、2020（令和2）年7月1日現在、ワン地域が2箇所存在している状況に至っている。

過疎・偏在地域で弁護士が独力で開業しない原因は次のとおりと考えられている。①経済活動や文化活動が充実している都市部の魅力、②配偶者や子、親との関係、教育環境、③事件の多様性、④需要の有無、⑤縁故の有無、⑥裁判所への距離といった理由があげられる。しかし、ひまわり基金事務所や法テラス地域事務所の経験からみて、かえって過疎・偏在地域の方が事件の種類も多様であり、同地域での弁護士活動には十分な魅力があるとの指摘もなされている。

2 法律事務所の必要性と役割

(1) 法律相談センターの役割

過疎地における法律相談センターの役割として次の2点が考えられる。①弁護士常駐の法律事務所を開設するまでの間の法律支援の必要がある、②法律事務所の法律支援を補完するため、法律相談センターを開設・維持する必要がある。

法律事務所を開設するほどの需要が見込めるかどうか、その一方で法律相談センターという「ハコモノ」を開設した場合の費用対効果、これらを考慮しつつ市民の司法アクセスの拡大に努めなければならない。

(2) 日本司法支援センターの役割

総合法律支援法が制定され、2006（平成18）年4月から日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が開設され同年10月に業務を開始して、法テラス事務所の常勤スタッフ弁護士は法律扶助の必要な市民の相談や刑事弁護活動を行っている。法テラスでは同法30条1項7号（同法改正前は同4号）に規定する司法過疎対応地域事務所を2019（令和元）年8月1日までに34ヶ所設置した。さらに、一部地域ではスタッフ弁護士が巡回法律相談を実施している。実質的な法律援助過疎地の解消のために日弁連・弁護士会と法テラスとは連携・協力して、弁護士過疎地域の解消と市民の司法アクセス障害の解消のための取り組みを行うことが望まれる。

(3) 弁護士偏在解消のための開設資金援助や定着支援対策

すべての市区町村には必ず複数の法律事務所が必要である。日弁連の担当委員会では、当面、弁護士1人当たりの市民人口を3万人以内とする目標を掲げて対策を講じることとした。

偏在解消対策地区に赴任する弁護士を養成する事務所に対する支援策として、開設支援、拡張支援、養成費用支援という経済的支援策がある。また、偏在解消対策地区で開業する弁護士や弁護士法人に対する支援策として、定着等準備支援、独立開業支援、常駐従事務所開設支援、特別独立開業等支援という経済的支援策がある。

修習生の修習地の拡散、配属人数の増大は修習地での就職の拡大要因となっており、偏在解消対策地区での開業に結び付くことが期待される。

(4) ゼロ・ワン地域解消型法律事務所の課題

2020（令和2）年7月1日時点で、ひまわり基金事務所は累計121ヶ所開設され、そのうち弁護士が定着した事務所は82ヶ所である。この類型の事務所の課題として、以下の3点が挙げられる。

1点目として、赴任・交替する弁護士の確保と養成の問題がある。新規登録弁護士が増大するに伴い過疎地での法律支援の担い手となる新人弁護士は数多く誕生した。この流れを維持するように受験生や修習生に対する必要性の周知を欠かすことができない。同時に、新規登録弁護士に対し多種多様な法律事務を習得させる養成事務所と、ひまわり基金法律事務所や7号地域事務所から任期明けに帰還する弁護士を受け入れる法律事務所を確保しなければならない。

2点目として、事務所開設・運営資金の問題がある。過疎地に赴任を決断した弁護士には開設資金・運営資金についての不安がある。日弁連は2016（平成28）年3月をもって特別会費の徴収を終了させ、それ以降は一般会計からの繰入れによってひまわり基金を運営している。過疎・偏在地域が解消しても運営資金援助の必要性はなくならないので、今後も同様の支援を継続していく必要がある。

3点目として、ゼロ・ワン地域においては利益相反の問題がある。先んじて相談に訪れた市民は弁護士による支援を受けられるが、相手方は弁護士に委任しにくくなっている。この問題を解消するために複数事務所を実現しなければならない。

(5) 都市型公設事務所等拠点事務所の役割

都市部においては弁護士も法律事務所も多数存在するが、市民のアクセスが容易かというと必ずしもそうではない。都市型公設事務所が開設され、地域の市民の相談にあずかるだけでなく、過疎地に赴任する弁護士の養成と任期明け後の帰還受け入れ、被疑者・被告人国選弁護等刑事裁判への集中審理対応、任官弁護士のための受け入れ、判事補・検察官の他職経験の場、リーガルクリニックの実施を担うことなどが期待されている。

東弁は、現在3ヶ所（池袋、北千住、立川）で都市型公設事務所を設置している。上記目的にかなう機能の発揮・充実が期待されるが、一方で収支のバランスを考慮する必要もあろう。

(6) 女性弁護士の偏在問題

弁護士の絶対数が確保されたとしても、残る問題として過疎地域における女性弁護士不足がある。2015（平成27）年1月1日時点で、地裁支部管内に女性弁護士がいない地域は全国に59ヶ所ある。アンケートによると、期間限定、所得保障、研修体制、出産育児時期における支援、セキュリティ面の充実などがあれば過疎地での業務に取り組む意欲が認められる。DV、離婚、子ども虐待、高齢者への虐待、性犯罪等に対して女性の視点が必要不可欠である。また、地域の各種委員会にも女性の参画が必要である。

このように、女性弁護士の偏在解消のために、女性弁護士や女性修習生の望む改善策と工夫を行う必要がある。例えば、日弁連のひまわり基金を女性弁護士偏在解消という視点からも活用できるよう、制度の改変をしていくことなども検討すべきである。

(7) 全会員による支援・人材の確保・経済的支援

過疎解消型事務所に赴任して市民のアクセスを保障しようという意欲を持つ若手弁護士に対して、経験豊富な弁護士は、多様な支援に努め、これからもその意欲を減殺することなく発展させるための協力を惜しんではならない。

若手法曹の指導のために、都市型公設事務所や拠点事務所に常在する中堅以上の弁護士を確保することが重要な課題となっている。中堅以上の弁護士には、都市型公設事務所や拠点事務所に赴任することに、経済的な課題と任期明けの不安から躊躇する傾向が認めら

れる。こうした課題の解決に取り組み、単位会を越えた人材確保に努めなければならない。

3 アウトリーチから司法ソーシャルワークへ

(1) さらなる司法アクセス改善の必要性

現在、我が国において、高齢者の占める割合は約28パーセントとなっている。その上、近時の厚生労働省研究班の報告においては、認知症高齢者が2012（平成24）年時点で約462万人にも及ぶとの推計もなされている（平成29年版高齢社会白書による）。そして、超高齢化社会を迎え、今後、認知症高齢者の人口、割合は増加していくものと見込まれる。

さらに、障がいをもつ人となると、身体障がい約436万人、知的障がい約108万2,000人、精神障がい約419万3,000人（いずれも令和元年版障害者白書の概数による）となっている。そのうえで、同白書は、この数値に関して、「複数の障害を併せ持つ者もいるため、単純な合計にはならないものの、国民のおよそ7.6%が何らかの障害を有していることになる」とまとめている。

(2) アウトリーチとは

このような、認知症その他の精神障がい、知的障がい等をもつ当事者にとっては、司法アクセスが極めて困難ないし不可能となってしまっている現状がある。すなわち、このような当事者の多くは、以下のような要因によって、司法へのアクセスがほぼできない状況にある。

・被害意識がない、または乏しい。
・意思疎通が困難である。
・物理的に移動できない、または移動困難である。
・弁護士が何をする人なのかを理解できない、または理解困難である。
・相談窓口に関する情報を得られない。
・精神障がい等によって誤解に基づいた支援拒否をしている。

このような当事者が司法アクセスできるようにするべく、近時、「アウトリーチ」の必要性が弁護士の間でも議論されるようになってきた。ここに言う「アウトリーチ」とは、「被援助者が弁護士のところへ来訪するのを待つのではなく、弁護士の側から被援助者のところへ赴き、相談に乗ること」を言う。この「アウトリーチ」という単語は、古くからある福祉用語であり、福祉関係者の間ではかなり前から使われてきたものであるが、近時、公設事務所で使い始めたのを契機として、弁護士会関係者の間でも広く使われるようになってきた。被災地支援分野や高齢者・障がい者分野などを中心として、弁護士の間でも、この「アウトリーチ」に相当する活動が広がってきているものといえる。

もっとも、「アウトリーチ」は、弁護士の職域拡大の側面のみを強調すると、他の関係者からの信頼を損ないかねない側面をもっている。とくに、高齢者・障がい者の案件にあっては、当事者が抱えている法的問題のみを切り取り、そこだけを強引に解決しようとすると、法的側面だけは解決したものの当事者のその後の地域生活にはまったく役立たない、ということが往々にして生じ得る。例えば、当事者の判断能力の低下が見られるために金銭管理がうまくできず、多重債務に至った案件において、自己破産や任意整理といった多重債務に対する処理をするだけでは不十分であるといえる。すなわち、それだけでは多重債務に至る根本原因を取り除くことができていないので、再び当事者が多重債務状態に陥ることを許してしまう。このような案件では、社会福祉協議会の日常生活自立支援事業や成年後見、保佐、補助といった各制度を活用するとともに、介護保険法や障害者総合支援法上の各種サービス利用にもつなげることによって、経済面でも安定した地域生活を実現させていく必要がある。また、その際には、弁護士のみならず、行政や福祉サービス提供事業者といった福祉関係諸機関とも十分に相談・協議を行い、協働していく必要がある。

このように、「アウトリーチ」は、当事者の法的ニーズ・問題にアクセスするだけではなく、当事者の法的問題を含んだ生活課題全般の解決を視野に入れながら実施していかなければならないものである。

(3) ソーシャルワークの一環としての「アウトリーチ」

「ソーシャルワーク」とは、社会福祉援助の実践や方法の全体をいい、福祉関係の行政機関やサービス提供事業者が日々行っている活動の多くが「ソーシャルワーク」に当たる。例えば、生活上の困難を抱えている当事者に対して、援助者が、様々な社会福祉サービスなどを活用し、当該当事者の主体的な生活を実現していく活動などがこれに当たる。

先に述べたとおり、弁護士が「アウトリーチ」をするに際しても、当事者の抱えている生活上の課題・問題がどのようなものであるのかを十分に把握し、当事者の生活の中で、法的問題がどのような位置を占めるものなのかを吟味した上で、適時・適切に法的問題解決を図っていく必要があるが、これは、ソーシャルワークの一環としての位置づけになるものといえる。

しかしながら、現在、弁護士がソーシャルワークに当たる活動を行っても報酬等が得られることは多くない。そのため、弁護士のソーシャルワーク的な活動を広げていくためには、民事法律扶助制度や社会保険制度の中で「司法ソーシャルワーク加算」などの報酬体系を新たに創設し、弁護士の間においても、ソーシャルワーク的な活動が広がっていくように制度構築をしていく必要もある。また、地方自治体などにおいて独自の予算付けを行い、弁護士のソーシャルワーク的活動に対して報酬を付与できるようにする取組みも推進していくべきである。また、司法ソーシャルワークを推進している法テラスとも協働を図り、法テラス内部で司法ソーシャルワーク活動に取り組む常勤弁護士を育成していくなどの方策もとっていくべきである。

4　これまでの法律相談センターと今後のあり方

(1) 司法アクセスの確保と法律相談事業

ア　法律相談事業の目的

東弁は、これまで、市民の弁護士に対するアクセス障害を解消する目的で、法律相談センターを設置し、法律相談事業を運営してきた。なお、近時では、法律相談センターの存在意義として、このアクセス障害の解消に加えて、若手会員に対する指導の場として機能していること、さらには、相談担当の結果として会員に対する業務提供の場となっている側面がある。

東弁が提供する法律相談サービスの内容としては、一般相談、クレサラ相談、家庭相談のほかに、消費者問題、医療問題、労働問題等があり、事案の特殊性・機動的対応等の要請から適宜特別相談を実施し、また、高齢者・障害者総合支援センター（オアシス）、民事介入暴力センター、子どもの人権救済センター、外国人人権救済センター等でも法律相談・事件斡旋を行っている。

イ　日弁連の司法アクセス拡充の動きとの関係

一方、日弁連においても、日弁連公設事務所・法律相談センター委員会を中心として、弁護士過疎地域における常設法律相談所の開設を推進し、市民の法的需要に応えるべく活動してきた。

日弁連の弁護士過疎・偏在対策にかかる活動は、東京都内の大部分の相談事業には直接的に当てはまるものではないが、市民が司法に容易にアクセスできる社会の実現を目指すもので、東弁の活動と目的を同じくする。日弁連の動向には絶えず注目し、積極的に協力していく必要がある。

(2) 相談件数の激減と収支の赤字化

ア　最近の相談件数と収支の状況

東弁単独及び東京三会合同の法律相談事業で行われる法律相談の件数は、2007（平成19）年度をピークとして大きく減少してきた。法律相談事業会計が特別会計化された2008（平成20）年度から2015（平成27）年度までの東弁及び東京三会の法律相談センターにおける東弁会員による相談件数（多摩支部運営の八王子、立川、町田は除く）は2008（平成20）年に約2万1000件であったものが、2014（平成26）年度には約1万1,000件と約半数となり、近時は下げ止まりの傾向はあるものの、年間約1万2,000件で推移している。

法律相談件数減少の原因としては、過払金返還請求を含む債務整理事件が減少したことの他に、弁護士数が大幅に増加したこと、インターネット等の手段による弁護士の業務広告が飛躍的に普及したことなどによって弁護士に対するアクセスが相当程度改善されたこと、インターネット検索で相当程度に高度な法的知識を容易に得ることができるようになったことなどが考えられる。

法律相談の件数が大きく減少した結果、法律相談事業の収入源である法律相談料と負担金（納付金）が減少し、法律相談センター事業に関する東弁の収支は、2010（平成22）年度から赤字となり、2013（平成25）年度は法律相談会計全体で約5,400万円、法律相談センター事業では約6,200万円の赤字、2014（平成26）年度は全体で約5,900万円、センター事業では約7,000万円の赤字を生じさせることとなった。なお、2015（平成27）年度には、負担金割合の引上効果や未納負担金の督促強化に加え、法律相談会計の繰り入れ内容の変更などによって、法律相談会計としては約770万円の

黒字となっている。

もちろん、弁護士に対するアクセス障害の解消・緩和や、受任機会・OJT機会の提供といった法律相談事業の目的と機能に鑑みれば、多少の収支赤字となることはやむを得ないが、多額の赤字の存在は、東弁の財政を悪化させるだけでなく、東弁の他の事業の実施に悪影響を及ぼしかねないことから、今後も大幅な赤字が生じないようにする必要がある。

イ　法律相談事業改革PTの設置と答申

上記の状況を踏まえ、東弁では、2014（平成26）年11月の臨時総会において、法律相談事業の改革に関する基本方針を定め、これに基づいて法律相談事業改革PTが設置され、法律相談事業の適正な運営を図るための改善策を答申することとされた。

同PTでは、法律相談事業の社会的意義・存在価値の観点からは必ずしも黒字事業であり続けなければならないものではないが、現在の赤字額はあまりに多額であり、法律相談事業の意義や価値とのバランス上許容されうる赤字幅に抑えることが必要であるとの観点に立って、全ての法律相談センター及び実施されている法律相談の実情を調査し、今後採りうる支出の削減策及び収入の増加策並びに個別のセンターにおける問題点について議論が深められ、2015（平成27）年12月に法律相談事業の改善策に関する答申書が提出された。

ウ　財政改革実現WG

東弁では、財政状況の悪化を受けて、2019（令和元）年3月に財政改革実現ワーキンググループが立ち上げられ、その中に法律相談チームが設置されて、法律相談事業の収支改善と今後の法律相談事業の在り方の検討がされているところである。この検討状況も踏まえつつ、今後の法律相談センターについては、以下に述べるような具体的な相談件数・収入増加策及び支出軽減策が速やかに実行されなければならない。

(3) 今後の法律相談センターの在り方

ア　相談件数・収入増加策の実行

(ア) 相談料の減額ないし無料化

30分5,000円の相談料を減額ないし無料化すると、その結果として相談件数が大きく増加することが見込まれ、負担金も含めた収入全体の増加に結びつく可能性がある。全面無料化を実現した札幌弁護士会や、30分5,000円から2,000円への減額を実施した千葉県弁護士会では、いずれも相談件数が2倍から3倍程度まで増加したとの報告がある。他方で、相談業務の対価を否定することの理念的な疑念に加え、相談料収入の減少を補うだけの事件受任が確保できるのか、弁護士会での相談以外の相談業務への無料圧力になるのではないかなどの疑問も提起されている。東弁においては、2016（平成28）年1月から錦糸町法律相談センターを縮小移転し、東弁単独運営のセンターとした上で試験的に相談料を30分2,000円に減額しており、相談件数も現在のところ縮小移転前との対比で約2.5倍となっている。また、2015（平成27）年4月以降新宿センター・蒲田センターにおいて労働相談の無料化を期間限定で行っていたところ、現時点において相談件数がほぼ倍増していたため、2018（平成30）年6月からは労働者側の相談については無料化を本格実施した。しかし、他方で、いずれも収支全体としては改善したとは言い難い状態である。この実績も踏まえて相談料減額の効果を検証し、相談料の無料化の可否も含めて検討されるべきである。

(イ) 相談申込チャネルの拡充

①　ネット予約

2015（平成27）年4月から東京三会共同運営型法律相談センターについてインターネット上での予約受付が開始され、10月からは東弁単独運営型センターでもネット予約が始まった。その予約率（予約件数全体のうちネット予約の件数が占める割合）は、当初は5%台であったものが徐々に増加し、近時は10%を超えるようになっている。相談申込者の利便性や人件費削減の観点からも、ネット予約の広報に更に注力すべきである。

②　電話相談

蒲田センターでは、開設当初より従来のテレフォンガイド（各種相談窓口への振り分け）から一歩踏み込んだ電話ガイド（実質的な電話相談）を実施しているが、その件数は年間1万件を超える状況にある。また、自治体等の外部機関・団体からも電話相談に関する問い合わせがある。そこで、2015（平成27）年12月から、北千住センターにて本格的に電話相談（弁護士PHONE）を実施しており、相談件数は月間1,500件を超える状況である。

他方で、電話相談には雑多かつ対応に苦慮する相談も多いことから相談担当者の負担は大きい上、受任率も極めて低率に止まっている。相談担当者には当初日

当が支給されず、現在では支給されるようになったものの、面接相談等との対比でも低額である。加えて、電話相談に対するクレームも少なくない状態であり、弁護士会の広報という意味でも功罪相半ばする状態である。

以上の状況を踏まえ、蒲田センターの場所の移転に伴い従前蒲田センターで行っていた電話相談を霞ヶ関センターに移転するとともに、弁護士PHONEについては2019年12月末を以って廃止することとなった。電話相談の継続の可否については、継続する場合の相談担当者への更なる支援も含めてなお検討の必要がある。

③　外部機関・団体等との連携

2015（平成27）年度に実施された新宿区歌舞伎町でのぼったくり撲滅への協力により、警視庁との信頼関係が構築され、今後、警察に寄せられる相当数の相談を上記電話相談に誘導してもらうよう各警察署にチラシを備え置かれるようになった。また、自治体との連携拡大も重要な課題であるが、これも電話相談の拡充により進展をみる可能性がある。そのほかに、ショッピングモール等との連携による店舗内相談や、各種業界団体・協会等との連携も模索しており、現在いくつかのイオンショッピングモールや郵便局で法律相談を実施している。

(ウ)　法律相談担当者の質の確保

近時の弁護士数の飛躍的増加に伴い、法律相談センターの相談担当の大部分を若手弁護士が担う状況となり、相談者からの苦情も増えていて相談担当者の質の確保が急務となっている。公平性の原則に配慮しつつ、次のような取り組みの実施を検討する必要があろう。

①　研修の充実・義務化

研修対象分野を拡充するとともに、法律知識だけでなくカウンセリング能力の向上等を養成する研修も行う。また、義務研修の対象を拡大する。

②　分野別及び専門相談の拡充

専門的分野の相談対応の拡充だけでなく、現在、一般相談の対象とされている分野（離婚問題など）についても精通した弁護士による対応を実施する。また、専門認定制度の創設も検討する必要があろう。

③　若手弁護士と経験豊富な弁護士との共同相談・受任体制の構築

相談担当者には一定の経験年数を資格要件としつつ、若手弁護士との共同相談・受任体制を取ることで、若手弁護士に相談及び受任の機会提供を図ることが考えられる。

蒲田センターにおいては開設当初より若手弁護士の相談立会い及び共同受任の機会が付与される体制となっている（そのため、相談担当者には5年以上の弁護士経験が要件となっている）が、2016（平成28）年度からは若手弁護士支援のため、錦糸町センター及び蒲田センターにおいて、若手弁護士と一定の経験のある弁護士の共同相談・受任体制が試行されており、2017（平成29）年度も継続して試行された。また、東弁の若手会員総合支援センターでは、2018（平成30）年4月には蒲田センター及び北千住センターの相談の一部において若手弁護士と一定の経験のある弁護士の共同相談の制度を実施している。

(エ)　負担金

2015（平成27）年4月から、100万円未満の弁護士報酬について負担金割合を当面の間10％から15％に増加させた。将来的には、さらに負担金割合を上げることも検討の対象となり得るが、相談担当者の負担とのバランスを考慮することが肝要である。また、公設事務所所属の会員や多摩支部所管のセンターにおける納付金割合が原則よりも低率となっており（ボリュームゾーンの受任事件の割合で原則との対比で前者が半分、後者も3分の2）、公設事務所併設のセンターや多摩支部所管のセンターの赤字が他のセンターよりかなり大きいことからしても、会員間の公平という観点からしても、これらの納付金割合の引き上げを早急に検討すべきである。

(オ)　戦略的広報

従前、各法律相談センターでは、リーフレットの作成、区の広報誌への掲載、駅広告など実施してきたが、費用対効果の測定と検証が十分とはいえなかった。そこで、2015（平成27）年度、東弁は、専門業者（電通）に対して実態調査から戦略的広報手段の提案までを依頼した。この結果を参考に、法律相談事業について、有効な広報を検討すべきである。

イ　支出軽減策の実行

(ア)　賃料等

各法律相談センターにおける近時の充足率（相談予定コマ数に対する相談実施コマ数の割合）が各センター50％に満たず、相談室が空室になっている状況にあり、過大な規模になってしまっているといわざるをえ

ない。そこで、各法律相談センターの存在意義や特性を考慮した上で、縮小移転や廃止、又は空室の有効利用が検討されなければならない。

かかる状況を受けて新宿センター及び蒲田センターについては、2019（令和元）年11月に蒲田法律相談センターが、2020（令和2）年2月に新宿法律相談センターが縮小移転した。公設事務所併設の池袋法鵜率相談センター及び北千住法律相談センターについても、現在、池袋法律相談センターは縮小移転、北千住法律相談センターについては廃止の方向で検討が進められている。

残る赤字額の大きい多摩支部所管のセンターについても、縮小移転や廃止を具体的かつ速やかに検討すべきである。

㈠　日当の減額ないし廃止

東弁では2013（平成25）年4月から法律相談センターにおける大半の相談の相談担当者への日当を午前4,000円、午後6,000円に減額した。また、蒲田センター及び錦糸町センターでは時限措置ではあるが日当が支給されていない。他方、一部の特別相談については、日当が減額されず午前8,000円、午後12,000円が維持されているものがある。従前の日当額を維持している一部の特別相談や多摩支部所管のセンターについても、会員間の公平の見地からも減額を含めて検討すべきである。

他方で、日当の減額・廃止は相談担当者に負担を強いるものであり、更なる減額や廃止については慎重な検討が必要である。

ウ　弁護士紹介制度

東弁は2007（平成19）年4月から弁護士紹介センターを立ち上げ、従前からの外部団体主催の法律相談への弁護士派遣や顧問弁護士紹介に加えて、事業者や公共団体等向けの紹介制度（特定部門紹介制度）と専門性の高い特定の分野について知識と経験のある弁護士を紹介する制度（特定分野紹介制度）を設けた。

しかし、特定部門・分野に限った弁護士紹介制度は市民に認知度が低く、市民の弁護士紹介のニーズとも必ずしも一致しているとは言えず、年間を通してまったく申込みがない部門・分野が多数存在した。両紹介制度全体における申込件数は2013（平成25）年度で47件、2014（平成26）年度で24件（試行的に実施された一般相談分野における紹介件数を除く。）しかない状況であった（なお、弁護士紹介センターの中小企業部門が2014〔平成26〕年度に設立された中小企業法律支援センターに、弁護士紹介センターが運営していた権利保護保険に対応するリーガル・アクセス・センター〔LAC〕が2016〔平成28〕年度に設立されたリーガル・アクセス・センター運営委員会に移管された。）。

このような状況を踏まえて、2018（平成30）年4月から従前の特定部門・分野の区別を廃止し、弁護士紹介センターは非事業者に対する弁護士紹介のみを取り扱うこととする（事業者の弁護士紹介は中小企業支援センターで取り扱う）とともに、紹介対象分野も一般民事事件など従前取り扱っていなかったものに拡充することとした。

現時点で従前より多数の紹介依頼がある状況ではあるが、今後、より広報に努めるとともに、紹介依頼内容の検討などを行う必要がある。

このような状況及び法律相談センターの外部相談のコストを考えれば、弁護士紹介制度により重点を置いた体制構築を検討すべきである。

第8　弁護士の国際化の課題

1　国際化に関する現代的課題

(1) はじめに―国際化への基本的対応

従来、弁護士業務の国際化は国内の業務とかけ離れ、主に渉外弁護士の世界の問題であると認識されていた。しかし、今、世界では、外国の弁護士に対する市場の開放、隣接業種との提携の推進など弁護士業務の「自由化」の議論が盛んになされている。また、広告制限・弁護士報酬規制などの弁護士会の内部規則を撤廃し、法律サービス市場に競争原理を導入するべきであるという主張もされている。WTOのGATS交渉では、専門職のライセンス及び資格の自由化について討議され、同様の議論が米国やEUとの二国間交渉のなかでもされてきた。さらに、金融商品取引法や独占禁止法などの分野では「法制度の急激な世界標準化」の流れも感

じることができる。

こうした弁護士職に関連する世界における動きは、司法改革の議論の中で、そのまま我が国に影響を与えている。

2001（平成13）年6月12日に発表された司法制度改革審議会意見書でも、我が国の法曹も、弁護士が国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務体制の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化への要請への配慮等により、国際化への対応を強化すべきであり、また日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、特定共同事業の要件緩和等を行うべきであると述べられている。こうした意見は大いに傾聴するに値するもので、弁護士は臆することなく国際化に乗り出すべきである。他方で、グローバルスタンダードが特定の強国のスタンダードとならないように慎重に見極めるべきであり、我が国独自の文化や社会制度にも配慮したバランスのとれた国際化を目指すことが望まれる。

他方、弁護士の「コアバリュー（根源的価値）と直接相克する制度の導入」も実施されている。依頼者の秘密保持義務に関わるマネー・ローンダリング規制がその典型であり、現在の法律では弁護士に疑わしい取引の報告義務を課されてはいないが、2019（令和元）年秋にFATF（金融活動作業部会）の審査が我が国で実施され、弁護士の活動も審査されており、今後の動向を注視する必要がある。さらに、英国では弁護士への苦情の増大を背景に「弁護士団体の自治への警鐘」となるようなクレメンティ報告が政府に提出され、2007（平成19）年には弁護士に対する苦情処理などの機能を弁護士会から独立の機関に移す法律サービス法が成立し、弁護士の懲戒権を弁護士会から独立したリーガル・サービシーズ・ボード（LSB）に帰属させた。この傾向は、英米法系の国において特に影響を与えている。

こうした世界及び国内の動きを、間近に感じるときに、私たちが取り組むべきいくつかの課題が見えてくる。

第1に、弁護士業務の国際化に迅速に対応することである。国際社会において弁護士業務の自由化をめぐる流れは、WTO体制の下で急速に進展している。自由化の行き着くところ、相手国で与えられた資格を自動的に自国でも有効なものとして認めるという「相互承認」の原則がとられ、外国で得た弁護士資格を我が国において自動的に認めなければならないという事態になる可能性さえある。現在、WTO交渉はとん挫しているが、交渉が進展することになれば、我が国の弁護士制度・業務に大きな変革を迫ってくることが予測される。他方で、法律サービスはFTA等の二国間の貿易交渉の中でも取り上げられ、FTA交渉で後れをとっている我が国において、法律サービスの面でも却って国際競争力を減殺されてきつつある。我々はこのような問題に関し弁護士会全体として危機意識を持ち、情報を共有化する必要がある。日弁連では2011（平成23）年に中小企業海外展開ワーキンググループを立ち上げて海外に進出する中小企業に会員が助言する制度を立ち上げ活発に活動している。また、こうした状況の中で、政府が設置した法曹養成制度改革連絡協議会において、法曹養成の出口戦略（将来法曹が活躍する分野の拡大）が検討され、その議論の中で、国際法務に係る日本企業支援等に関する関係省庁等連絡会議も実施されている。

第2に、弁護士の多様な国際活動の支援を強化することである。外務省などへの任期付公務員制度の推進、国際機関への就職の斡旋、法整備支援に関わる弁護士の育成などがかなりの程度進展してきたが、さらに充実させていくことが必要である。特に国際機関への弁護士の輩出は世界における日本の弁護士の認知度を高めることとなることから、さらに取組みを強化すべきである。世界の国々には、未だ法の支配（Rule of Law）が十分機能していない国や貧困問題から司法へのアクセスの実現にほど遠い国も多い。このような中で、日本の弁護士が積極的に国際協力や支援活動に参加し、現場でこれらの実現に貢献することが望まれる。

第3に、弁護士が法の支配に奉仕するプロフェッションとしての存在であることを再確認することである。社会の隅々まで弁護士のサービスが行き渡り、司法へのアクセスが容易になることを実現するために、さらに努力する必要がある。特に、海外ではAI等の技術の進歩による法律サービスの非弁護士による提供が問題となっているが、必ずしもそれを否定しているわけではない。社会への迅速かつ低廉な法律サービスの提供に対して肯定的な意見が多いからである。しかし、それが企業の利益追求の可能性等の負の側面があることも確かであり、弁護士の担うべきプロフェッション

としての部分を明確にすることが必須となる。

第4に、情報の収集と効果のある施策を実行するために、外務省・法務省等とも連絡を密にし、弁護士の独自性を保持しつつ適正な自由化を図る努力を展開し、米国法曹協会（ABA）、欧州弁護士会評議会（CCBE）、国際法曹協会（IBA）、ローエイシア等の海外の法曹団体とも協力をはかっていくべきである。

以下、関連する具体的な問題について述べる。

(2) 国際化による弁護士制度・業務への影響

ここでは、国際化のもたらす弁護士制度・業務への影響に関する問題点として、①世界貿易機構（WTO）等における自由職業サービスの国際的規制緩和の問題、②主に巨大国際会計事務所との提携を問題点とする異業種間共同事業（Multidisciplinary Practice、いわゆるMDP）の問題、及び③新事業体（Alternative Business Structure、いわゆるABS）の問題を取り上げて論じる。

ア　WTO等における国際的規制緩和

国境を越えたサービス業へのニーズが著しく増加したことから、1986（昭和61）年に始まったGATTウルグアイ・ラウンドでは、従来の関税等の物の取引に関する障壁の撤廃にとどまらず、弁護士業務を含むサービス関連業も自由化交渉の対象に追加し、サービス貿易を国際的な共通ルールで規律するための条約として、GATS（サービス貿易に関する一般協定）が1995（平成7）年1月に発効した。我が国が同年に外弁法を改正して強制的相互主義を任意的相互主義に改めたのは、最恵国待遇を基本とするGATSの原則に合致させるためであった。

サービス貿易を含む貿易を律する法的な拘束力を持つ新たな国際機関である世界貿易機構（WTO）の下で、弁護士業務はGATSに組み込まれ、その自由化交渉はGATSを枠組みとして進められることになった。GATSは多国間条約であるので、WTO加盟国はGATSの改正など新たな協定が締結された場合にはその内容と異なる法令（例えば弁護士法や外弁法など）を改正すべき国際的な義務を負うことになる。このように、WTO体制は、従前のGATT体制と比してその法的重みを著しく増しているといわなければならない。WTOの現在のラウンドは、2001（平成13）年11月にドーハで開催された閣僚会議で開始が宣言されたドーハ・ラウンドと呼ばれているが、そのドーハ・ラウンドではサービス貿易一般協定（GATS）によるリーガルサービス貿易を含むサービス貿易のいっそうの自由化を求めて、現在も交渉が続いている。

WTOの自由職業サービス作業部会（WPPS）は、国際化が最も容易な会計サービスの分野から着手し、1997（平成9）年5月に「会計分野の相互承認協定又は取決めの指針」（資格の相互承認ガイドライン）を、1998（平成10）年には、「会計分野の国内規制に関する法律（多角的規律）」を採択した。この規律は現時点では法的拘束力はないが、新ラウンドの終結までに、自由職業サービス全般の規律とともにGATSの一部として法的拘束力のあるものにすることが合意されている。1999（平成11）年4月に開催されたWTOのサービス貿易理事会は、自由職業サービス全体の規律作成作業を急ぐため、自由職業サービス部会を発展的に解消し、新たに「国内規制作業部会（WPDR）」を設置した。同作業部会はサービス全体に関わる資格要件・手続、免許要件・手続、技術上の基準の規律などを作成する任務が与えられている。したがって、ドーハ・ラウンド終了後WTOサービス貿易交渉は停滞しているが、その動向は注視する必要がある。

イ　MDP－巨大国際会計事務所の法律業務への進出

巨大国際会計事務所が本来の会計監査や税務監査からコンサルティングへと範囲を広げ、MDPを通じて、法律サービスの分野に進出し、各国弁護士会にとって大きな脅威となっている。我が国では、弁理士、税理士、司法書士などの隣接業種との異業種提携の動きが見られるが、国際的には巨大国際会計事務所がその組織力・資金力・政治力・ネットワークなどを駆使して次々と弁護士事務所を買収しその傘下におさめ、MDPを通じて法律業務を行うという現象が起きた。

MDPの問題点は、①弁護士倫理上、弁護士は独立であるべきであるが、大資本を背景とした巨大国際会計事務所との共同化によりこの独立性が損なわれるおそれがあること、②会計事務所は、透明性の確保から一定の依頼者の業務について開示することを前提とした業務を行うのに対し、弁護士は依頼者の秘密を厳格に守らなければならない義務を負っていること、③会計事務所の利益相反基準が弁護士のそれより緩やかであり両者はなじまないこと等があげられており、いずれも重要な論点である。また、巨大国際会計事務所が法曹の市場に参入した場合、急激に多くの弁護士を雇

用することが予想され、そうした弁護士の雇用市場への影響も懸念されるところである。

以上の問題を解決しない限り、MDPを認めることは原則としてできないと考える。ただし、実際に税理士、弁理士及び司法書士との事業の共同化を様々な形で行っている弁護士事務所があり、こうした現象には、その認められる範囲を限定するなどの処置が必要である。

もっとも、エンロンなどの一連の会計事務所の不祥事事件が起きて以降、MDPに対する規制緩和の動きは下火になっているものの、会計事務所と連携し、そのブランドを使用した法律事務所も開設されており、その活動を注視する必要がある。

ウ　ABS

ABSは、法律サービスについて他の事業体の資本参加（所有）を認めようとするものである。英国の法律サービス法は非法律家が法律事務所の25%までの所有を認め、2011（平成23）年後半には完全な所有の自由も認めようとしている。例えば、スーパーマーケットが法律事務所を所有して、各店舗で法律相談をすることが議論されている（テスコというスーパーマーケットが設置している）。このような法律事務所の所有の自由化は、オーストラリアでも解禁されている。

これに対して欧州の弁護士会（CCBE）は、弁護士の独立や守秘義務・利益相反などの点から否定的な見解を発表しているが、そうした点については所有者の利益に優先するという制度を保障することで対応できるとする意見もある。法律事務所の所有の自由化の問題は、実際の事業を共同化するMDPと並んで、世界の弁護士会が考えなければならない問題である。

(3) 日弁連の対応

日弁連では、弁護士の国際化の問題は主に外国弁護士及び国際法律業務委員会を中心に議論されているが、2011（平成23）年度には、国際パートナーシップ（International Partnership）の是非を主に議論する国際法律業務の発展及び在り方に関する検討WGが設置されて弁護士が外国の法律事務所のパートナーになることができるか、外国の弁護士が日本の法律事務所のパートナーになることができるか、という論点を議論するとともに、これからの国際法律業務の在り方について議論を重ねている。さらに、日弁連では、2015（平成27）年に法律サービス展開本部（本部長は日弁連会長）を設置し、その中に国際業務推進センターを設けて弁護士の国際業務の推進を図っている。同センターは、日弁連内外の組織と連携して、各活動を行っている。例えば、外国人ローヤリングネットワークと共同してフィリピンにおける離婚、子供の認知活動に取り組んでいる他、国際公務キャリアサポート部会では、国際機関に弁護士を輩出するために、そのためのメーリングリストの開設やアドバイザリー制度の設置や国際業務に関する連続講座を開設するなどの活動を行なっている。また、中小企業海外展開ワーキンググループの活動は全国規模におよび、多くの弁護士が参加するようになった。今後の展開が期待される。

日弁連では、2016（平成28）年に国際戦略会議を設けて、組織横断的な議論を展開し、同年2月18日には「国際戦略（ミッションステートメント）」が策定された。さらに、2018（平成30）年から同会議において「国際戦略グランドデザイン」の策定が実施されて、2019（令和元）年7月18日に2019（令和元）年度版として発表された。また、同年6月の定期総会において「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上を更に積極的に推進する宣言」が採択され、外国人関連案件に対する法的サービスの拡充、ビジネスと人権に関する取組みの推進、中小企業の国際業務支援の促進、国際仲裁・調停の振興、国際法務人材の育成などが宣言された。これは日弁連が国際活動について採択した初めての宣言である。

また、2018（平成30）年に設立された一般社団法人国際紛争解決センター（JIDRC）が2020（令和2）年3月に東京施設を開所し、国際仲裁を含む国際的な紛争解決の基盤となることが期待されている。2020（令和2）年は、新型コロナウィルスの世界での蔓延で海外との行き来ができなくなり、多くの国際会議が中止又は延期となった。しかし、他方でウェブ会議システムの急激な普及による海外との交信は格段にスムーズになり、弁護士の国際業務を拡大させる好機ともとらえるべきである。

2　外国弁護士の国内業務問題

(1) 外弁法改正の経緯

我が国では、法律事務は弁護士にのみに許容され、外国弁護士を含めて非弁護士による法律事務の取扱いは一切禁止されていたが、1986（昭和61年）に「外国

弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法」（以下「外弁法」）が制定され、一定の要件を満たすことで法務大臣の承認を得て、弁護士会への登録を認められた外国法事務弁護士（以下「外弁」）については、その資格国の法など一定の法律事務を取り扱うことが認められた。以来、外弁法には数々の改正が重ねられ、1994（平成6）年改正では、承認要件の職務経験年数に日本国内での労務提供年数を算入することが初めて認められ、併せて弁護士との一定限度での共同事業を可能とする「特定共同事業」制度が新設され、海外の所属事業体の名称を外弁事務所の名称として使用することも認められた。次いで1996（平成8）年改正では、日本を仲裁地とし外国人又は外国法人を当事者とする仲裁事件（国際仲裁事件）について、日本国外で当該事件の代理業務を受任した外国弁護士が外弁登録なくとも日本国内で代理業務を行うことが認められた。さらに1998（平成10）年改正では、職務経験要件が3年（そのうち日本国内での労務提供を1年まで算入可能）に短縮され、原資格国以外の外国での職務経験についても一定の条件下での算入が認められるとともに、資格を有しない外国の法についても当該国の弁護士資格者から書面の助言を受ければ取り扱うことが許容された。2003（平成15）年改正では、弁護士との完全一体型の「外国法共同事業」が許容され、外弁による弁護士雇用についても解禁される反面、外国法共同事業事務所における外弁の資格範囲外業務の禁止、雇用者外弁から被雇用者弁護士への不当関与の禁止が明示された。最後に2014（平成26）年改正では、外弁事務所の法人化が認められ、従たる事務所を設置することが可能となった。

以上の改正により、現在では我が国の外国弁護士制度は世界でもっとも開かれた制度のひとつと評価されるに至っている。

実際にも、当初懸念された外弁の激増や海外大手事務所の大規模進出といった事態は起こらず、2020（令和2）年10月1日現在、日弁連に登録している外国法事務弁護士の数は2019年比で7名増の441名、外国法事務弁護士法人の数は8法人となっている。東京等の大都市圏では、大規模事務所（100名超）のみならず中堅法律事務所（50～100名）及び小規模事務所でも外弁の雇用または外国法共同事業としての経営参画の例が増えている。

(2) 近時の動向

ア　外弁規制緩和の実現

今日では、国内市場の成熟化を反映して大企業のみならず中小企業でも海外展開が活発化し、さらにインバウンド訪日客の全国的拡大、日本人の国際結婚、海外移住、外国人長期就労者の増加に伴う渉外的な取引紛争、家事相続事案、刑事事件や入管事件の激増など、日本経済と日本社会全体の国際化を反映した法律業務の国際化が著しく進展している。大企業向けの渉外法律事務所のみならず、中小を含めた広範な企業や政府自治体における組織内国際法務と、渉外家事相続・外国人権利保護など個人向け国際法務の分野において、国際法務人材へのニーズが全国的に広がりをみせている。他方で、インターネットを利用した国際間の情報共有の拡充、IT技術や通信サービスの進化、LCC等の国際航空運賃の低廉化などにより、本拠地を離れ国境を超えての法律業務形態も普及しつつある。

かかる環境変化を踏まえ、国際的法律業務の対応力強化を図る視点から、日弁連と法務省は、2015（平成27）年から2016（平成28）年にかけて「外国法事務弁護士制度に係る検討会」を開催し、2017（平成29）年7月に、職務経験要件の緩和及び外国法共同事業事務所法人化の解禁に向けた報告書が取りまとめられた。また、同様の社会的背景から、2018（平成30）年3月には日弁連と法務省が中心となって「外国法事務弁護士による国際仲裁代理等に関する検討会」が設置され、外弁が代理しうる「国際仲裁事件」の範囲の拡大、国際商事調停事件への外国弁護士代理の許容などが提言された。

これを受けて、時々の政治情勢によりたびたび見送られたものの、2020年5月に改正外弁法が国会で可決成立し①職務経験3年要件を維持しつつ、日本国内の労務提供期間が2年まで算入可能となり、②外弁と弁護士との共同事務所の法人化（共同法人）が許容され、③外国弁護士が代理しうる「国際仲裁事件」の範囲が、外国居住者又は外国会社を当事者とする仲裁事件のみならず、外資系日本子会社（外国会社が株式の過半を保有する日本法人）を当事者とする場合、外国を仲裁地とする事案について日本国内で証人尋問等の審理を行う場合、さらに外国法を準拠法とする事案である場合にも拡大されることなり、さらに④国際商事調停についても国際仲裁事件と同様に外国弁護士による代理

が許容されることとなった。今後は、改正法による新たな外弁規制を適正に運用しつつ、外国法事務弁護士の人材層拡大と弁護士との共同事業化を推進すること、また、我が国の国際仲裁及び国際調停業務をより一層活性化することが、課題となる。

イ　ABS（非弁護士関与型法律事務所）の規制

ABSとは、Alternative Business Structureの略語であり、非弁護士が資本所有・経営管理にあたる法律事務所形態を言う。広義では、法律業務の遂行を支援する専門職（会計士、IT調査専門家、心裡カウンセラーなど）が弁護士とともに資本参加・経営参加する多種専門職事務所（Multi-Disciplinary Practice、MDP）を含むが、狭義では、法律事務の遂行に一切関与しない投資家や経営専門家などが純粋に投資対象、経営対象として所有・運営する法律事務所（投資型ABS）を指す。英国、豪州などでは株式上場して広く一般投資家に保有されている法律事務所すらある。

投資型ABSは、その構成上必然的に、弁護士が法律事務を独占し、非弁護士による法律事務への関与や収益参加を一切認めていない我が国の弁護士法と相入れないが、かかる非弁規制法理が海外の所属事業体にも域外適用されるかどうかは議論の余地があることから、外弁登録を通じた非弁規制の潜脱を防ぐために、2018（平成30）年4月、日弁連の外弁職務基本規定及び外国特別会員基本規程が改正され、投資型ABSに所属している外国弁護士の外弁登録はこれを一切認めないものとし、また、MDPについても、弁護士以外の専門職が過半数を支配しているときは、これに所属している外国弁護士の外弁登録を認めないものとされた。これを踏まえ、日弁連の外国弁護士及び国際法律業務に関する委員会において、登録済み外弁の所属事務所のABS性調査が実施され、あわせて法務省との協議を経て外弁の新規承認申請時に所属事務所のABS性を調査する手順が導入された。

今後はこれら手順の着実な実施によるABS規制の実効化が求められる。

(3) 今後の展望

巨大な資本力のある海外の弁護士事務所の無限定的な進出を許容すれば、弁護士自治など日本の弁護士制度の根幹を揺るがし、日本法に関わる法律業務の混乱を促進し、公益活動等の公共的役割を担う日本の弁護士の育成にも問題を生じかねず、ひいては日本の法文化への悪影響も懸念されるところである。かかる視点から、新たに許容される混合法人における一定の業務規制やABS所属外弁の登録禁止など、適正な外弁規制の維持は必須である。

他方で、前述した日本経済と日本社会全体の急速な国際化という潮流を踏まえると、大都市圏における大企業向けの国際渉外法務のみならず、全国各地における中小企業の国際業務支援、渉外家事相続、外国人弁護・人権保護、国際的被害救済、環境保全活動などの拡充を図るため、日本弁護士と外国弁護士との連携協働を促進し、我が国の国際的法律業務を拡充し、ひいては弁護士界全体の国際対応力を強化すること、また、外国の弁護士事務所のさらなる進出により日本の弁護士事務所の国際競争力と業務品質を強化し、弁護士業務の拡大・専門化の促進を図ることも将来に向けて避けられない課題であり、かかる視点からすると、適正な規制の下での外弁資格要件の緩和、混合法人の許容、外弁が代理しうる国際商事仲裁事件の範囲拡大という近時の動向は是認しうるものと考えられる。

今後は、日本法の業務には日本の法曹資格を持つ者だけが携わることができるという資格制度の基本を前提としつつ、秩序ある国際化のもとで、弁護士と外国法事務弁護士がともに手を取り合い、本当の意味で我が国の司法作用の向上のための国際化を考えなければならない。日弁連は、2014（平成26）年に法律サービス展開本部内に国際業務推進センターを置き、2015（平成27）年には会長直属の国際戦略会議を設置して、国際戦略のミッションステートメント及びグランドデザインを策定し、国際取引、家事、相続、民事、刑事、人権、公務など広範な国際業務を全国的に推進している。さらに2019年（令和元年）6月の日弁連総会では「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上をさらに積極的に推進する宣言」が採択された。東京弁護士会も長年にわたり、国際委員会と外国人の権利に関する委員会等を中心として、国際交流及び国際業務に取り組んでいる。

世界的な新型肺炎の感染拡大により人の物理的移動が制約されつつも、デジタル技術を通じたバーチャルな人々のつながりと企業の活動が国境を超えて拡大・深化を続けており、これに対する法的対処や権利保護のニーズも急増している現状を踏まえ、今後さらに積極的かつ組織的に、外国弁護士資格者の受け入れと弁

護士との協働機会の拡大を通じた法曹界の「内なる国際化」の推進に取り組むべきである。

3　国際司法支援

(1) はじめに

1990年代の後半から、発展途上国を中心とする外国への我が国のODAとして、基本法の起草や法律家の養成といった司法の根幹に対する援助活動が行われてきた。日本政府としても、2009（平成21）年4月1日付けで「法制度整備支援に関する基本方針」を策定した。

このような動きの中で、日弁連は、我が国の法律家が海外で国際司法支援に積極的に参加する組織と制度を設計し、1995（平成7）年から活発な活動を展開してきた。

そして、2009（平成21）年3月18日、「日本弁護士連合会による国際司法支援活動の基本方針」が日弁連理事会において決議された。

このように展開されてきた国際司法支援活動について、2017（平成29）年6月1日付けで自由民主党政務調査会から「司法外交の新基軸　5つの方針と8つの戦略」の最終提言が公開され、新たな成長戦略として「司法外交」展開することの重要性が指摘され、2018（平成30）年6月15日付け「経済財政運営と改革の基本方針2018」においても司法外交が言及されており、新たな展開を迎えている。

(2) 日弁連による国際司法支援の基本方針

ア　基本理念

日弁連は、その国際司法支援活動の基本理念として、日本国憲法の基本理念である基本的人権の保障と恒久平和主義及び法の支配の実現を旨とする。

イ　基本方針

日弁連の国際司法支援活動実施に当たっては、上記基本理念の実現を目的とし、政治的不偏性と中立性に留意するとともに、活動プロセスにおいて、市民の自立支援・カウンターパートとの協働・フォローアップ評価の実施・参加する会員の安全に特に留意することとしている。

ウ　目的

2013（平成25）年5月に法制度整備支援関係省庁（外務省、法務省、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む）において「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」が策定されている。かかる基本方針の中では「日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援」を行うことが目的に掲げられている。また、前述のとおり、国際司法支援活動の一部を司法外交として構成する見解も提言されている。

上記理念並びに日本企業の利益及び外交上の利益の関係についてどのように整理するかは、今日的課題と言えるが、日弁連の行う国際司法支援活動については、上記理念を第一に基本的人権の保障と恒久平和主義及び法の支配を実現することを目的とし、そのための活動を行うべきと解される。

(3) 日弁連及び弁護士の法整備支援活動の経緯と展開

ア　カンボジア王国

日弁連の国際司法支援活動において、カンボジア王国に関係する同活動が一番長い歴史を有している。また、その支援形態も、国際協力機構（JICA）のODAプロジェクトに参画するケース、日弁連独自にプロジェクトを提案して資金を得て実施するケースの2類型にわたる。また、その支援内容も、カンボジア王国の民法及び民事訴訟法の立法作業、裁判官、検察官、弁護士等の研修（トレーニング）、クメール語文献の資材供与等司法支援全般にわたる。したがって、カンボジア王国への国際司法支援活動は、日弁連にとって一つのモデルケースとなり得るものである。以下、具体的活動を簡潔に説明する。

(ア)　JICAプロジェクトへの参画・協力

日弁連では、1996（平成8）年から2000（平成12）年までJICAが主催するカンボジア法律家に対する本邦での研修に講師を派遣し、研修旅行を行う等の協力をしてきた。

また、JICAは、1999（平成11）年3月からJICAの重要政策中枢支援・法制度整備支援プロジェクトを開始し、同国の民法及び民事訴訟法の起草、立法化、普及並びに人材育成に協力している。日弁連では、同プロジェクトの国内支援委員会及び事務局に会員を派遣するとともに、カンボジア司法省及び弁護士会に対し、これまで10名以上の会員がJICA長期専門家として赴任している。

2018（平成30）年から、司法アクセスをテーマとし、アジア・アフリカの数カ国からの研修員に対して2週間の本邦研修を行うプロジェクトをJICAから受託し、

同年及び翌年と実施した。

(イ) 日弁連独自のプロジェクト―カンボジア王国弁護士会に対する協力活動　日弁連では、日弁連独自のNGOプロジェクトを企画・実施している。

2000（平成12）年度から始まったJICAの小規模パートナーシップ事業を申請し、その第1号として承認され、2001（平成13）年7月からプロジェクトが開始された。　さらに、2002（平成14）年9月から3年間の期間、JICAからの委託事業（開発パートナー事業）として「カンボジア王国弁護士会司法支援プロジェクト」を受託し、先の小規模パートナーシップ事業から引き続いてカンボジア王国弁護士会に対して支援を行なった。プロジェクトの上位目標は、「法の支配を担うカンボジア王国弁護士の養成」及び「法的サービスへのアクセスを向上させ法の支配を実現すること」とした。具体的な活動としては、①2002（平成14）年10月開講の弁護士養成校への技術支援、②同校で行われるリーガルクリニックへの技術援助、③現在の弁護士に対する継続教育支援、④女性弁護士の養成を通じたジェンダー問題に対する技術支援の4つを柱とした。同プロジェクトは、規模を縮小させながらも、2010（平成22）年6月まで、弁護士養成校支援を中心に継続した。

プロジェクト終了後も、日弁連は、その後も毎年弁護士養成校で、弁護士倫理、国際取引法などの講義を担当している。

2018（平成30）年になり、新たな取組として、法務省法務総合研究所国際協力部とも協同し、カンボジア弁護士を対象としたセミナーをカンボジアで行っている。日本政府の法整備支援により、同国の民法及び民訴法が起草・制定されたものの、その運用が十分になされていないとして、カンボジア弁護士会より支援要請がなされたためである。現在までに、相続、離婚、民事執行、民事保全、及び訴状の起案をテーマとして合計4回の現地セミナーを実施した。これらのセミナーはインターネットでライブ配信され、延べ人数で3,000人からアクセスがある等、一定の成果をあげている。

イ　ベトナム社会主義共和国

ベトナムの法制度整備に関するJICAの重要中枢技術支援活動でも、同プロジェクトの国内支援委員会に委員を派遣し、またJICA現地長期専門家としてこれまで合計9名の弁護士が勤務している。さらに、同国でのJICA主催のセミナー及び本邦での研修に、多くの弁護士が講師として参加してきた。

現在のベトナムでのJICAプロジェクトは、「2020年を目標とする法・司法改革支援プロジェクト」として行われており、起草能力の向上及び法運用・適用の基盤整備を目的に行われている。また、2009（平成21）年6月に、ベトナム弁護士連合会（日弁連に匹敵する地方の単位会を統一する国の弁護士会、略称VBF）が設立され、その代表を日本に招聘して研修・交流を行い、その後毎年同弁護士会から研修員が訪日し、日弁連で単位弁護士会の運営などの研修を受けている。日弁連はVBFと2013（平成25）年に友好協定を締結し、東弁も2017（平成29）年に友好協定を締結した。

ウ　ラオス

日弁連では、2000（平成12）年5月に同国に関する司法調査を実施した。その結果も踏まえて以下のような協力活動を実施している。

JICAの同国に対する国際司法支援プロジェクトに協力し、長期専門家としてこれまでに合計4名の会員が現地に派遣されている。また、法務総合研究所からの要請によるラオスなどの研修に講師を派遣してきたが、現地の弁護士数は近年増加しつつあるもののいまだに約200名である。日弁連は、今後の同国の弁護士育成に協力できる方途を模索し、2011（平成23）年9月に調査団を派遣し、2012（平成24）年から、2017（平成29）年まで、公益財団法人東芝国際交流財団の助成を受け、ラオス司法アクセス会議（2012〔平成24〕年9月）を開催したことを皮切りに、その後も毎年、司法アクセスの改善や弁護士養成制度の改善を目的に、現地セミナーや本邦研修などの活動を行った。

エ　モンゴル

モンゴルでは、JICAの弁護士会強化計画プロジェクトが4年間にわたり実施され、合計3名の会員がJICA長期専門家として、現地で勤務してきた。また、2007（平成19）年1月には同国で開催された国際人権条約セミナーに会員2名が講師として派遣された。2011（平成23）年から2015（平成27）年までは、調停をテーマに、JICAの本邦研修を日弁連が受託して実施し、同国での調停制度の導入に寄与した。さらに、2013（平成25）年からは、モンゴル弁護士会のメンバーに対する本邦研修（但し渡航費及び滞在にはモンゴル側が負担）をも毎年実施している。日弁連は、2017

（平成29）年11月、モンゴル弁護士会（任意団体）及びモンゴル法曹協会（法曹三者の強制加入団体）と友好協定を締結した。

オ　インドネシア

インドネシアでは、2007（平成19）年からJICAの和解調停強化支援プロジェクトに会員1名が赴任して、現地の最高裁判所などのカウンターパートと和解調停規則の作成及び調停人の育成プロジェクトを実施し、現在は終了している。

カ　中国

中国のプロジェクトは2008（平成20）年に開始された。中国の民事訴訟法及び仲裁制度の改善について協力するプロジェクトで、日弁連からは委員を派遣し、また現地にもJICA長期専門家として会員1名が赴任している。同専門家は、2019年、中国政府より、同国の経済や制度、文化の発展に貢献した外国人に贈られる「友誼賞」を授与された

キ　ネパール

内戦を経たネパールに対し、JICAプロジェクトとして2009（平成21）年から民法起草支援が実施されているが、2010（平成22）年より弁護士1名が、2013（平成25）年からは同2名が、2020（令和2）年10月現在は1名が、長期専門家として現地に赴任している。

ク　ミャンマー

ミャンマーでは、2011（平成23）年に新政府が発足して以来、改革が進められており、それに伴い法・司法セクターの改革も活発に行われている。現在、弁護士1名が長期専門家として現地に赴任している。

ケ　今後の展開

日弁連は、今後国際的な法曹団体や各国の法曹団体と国際司法支援の分野でも協力を拡大していくことを検討している。

日弁連は、International Bar Association（IBA）の団体会員として、これまで同団体の人権活動に幅広く参加してきた。2007（平成19）年には、紛争解決直後の国々に対する平和構築活動の一環としての国際司法支援活動を実施することを目的として、IBAが助力して設立されたInternational Legal Assistance Consortium（ILAC）の正式団体会員となり、2009（平成21）年3月には、国連民主主義基金からの助成資金により、イラクの弁護士に対する国際人権法・人道法のトレーニングプロジェクトをIBAと共に実施した。2017（平成29）年5月にはILACの年次総会が東京で開催され、紛争下にあるシリアの法曹に対する支援活動などが報告された。

(4) 日弁連による支援体制整備

日弁連では、上記のような活動の広がりに迅速に対応し、かつ有意で適任の人材を派遣できるように組織・人・資金面での基盤整備を行っている。また、アジア地域の弁護士会との交流を深め、国際司法支援の分野でも有効な協力活動を行う努力もしている。以下、詳述する。

ア　日弁連独自の支援プロジェクト

日弁連では2019（令和元）年に独自プロジェクトとして「平和で豊かな暮らしのために「法」をもっと身近に―正義へのアクセスを実現するための4か国の連携」をトヨタ財団の国際助成プログラムに応募し、採択されている。

本プロジェクトは、ベトナム、ラオス、カンボジアと日本との連携により、悩みを共有する者どうしが学びあいを通じて共通課題の解決を図る取組みであり、外部の知見や「受け手」の意見を積極的に取り込むという新たな枠組みで実施されるものであり、実施期間としては、2019（令和元）年11月から3年間を見込んでいる。

イ　国際交流委員会国際司法支援センター（ILCC）

国際交流委員会では、部会としての国際司法支援センターを設置し、国際司法支援に機動的に対応できる組織作りを行っている。同委員会は、国際的な事項について日弁連執行部を補佐している国際室とも緊密に連携し、日弁連全体でのプロジェクトを実施している。

ウ　日弁連国際司法支援活動弁護士登録制度

日弁連は、国際司法支援活動に参加する会員のプールとして、1999（平成11）年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」（登録制度）を設立した。日弁連は、数々の会員の派遣に対する要請に応え、より良い支援活動を実施するために、日弁連が情報の基地（ハブ）となって国際司法支援活動に参加する会員間の情報の交流・交換の機会を提供できるように登録制度を設立したのである。国際司法支援活動に関して、国際機関、諸外国等から会員の推薦の依頼があった場合は、登録された会員に対してその情報を提供して希望者を募るか日弁連が登録者の中から適当な人材を推薦することになる。今後は、同制度の登録会員を増やすと共に、

専門分野ごとの類型化などのより効率的なデータベース化を目指している。

エ　国際司法支援に関する研修会

日弁連では、若手会員が国際司法支援活動の分野に参加する導入として、「次世代の国際司法支援を担う弁護士養成研修」と題する連続研修講座を2012（平成24）年と2015（平成27）年に行った。また、2018（平成30）年1月31日から5月31日までの期間「次世代の国際交流・国際司法支援を担う弁護士養成研修」を全6回実施した。今後も、新たに参加する会員を増やすための研修等を予定している。

オ　国際協力活動基金

国際司法支援も活動資金がなければ充実した活動はできない。日弁連の活動は、会員からの会費によるのが原則であるが、国際司法支援活動については、先に述べたJICA開発パートナーシップ事業のように外部からの資金を利用できる場合がある。そのためには、事業の会計が一般会計とは切り離されて管理され、その処理が透明でなければならない。そこで、日弁連では、2001（平成13）年3月に「国際協力活動基金」を設置し、同基金のもとで国際司法支援活動資金が管理されている。

(5)　新型コロナウイルス感染症と国際司法支援

2020年に生じた新型コロナウイルス感染症は、国際司法支援にも少なくない影響を与えている。新型コロナウイルス感染症対策のために水際対策の強化として人の国際移動を制限した結果、通常は、相手国とを往来しフェイス・トゥー・フェイスで行う国際司法支援活動もこれまでと同様の方法での実行は困難となった。

しかし、新型コロナウイルス感染症により社会の分断化や弱者への負担が見える化したことにより、国際司法支援が解決対象としてきた課題もより明確化されたともいえる。

そういった課題の解決のためにも、今後は、新型コロナウイルス感染症下での国際司法支援の在り方を模索する必要があるものといえる。実際にも、前述のトヨタ財団プロジェクトでは、現地弁護士会との間で複数回のZoom会議を行いながら準備を進めており、例えばカンボジアでは本年秋以降、弁護士の役割について一般の大学生を対象にしたセミナーを行う予定となっている。また、前述の司法アクセスに関する研修は、各国の研修員と日本の講師をZoomで繋ぐオンライン形式で実施すべく準備しているところである。

4　国際民事紛争解決

(1) 国際民事紛争解決の基本構造（仲裁・調停と訴訟）

近年、経済活動のみならず市民生活のグローバル化に伴い、企業間及び個人間のいずれにおいても国際的な紛争が増加し、その対象領域も拡大している。そのような国際的紛争のうち、事業者間の商事紛争を解決する手段としては、国際商事仲裁の制度が発展充実し、国際商事調停も次第に認知されて今日に至っている。しかし、欧米各国及びアジア主要各国と比べると、我が国を仲裁地とする国際商事仲裁の件数は極めて少なく、国際商事調停についてもこれまでほとんど活用されていない。特に中小企業にとっては、費用や手続きの明確性の点でアクセスしやすい仲裁機関や調停機関のインフラが国内になければ、仲裁と調停を利用しようと思っても利用できない。さらには国際離婚、離縁、相続といった非商事的な民事紛争については、その解決に利用しうる国際的調停や仲裁の枠組みは未だその実現を見ていない。

そこで、後に述べる国際商事仲裁及び国際商事調停の基礎法令、手続規則、実施機関、物的設備、人的資源などのインフラを整備し、中小企業を含めた多種多様な事業者に広く利用しやすくするとともに、私人間における紛争解決の最後の砦としての裁判所を国際的民事紛争にも活用しうるよう、国内の民事訴訟手続の改善と、国境を超えた国際的紛争にも我が国の民事裁判手続を利用しやすくする制度の確立が、増大する一方の国際的民事紛争を的確円滑に解決するために不可欠である。

(2) 仲裁及び国際民事訴訟法の現状

仲裁に関しては、2003（平成15）年に国連国際商取引法委員会（UNCITRAL／アンシトラル）制定のモデル仲裁法を踏まえた「仲裁法」が制定されたが、2006（平成16）年にUNCITRALモデル法が改訂され、仲裁合意書面性要件の緩和、仲裁人による暫定措置及び保全措置への執行力付与など、様々な改善が図られており、欧米アジア諸国の仲裁法がこれを導入しているのに対して、我が国の仲裁法は未だこの改正を反映していない。また、実際の手続運営にあたる仲裁機関や調停機関についても根本的強化が図られず、日本企業の海外事業と国際取引における紛争件数が増加して

いるにもかかわらず国内での仲裁件数は低迷を続けている。

他方、国際民事訴訟に関しては、ハーグ国際私法会議において、裁判所の選択合意に関して2005（平成17）年に「管轄合意に関する条約」が採択され、2012（平成24）年4月1日施行の改正民事訴訟法において、国際民事訴訟管轄の規定が新設され、労働契約と消費者契約については特則が設けられた。さらに、2018（平成30）年4月には、人事訴訟法の改正により、国際的な人事訴訟及び家事事件についての訴訟管轄規定が新設された。しかし、送達手続や証拠調べについての国際民事訴訟手続についてはハーグ条約、一部の国との二国間条約等で個別に対応しており、法的安定性と予見可能性に乏しい実情が続いている。さらには新型肺炎流行に伴う社会的制約のなかで表面化した我が国訴訟制度のIT化の遅れが、特に当事者が海外にある国際紛争事案では証拠資料、証言録取、期日間事務連絡等の電子化のニーズが高いことから、国際紛争の民事訴訟における大きなハードルとして認識されるに至っている。

(3) 現在の動きと今後の課題

ア　国際商事仲裁及び国際商事調停

上述の課題を克服するため、国際商事仲裁・調停の分野では、日弁連が2017（平成29）年2月に策定した「日本における国際仲裁機能を強化することに関する意見書」に沿って、特にインフラの整備が急速に進みつつある。

まず、2018（平成30）年2月、国際商事仲裁の審理手続を行う物的設備として、日弁連と社団法人日本仲裁人協会の共同により「財団法人日本国際紛争解決センター」が設立され、同年5月には大阪の法務省合同庁舎内に、国際紛争解決センター大阪が開設され、2020（令和2）年3月には東京にも同様のセンターが開設された。

また、2018（平成30）年6月には、日本で随一の一般商事仲裁機関である「社団法人日本商事仲裁協会」が報告書を発表し、海外仲裁機関の誘致、国内仲裁機関の充実、啓蒙の強化、人材確保、インフラ整備など7つの具体的方策を提言するとともに、これを踏まえた協会自らの改革に着手し、新たな仲裁規則を策定公表している。

2018（平成30）年8月には、日弁連と法務省が共同で外国弁護士による国際仲裁代理規制の見直しの検討会を開催し、10月には報告書が公表され、外国弁護士が代理業務を行いうる「国際商事事件」の定義を拡大し、外国当事者の事案のみならず外資系日本子会社が当事者となっている事案や、外国を仲裁地とする事案において日本国内で証人尋問等の審理のみを行う場合を含めることが提言され、2020（令和2）年4月の外弁法改正によりこれが実現した。

さらに、2018（平成30）年11月には、日本仲裁人協会が同志社大学の協力を得て、同大学内に「京都国際調停センター」を開設し、審理室などの物的設備と事務職員などの人的資源を提供するとともに、調停人名簿の作成、専門研修の実施などの活動を開始した。

日弁連においても、こうした一連の動きに随時的確に対応しうるよう、これまで法律サービス展開改革本部内の国際業務推進センター内の組織であった国際商事仲裁ADR部会を独立のワーキンググループに格上げし、2019（令和元）年6月に日弁連総会で採択した「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上をさらに積極的に推進する宣言」では、他の主要課題と並んで国際仲裁及び国際調停を振興すべき旨とその理由が明記されている。

今後の課題としては、こうしたハードインフラ整備における大きな進展を踏まえ、我が国の国際商事仲裁及び調停の法令、設備、規則、人材などのソフトインフラ整備を着実に実行し、昨今の海外展開やインバウンド拡大によって国際的紛争にさらされがちな中小企業や個人事業者にとっても使い勝手のよい紛争解決手段とすることが求められる。特に仲裁法については、2006年UNCITRALモデル法を踏まえた改正が緊喫の課題であり、仲裁廷による暫定措置及び保全措置への執行力付与など実務的有益性のある措置の導入が求められる。さらに国際調停についても、調停による和解合意に国際的執行力を付与する「国際調停に関するシンガポール条約」が2019（令和元）年7月に国連総会で承認され、米国、中国、インド、シンガポール、韓国を含む46か国がこれに署名したことから、我が国でも早急な検討を進める必要がある。

他方で、2017（平成29）年12月には、最高裁において、仲裁人が公正独立性に疑いを生じさせる恐れのある事実の自主開示を怠り、これにより仲裁手続きに重大な違反を生じたとして、その仲裁人が関与した仲裁

判断の取消しを否定した高裁判決を破棄差し戻すという事案があった。仲裁法改正においては、仲裁制度への信頼を確保すべく、仲裁人の公正独立性担保の手段を充実させることも重要な課題となる。

イ　国際民事訴訟

国際民事訴訟に関しては、上述のとおりハーグ国際私法会議において、「民事及び商事に関する国際裁判管轄権並びに判決の承認及び執行に関する条約案」が検討・討議され、2005（平成17）年の外交会議で「管轄合意に関する条約」が採択され、その後、これら審議を参考として、国際民事裁判管轄に関する民事訴訟法改正が2012（平成24）年4月1日に施行され、2018（平成30）年4月には国際的な人事訴訟及び家事事件の訴訟管轄に関する人事訴訟法の改正が実施された。しかし、送達手続や証拠調べについてはハーグ私法会議での包括的条約合意が出来なかったこともあり、個別の条約や先例等に依拠するしかなく、法的安定性と予見可能性に乏しい実情が続いている。

今後は、さらに国際紛争の迅速的確な解決を実現するための制度的基盤として、国際送達、証拠調べ、外国判決執行の相互保障等の側面についても国際基準での立法化と国際共助の前進を図ることが求められる。また、我が国の裁判制度を外国人当事者や国際的争点を含む事案にも利用しやすくする観点から、既に導入が開始されている裁判の電子化を着実に実行するとともに、一定範囲での外国語証拠の和訳義務の緩和など、民事訴訟改革の枠組みにも国際化の観点から検討すべき課題がある。

(4) ハーグ条約（国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約）

近年、国際結婚の増加に伴い、外国における結婚生活の破綻により日本人親が他方親の同意を得ずに子どもを日本に連れ帰り、子の返還や子との面会を求めても拒否されるという問題が深刻化している。こうした国境を越えた不法な子の連れ去りについては、「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）が、子どもを連れ去り前の常居所地国に迅速に戻し、子の常居所地国の裁判所の決定に委ねるべきことや、そのための国家間の協力などについて定めている。

ハーグ条約には、合理的で有用な条約であるとの評価がある一方、条約の機械的・画一的運用により、他方親から子どもへの虐待やドメスティック・バイオレンスによる逃避的な帰国の場合に、子どもを常居所地国に返還することが子の利益に反することとなる可能性などの懸念が指摘され、日弁連内においても議論が分かれた。

そのため日弁連は、2011（平成23）年2月18日「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）の締結に際し、とるべき措置に関する意見書」を発表し、ハーグ条約が子どもの権利条約に定める「子どもの最善の利益」にかなうように適切に実施・運用されることを確保するために必要な事項を定めた国内担保法を制定することを提言した。

その後、2013（平成25）年4月1日にはハーグ条約の締結が国会で承認され、同年6月には同条約の実施を国内で担保するための「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」（以下「実施法」という。）が成立した。2014（平成26）年4月1日にはハーグ条約が発効し、実施法も施行となった。

実施法上、常居所地国の他方親の下に戻されると子どもが虐待を受けるおそれがあることを示す事実が認定されれば、我が国の裁判所が国内法の定める返還拒否事由に基づき適切な対処を取りうることとなり、併せて外務省の専門家による対応も行われる。また、外務省の専門家による当事者への援助が行われ、日本に住所を有していない外国人も民事法律扶助の利用が可能とされている。この援助の一環として、日弁連では、実施法の施行と同時に2014年（平成26年）4月1日から、外務省を通じた弁護士紹介を開始しており、現在での国内全ての弁護士会において紹介対応を可能としている。また、弁護士費用の他、高額になりかねない通訳人費用についても、民事法律扶助制度の利用が可能となっている。

他方で、弁護士会としては、ハーグ条約締結後の体制整備として、ハーグ条約の事案を適切に扱うことのできる弁護士の研修・養成に力を注ぐことが求められる。とくに、子の手続代理人が大きな役割を果たすことも期待されるので、その担い手の確保が必要である。弁護士会で、代理人活動に関する研修、任意的解決のためのあっせん仲裁機関の紹介事業に対応できるような機関（単位会のあっせん仲裁機関）を強化する必要がある。また、我が国では裁判所により子の返還が命じられたにもかかわらずその義務が履行されない事例

が多いとされており、その対応を検討することも必要である。

5　国際機関への参画

多様な領域への弁護士の参画、業務分野の拡大、国際化、法律専門家としての国際社会への貢献等の観点から、日本の弁護士が国際機関において法律専門家としての役割と活動を積極的に担っていくことが望まれる。

こうした国際機関には、国連の諸機関及び専門機関（国連難民高等弁務官事務所〔UNHCR〕、国連開発計画〔UNDP〕、国連児童基金〔UNICEF〕、国際労働機関〔ILO〕、世界知的所有権機関〔WIPO〕等を含む）や、国際刑事裁判所（ICC）、ハーグ国際私法会議、世界貿易機関（WTO）、アジア開発銀行、欧州復興開発銀行、経済協力開発機構（OECD）等、多様な機関があり、弁護士が法律専門家として求められる職場やプロジェクトは多い。

これまでにも日弁連の会員弁護士が、こうした国際機関に職員として勤務した例や、専門家としてプロジェクトに関わった例、インターンとしての経験を積んだ例はあるが、その数はまだ少ない。日弁連では、国際機関人事情報セミナーやホームページ上の情報提供コーナーを通じて、国際機関における法律関連職務や応募の資格、応募の手続き等に関する情報提供を行ってきたほか、国際機関での勤務を希望する弁護士のための外務省によるロースター（登録）制度を発足させ、また「国際機関就職支援リストサーブ」登録者に国際機関の人事情報その他関連情報をメール送信する取組みを行っている。さらに、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際移住機関（IOM）、国際協力機構（JICA）、国際労働機関（ILO）、外務省が司法修習の選択修習の受け入れを行っている。

国際機関への参画については、まだ実例が少ないが、法科大学院制度の下で多様な経歴を有する新しい法曹が増えてきていることや弁護士の業務の拡大についての意識が高まっている中で、関心を持つ弁護士、司法修習生、法科大学院生は少なくない。国際機関における勤務やプロジェクトへの参加は、弁護士の多様な職務形態の一つであると同時に、日本の弁護士の国際化、国際競争力の強化という観点からも極めて重要である。

このような視点を共有する外務省や法務省との共催により、国際機関での勤務を含む国際分野での法曹としての活躍を目指す法律家のためのセミナーが2010（平成22）年から毎年実施されている。

また、2014（平成26）年4月には、日弁連の法律サービス展開本部内に国際業務推進センターが設置され、国際機関等における弁護士の任用促進、養成、弁護士への支援活動を行うことが同センターの活動の1つとして位置付けられた。2016（平成28）年に同センター内に国際公務キャリアサポート部会が設置され、同年及び2018（平成30）年に国際公法連続講座が開催されていずれも30名を超える会員が参加した。2020（令和2）年にも第3回の同連続講座が実施されている。また、国際公務のアドバイザー制度・メーリングリストが開設されて弁護士が国際機関で勤務することの支援をし、積極的に国際機関とも意見交換している。実際に、国際機関や日本の海外関係の省庁部局に勤務する弁護士も年々増加しており、今後の展開が期待される。

今後は、これまでに日弁連が行ってきた活動の継続に加え、国際業務推進センターを中心に、国際機関での勤務やインターンの経験がある弁護士のネットワーク化、外務省や法務省、大学との協力連携の強化等、日本の弁護士の国際機関への参画の拡大に向けた戦略的な取組みをより一層推進していくべきである。

第2章　日本司法支援センター

第1　日本司法支援センター（愛称：法テラス）の設立

2004（平成16）年通常国会において成立した「総合法律支援法」は、「民事、刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現すること」を基本理念に据え、国民に対する民事・刑事を問わずに総合的な、国による法律支援業務を定め、その中核組織として法テラスを置いた(同法1条)。これは、司法改革・扶助改革の到達点といえるものであって、法科大学院及び裁判員制度とともに平成の三大司法改革の一つとして位置づけられ、国民の日常生活に最も大きな影響を持つ改革である。

総合法律支援法を受けて、法テラスが2006（平成18）年4月に設立され、同年10月から業務を開始し、2016（平成28）年に設立10周年を迎えた。

第2　法テラスの業務（組織・業務内容）

法テラスは、①情報提供(アクセスポイント)・連携、②民事法律扶助、③国選弁護人・国選付添人の選任、国選被害者参加弁護士の選定、④司法過疎対策、⑤犯罪被害者援助を主たる本来業務とし（同法30条1項)、そのほかに、業務方法書に定めるところにより、国、地方公共団体その他の営利を目的としない法人等からの委託を受けた業務を行うことができるものとされている（同条2項)。さらに、後述する総合法律支援法改正（2017〔平成29〕年1月24日施行）により、⑥大規模災害被災者援助（他に先行して2016〔平成28〕年7月1日施行)、⑦認知機能が十分でない特定援助対象者（高齢者・障害者）の援助、⑧特定侵害行為（DV、ストーカー、児童虐待）を現に受けている疑いのあると認められる者の援助が追加された。

1　組織形態

法テラスは、独立司法法人ともいうべき法人であるが、独立行政法人通則法を準用するいわゆる準用法人といわれている。独立行政法人については、その改革の議論が行われているが、法テラスにはその議論があてはまらないものも多い。独立行政法人の見直しの動きがあるたびに、法テラスがその影響を受けることに鑑みると、同通則法の準用をしない形での総合法律支援法の改正も視野に入れた議論と運動を継続することが必要である。

2　具体的組織

(1) 本部

法テラスは、東京に本部組織を設置し、理事長には2008（平成20）年4月から寺井一弘元日弁連事務総長が、2011（平成23）年4月からは梶谷剛元日弁連会長が、2014（平成26）年4月からは宮﨑誠元日弁連会長が、それぞれ就任していたが、2018（平成30）年4月1日からは弁護士ではない板東久美子元消費者庁長官が就任している。また、常勤理事2名、非常勤理事2名のうち、常勤理事として、2017（平成29）年9月末で退任した田中晴雄元日弁連事務次長に代わり、同年10月から丸島俊介元日弁連事務総長が就任しているほか、事務局長、部長、課長職にも、弁護士が就任している。

また「業務の運営に関し特に弁護士（中略）の職務に配慮して判断すべき事項について審議」する審査委員会が設置されることとなっており（同法29条)、同委員会委員の任命は理事長によってなされることとなるが、日弁連会長の推薦する弁護士2名が審査委員として任命されている（同条2項2号)。

(2) 地方事務所等

法テラスは、全国50カ所の地方裁判所本庁所在地に地方事務所を設置し、更に必要に応じて支部（扶助と国選の管理業務を行うフル規格)、出張所（扶助業務の管理業務を行う）が設置され、地方事務所の所長には、全ての地方事務所において弁護士が就任している。

(3) 地域事務所

法テラスには、弁護士過疎地にスタッフ弁護士を配置する法律事務所としての性格を有する地域事務所が設置されている。

法テラスが設置する地域事務所としては、法テラスが有償法律サービス提供業務（同法30条1項7号業務、2015〔平成27〕年改正法が施行されるまでは4号。以下は施行に併せて「7号」と表記する。）を行うことができる地域に設置される「司法過疎地域事務所」と、7号業務対象地域外において弁護士数の不足などの事情により、国選弁護事件や民事法律扶助事件に迅速・確実に対応することが困難な地域に設置される「扶助・国選対応地域事務所」（有償法律サービス業務の提供はできない）の2種類の地域事務所がある。

2020（令和2）年3月31日現在において、37の地域事務所が存在し、内7号業務対応の司法過疎地域事務所が34ヶ所、国選・扶助対応地域事務所が3ヶ所設置されている[*2]。

あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現するという総合法律支援法の基本理念からしても、今後漸次地域事務所を日本各地に設置し、司法過疎の解消を図っていくことが望まれる。

一方、日弁連もひまわり基金による公設事務所の設置を継続しており、また、法テラスの運営が弁護士会等との連携の下でこれを補完することに意を用いなければならないとされている（同法32条3項）ことからも、ひまわり基金による公設事務所の設置活動は今後も継続されるべきものであり、両者の司法過疎対策が相俟って、司法過疎の解消がなされるよう、両者が連携・協力のもとで効率的な配置を行うことが必要である。

司法過疎問題への取り組みは、弁護士ゼロ地域が解消された2008（平成20）年6月以降は、ゼロ地域は発生していないが、ワン地域は出現したり解消したりを繰り返しながら、2020（令和2）年10月1日時点で2箇所存在している状況である[*3]。引き続き、司法過疎解消に向けた取り組みが必要である。

また、地域事務所の設置は、常勤のスタッフ弁護士の配置がの前提となることから、地域事務所の設置・継続の為には、地域事務所の設置数に見合ったスタッフ弁護士の供給が必要となる。なお、スタッフ弁護士が配置されなくなった地域事務所もある。法テラスにおける司法過疎対策実施の為にも、弁護士会はスタッフ弁護士の確保・供給の努力を怠ってはならない。

(4) 東日本大震災被災地臨時出張所

東日本大震災の被災地域には司法過疎地域が多く、被災された方々の法的ニーズに対応するため、被災地の弁護士会との協力のもとで被災地臨時出張所が設置されている。現在、岩手県内の被災沿岸地域に2ヶ所（大槌町・気仙町）、宮城県内の被災沿岸地域に3ヶ所（南三陸町、東松島市、山元町）、福島県内に2ヶ所（二本松市・双葉町）に設置されている。これらの出張所では、東日本大震災法律援助事業による法律相談や代理援助の取扱いを中心に業務が行われている。なお、東日本大震災の被災者に対する援助のための法テラスの業務の特例に関する法律（東日本大震災被災者特例法、2012〔平成24〕年3月29日法律第6号）が2018（平成30）年3月31日に失効する予定となっていたが、さらに3年間延長され、2021（令和3）年3月31日まで震災法律援助業務が継続されている。

＊2　https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/hakusyo/reiwa1nendohakusyo.files/r1zentai.pdf

＊3　https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/resolution/kaso_taisaku/zero_one_map.pdf

第3　今後の課題

1　組織・運営

(1) 理事等、地方事務所所長人事

第2－2で前述したように、法テラス本部には、現在弁護士から理事1名が就任しているのみであり、理事長は弁護士ではない。また、全地方事務所（50ヶ所）の所長には全て弁護士が就任し法テラスの運営の適正化に貢献してきているところであるが、法的サービスの提供を実際に行えるのは第一に弁護士であることからすると、今後も、業務の適切な遂行の上では理事長を含めた役職者が弁護士から選出されるよう働きかけていくことも必要であろう。

(2) 地方事務所の活用問題

現状の法テラスの運営においては、予算の配分、情報提供の方法、具体的業務の手法など効率性を追求する必要から本部を中心とした画一的な管理、運営の色彩が目立つものといえる。地域の状況を生かし、地域の利用者の視点に立脚したきめ細かい運営を指向するためには、地方事務所が自主性や独自性を発揮し得る余地を増やして、地方事務所を活用していくことが必要となる。

そのためには、地方事務所が独自の事業、企画、研修等を実施できるよう、地方事務所長に権限と予算を付与すべきであるとともに、地方事務所の活動が活性化できるよう、職員や地方事務所長、副所長、支部長、副支部長等の待遇改善も検討していくべきである。現状、法テラスもこうした処遇問題等についても改善に取り組んでいるところではあるが、現場のモチベーションを削ぐことのない形での改善がなされることが望まれる。

法テラスが2008（平成20）年2月に実施した認知度調査[*4]によれば、その認知度は24.3％にすぎなかったのに対し、2018（平成30）年12月に実施した調査では58.0％（「法テラスを知らない」を除く回答割合）に達しており、徐々に国民生活の中に浸透しつつある。しかしながら、「どんなサービスを提供しているか、ある程度知っている（利用したことはない）」「利用したことがある」は、2018（平成30）年でも計16.7％と低く、さらなる認知度向上が望まれる。

＊4　https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhyou_jikou/jouhoukoukai/hyoka_iinkai.files/2018gyoumujissekisiryou.pdf

2　情報提供業務

(1) コールセンター（CC）の情報提供数

法テラスのコールセンター（以下「CC」という。）の情報提供数は、設立当初の2006（平成18）年度128,741件（半年間）、2007（平成19）年度220,727件、2008（平成20）年度287,897件、2009年度（平成21）年度401,841件に達し、累計数で1000万件を超えた。ただ、2010（平成22）年度の情報提供数は東日本大震災の影響があったとはいえ、370,124件と減少に転じ、2011（平成23）年度は339,334件、2012（平成24）年度は327,759件、2013（平成25）年度は313,488件、2014（平成26）年度は330,738件、2015（平成27）年度は318,520件、2016（平成28）年度は349,599件、2017（平成29）年度は339,344件、2018（平成30）年度は362,709件、2019（令和元）年度は395,100件となっている。予算が削減されたことによる広報活動の減少の影響も指摘されているが、今後とも効果的な広報活動による浸透を継続して行くことが重要と考えられる。

(2) 仙台コールセンター

CCは、2011（平成23）年4月から仙台市青葉区に移転し、東日本大震災の影響で完全な移行は同年7月からとなったが、業者委託体制から直営体制に移行している。

(3) LA制度

従前CC内にテレフォンアドヴァイザー（TA）として2名の弁護士を常駐させて、オペレーター（OP）では対応困難な電話に対して5分を目安に弁護士が対応して情報提供業務を行ってきたが、CCの仙台移転に伴い、弁護士が直接電話に出るTA制度は廃止し、オペレーターからの質問に応える形の法律アドヴァイザー（LA）制度が導入されている。

LAには、常勤の弁護士と仙台弁護士会の協力を得て、同弁護士会の弁護士10名程度が非常勤で対応する体制で行われているが、東京CCで蓄積されたノウハウ等の伝達も含めてLA制度の充実発展が望まれる。

(4) 多言語対応

法テラスでは、2013（平成25）年3月から三者間通

話システム等を利用した多言語対応（英語・中国語・ポルトガル語・スペイン語・タガログ語）による情報提供を開始した。周知活動とともに、多くの利用が望まれる。

(5) 震災関連電話相談

東日本大震災の発生を受けて、法テラスは、日弁連、各地弁護士会、司法書士会等との共催による震災関連電話相談を設け、被災者に対する情報提供を行った。そして、2011（平成23）年11月1日からは被災者専用フリーダイヤルを設けて情報提供を行っている。

大規模災害等が発生した場合の緊急時対応の先例として、大きな意義を有するものであった。

(6) CCと地方事務所との連携

法テラスの開業当初から、CCにおける情報提供業務と地方事務所における情報提供業務の在り方、役割分担については、必ずしも統一的な認識が得られないまま、今日まできているところがあって、この点に関する議論を尽くしていく必要がある。当初からの制度設計として地方事務所の負担軽減としての「前捌き」機能をCCに担わせることは必要であるとしても、地域における細かな関係機関情報を有する地方事務所の情報をも活用した情報提供が可能となるよう、全国から電話を受けるCCと地方事務所と連携させて相互補完関係をもつ情報提供体制を構築していく必要がある。

(7) 弁護士会側の受け皿対応

弁護士会側においても、CCが紹介しやすい体制（専門相談の充実等）作りを推進するとともに、弁護士紹介制度の充実及び法テラスとの連携強化を進めるなどして、法テラスの情報提供業務との有機的連携関係を構築していく必要がある。

また、CCのデータベース刷新に伴い、新しいデータベースにおいて適正に検索可能な状態とするために、弁護士会での受け皿情報の刷新を行っていくことも検討されている。

3　民事法律扶助業務

(1) 民事法律扶助対応のさらなる充実

最近の民事法律扶助法律相談援助実施件数と民事法律扶助代理援助開始決定件数は、それぞれ表のとおりである。

これまで民事法律扶助予算の大幅増額を目指し、実現してきたところであるが、一方、ここ数年、いわゆる過払金請求事件の減少等もあって、民事法律扶助の代理援助件数は横ばい傾向となっている。その中でも、家事事件・多重債務事件（過払金請求事件以外）の増加の中で民事法律扶助が十分利用されているのかの検討を含め、一層の利用促進を図っていく必要がある。

なお、2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染拡大の影響で法テラス業務が円滑に行われていなかったこともあり、法律相談件数・代理援助件数ともに減少している。

また全国的には、申込みから相談まで1～2週間待たされたりする地方事務所があるなど、民事法律扶助の相談体制が未だ十分に整備されているとはいえない地域も存在することから、その体制整備を進めていくことも必要である。

民事法律扶助法律相談援助実施件数

年度	件数（うち震災法律相談援助）	前年度比
2012（平成24）	314,535（42,981）	12%増
2013（平成25）	322,012（48,418）	2%増
2014（平成26）	333,911（51,542）	4%増
2015（平成27）	341,177（54,575）	2%増
2016（平成28）	351,215（52,995）	3%増
2017（平成29）	355,843（53,433）	1%増
2018（平成30）	369,379（54,765）	3%増
2019（令和元）	366,029（50,944）	0.1%減

民事法律扶助代理援助開始決定件数

年度	件数（うち震災代理援助）	前年度比
2012（平成24）	113,159（2,699）	9%増
2013（平成25）	111,376（2,267）	2%減
2014（平成26）	108,998（1,802）	2%減
2015（平成27）	113,477（2,126）	4%増
2016（平成28）	109,054（471）	4%減
2017（平成29）	114,989（219）	5%増
2018（平成30）	116,046（216）	1%増
2019（令和元）	112,337（100）	3.2%減

(2) 民事法律扶助制度のさらなる改革の必要

2002（平成14）年の司法制度改革推進計画において、民事扶助制度については、「対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる」ものとされていたにもかかわらず、対象事件・対象者

の範囲、利用者負担の在り方の拡充がなされないまま、今日に至っている。

諸外国に例を見ない立替・償還制から給付制への見直しを始め、資力基準の緩和、対象事件範囲の拡大、さらには、民事法律扶助予算自体の増額等、事後規制社会化を迎えた社会的インフラとしての民事法律扶助制度の拡充の必要性は極めて高いものであり、「総合的・体系的」な検討を加える議論とともに、立法改正を視野に入れた運動展開が必要となる。

かたや、主に契約弁護士の中で、民事法律援助の弁護士費用が安すぎるという意見が特に若手の弁護士から高まっているとも言われており、このような意見を集約して報酬増額を求めている弁護士会もある。

ここで問題となるのは、いわゆる償還制の中で、報酬を増額することにより利用者の負担が増大してしまうことである。直ちにすべてを給付制に移行することが困難であるとしても、一部給付制を導入する等により、弁護士報酬の増額を実現し、より充実した代理援助活動ができるように努力していくことが必要である。

また、前述したように、「東日本大震災の被災者に対する援助のための法テラスの業務の特例に関する法律」（東日本大震災被災者援助特例法）が2012（平成24）年4月から施行され、被災者に対しては資力を問わず、また行政不服手続、ADR手続を含めた震災法律援助が行われている。

日弁連は法務省・法テラスとも協議を重ね、生活保護受給者に対する償還免除など、ここ数年大幅な運用改善を実現してきているところではある。

しかしながら、運用改善のみでは改革に限界があることも事実であって、今後はさらに、利用者にとってもその担い手にとっても使いやすい民事法律扶助の実現に向けた、「総合的・体系的」な取り組みの努力を行っていくことが必要である。

なお、2016（平成28）年6月に公布され、2018（平成30）年1月24日から施行された改正総合法律支援法により、特定援助対象者（認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある高齢者、障がい者）の無料相談制度が民事法律時扶助制度のひとつとして導入された。この内容については、以下の⑷で述べる。

⑶ 東日本大震災法律援助

東日本大震災被災者特例法の制定により、東日本大震災及び原子力発電所事故の被災者に対して、震災法律援助が行われている。これは、東日本大震災に際し、災害救助法が適用された区域に2012（平成24）年3月11日に居住していた方等を対象として、資力を問うことなく無料で法律相談を行い、震災に起因する案件については弁護士・司法書士の費用の立替えを行うものである。

民事法律援助の代理援助は裁判手続に限定されているが、震災法律援助においては、原子力損害賠償紛争センターのADR申立てや行政不服手続の代理にも利用が可能である。

被災者支援のためにも積極的な活用が望まれる。

なお、2016（平成28）年4月14日以降発生した熊本地震に関しては、東日本大震災被災者特例法が適用される等という対応は取られておらず、同年7月1日から2017（平成29）年4月13日まで改正総合法律支援法に基づく無料相談が実施された。

⑷ 初回相談の無料化（初期相談）

2010（平成22）年10月、法テラス内の検討PTから法テラス理事長宛に「『初期相談』制度を創設すべき」との「提言」がなされた。法テラスの初回法律相談の資力要件を基本的に撤廃しようというものである。

法テラスがこのような問題提起を行った背景には、法テラスが2008（平成20）年秋に実施したニーズ調査（「法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査」）の結果によれば、法律扶助要件相談該当者の法律相談ニーズは年間58万件～83万件と推定され、さらに、一般の法律相談228万件～272万件と推計されるところ、現在の扶助相談実績は、年間約24万件程度にすぎず、一般の法律相談もこれに対応できずにニーズが潜在化している状況にあることがある。

しかしながら、この構想の提示が唐突であったことと、その具体的な内容が必ずしも明らかでなかったために、弁護士会内において、さまざまな意見が出されることとなった。

その後、東日本大震災が起こるなどしたためその検討は停止している状況にある。しかし、国民の法的ニーズに対して、国費を投入して、これに答えようという発想自体は、否定されるべきものではなく、また、制度設計いかんでは弁護士業務への新たな呼び水として活用できる可能性もあり、検討には前向きに取り組むべきものである。実際にも、東日本大震災後も数々

の大災害が発生している状況において、ますます検討の必要性が高まっているともいえる。

ただし、法律相談センターの運営、弁護士の事件導入や法律相談の本質の問題にも関わるものであるから、こうしたことに支障を与えないように、慎重に議論を図る必要があるとともに、財政支出を伴う、法律改正マターとなるものであるから、仮に推進することとなったとしても、財政投入規模の議論の中で、制度が歪曲化されないよう注意をする必要もあると思われる。

特に総合法律支援法が改正され、その中で高齢者・障がい者、DV等被害者の法律相談において、資力を問わない法律相談実施が実施されている。ここでは、相談者に資力がある場合には相談料を負担してもらうことになっているが、これに限らず、資力を不問とする法律相談が実施されれば、市民の法的アクセスにとっては有用である。特に、高齢者・障害者等司法アクセスに障害のある者に関しては、資力はあっても法律相談場所まで赴くことができず法的サービスが受けられないということがあり、福祉機関の者の協力を得てまずは法律相談が実施されるようにするという制度設計自体は重要であると考えられる。ただ、前述したように改正総合法律支援法では、資力がある場合、高齢者・障がい者に費用負担を求めているが、もともと高齢者・障がい者という被援助対象者は自ら積極的に法律相談を受けようとしていない場合が多く、そのような被援助対象者が出張した弁護士への法律相談を受けながら、相談料を支払わないといった場合にいかに被援助対象者に費用負担を求めるかについて対応はされているが完全ではないので、今後の運用により制度の改正も考えられる。

(5) 報酬問題

契約弁護士に対する扶助事件の報酬が安すぎる、という声が、法友会だけでなく、全国の弁護士から上がってきて久しい。特に、離婚関連事件に関してはその声が大きいという話もある。報酬が上がれば、受任した契約弁護士としては望ましいことであるが、逆に償還制を基本としている我が国の扶助制度においては、増額された報酬を利用者が負担することになりかねない。このことと、扶助予算の増大への懸念が、扶助事件における報酬増額を困難にしている大きな理由といえる。

現在、日弁連において、上記報酬のみならず弁護士の業務全般に関して広く調査するため、モニターを募っての離婚関連事件における業務量調査を実施している（新型コロナウイルスの影響で2022〔令和4〕年3月まで提出期限が延長された。なお、上記期限を徒過しても柔軟に対応することとしている。）。適切な報酬をどのように考えるべきか、等も含め、特に法テラスを利用している会員に、日弁連での調査に積極的に参加してもらうとともに、償還制から給付制への転換を視野に入れながら、さらなる検討が必要である。

4 国選弁護関連業務

(1) 国選弁護報酬増額問題

日弁連の調査によれば、全国の弁護士の平均的な費用補償ライン（弁護士が弁護士業務を遂行する〔事務所維持経費を含む〕のに必要な時間単価。報酬の時間単価がこれ以下だと、費用が弁護士の持ち出しになるということである）は1時間8,313円とされているところ、国選弁護報酬の時間単価は、5,000円程度（国選付添人報酬の時間単価は4,000円程度）であって、費用補償ラインに遠く及ばない。

したがって、日弁連は、基礎報酬の増額を目標にして、さらなる取り組みを続けていかなければならない。

さらに、報酬算定基準が不合理であると会員からの不満が多い項目について、喫緊の改善が図られることが必要である。とりわけ、示談加算の算定方法が不合理であること、私的鑑定費用が支払われないこと、被疑者国選から被告人国選を継続受任した場合の減算があること、実質的一部無罪や公訴棄却に対する加算報酬がないこと、特別案件加算がないことなど、会員からの不満は多岐にわたるので、それらの改訂が急がれる。

(2) 国選弁護報酬算定センター

国選報酬の複雑化に伴い、各地方事務所での算定の困難さやミスの発生等が指摘されていた。そのため、法テラスでは、算定に関する知識豊富な職員による効率的でミスのない算定を行うため、国選弁護報酬算定センターを設置した。

算定センターに対しては弁護士会から刑事弁護への影響を懸念する声も出されていたが、刑事弁護に影響がない形での運営がされているか常に見守り、よりよい国選報酬の算定のために協力をすべきである。

5　司法過疎対策業務

(1) スタッフ弁護士の確保と配置

スタッフ弁護士は、2020（令和2）年3月31日現在、201名である。しかし、弁護士会の中には、民業圧迫等を理由にスタッフ配置不要とする意見も根強くあり、また配置廃止の意見も聞かれるようになってきている。スタッフ弁護士の役割を検討、確認を行い、また、スタッフ弁護士の活動が本当に民業圧迫になっているか等検証したり、住民に対する法的サービスの確保の観点から、今後も必要な配置を行う必要がある。

また、スタッフ弁護士の質を確保する為の選抜、研修等の体制については、現在日弁連が実施している選考、推薦の体制や毎月年間を通して行う集合研修など今後も充実させてゆく必要があり、法テラス側にも研修費支出など一定の負担を求めてゆくことも検討されなければならない。

(2) スタッフ弁護士の処遇

スタッフ弁護士の給与、事務職員、備品購入、弁護士会費負担等については、スタッフ弁護士の初配属後徐々に改善されてきているところではあるが、多くの点でさらなる改善が求められているところであって、現場で奮闘しているスタッフ弁護士の意見を汲み上げ、きめ細かな対応を求めていく必要がある。

(3) スタッフ弁護士の役割

スタッフ弁護士の配置場所は、これまで①2009（平成21）年体制に備えて、刑事弁護態勢を整備する必要のある地域（地方事務所の本庁、支部、扶助国選対応地域）と、②過疎対策の必要のある実働弁護士ゼロ・ワン地域（いわゆる7号地域）であり、その役割が司法過疎地域におけるアクセス障害の解消であって、その基本的役割の重要性には変わりはない。

一方、日弁連のひまわり公設事務所の設置等の司法過疎対策と相まって、今後の司法過疎対策のグランドデザインの議論を深めるとともに、スタッフ弁護士の役割に対する基本的な位置づけを行っていく必要がある。

この観点から、日弁連と法テラスの共同で、2009（平成21）年から、スタッフ弁護士の役割検討会を設け、2010（平成22）年3月に、スタッフ弁護士の役割等に関する検討会意見書において、「スタッフ弁護士が、関係機関と連携しながら法的セーフティネットを構築し、それを活用した紛争の総合的解決を図っていくことを、その積極的役割として位置づけるべきである。」との結論が明らかにされている。ただし、役割を位置づけることが、直ちに法律で規定することにつながるわけではない。総合法律支援法改正の議論の中で、スタッフ弁護士の位置づけを法律で規定することが提案されているが、法テラスが国の機関ではなく準用法人であること、スタッフ弁護士が刑事弁護等で国（検察）と対峙する立場にあること等から、むしろ国の支配を受けることにつながり、その本来の職務に支障が出るおそれがある点には十分留意が必要である。

司法過疎対策としての役割とともに、必ずしも収支にとらわれないことや、関係機関との連携も取りやすいというスタッフ弁護士としての特性を活かして、これまで法的救済の光が届き辛かった案件に対する対応やネットワーク構築といった司法ソーシャルワーク（SW）のための活動を積極的に位置づけて、スタッフ弁護士の存在意義を高めて行くことも推進していく必要がある。

法テラスでは、関係機関との連携を中心とした活動を行うパイロット事務所を東京に設置して検証を行うこととなっている。

また、スタッフ弁護士が総合法律支援のセーフティネットとしての役割を期待されており、総合法律支援法改正論議の1つのポイントとなっている。もちろん、これ自体は否定するものではないが、スタッフ弁護士のみならず、ジュディケア弁護士含め、全弁護士がセーフティネットとしての役割を分担する必要があり、この視点に欠けることは、ジュディケア弁護士の反発を招き、かえって総体としてのセーフティネットとしての役割低下につながりかねない。

スタッフ弁護士は、誕生当初は、ジュディケア弁護士のみならず弁護士全体の数的補完をする役割があった。ここでは、被疑者国選弁護、民事法律扶助、困難事件等の担い手としての役割等があった。これが、現在では、多様な機能的補完（質的補完ではない）として、公的な立場、組織性を生かした対応、収入に結びつかない事件対応、司法SWの担い手としての役割を有している。このようなスタッフ弁護士の役割を十分認識した上で、相互協力の上で、全弁護士が市民のセーフティネットとしての役割を果たしていくのが理想である都考えられる。

6　犯罪被害者支援業務

(1) コールセンターと地方事務所の連携

関係機関の地域的特性の強い犯罪被害者支援業務においては、地方事務所における関係機関とのネットワークを構築し、コールセンターで受けた案件を、地方事務所に回して、きめ細かい関係機関紹介を行う試みを行っている。こうした試みを全国的に展開し、さらに充実させていくことが求められている。

(2) 精通弁護士の紹介体制の充実

業務開始当初、とりあえず整えた精通弁護士の紹介体制も、ようやく人的に対応可能な状況となりつつあるが、今後は、犯罪被害の種別（例えば、DV、ストーカー、児童虐待等）に応じた専門弁護士を紹介できる体制を構築していくことが必要である。

(3) 被害者参加国選制度への対応

2008（平成20）年12月から、犯罪被害者の参加制度が実施され、同時に資力に乏しい（150万円以下）犯罪被害者参加人については、国の費用で、国選参加弁護士が付される制度が実施されている。

また、国選被害者参加制度は、犯罪被害者に対する弁護士の支援行為のうちの公判への出席、検察官権限への意見、情状証人質問、被告人質問、事実法律適用意見の5項目の法廷行為に限定された制度であるが、その前段階での国費による法的支援体制は整備されていない。

日弁連は、国費による犯罪被害者に対する法律相談を行うことを提言しているが、その実現に向けて積極的な運動を展開すべきである。

(4) DV・ストーカー等被害者保護の拡充

被害者保護のための拡充、さらに、DV・ストーカー等の被害者に関しては、民事法律扶助では民事の代理人活動に対する報酬の立替にしか利用できず、被害救済において不十分さが指摘されていた。

このような中で、改正総合法律支援法では、資力を問わない法律相談を受けられる制度が設けられたが、今後も法律相談だけでなく代理援助についても資力を問わないとすることができるか、また、いわゆるリベンジポルノのような事案についても支援できるか、等について積極的に検討すべきである。

7　法律援助事業

(1) 法律援助事業と法テラスへの委託

法律援助事業は、日弁連が行っている被疑者弁護援助、少年事件付添援助その他の人権7事業（犯罪被害者支援、外国人に対する人権救済、難民認定申請の援助、虐待された子ども等の法的援助、生活保護申請の同行支援、精神障害者・心神喪失者等への援助）である。

財源は、会員からの特別会費（刑事・少年関係月額4,200円、その他人権救済関係月額1,300円）及び贖罪寄付である。日弁連は、2007（平成19）年10月から総合法律支援法第30条2項に基づき、法テラスにその業務を委託している。

(2) 本来事業化への取組みと財源の確保

法律援助事業はいずれも人権救済の観点から公益性の高いものであり、本来公費を投入して法テラスの本来事業とすべきものである。

被疑者国選弁護制度の対象範囲の拡大、全面的国選付添人制度の実現が急務である。国選付添人制度の拡充については、法制審が2013（平成25）年3月に、対象事件拡大を含む少年法改正案の答申をし、2014（平成26）年4月に、国選付添人制度の対象事件が長期3年を超える懲役・禁錮の罪の事件まで拡大する改正法が成立した。

さらにその他の人権事業についても、本来事業化へ向けたロードマップを基に着実に取組を行う必要がある。これらの事業については、援助活動の実績が少ない地域も多く、まずは全国での援助活動を充実させての実績作りが不可欠と考えられる。

そのためにも少なくとも年間5〜8億円もしくはそれ以上の事業費及び事務費が必要と考えられる。

しかし、贖罪寄付は、単位会が受け入れた寄付の半額がこれら人権救済事業の財源として充てられているが、発足当時は年間寄付額4億円（法律援助事業の財源分2億円）を期待していたが、2017（平成29）年度の実績は、1億6661万円余りにとどまっている。

その他人権7事業については、特別会費1,300円により財源確保を行っている。

少年・刑事関係の特別会費及びその他人権7事業に関する特別会費の徴収期間は2014（平成26）年5月までの時限となっていた。しかし、事業存続の必要があることから、2013（平成25）年12月6日の日弁連臨時

総会にて、徴収期限の延長（特別会費値下げも含む）が決まった。

(3) 援助事業の本来事業化

さらに、国民の法的アクセスを充実させるためには、これまで民事法律扶助の対象外であったり、対象となるかが不明確であったりしたものについて、積極的に扶助が利用できるように改めるべきである。

例えば、高齢者・障がい者に関して、生活保護等の行政手続の代理申請等はこれまで民事法律扶助の対象外であったが、これらが対象となるように広げていくことが重要であり、積極的に意見を述べていく必要がある。また、親から虐待を受けた子どもの代理人活動には法律援助に関しては拡充されたが、未だ民事法律扶助制度が使えない点も問題である。給付制の導入により、行為能力に制限のある未成年者にも使える制度へと改める必要がある。

第4　報酬問題と新型コロナ法テラス特例法

1　問題の所在

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、新型コロナウイルス起因の紛争解決に法律援助を受けられるようにするための、「新型コロナウイルス感染症等の影響を受けた国民等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案」が野党共同会派から衆議院に提出されたことに関して、日弁連が関与したとされる件について議論がなされている。

新型コロナウイルス感染症対策として法テラス業務の特例法を制定して、新型コロナにより影響を受けた市民（個人）を対象とする援助事業を開始すれば、対象者が全国に拡がり財政負担の増大を招くこと、また業務量に見合わない低廉な扶助報酬のままでは民事事件の扶助化を招くとの危惧から、特例法制定に慎重乃至消極的な意見が多い。

この背景には法律扶助制度発足から償還制を採ってきた日本の扶助制度の根源的問題（費用の被援助者負担と報酬基準の低廉さ）が存在する。

2　報酬基準の課題

1952（昭和27）年、財団法人法律扶助協会が設立された当初、弁護士手数料（費用）は、日弁連報酬基準に準拠して定められ、事件の結果、経済的利益を得た場合は費用の償還を求めることとして、それ以外では給付制を取っていた。ところが、少ない基金（100万円）と寄付（東弁80万円、一弁・二弁各40万円の合計160万円）でスタートした協会の運営はたちまち資金難に陥った。

その後、1958（昭和33）年から補助金交付要領により国による補助金を投入することになったが、そこでは訴訟の結果に拘わらず原則、経費全額を償還させる立替・償還制度に変更されることになった。同交付要領では弁護士報酬は、「日弁連報酬等基準規程で定める基準の範囲内とする」とされていたが、実際には大部分の運用基準は日弁連報酬等規程で定める基準をかなり下回る扶助立替基準が定められ運用されてきた。「法律扶助制度を充実発展させるためには、弁護士による適正な法的サービスの提供を確保し得る水準とすることが望まれる」としつつも、「弁護士の職務の公共性及び法律扶助の趣旨にふさわしいものとすべき」とされ償還制の下では低く抑えられることがやむを得ない状況になっている（法律扶助制度研究会報告書31頁参照）。

現在は、総合法律支援法の下で業務方法書のなかで代理援助立替基準評が法務大臣により認可されて運用されているが、①被援助者に著しい負担になるようなものでないこと、②適正な法律事務の提供を確保することが困難となるようなものでないこと、③援助案件の特性や難易を考慮したものであることとされている（業務方法書12条）。

これらからわかるように、わが国では弁護士報酬（費用）が被援助者負担となる償還制を採用していることが報酬を低くせざるを得ない要因となっており、報酬と費用負担問題を切り離し、資力のない被援助者には給付制とし、負担に耐えられるものには収入に応じて一定額の負担金を払って貰うという原則給付制が望ましい。

3　報酬基準の運用例

現在の立替報酬基準の運用では、事件数の多い家事

事件のうち、例えば離婚調停申立てでは着手金10万円（税別：別途実費2万円）であり、日弁連会員の同事件の着手金目安の金額が20万円（45%）、30万円（42%）となっていることからすれば2分の1乃至3分の1となっている（但し、困難加算5万円の可能性あり。また、婚費、面会交流が付加されると別途加算はある）。

4　新型コロナ法テラス特例法

特例法で援助の内容は、代理援助、書類作成援助、法律相談であるが、現在わが国で起きているコロナ禍に対して弁護士･弁護士会がコロナによる法律問題を抱える市民に何らの救済策を採らないというのは弁護士の使命を考えれば望ましいことではない。他方、低廉な報酬基準の下で民事事件の扶助化の懸念があるなか、現状の報酬基準のままで代理援助までに拡充することで適正な法律事務の提供が困難となることは避ける必要もある。

かかる状況を考えれば給付制に向けた制度改革と報酬基準の改定を目指しつつ、当面の対策としては、弁護士による法律相談を実施してコロナ禍による法律問題を抱える多くの市民の法的ニーズに応えるという選択肢はあると考えられる。この点、東弁においても2020（令和2）年3月17日の「新型コロナウイルス感染拡大の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、法テラスによる無料法律相談に関する支援を求める会長声明」により、同様の意見を述べている。

なお、法律相談限定の新型コロナ法テラス特例法制定にあたり財政負担の参考になるのが東日本大震災特例法であるが、同法実施の震災法律相談の実績は、2012（平成24）年～2018（平成30）年の7年間で、相談件数35万8,709件、法律相談費17億9,454万5,000円となっている（年平均約2億5,600万円）。

第3章　裁判官制度の現状と展望

第1　裁判官制度改革の成果と今後の課題

1　法曹一元の理念と司法制度改革審議会意見書

2001（平成13）年6月12日公表された司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」という）は、我々が強く求めてきた法曹一元制度の提言には至らなかったが、国民の信頼を高めることによる司法基盤の強化を図るため、裁判官の任命制度や人事評価制度などの見直しを含め様々な裁判官制度の改革が提言された。そして、法曹一元との関係では、裁判官の給源、任用、人事に求める内実の第一歩が踏み出され、将来の法曹一元実現の可能性への手掛りが与えられたものということができる。現在は、これら制度発足後10年以上が経過し、その運用が適切であるか不断の検証が求められているところである。

2　具体的課題の実現状況と今後の課題

(1) 下級裁判所裁判官指名諮問委員会制度の概要

ア　中央の委員会

裁判官の指名過程を透明化し、国民の意思を反映させるため、2003（平成15）年5月1日、下級裁判所裁判官指名諮問委員会規則が施行され、最高裁判所に下級裁判所裁判官指名諮問委員会（中央の委員会）が設置された。委員11名のうち法曹は5名(内弁護士は2名)で、過半数の6名が学識経験者であり、現在の委員長は田中成明（京都大学名誉教授、2012〔平成24〕年7月～）である。中央の委員会は、最高裁から諮問を受け、各種任官希望者の適否について、任官の適否判断を行い、理由を付した意見をもって最高裁に答申する。

イ　地域委員会

8高裁ごとに地域委員会が設置され、その委員5名の構成は、法曹3名、法曹以外2名。ただし、東京地域委員会は2倍の規模で、第1分科会（東京三会）と、第2分科会（その他の関弁連所属単位会）に分かれている。地域委員会は、各地域の裁判所内外の情報を収集してこれを取り纏め、中央の委員会にその意見を付して報告するのがその責務である。

ウ　中央の委員会の審議結果

2009（平成21）年度以降は、再任類型は、4月再任と10月判事任官（53期以降）の2種類となっている。また、本制度設置後の最高裁の指名は、中央の委員会の審議結果と異なったことはない。

エ　委員会制度の意義と答申内容

当委員会制度により、①最高裁事務総局の事実上の専権事項と見られていた指名過程の透明化と客観化が促進され、②不当な新任・再任拒否をされる人事が困難となり、③裁判官の質の確保が期待でき、④裁判官人事評価全体の透明化との相乗効果が期待でき、⑤外部情報によって民意の反映が可能となった。特に、裁判所の内部評価（所長などの人事評価権者の評価）と異なる弁護士からの外部評価も尊重されている。

2004（平成16）年から2019（令和元）年までの任官者を対象とした16年間の答申をみると（第94回議事録まで)、判事補から判事への任官を含む再任期候補者（指名候補者）の合計数3,650人の内、「不適」57人約1.56％）の答申結果となっている。

(2) 現在の課題

ア　現在指名諮問が2度目となる再任期の裁判官も生まれている。2度目の指名諮問の際には、前回諮問時の審議資料の活用方法について新しいテーマとして検討されるべきである。

イ　委員会の運用に関する改善

審議内容を十分に国民に公開し、かつ、本制度の趣旨に明るい適任者が委員として選任されることを期すためにも議事要旨の匿名方式を顕名方式に改め、審議内容をできる限り具体的かつ早期に公表すべきである。また、十分な審議時間を確保し、候補者面接の実施、不適格の場合の具体的な理由開示が必要である。

ウ　外部情報収集の多様化・容易化

いわゆる外部情報の提供を質・量とも飛躍的に充実させるため、前任地照会などを一般化し、情報収集期間を3ヶ月程度は確保するなどの提案の実現がのぞまれる。

エ　地域委員会の積極的活用

地域委員会は、中央の委員会とは異なる独自の権限に基づいて、多様性をもった資料収集、調査活動等を行う権限を有しているが、形骸化の指摘もある。本制度の充実した運営は、地域委員会が独自かつ自発的な情報収集方法を実施しているか否かにかかっている。

(3) 裁判官人事評価制度

この制度は、裁判官の独立に配慮しつつ、人事評価権者（所属裁判所の長）による裁判官の人事評価の質を向上させるため、弁護士など外部からも評価情報を求める制度であり、2004（平成16）年4月1日に発足した。この人事評価情報は、8月1日を基準として行っている裁判所内部の人事評価の為の資料となるもので、単位会の多くが6月頃を中心に会員にかかる情報提供を呼びかけている。

(4) 地裁委員会・家裁委員会

裁判所運営について広く国民の意見等を反映させるため、2003（平成15）年8月1日、従前の家裁委員会を改組し、地裁・家裁それぞれに委員会が設置され、15人以内の委員の過半数は非法曹で構成されている。市民委員の主体性と多様性を尊重した運営が望まれる中、市民委員が委員長となりかつ活発な意見交換を行っている委員会もあり、知恵と意欲が委員会運営にも反映されるような取り組みが求められている。

(5) 判事補が他の法律専門職を経験する制度（他職経験制度）

2005（平成17）年4月から、意見書の提言に基づき、多様で豊かな知識・経験を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補（任官10年以内の検察官についても同様）にその身分を離れて裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませる制度が発足した。

関係機関からは、弁護士としての職務経験がその後の裁判官等の職務に役立っているとの高い評価を受けているが、2年間の「他職経験制度」の履行者が対象者の一部にとどまっており、しかも、「弁護士職務経験者数」は、2014（平成26）年度は判事補11名、検事8名、2015年度は判事補11名、検事7名、2016年度は判事補11名、検事7名、2017（平成29）年度は判事補10名、検事9名に留まっている。弁護士職務経験者の数が増えない原因には、その受入事務所数が2014（平成26）年度27事務所、2015（平成27）年度26事務所、2016（平成28）年度35事務所と限られていることにもその原因があり、経済的基盤の十分で無い中小事務所でも受け入れ可能な財政的措置や、その他の負担軽減策の検討が必要である。

(6) 最高裁判所裁判官の任命に際しての諮問委員会設置

かつて日弁連は、その任命手続の透明化・客観化に関する提言を重ねていたが、実現には至っていない。任命手続の不透明さは、最高裁裁判官の国民審査制度が国民に分かりにくい制度となっている原因の一つとの指摘もある。日弁連では、日弁連会長が会員の中から最高裁判所裁判官候補者を最高裁判所に推薦する際の諮問機関として推薦諮問委員会制度を設け、近年では、個人推薦制度などを取り入れている。そして、今後は、前記の任命諮問委員会の先駆けとしての意義を明確に持って、推薦委員会に学識経験者を含めてその透明化と民主化を徹底し、弁護士及び弁護士会は、推薦枠といった弁護士会の利害を超えた適切な候補者の発掘と推薦に取り組むべきである。また、任命手続の検討と併せ、最高裁判所裁判官15名に占める女性割合を30％以上（5人）にすることについても検討されるべきである。

(7) 簡易裁判所判事の任命手続の透明化

これについては、現在簡易裁判所判事選考委員会が設置されているが、裁判所法に基づいて適切な任命手続が採られるよう、その審議経過の透明化を図るべきである。

(8) 裁判官増員と研鑽の必要性

裁判官制度改革は、資質の高い裁判官を確保・養成し、もって司法判断の適正さを担保するための取組みである。その為の大幅な裁判官増員とその予算措置はこれまで弁護士会が繰り返し主張してきた重要な課題であるが、さらにこれに加えて、現代的な課題である訴訟手続のIT化のために適切な執務環境を確保し、また、ダイバーシティの観点から裁判官に対しジェンダー教育（特に、レイプ神話が心理学的精神医学的知見に反することなど）などを実施することについてもそれぞれ検討されるべきである。

第2　弁護士任官推進の取組み

1　弁護士任官制度の今日的意義

弁護士任官制度は、「法曹一元」を目指す上で、弁護士が裁判官の給源となるという重要な意義を有する制度である。現在の裁判所の構成は、キャリア裁判官が大部分を占め、弁護士出身者が2％にも満たない。このように給源が単一であることによる組織の弊害を少しでも改善するために、依頼者・市民と日常的に交流し、当事者の立場からの法廷経験を有する弁護士を裁判官として送り出していくことは、極めて重要である。日弁連が適切な弁護士任官者を発掘・推薦し、一人でも多くの弁護士任官者を送り出すことこそ、裁判所の多様性を高め、司法の国民的基盤の強化に繋がることである。

しかしながら、2003（平成15）年度に、10名が任官した後、その後の弁護士任官者は毎年一桁台であり、この10年間は年間1名から6名と低迷している。なお、2019（令和元）年度は1名のみであった。

そこで、これからの課題として、1992（平成4）年からの26年間で全体からみれば少数とはいえ、総計で120名の弁護士任官者を継続的に送り出してきた現在の到達点を踏まえ、これらの任官者、退官後の弁護士再登録者の経験を生かし、また、弁護士人口増や、弁護士職務の多様化などを背景とする環境変化に対応しつつ任官希望者の発掘・推薦活動をより強化することが必要である。そのために、今一度、日弁連全体としてその意義の再確認を組織的に行うこと、また東弁は、全国最大の単位会としてその職責を全うすべく適格者の発掘・推薦を先進的に担っていくことが重要である。そして法友会としては、弁護士任官を推進する継続的な活動を担う組織的活動に再度注力して取り組む必要がある。

2　弁護士任官制度の経緯

最高裁判所は、1988（昭和63）年に「判事採用選考要領」を作成して弁護士からの任官の道を開いた。そのことにより、1992（平成4）年度から1994（平成6）年度には年間6名から7名の任官者が生まれたが、1995（平成7）年度から2001（平成13）年度までは毎年2名から5名と低迷し、継続的な弁護士任官者数の増加には結びつかなかった。

このような状況下で、2001（平成13）年6月、司法制度改革審議会意見書において、裁判官制度の改革の柱として、給源の多様化・多元化を掲げ、判事補の他職経験、特例判事補の解消と併せ、弁護士任官の推進を掲げた。意見書は「弁護士任官等を推進するため、最高裁判所と日弁連が、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、継続的に実効性のある措置を講じて行くべきである。」としたが、この意見が現在の弁護士任官制度の出発点である。

これを受け、2001（平成13）年12月、日弁連と最高裁は「弁護士任官等に関する協議のとりまとめ」を発表した。それをもとに日弁連と最高裁は、それぞれの立場で準備作業を進め、2003（平成15）年度より、新制度による弁護士任官制度が出発した。当時の日弁連の精力的な活動もあり、2003（平成15）年度は、20名の任官希望者があり、そのうち10名が任官した。また翌年は8名の任官者が生まれた。

その結果、この制度を順調に発展させて行けば、司法制度改革で掲げた理念である「国民が求める裁判官像（その資質と能力）」に近づく裁判官が、給源の多様化と多元化で実現されて行くのではないか、ひいては法曹一元制度の基盤が整備されるのではないかとの期待が寄せられた。

3　弁護士任官の現状

2003（平成15）年度10名を数えた弁護士任官者数のその後の推移をみると、翌2004（平成16）年度は8名と引き続きやや健闘したものの、2005（平成17）年度は4名と、期待する程度には達せず、その後2016（平成28）年度までは平均約4名と停滞した。そして、2017（平成29）年度以降は、毎年3名以下とさらに低迷している。

10名、8名のピーク後の15年間の弁護士任官者数は計68名、弁護士任官者数の裁判官全体数に占める割合は1％台である。その意味では、給源の多様化・多元化により同質化を防ぐという裁判所の改革は、極めて限定的に留まっていると評価せざるを得ない。

4　日弁連・東弁の取組み

日弁連は2002（平成14）年11月、弁護士任官を第19

回司法シンポジウムのテーマとして取り上げ日弁連の準備状況の進展を内外に示し、2004（平成16）年第43回定期総会では「弁護士任官を全会挙げて強力に進める決議」を宣言し、2005（平成17）年6月の第21回司法シンポジウムでは、再び弁護士任官問題を取り上げ、任官の推進をアピールした。また、全国各ブロック大会や全国担当者会議を開催し、任官推進の取組みを継続した。

東弁は、任官者の事件・事務所の引継ぎ等に関する支援のため2001（平成13）年10月公設事務所運営協力基金を設け、任官候補者や任官支援会員に対する貸付けを可能にしたほか、「弁護士任官等を目的とする公設事務所の設置及び運営に関する規則」を制定した。そして2002（平成14）年以降、順次、四つの公設事務所が開設され、公益目的の一つとして弁護士任官の役割を担い運営されることとなった。

しかしこれらの取組みにもかかわらず、その後の状況は先に述べたとおりである。

5　法友会の取組み

法友会は、2000（平成12）年7月に弁護士任官を法曹一元の制度を実現するための基盤整備の一環と捉え、その推進を決議した。当時の状況は日弁連・東弁も含め、2003（平成15）年に始まった新制度を、法曹一元へのステップと捉え、その中長期的課題へと結びつくとの楽観的な期待感も一部に存した。しかしながら、法曹一元と現行の制度の間にはかなり大きな落差があり、現実には法曹一元は理念的な中長期的課題として捉えながら、まずは、現行制度による裁判官の給源の多様化・多元化を重視し、一歩でも前へと進めるための努力が求められるところであった。

法友会は、2004（平成16）年7月、「弁護士任官推進に関する宣言」を採択し、親密な人間関係のある会派の特性を生かして人材を発掘し、弁護士任官に取り組むべく「法友会弁護士任官推進本部」を設置した。この本部はその後活動を停止し、2008（平成16）年度の政策委員会で一時的に弁護士任官推進部会を設置したものの、現在は活動を休止しており、組織的に弁護士任官を推進する体制が整わないまま推移している。今後は、日弁連・東弁ともに、現在の状況を一歩でも前進させる対策が必要である。

6　これまで提起された課題とその対応について

これまで、任官推進の施策として、①公設事務所の活用等、②短期任官や専門分野の任官による柔軟な対応による推進、③任官手続の簡素化、④最高裁の審査基準の明確化、等が提案され、そのうちのいくつかは実行されてきた。しかし、公設事務所の活用については任官前の準備のために一時的に登録して任官した者2名、退官者の受入れ2名に留まっている。また任官支援事務所の応募による支援策も未だ組織的に機能する施策とはなっていない。短期任官や専門分野の任官では、知財分野の裁判官の任官がみられたものの、他の分野も含めて複数規模という実績には至っていない。手続の簡素化は、任官希望者の任官に向けた負担感の軽減という意味はあり得るが、任官希望者の適格性の問題もあり必要最小限度の手続は必要であるため、改善策は進んでいない。最高裁との協議を進めるとしても、具体的な改善策の検討なくしては困難と思われる。

最高裁の審査基準の明確化については、改善に向けて協議をすべきとの指摘が以前からなされている。東弁における弁護士任官推進委員会から関東弁護士会連合会の弁護士任官適格者選考委員会の推薦を経ても最高裁から不採用とされる者も少なくない。全国でも2004（平成16）年度から2014（平成26）年度までの間に、推薦をした者のうち採用された者の比率は62.5％で、約3分の1以上が不採用となっている。このことは、心理的にも任官希望者の大きなハードルとなっているとも考えられ、審査の守秘との関係等の困難な事情もありうるとしても、審査基準をより開かれた形で明確化することが必要であり、最高裁、下級裁判所裁判官指名諮問委員会と改善の余地についての協議が必要と考えられるところである。

7　非常勤裁判官制度について

日弁連と最高裁は2001（平成13）年の協議のとりまとめ以降、非常勤裁判官制度の導入に関する協議を重ね、2002（平成14）年8月、「いわゆる非常勤裁判官制度の創設について」の合意をおこなった。そして2003（平成15）年、民事調停法と家事審判法の改正が行われ、2004（平成16）年、非常勤裁判官制度が発足した。この制度は、調停手続をより一層充実・活性化することを目的とするとともに、弁護士任官を促進するため

の環境整備という目的をも併せ有するものであった。

そして、この制度の下に非常勤裁判官（民事・家事調停官）は制度発足後、2019（令和元）年度までに合計569名が任官した。うち東弁出身者は93名にのぼる。

8　弁護士任官を取り巻く状況の変化と運動の段階的発展にむけて

(1) 弁護士任官者の経験の蓄積

新制度の発足した2003（平成15）年度から2019（令和元）年度までに、弁護士任官者は71名にのぼる。全体から見ると少数とはいえ、この数は現在の一定の到達点として肯定的に捉えるべきである。

新制度の発足前年の任官者ではあるが、地裁の所長から高裁の部総括に就任した者をはじめ、裁判所内において、パイオニアとしての困難な役割を担いながら、第一線の訴訟の現場で活躍されてきた任官者の努力が蓄積されてきている。これらの任官者の中にはすでに退官し再度弁護士登録をして活躍する一方、後輩の弁護士任官者や希望者に対するアドバイザーとして活動されている方が一定数存在している状況である。これは弁護士任官の推進をはかる環境的な意味で10年前に比べて大きな前進と考えられる。

(2) 弁護士人口増と弁護士業務の多様化

また、新制度が発足した17年前に比して、弁護士人口は飛躍的に増大した。そして、弁護士業務の広がりとともに弁護士の在り方自体が多様化してきている。弁護士のライフサイクルも、勤務弁護士→独立して事務所を構える→勤務弁護士を雇用し親弁となるという単純なものではなく、企業内弁護士として勤務する形態や、任期付公務員として一定期間勤務する弁護士、また法テラスの弁護士など、様々なライフサイクルが存在するようになっている。法曹の職業の選択肢が修習終了時に一生の判断とされることがやや弱まり、法曹になってからの職種や弁護士の在り方の流動性も高まりつつあると考えられる。このような中で未だ弁護士任官のハードルは高止まりしている感がないわけではないが、今後このような多様化が一層進むことによって任官希望者の増加が見込まれることになるのではないかと期待されるところである。

(3) 非常勤裁判官経験者の増加

さらに非常勤裁判官制度の定着が挙げられる。先に述べたように全国で488名の非常勤裁判官が誕生した。週一日、調停官として、裁判所で執務することにより経験を積むことで、常勤裁判官についての適性の判断や、心理的な障害も除去されていき、常勤裁判官を具体的な目標として目指すという環境も以前にまして整備されている。そこから現実に非常勤裁判官から常勤裁判官に任官した例は、2006（平成18）年以降18名生まれており、今後非常勤裁判官の推薦、選抜にあたって考慮することもあり得るであろう。

以上のことから、長期の低迷期から脱する環境は徐々にではあるが整いつつあるのではないかと考えられる。これらの環境の変化に対応し、積極的に人材を発掘・推薦するための手立ての検討が重要である。

(4) 今後の課題、特に直近の取組みについて

上記の変化に対応する様々な組織的取組みが必要である。地道な努力により多様な人材を発掘する組織的方策の強化が必要である。現在東弁で取り組んでいるアンケートからピックアップした名簿の作成と働き掛けを、法友会においても、より一層組織的・継続的に対応できる体制とすることが必要である。そのため早期に任官推進を継続的に担う組織を少人数のPT等でまず復活することから再出発すべきであろう。

第2部

弁護士業務改革と活動領域拡充に向けた現状と展望

第1　司法改革推進上の業務改革の意義と課題

1　司法改革推進上の業務改革の意義

法友会の政策として、従来から弁護士の使命としての「基本的人権の擁護」及び「社会正義の実現」を掲げ、そのための具体的方策を考えてきた。しかし、2001（平成13）年6月に公表された司法制度改革審議会の意見書は、弁護士の使命を上記のものにとどめることなく、司法全体のあり方に関わる大きな問題としてとらえ、健全な司法を実現するための弁護士の業務改革を要請した。その後、司法制度改革推進本部（2001〔平成13〕年12月から2004〔平成16〕年11月まで）が設置され、現在までにその意見書の内容がその組織での具体的検討を経てほとんど実現されている。

そこで、同審議会の意見書での弁護士業務に対する要請を以下にまとめ、最終的に司法制度改革推進本部でどのように実現がなされたのかをまとめた。今後とも弁護士、弁護士会、そして法友会としては、どのように制度の改革をするべきか、その是正を含め、検討すべきである。

2　審議会の要請とその実現

(1) 総論

①　法曹は、いわば「国民の社会生活上の医師」として、国民の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することを役割とすることが必要である。

②　司法制度改革の3本柱である「国民の期待に応える司法制度」「司法制度を支える法曹のあり方」「国民的基盤の確立」を実現するためには、主体としての弁護士がその改革を支えるべきであり、そのためにはさらに弁護士の業務を含めた全般的な弁護士に関する改革がなされなくてはならない。

(2) 各論

①　弁護士の社会的責任の実践

〈意見書〉国民の社会生活、企業の経済活動におけるパートナーとなるべく資質・能力の向上、国民とのコミュニケーションの確保に努めなければならない。同時に、「信頼しうる正義の担い手」として通常の職務を超え、「公共性の空間」において正義の実現に責任を負うという社会的責任を自覚すべきである。そのため、プロボノ活動、国民の法的サービスへのアクセスの保障、公務（裁判官、検察官）への就任、後継者養成への関与などで貢献すべきである。

〈実現内容〉弁護士から裁判官への登用の増加、民事調停官・家事調停官の創設、日本司法支援センターの創設、行政における公務員募集、法科大学院教員就任など。

②　弁護士の活動領域の拡大

〈意見書〉当時の弁護士法30条での公務就任の制限、営業許可を届出制にし、自由化すべきであり、活動領域の拡大に伴う弁護士倫理のあり方を検討し、弁護士倫理の遵守を確保すべきである。

〈実現内容〉弁護士法30条の制限を届出制に改正、弁護士会における弁護士職務規程の新規創設など。

③　弁護士へのアクセス拡充

〈意見書〉法律相談センターなどの設置の推進をし、弁護士へのアクセスを拡充すべきであり、地域の司法サービスを拡充する見地から、国又は地方公共団体の財政的負担を含めた制度運営を検討すべきである。

〈実現内容〉日本司法支援センターの創設、弁護士会の弁護士過疎地における公設事務所の開設、保険による弁護士費用負担の制度を実現化した「日弁連リーガル・アクセス・センター」の設置、国・自治体・民間会社等の組織内での弁護士の活動を容易にする制度設計など。

また、今年度のコロナ問題を経験することにより、今までの執務の在り方が見直され、アクセス方法として、本人とはTV会議での面接、法律相談等が一般化することの必要性が認識されている中で、そのような体制をすることができる弁護士会内の議論が必要となっている状況が新たに出ている。

④　弁護士報酬

〈意見書〉弁護士報酬は、透明化・合理化を進めるためにも、報酬情報の開示、報酬契約書の義務化、報酬説明義務などを徹底すべきである。

〈実現内容〉弁護士法から弁護士会の報酬規定の整備義務を削除し、報酬を自由化した。弁護士会の規定で、報酬契約書の義務化、報酬説明義務化、報酬情報の開示を定める。現状では、日弁連の報酬基準がなくなって以来、適正・妥当な報酬を決めるための考え方ないしはその用語の使い方の解説が一般の弁護士に対

してなされなくなってきていることが、問題視され、日弁連で、報酬の考え方に関する弁護士向けのガイドブックを作成したが、2020年度においてその改訂版を作成し、どのような事件累計に対応できる時間制報酬制度の対する説明を大幅に増やした。今後弁護士報酬に関する情報をどのように会員及び利用者に提供していくかに関しては、議論がなされている。

⑤　弁護士の情報開示

〈意見書〉弁護士の専門分野、実績も広告対象として認めるよう検討し、弁護士の情報開示を一層進めるべきである。

〈実現内容〉東弁で創設された弁護士の情報提供制度は、日弁連の「ひまわりサーチ」という名称の弁護士情報提供サービスの制度へと発展的に解消された。国民の要請の強い弁護士の専門分野情報に関しては、東弁で専門認定制度を創設すべきとの意見をまとめたが、日弁連では、研修制度等の整備が十分ではない現段階では時期尚早との結果となり、この専門分野情報に関する情報開示は議論だけで、実現がされていない。

⑥　弁護士の執務体制の強化

〈意見書〉法律事務所の共同化・法人化、共同化・総合事務所化への推進、専門性強化のために研修の義務化、継続的教育を実行すべきである。

〈実現内容〉弁護士法の改正により、弁護士法人の設立が可能となった。専門性強化のための研修は、行政法関係、税務関係、知的所有権関係、労働関係等について東弁で開始され、日弁連でも開始されている。継続教育面では、東弁では倫理研修を義務化している。東弁でも日弁連でも、インターネットを通じたオンデマンド方式による研修が無償で受講できるようになっている。また、法律事務所の弁護士の高齢化に伴い、弁護士の執務体制問題の1つとして、事務所の承継問題も問題とされるようになり、2019（令和元）年の業革シンポジウムでも取り上げられる問題の1つとなった。

⑦　弁護士の国際化、外国法事務弁護士等との提携・共同

〈意見書〉国際化時代の法的需要への対応のため、専門性の向上、執務体制の強化、国際交流の推進、法曹養成段階での国際化への対応、外国法事務弁護士との特定共同事業の要件緩和、発展途上国への法整備支援の推進をすべきである。

〈実現内容〉弁護士法、外国弁護士特別措置法の改正により、弁護士と外国法事務弁護士との共同事業が解禁され、外国法共同事業を認め、その範囲での報酬分配を認め、外国法事務弁護士による日本の弁護士の雇傭を認めるなどの改正がなされた。弁護士会と海外の弁護士会との提携関係の進展、共同シンポジウムの開催の発展などが盛んに行われるようになっている。また、海外留学も一部日弁連が費用負担を行うなどの制度も出てきている。

⑧　隣接法律専門職種の活用

〈意見書〉司法書士、弁理士への一定の範囲での一定の能力担保措置を条件とし、訴訟代理権の付与、税理士の訴訟における意見陳述権、行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士などの隣接法律専門職種については、その専門性を活用する必要性、その実績が明らかになった段階での訴訟への関与の仕方を検討すべきである。

〈実現内容〉司法書士への簡裁訴訟代理権の付与、弁理士の弁護士との共同での代理権付与など。しかし、依然として、他士業における非弁問題が続いており、その他士業の活用と違法行為への監視などとのバランスが重要となってきている。

⑨　ワンストップ・サービス

〈意見書〉ワンストップ・サービスの実現のため、弁護士と隣接法律専門職とが協働するための方策を講じるべきである。

〈実現内容〉協働できる事務所の設置を可能とする解釈は、もともと存在するが、各種の業種の特色による制限を踏まえた上で、弁護士特有の守秘義務、利益相反業務の禁止、非弁護士との報酬分配の禁止などの義務との整合性を保ちつつ協働化がどう進められるかの議論を進め、その協働化を進めることができるようになった。

⑩　企業法務などの位置付け

〈意見書〉司法試験合格後、企業など民間で一定の実務経験を経た者に対しては、法曹資格を与えるための具体的条件を含めた制度整備をすべきである。

〈実現内容〉弁護士法の改正により、司法試験に合格した後、❶国会議員となった者、❷官として又は民間にあって一定の法律業務に携わっていた者に対して、日弁連の研修を経た上で、法務大臣の認定を受けることにより弁護士資格が認定される制度となった。

⑪　特任検事・副検事・簡易裁判所判事の活用

〈意見書〉特任検事、副検事、簡易裁判所判事の経験者の専門性の活用の検討。特任検事への法曹資格付与のための制度整備をすべきである。

〈実現内容〉特任検事に対しては、弁護士法の改正により、司法試験の合格者ではないものの、日弁連の研修を受けることにより、法務大臣の認定で、弁護士資格が認定されることとなった。

3　政府のもとの有識者懇談会等における議論の状況

(1) 有識者懇談会等における議論の状況

法曹養成制度検討会議は、2013（平成25）年6月の取りまとめ（以下、「検討会議取りまとめ」という。）[*1]において、法曹有資格者の活動領域の「更なる拡大を図るため……新たな検討体制の下、各分野の有識者等で構成される有識者会議を設け」ることを提言した。

これを受けて、2013（平成25）年7月16日、法曹養成制度関係閣議決定は、「閣僚会議の下で、各分野の有識者等で構成される有識者会議を設け、更なる活動領域の拡大を図る」こととし、同年9月、法務省のもと、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会（以下、「有識者懇談会」という。）が設置された。[*2]

同年10月には、有識者懇談会のもとに、国・地方自治体・福祉等の分野における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会（以下、「国・地方自治体・福祉等分科会」という。）[*3]、企業における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会（以下、「企業分科会」という。）[*4]、法曹有資格者の海外展開に関する分科会（以下、「海外展開分科会」という。）[*5]が、それぞれ設置された。

有識者懇談会及び上記各分科会では、それぞれに議論や取組が進められ、同年5月25日付で有識者懇談会としての取りまとめ（以下、「取りまとめ」という。）を公表している。その概要を、各分科会に対応して述べれば、以下のとおりである。

①　国・地方自治体・福祉等の分野に関して取りまとめは、「今後この分野における法曹有資格者の活動領域を一層拡大させるために」、日弁連が、「自治体や福祉の分野において弁護士の専門性を活用することの有用性や具体的な活用実績等を、セミナーやシンポジウム等を通じるなどして、実際に弁護士の活用を検討する自治体等との間で共有する取組」や、「自治体における政策法務や福祉の分野について、弁護士がこれらの分野で活動するに当たり必要とされる能力を涵養し、あるいは経験を共有するための研修等の取組を実施する」ものとし、他方、自治体や福祉機関の側においては、「それぞれの規模に応じ、政策の推進や業務の遂行のために法曹有資格者を活用する方策を検討・実施することが期待される」とした。

②　企業の分野に関し取りまとめは、「企業の分野で法曹有資格者の活用を更に拡大するため」、例えば、日弁連が、「企業内弁護士を活用することの有用性や具体的な実績等について、企業への情報提供並びに企業間及び企業・弁護士間の情報共有の取組を全国各地に広げていくこと」「その採用の形態を含めた企業における弁護士等の活用の実態や、キャリアパスに関する情報を調査した上、各種の媒体を通じて、法科大学院を始めとする法曹養成を担う機関及び法曹有資格者との間で共有を図ること」が求められるとし、法科大学院においては、「企業法務に関する科目の設置、企業におけるエクスターンシップ、法曹有資格者の就職に関する企業との連携などに取り組むことが期待される」とした。

③　海外展開の分野に関しても、日弁連において、日本貿易振興機構（ジェトロ）等の関係機関との連携の下、各地の弁護士会の協力を得て、海外展開に取り組む中小企業に対し、渉外法律業務に通じた日本の弁護士による法的支援を提供する取組（日弁連中小企業海外展開支援弁護士紹介制度）を行い、法務省において、東南アジアの国々において、現地の法執行の状況や、現地に進出した日本企業等や海外在留邦人が直面する

＊1　法曹養成制度改革検討会議「取りまとめ」（2013〔平成25〕年6月26日）。

＊2　法務大臣決定「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会の設置について」（2013〔平成25〕年9月24日）。

＊3　法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会決定「国・地方自治体・福祉等の分野における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会の設置について」（2013〔平成25〕年10月11日）参照。

＊4　法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会決定「企業における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会の設置について」（2013〔平成25〕年10月11日）参照。

＊5　法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会決定「法曹有資格者の海外展開に関する分科会の設置について」（2013〔平成25〕年10月11日）参照。

法的ニーズにつき、弁護士に委託して調査を実施する取組などを行ってきたことを前提としつつ、取りまとめは、今後、法曹有資格者の海外展開を一層進展させるために、例えば、日弁連は、「日本の企業等の海外展開支援を始めとする、国際的な法律業務に通じた弁護士へのアクセス改善のために、身近にいる弁護士や関係機関を窓口として、様々な国際的な法務の分野に対応能力のある弁護士に容易にアクセスできる仕組みの構築を検討し」、「法科大学院においては、法律英語に関する講座や、国際的なビジネス法務に関する講座等、国際的な能力を涵養するためのプログラムの提供に取り組むこと」が期待され、法務省においては、「内閣官房に設置され、法務省も構成員となっている『国際法務に係る日本企業支援等に関する関係省庁等連絡会議』の下で、日本の弁護士と領事機関及び現地の弁護士との連携構築並びに日本の弁護士への海外からのアクセス改善等、日本企業や在留邦人が海外において直面する法的側面を含む各種問題への対応支援に向けた関係機関の取組に必要な協力を行う」などとしている。

以上の取りまとめは、同年5月28日開催の第21回法曹養成制度改革顧問会議に報告され、同顧問会議での議論を経て、同年6月30日付けの法曹養成制度改革推進会議決定「法曹養成制度改革の更なる推進について」の第1で「法曹有資格者の活動領域の在り方」として言及されている。

ここでは、「法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組を継続することが必要」とされ、法務省において、「法曹有資格者の専門性の活用の在り方に関する有益な情報が自治体、福祉機関、企業等の間で共有され、前記各分野における法曹有資格者の活用に向けた動きが定着するよう、関係機関の協力を得て、そのための環境を整備する」ことや、日弁連及び各地の弁護士会において、「前記各分野における法曹有資格者の専門性を活用することの有用性や具体的な実績等を自治体、福祉機関、企業等との間で共有すること並びに関係機関と連携して、前記各分野において活動する弁護士を始めとする法曹有資格者の養成及び確保に向けた取組を推進すること」や、最高裁判所において、「司法修習生が前記各分野を法曹有資格者の活躍の場として認識する機会を得ることにも資するという観点から、実務修習（選択型実務修習）の内容の充実を図ること」が期待されている。

(2) 法曹養成制度連絡協議会等における協議の状況

前記推進会議決定が出されたことをもって、法曹養成制度改革推進室、法曹養成制度改革顧問会議はその任務を終えたが、同推進会議決定「第6　今後の検討について」を踏まえ、法務省及び文部科学省は、「法曹養成制度改革を速やかに、かつ、着実に推進し、法科大学院を中核とするプロセスとしての法曹養成制度の充実を図るため、両省が行うべき取組並びに関係機関・団体に期待される取組の進捗状況等を適時に把握するとともに、これらの取組を進めるに当たって必要な連絡協議を行うための体制」を定め、同推進会議決定における両省が行うべき取組を進めるため、政府内における必要な連携を図るべく、法務省大臣官房司法法制部及び文部科学省高等教育局の両部局からなる法曹養成制度改革連携チームを構成するとともに、2015（平成27）年12月14日から、最高裁判所及び日弁連の参集を得て、法曹養成制度改革連絡協議会が開催されている。

法曹養成制度改革連絡協議会における活動領域拡大に向けた協議としては、2018（平成30）年2月26日開催の第9回会議で企業分野における、同年12月20日開催の第11回会議で海外展開の分野における、令和元年12月18日開催の第13回会議で国・地方・福祉等の分野における、各法曹有資格者の活動領域の拡大について取組の報告や意見交換がなされており、引き続き活動領域拡大に向けた取組の継続・発展に努めることが望まれる。

4　日弁連における活動領域拡大に向けた取組み

日弁連では、有識者懇談会及び各分科会の設置に合わせ、2014（平成26）年2月、法律サービス展開本部が設置され、同月29日には、同展開本部のキックオフ的な意義をもつ、シンポジウム「未来をひらく　弁護士のチャレンジ」が開催された。

法律サービス展開本部には、国・地方自治体・福祉等における活動領域拡大に対応するものとして、自治体等連携センターが、企業における活動領域拡大に対応するものとしてひまわりキャリアサポートセンターが、海外展開に対応するものとして国際業務推進センターの各組織が立ち上げられ、既に言及したように、

各センターにおいて、分科会の議論等に対応しつつ、それにとどまらない精力的な活動を進めてきている。

法律サービス展開本部における取り組みは、今日まで鋭意続けられている。

例えば、自治体等連携センターは、条例部会、福祉部会、公金債権部会、外部監査・第三者委員会部会等を立ち上げ、各分野に関する自治体等との連携の取り組みを進めるとともに、自治体向けのアンケート調査や、弁護士会の行政連携の体制について調査を行い、各地でシンポジウム等を開催し、全国の弁護士会に対し、行政連携メニューの作成や連携体制の構築を求めるといった活動を進めてきた。さらに、国、自治体への職員としての弁護士の任用をさらに促進するため、各地で任期付公務員登用セミナーや求人説明会を開催するなどの活動も進めてきている。

ひまわりキャリアサポートセンターは、企業及び企業内弁護士へのヒヤリングを継続的に行っているほか、企業向けの弁護士採用に関する情報提供会の実施、司法修習予定者を対象とした就職活動ガイダンスの開催など、企業で活躍する弁護士の拡大を目指す取組を進めている。また、企業内弁護士向けの研修会や、女性企業内弁護士向けのキャリアアップセミナーを実施するなど、企業で活躍する弁護士を支援する試みを行っている。

国際業務推進センターは、日弁連国際室等と連携しながら、留学を含む海外研修支援、各種研修会やセミナーの実施、国際機関登用推進などを通じた渉外対応力のある人材の育成、ネットワーキングの構築といった取り組みについて情報共有を図りつつ、これを推進し、国際的な法律業務に進出する弁護士を拡大し、支援する試みを進めている。

5　東京弁護士会の活動領域拡大に向けた取組み

(1) 活動領域拡大に向けた取組みの現状

東弁は、弁護士の活動領域の拡大を推進させる目的で、2014（平成26）年9月、本部長を東京弁護士会会長とする弁護士活動領域拡大推進本部を発足させ、次のような活動に取り組んでいる。

ア　弁護士トライアル制度（お試し弁護士制度）

弁護士会が企業等と会員をマッチングし、法律事務所に籍を置く弁護士が、週のうち2～3日程度を企業内で執務する制度を設けることで、企業等に弁護士を雇用する有用性・必要性を知ってもらい、双方の心理的障害を取り除くことを目的とする制度である。

2015（平成27）年7月の制度発足以降、すでにこの制度を利用して、非常勤勤務の形態で弁護士を採用する自治体が現れているが、さらに利用促進を図るため、シンポジウム開催、制度利用に関心を有する企業、自治体、各種団体等に対する個別の説明などを行っている。

イ　在日外国人に対する法的サービスに関する調査

現在200万人いると言われる在日外国人に対する法的サービスが十分に提供されているかどうか、大使館、外国の在日商工会議所、外国人支援団体等を訪問調査し、不足する法的サービスの提供を検討している。現在、在日外国人から大使館や在日商工会議所等に対して多くの法的相談が寄せられていることから、大使館等との連携について検討しているところである。また、調査を行う中で要望があった団体において、在日外国人向けのセミナー（日本の司法制度や弁護士利用に関するセミナー）と相談会を開催している。

ウ　インドネシアに関する活動

在日外国人に対する法的サービスに関する調査、検討に取り組んできた過程で、インドネシア政府関係機関からの要望もあり、インドネシアに訪問し、インドネシアの法制度を研究し、日本からインドネシアに進出する企業に対する法的サービス拡充を図るための連携方法などを検討している。このような活動が活発に行われてきたため、2018（平成30）年に独立の部会としての活動を開始している。

エ　法律相談業務に対するサポート

弁護士会が実施する法律相談の件数が減少していることから、相談会イベントの実施等を通じて、相談事業の認知度向上等のサポートを行っている。2015（平成27）年～2018（平成30）年には、東京ドームで開催されたイースタンリーグの試合のスポンサーになり、オーロラビジョンで弁護士会の広報ビデオを放映し、球場内通路で日弁連キャラクター（ジャフバ）とともに弁護士会のパンフレットやグッズと合わせて無料法律相談チケットを配布するなどの広報活動を行った。今後は、プロ野球だけでなく、他のスポーツイベント会場での広報活動についての検討を行う予定である。

オ　少額債権サービシングに関する新方式の検討

従来はコスト倒れになるために個々の弁護士が受託できなかった少額債権の回収について、そのニーズを調査するために各種団体に対するアンケートを実施するとともに、採算性を高めるための一括受託等の方式を検討している。

カ　AI（人工知能）に関する法律問題

2016（平成28）年度に立ち上がったAI（人工知能）部会では、AI研究者、行政機関、民間団体等とのヒアリングや意見交換等を通じてAI開発や利用普及の実態を調査するとともに、AIに関する法律問題の検討を行っている。また、2017（平成29）年、2018（平成30）年には、東京ビックサイトで開催されたAI・人工知能EXPOに出展し、AI開発・利用等に関する法的問題の啓発と弁護士会の取組みの紹介、セミナーの開催などを行った。

キ　宇宙に関する法律問題

2016（平成28）年度に立ち上がった宇宙法部会では、宇宙法に関する研究、民間団体等との意見交換を通じて、今後の宇宙開発や宇宙空間の利用等に関する法律問題の検討を行っている。2017（平成29）年11月には「宇宙ビジネスを取り巻く課題と未来」と題するシンポジウムを開催し、提言書の取り纏めと公表を行った。

ク　第三者委員会の設置運営に関する諸問題

2016（平成28）年度に立ち上がった第三者委員会部会では、第三者委員会が一般社会から信頼され、企業やステークホルダーにとって有用な組織として広く認知されるための方策を検討する活動を行っている。

ケ　終活に関する法律問題

2016（平成28）年度に立ち上がった終活部会では、終活（人生の終わりに向けて、前向きに準備する）にまつわる法的問題に対する支援のパッケージング等を検討している。また、終活や終活にまつわる法的問題を広く周知するために、都内各地において落語を通じての広報や相談会の開催を行っている。

コ　自治体連携

領域拡大推進本部の自治体連携センターでは、自治体連携プログラムを策定し、各自治体を訪問して同プログラムの周知活動を行い、自治体との連携を検討している。また、弁護士が自治体を支援する際に必要となる専門的知識等を習得するための勉強会や自治体職員向けの勉強会を開催している。

また、空き家問題に関しては、モデル事業として自治体の空き家問題への取組みに対する支援を行い、自治体関係者を招いてのシンポジウム、意見交換会、勉強会等を開催した。そして、専門家が対応するための相談窓口を東京三会で設置している。

(2) 活動領域拡大に向けた今後の活動

弁護士活動領域拡大推進本部は、同本部と同時期に設立された東京弁護士会若手会員総合支援センターと連携し、情報を共有して活動している。弁護士の新しい活動領域を模索するにあたって若手会員の意見と活動力を得ることは必須であり、今後の活動も若手会員の力を結集して進めていく必要がある。また、活動領域拡大のための調査や試行的な取組みには、一定程度の支出が必要と見込まれることから、東弁が必要な予算を準備する必要がある。

この点、活動領域拡大のための活動に対しては、既存の委員会の活動との重複、費用対効果、会員に対するフィードバックなどの観点からの問題点も指摘されているところである。かかる観点から、2019（令和元）年度にはスマートフォン用アプリケーション（名称「ポケ弁」）の運用を中止し、また、活動実績に乏しい部会の廃止や活動内容の見直しなどを行った。今後も、既存委員会との連携や情報共有、費用対効果の検証、会員に対する情報提供の方法の工夫等を行っていくべきである。

もっとも、弁護士会としては、法的サービス利用者の期待に応え、法の支配を社会の隅々に行き渡らせるためにも、弁護士の活動領域拡大に向けた取組みを縮小させることがあってはならない。弁護士の活動領域拡大に向けた活動の意義について各会員の理解が得られるよう配慮しながら、今後も一層活動領域の拡大に向けた取組みを推進していくべきである。

第2　弁護士と法律事務の独占

1　弁護士の法律事務独占と非弁行為の禁止

弁護士は、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とし、広く法律事務を取り扱うことをその職務とするものであり、そのために弁護士法は、厳格な資格要件を設け、かつ、その職務の誠実適正な遂行のために必要な規律に服すべきものと規定している。しかし、弁護士の資格を有することなくみだりに他人の法律事件に介入することを業とする例が存在し、それを放置するとすれば、当事者や関係人の利益を損ね、ひいては法律生活の公正円滑な営みを妨げ、法律秩序を害することにつながる。かような国民の公正円滑な法律生活を保持し、法律秩序を維持・確立する公的目的をもった規定が弁護士法72条以下の規定である。

(1) 非弁護士取締りの対象と非弁行為の具体例

ア　非弁護士の法律事務取扱又は周旋事案（弁護士法72条）

(ア)　要件

①弁護士又は弁護士法人でないものが、②法定の除外事由がないのに、③業として、④報酬を得る目的で、⑤一般の法律事件に関する法律事務の取り扱い又は一般の法律事務の取り扱いの周旋をする場合をいう。

※「業として、報酬を得る目的で」法律事務を取り扱うのが禁止されているところがポイント。

※法定の除外事由としては、以下のようなものがある。

①　弁理士は、弁理士法6条の場合と特定侵害訴訟についての訴訟代理権をもつ（弁理士法6条の2）。

②　司法書士は、簡易裁判所において請求額が140万円を超えない範囲の民事訴訟等の代理権をもつ（司法書士法3条1項6号）。

③　税理士は、租税に関する事項について補佐人として裁判所において陳述をすることができる（税理士法2条の2）。

④　行政書士については、2014（平成26）年6月に行政書士法が改正され、行政庁に対する審査請求、異議申立て、再審査請求等の不服申立て手続の代理権が与えられることになった（行政書士法1条の3）。

⑤　社会保険労務士については、2014（平成26）年11月の社会保険労務士法改正により、ADRにおいて紛争の価額120万円を上限とする単独代理権及び裁判所における補佐人としての陳述権が認められた。

⑥　債権回収会社（サービサー）は、法務大臣による厳格な規制のもと、債権の回収業務を行うことができる（債権管理回収業に関する特別措置法1条、11条1項）。

(イ)　罰則　2年以下の懲役又は300万円以下の罰金（弁護士法77条3号）。

(ウ)　趣旨　弁護士が、基本的人権の擁護と社会的正義の実現を使命とし、広く法律事務を行うことをその職務とするものであり、そのため、弁護士法には厳格な資格要件が設けられ、かつ、その職務の誠実適正な遂行のため必要な規律に服すべきものとされるなど、諸般の措置が講じられているところ、かかる資格を有さず、なんらの規律にも服しない者が、自己の利益のため、みだりに他人の法律事件に介入することを業とする行為を放置すれば、当事者その他の関係人らの利益を損ね、法律生活の公正かつ円滑な営みを妨げ、ひいては法律秩序を害することになるので、これを禁圧する必要があるとの趣旨に基づくものである（最判昭和46年7月14日刑集25巻690頁参照）。

(エ)　具体例

①　典型的なのが、債権管理組合・整理屋・NPO法人・探偵事務所・事件屋等による債権回収や非弁提携弁護士に対する事件の周旋である。

②　土地建物の売買等を営む者が、多数の賃借人の存在するビルについて、ビルオーナーから、その賃借人らと交渉して、賃借人らの立ち退きの実現を図るという業務（いわゆる「地上げ」）を、報酬を得る目的で業として、賃借人らに不安や不快感を与えるような振る舞いをしながら行った事案で、弁護士法72条違反の罪の成立を認めた（最判平成22年7月20日刑集64巻5号793頁）。

③　本人訴訟による約1,300万円の過払金返還請求の訴え提起が、その実質は司法書士による代理行為によるものであり、民事訴訟法54条1項本文、弁護士法72条に違反する違法なものであるとして、不適法却下された（富山地判平成25年9月10日判例時報2206号111頁）。

司法書士には、一定の要件のもと、簡易裁判所における請求額が140万円を超えない範囲の民事訴訟等の代理権が与えられる（司法書士法3条1項6号7号、同2項、

裁判所法33条1項1号）が、これを超えるものについての権限はない。この裁判例は、司法書士の訴訟代理権や本人訴訟への助力の限界について判断したものとして注目されている。

④　従来、多重債務者の債務整理についての司法書士の裁判外の和解権限について、受益説（弁済計画の変更によって得られる利益が140万円を超えない範囲で代理権があるとする説）と債権額説（債務整理の対象となる個別の債権の価額が140万円を超えない範囲で代理権があるとする説）の対立があったが、最高裁はいわゆる和歌山事件で、債権額説を採用することを明言した（最判平成28年6月27日最高裁HP）。

もっとも、認定司法書士が140万円を超える過払金の返還請求権について委任者を代理して裁判外の和解契約を締結した場合の和解の効力については、その内容及び締結に至る経緯等に照らし、公序良俗違反の性質を帯びるに至るような特段の事情がない限り、無効にはならないとされた（最判平成29年7月24日最高裁HP）。

イ　譲受債権回収事案（弁護士法73条）

㈠　要件　①他人の権利を譲り受け、②訴訟、調停、和解その他の手段によってその権利の実行をすることを、③業とする場合。

※主体は非弁護士に限定されていない。

※債権回収会社（サービサー）については、法務大臣による厳格な規制のもと、弁護士法の特例として、譲り受けた債権の回収も認められている（債権管理回収業に関する特別措置法1条、11条1項）。

㈡　罰則　2年以下の懲役又は300万円以下の罰金（弁護士法77条4号）。

㈢　趣旨　主として、弁護士でない者が、権利の譲渡を受けることによって、みだりに訴訟を誘発したり、紛議を助長したりするほか、弁護士法72条本文の禁止を潜脱する行為をして、国民の法律生活上の利益に対する弊害が生ずることを防止する（最判平成14年1月22日判例時報1775号49頁）。

ウ　非弁護士虚偽標示事案（弁護士法74条）

㈠　要件（以下のいずれかに該当する場合）

①　弁護士又は弁護士法人でないものが、弁護士又は法律事務所の標示又は記載をすること、

②　弁護士又は弁護士法人でないものが、利益を得る目的で、法律相談その他法律事務を取り扱う旨の標示又は記載をすること、

③　弁護士法人でないものが、その名称中に弁護士法人又はこれに類似する名称を用いること

㈡　罰則　いずれも100万円以下の罰金（弁護士法77条の2）。

㈢　趣旨　弁護士又は弁護士法人でない者による弁護士、法律事務所及び弁護士法人の名称を僭称する行為、法律相談等を取り扱う旨の標示・記載をする行為を禁止することによって、国民が正規の弁護士や法律相談と誤認混同して不測の損害や不利益を被ることを未然に防止する（髙中正彦『弁護士法概説（第2版）』〔三省堂、2003（平成15）年〕364頁）。

㈣　具体例　弁護士でない者（NPO法人など）が、ウェブサイトで、「○○法律相談所」などと標示して法律相談受任の誘因をしているケースが典型的である。

(2) 非弁護士取締りの実情

ア　取締りの主体

非弁護士の取締りは、各単位会が行っている。

各単位会の対応はさまざまであり、東弁のように非弁護士取締委員会と非弁提携弁護士対策本部の双方を置いて役割分担をしている会、一つの委員会が非弁護士と非弁提携弁護士の双方を取り締まる会、独立の委員会を設置せず理事者が対応している会などさまざまである。

イ　日弁連の取組み

日弁連は、2005（平成17）年1月「法的サービス推進本部」を組織し、2007（平成19）年3月「業際・非弁問題等対策本部」に改組した。その後、「非弁提携問題対策委員会」を2011（平成23）年2月に統合し、「業際・非弁・非弁提携問題等対策本部」と改称して現在に至っている。業際・非弁・非弁提携弁護士対策本部では、①隣接士業等をめぐる法改正動向等の情報収集と業務範囲についての研究、②各単位会における非弁事例の紹介と検討、③非弁提携問題についての検討、④非弁取締活動に関するブロック別意見交換会の企画開催等の活動を行っている。

ウ　東弁の非弁護士取締委員会の活動概要

東弁の非弁護士取締委員会は、委員定数80人のところ、2020（令和2）年9月時点で51人の委員が委嘱を受け、10人前後の委員からなる6つの部会に分かれて非弁被疑事実の調査を行っている。通常、各事件には主査1名と副査1ないし2名が選任される。委員会の副委

員長は、各部会長を兼任している。2020（令和2）年9月15日時点における係属案件数は、34件である。

年度	情報受付	前年度引継	調査開始	調査終了						次年度引継
				告発	厳重警告	警告	措置しない（含誓約書）	調査打切（含経過観察・調査不能）	調査しない（含移送）	
2013	93	52	13	0	0	0	15	8	0	42
2014	54	42	18	0	0	2	10	16	1	31
2015	33	31	14	0	0	3	9	10	0	22
2016	41	22	29	1（不受理）	0	1	15	6	1	29
2017	38	29	14	0	0	1	14	2	3	22
2018	73	22	36	0	0	1	10	6	4	36
2019	61	37	14	0	0	0	15	4	1	32

・「調査しない（含移送）」については、調査開始を決定してから不開始としたもの、もしくは移送と判断したものとしています。（情報提供について配点をせず即移送を決定したものは含んでいません）
・2020（令和2）9月時点で51人の委員が委嘱対象です。
・2020（令和2）9月15日委員会終了時点における係属案件数は新件立件、終了案件の増減を踏まえ、34件です。

2　隣接士業問題

(1) 隣接士業とは

隣接士業について法定化されているものとしては総合法律支援法10条3項が「隣接法律専門職者、隣接法律専門職者団体」の責務を規定し、業務運営等についても同様の「隣接法律専門職種」との規定が存在する。そこで想定されているのは、司法書士、税理士、弁理士、土地家屋調査士、社会保険労務士、行政書士の6士業である。このほかに公認会計士、不動産鑑定士も、隣接士業に包含される場合もあるが、公認会計士、不動産鑑定士の業務は、「法律事務」（弁護士法3条1項）ではないから、ここでは隣接士業から除く。

この6士業の人口は、

司法書士　22,632人（2019〔平成31〕年4月1日現在）
税理士　78,028人（2019〔平成31〕年3月末日現在）
弁理士　11,336人（2019〔平成31〕年3月末日現在）
土地家屋調査士　16,471（2019〔平成31〕年4月1日現在）
社会保険労務士　42,056人（2019〔平成31〕年3月末日現在）
行政書士　47,901人（2019〔平成31〕年4月1日現在）

である（弁護士は、2019〔平成31〕年3月末日現在で41,118人）。

(2) 隣接士業問題の発生

弁護士とこれらの隣接士業の関係は、司法制度改革以前までは、弁護士人口が少ない中である程度のすみわけができていたため、大きな問題とはなっていなかったが、司法制度改革により状況が変わった。

今次の司法改革は、二割司法といわれた弁護士過疎の解消を目指し、法の支配を全国津々浦々に行きわたらせることを目的として行われた。

司法改革は、弁護士人口の増員と法科大学院を中核とする法曹養成制度の改革がその中核をなすものである。しかるに、2001（平成13）年6月に公表された司法制度改革審議会の意見書（以下「意見書」という。）では、隣接士業からの要望があり（佐藤幸治ほか『司法制度改革』〔有斐閣2002（平成14）年〕288頁）、弁護士人口の大幅増員が達成されるまでの間の過渡的・応急措置であるとして、「当面の法的需要を充足させるための措置」（意見書87頁）として隣接士業の権限拡大措置が盛り込まれた。これ以降、隣接士業による権限拡大要求に対応した権限拡大が進んでいくことになった。

(3) 司法書士法の改正等

2003（平成15）年4月施行の改正司法書士法により、認定司法書士には簡裁における140万円を超えない範囲での訴訟代理権が付与され裁判所の手続における代理権が認められた。2020（令和2）年4月1日時点で、認定司法書士は17,475人（司法書士全体の77%）である。

2019（令和元）年6月、司法書士法及び土地家屋調査士法の一部を改正する法律が成立し、2020（令和2）年8月から施行された。主な内容は、①「登記、供託、訴訟その他の法律事務の専門家として、国民の権利を擁護し、もって自由かつ公正な社会の形成に寄与すること」という使命規定の追加、②懲戒権者を法務局の長から法務大臣に変更、③一人司法書士法人の設立を認める、というものである。

さらに、日本司法書士会連合会は、市民の利便性、ニーズに応えることなどを理由に司法書士会は、合意管轄による簡裁代理権、家事事件の代理権、試験合格者全員への簡裁代理権の付与等の権限拡大を求めている。

しかし、日弁連は、全国津々浦々120のひまわり公設事務所を開設（そのうち77事務所の所長が退任後に定着し、2事務所が目的終了により廃止されたため、2019〔平成31〕年10月1日現在の稼働数は41事務所）、2001（平成13）年当時64か所存在した弁護士ゼロ・ワン地域が2017（平成29）年10月1日以降でゼロ地域なし、

ワン地域1か所となったこと、弁護士人口の大幅増員（2001〔平成13〕年18,246人→2019〔令和元〕年41,118人）に鑑みれば、既にその批判は該当しないと考えられる。弁護士の増員達成までの間の過渡的・応急措置としてなされた権限拡大の例外措置をさらに増幅させることは、今次の司法改革の流れに逆行する要求である。

司法書士は、現在成年後見事務についても積極的に対応し、裁判所の後見人選任率は弁護士を超えている。さらに、相続・離婚事件など増加傾向にある事件についての代理権獲得については、弁護士会として明確な対応を取る必要がある。

(4) 行政書士法の改正等

行政書士の本来業務は、他人の依頼を受け官公署に提出する書類を作成することであったが、2014（平成26）年6月に行政書士法が改正され、行政庁に対する審査請求、異議申立て、再審査請求の不服申立手続きの代理権が与えられることになった。これに基づいて2015（平成27）年12月、特定行政書士研修を修了した行政書士2,428名が特定行政書士に認定され、紛争性を有する事案における手続についても書類を作成し、その手続きの代理を業とすることとなった。2019（令和元）年）には、その認定も4,200名を超えた。

2019（令和元）年11月には、行政書士法がさらに改正され、①「国民の権利利益の実現に資すること」という目的規定の追加、②一人行政書士法人の許容、③行政書士会による行政書士に対する注意勧告に関する権限の規定がなされた（同年12月4日に公布、その1年6か月後に施行予定）。これにより、行政書士によるさらなる権限拡大が要求されることが予想される。

また、日本行政書士政治連盟は、そのホームページで、聴聞又は弁明の機会付与に係る代理手続の制限の解除とADR代理権の付与を目指すことを明言している。

行政書士、行政書士会は、2001（平成13）年頃からホームページ等で自らを「街の法律家」と称し、積極的な宣伝活動をするようになった。これに対し、2007（平成19）年、「街の法律家」という名称を掲載したチラシ等から削除することを求めた日弁連の要請に対し、行政書士会は「当該用語は既に国民に浸透している」として、続用する旨を回答し、その後2020（令和2）年に至っても使用し続けている。

(5) 社会保険労務士法の改正等

2005（平成17）年、個別労働関係紛争について都道府県労働委員会が行うあっせんの手続、厚生労働大臣が指定する団体が行う紛争解決手続（紛争価額が60万円を超える事件は弁護士の共同受任が必要）の各代理、男女雇用機会均等法に基づき都道府県労働局が行う調停の手続の代理が、一定の能力担保研修と試験を終了した社会保険労務士に限るとの条件の下に認められるようになった。また、従来からあった労働争議への介入を禁止する規定が削除された。そこから、社会保険労務士が、労働争議に介入できる範囲が問題となった。

2014（平成26）年11月、社会保険労務士法が改正され、①個別労働紛争に関する民間紛争解決手続において、特定社会保険労務士が単独で紛争の当事者を代理することができる紛争の目的の価額の上限が120万円に引き上げられ、②事業における労務管理その他の労働に関する事項及び労働社会保険諸法令に基づく社会保険に関する事項について裁判所において、補佐人として、弁護士である訴訟代理人とともに出頭して陳述をすることができるようになった。

2016（平成28）年3月11日、厚生労働省労働基準局監督課長は、都道府県労働局長に対し、労働争議時において、社会保険労務士は、①争議行為の対策の検討、決定に参与することはできるが、②団体交渉における代理人としての折衝や交渉妥結のためのあっせん等の関与はできない旨の通知を発し、団体交渉における代理権を否定した。

全国社会保険労務士政治連盟は、労働審判手続における代理権、個別労働関係紛争に関する簡裁訴訟代理権の付与を要望している。

(6) 土地家屋調査士法の改正等

2005（平成17）年、筆界特定手続における単独代理権が付与された。また筆界特定をめぐる民間紛争解決手続について、一定の能力担保研修の修了と法務大臣の能力認定を受けた認定土地家屋調査士について、代理、相談業務が認められた。

2019（令和元）年6月、司法書士法及び土地家屋調査士法の一部を改正する法律が成立し、2020（令和2）年8月から施行された。主な内容は、①「不動産に関する権利の明確化に寄与し、もって国民生活の安定と向上に資すること」という使命規定の追加、②懲戒権者を法務局の長から法務大臣に変更、③一人土地家屋

調査士法人の設立を認める、というものである。

(7) 弁理士法の改正等

2005（平成17）年、日本知的財産仲裁センター、一般社団法人日本商事仲裁協会（JCAA）での工業所有権の紛争に関して、著作権についての代理業務が職務範囲に追加され、また、2007（平成19）年、弁理士が取り扱える特定不正競争行為の範囲が拡大された。2011（平成23）年、特許法の改正、商標法の改正など、知的財産権に関する関連諸法が改正されている。

(8) 隣接士業問題に対する今後の方針

上記のとおり、隣接士業の法改正を求める権限拡大要求は極めて大きな政治的力となっている。また、法改正に先行して法律の拡大解釈等、運用による既成事実化により、権限の事実上の拡大も日々進行している。弁護士の法律事務の独占は事実上例外の範囲が拡大し、弁護士ではない法的サービスの担い手とされる隣接士業により浸食されている。本来弁護士が担うべきとされる裁判所における業務についても、司法書士の権限が認められる事態に立ち至っている。

しかしながら、これらは司法改革審議会意見書の立場からも、弁護士人口の増加が行われるまでの当面の措置であったのであるから、相当程度人口増が実現した現在、隣接士業の権限拡大を内容とする法改正は認められるべきではなく、また、当面の法的需要の充足という見地からすれば、この需要充足の達成度を検証し、場合により改正による措置の廃止も視野に入れて検討がなされなければならない。

この点について、意見書では、将来「各隣接専門職種の制度の趣旨や意義」「利用者の利便」「利用者の権利保護の要請」等の視点から、法的サービスの在り方を含めて総合的に検討することとされていた。

当時の「将来」が、既に「現在」の課題となり、当時の制度設計は見直されるべき時期にきている。ところが、当時は応急措置とされたはずの隣接士業の拡大された権限が、事実上後戻りのできない極めて困難な既成事実と化してしまっている。それどころか、2019（令和元）年に至って、司法書士法、行政書士法及び土地家屋調査士法が改正されて使命規定が追加されるなど、さらなる権限拡大の布石が打たれている。

この問題の総合的な検討は、我が国の「法の支配」をどの担い手によってどのように進めていくかという極めて重要な政策課題であるが、当面は、次のような対応が必要であろう。

ア　各隣接士業の権限拡大に向けた立法活動に対し、積極的な意見表明をし、現実的な対抗運動をする必要がある。

日弁連は、日本弁護士政治連盟とも連携して、その実現にあたる必要がある。

イ　個別案件についての既成事実化に対する対応が必要である。違法な非弁行為を覚知したときは、毅然とした対応を迅速に取れるよう、調査体制を強化する必要がある。

ウ　さらに直接的な対応ではないが、もっとも根本的なところにおいて重要な観点から、より広汎な弁護士業務を展開することが必要である。弁護士が国民のあらゆる法律的ニーズに応えるという立場に立って、例えば過疎地での弁護士業務の一層の充実、業務の新分野での対応、専門性の高い分野での対応等である。司法書士との関係でいえば、成年後見制度での受任体制の整備・不祥事対策、簡裁事件・少額事件への対応、税理士との関係でいえば、税務の専門性の高い弁護士による不服申立ての対応の強化、弁理士との関係でいえば、知財の法律相談体制の一層の整備、社会保険労務士との関係でいえば、労働審判事件への取り組みの一層の強化、行政書士との関係でいえば、入管問題に対応する弁護士の強化、行政不服審査申立てについて関与する弁護士の体制の強化などである。これらの諸分野での活動を一層強化することが、隣接士業の権限拡大の立法事実を消すことになることを十分に理解した活動が重要である。

エ　弁護士と隣接士業との役割分担・協働の視点も重要である。

隣接士業は、これまでそれぞれの歴史の中で、様々な国民・市民の要望に応えてきた側面も有する。しかし、隣接士業が果たしてきた役割は、司法の担い手ではなく、各限定的な分野での専門性である。そのことを前提とすると、隣接士業に、限定的な訴訟代理権を付与するという方向性ではなく、弁護士と協働するなどの手法で、それぞれの業務の特殊性を生かしつつ、そのニーズに応えることが肝要である。むしろ隣接士業者が法改正による新権限について単独で業務を営むという視点ではなく、弁護士と協働してより多くのニーズに応えるという視点こそが重要というべきである。そのことにより非弁活動も防止することが可能となる。

経費共同によるワンストップサービスの事務所あるいは隣接士業間での連携を可能とするネットワーク造りなど、いくつかの工夫が検討される。これらのネットワークは弁護士業務にとってもアクセスポイントとしての役割を果たすし、弁護士からの登記や税務申告の依頼という面でも共存共栄が模索されるべきである。

3　ADR・ODR・AIに関する問題

(1) ADRについて

ア　法の制定と制度見直しの動向

2004（平成16）年12月、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（ADR法）が制定された。同法は、ADRが第三者の専門的知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図る手続としての重要性をもつことに鑑み、基本理念と国等の責務を定め、民間紛争解決手続業務に関する認証制度や時効中断等に係る特例を規定している。

ADR法は2007（平成19）年4月に施行されたが、同法の附則2条では施行後5年を経過した場合は施行状態を検討し所要の措置を講ずると規定し、2012（平成24）年がその制度の見直しの時期となっていた。2011（平成23）年、ADR協会はワーキンググループを立ち上げ、2012（平成24）年4月に見直しに関する提言案を法務大臣に提出した。

法務省は、2013（平成25）年2月に「ADR法に関する検討会」を設置して制度及び運用について議論し、その結果を2014（平成26）年3月、「ADR法に関する検討会報告書」として公表した。その内容は、いずれの論点も将来の課題として検討を要するとするものであり、具体的な法改正の内容に踏み込んだものではなかった。

なお、注意すべきは、現在、民間紛争解決手続業務に関する認証要件の一つとして、弁護士の助言を受けることができるようにする措置を定めていることが必要とされているところ、これを緩和して弁護士の関与を不要とすべきであるとの意見があるとされていることである。このような制度改正論には反対してゆかなければならない。

イ　ADR手続代理

2005（平成17）年4月、司法書士、弁理士、社会保険労務士、土地家屋調査士の4職種について、ADRにおける当事者の代理人としての活用を図るための法整備が行われた。なお、税理士、不動産鑑定士、行政書士について、ADR法施行後の手続実施者としての実績等が見極められた将来において再検討されることとなった。

税理士、不動産鑑定士、行政書士に対する手続代理権付与問題については、これら関連団体が行うADR手続主宰者としての実績を十分に見極めなければならない。安易なADR手続代理権の付与は、紛争当事者たる国民にかえって有害となることもあることを銘記すべきである。

ウ　弁護士会ADRの課題

東弁は、弁護士会ADRとして紛争解決センターを運営している（1994〔平成6〕年、あっせん仲裁センターとして設置され、2005〔平成17〕年に現在の名称に変更された）。弁護士会ADRは、そのADR法以前から存在するという歴史的経緯から、ADR法の認証を受けていないものであるところに特色がある。

上記一般ADRに加え、専門ADRとして、東京三弁護士会医療ADRが2007（平成19）年から、東京三弁護士会金融ADRが2010（平成22）年から実施されている。さらに、大災害が発生した場合に申立手続簡素化や手数料減免を図る災害時ADRも2016（平成28）年2月に「災害時ADRに関する細則」が施行された。

2014（平成26）年4月からは、「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」（ハーグ条約実施法）に基づく特別なあっせん手続として、国際家事ADRが開始された。

さらに、2018（平成30）年1月からは、学校問題ADRが設置された。

東弁紛争解決センターの2019（平成31）年度の受理件数は、一般37件、金融18件、医療21件、国際家事2件、学校5件、災害時0件の合計83件であり、2017（平成29）年度の113件、2018（平成30）年の104件からさらに減少してしまった。

弁護士会ADRは、有用な制度であるにもかかわらず、事件数が少ないのが問題点であり、今後一層、広報等の利用促進策を工夫する必要がある。

(2) IT・AIの発展とODRについて

ア　背景

近年、ITの飛躍的進歩によってオンラインによる多方面かつグローバルな情報・サービスの提供・交換・共有が可能となった。さらに、ここ数年、AI(人

工知能)技術が大きく発展・進化し、法律サービスにおけるITの活用により、オンラインでの紛争解決手続であるODR（Online Dispute Resolution）が注目を浴びるようになった。これを受けて政府に2019（令和元）年9月「ODR活性化検討会」が設置され、7回の会議の後、翌2020（令和2）年3月、同検討会により「ODR活性化に向けた取りまとめ」が発表された。

イ　紛争処理の流れとODRの概念

検討会取りまとめは、紛争処理の流れを、①検討フェーズ（当事者が情報収集をする段階）、②相談フェーズ（当事者が相談機関に相談する段階）、③交渉フェーズ（当事者同士の交渉段階、④ADRフェーズ（調停人の関与の下で紛争解決を図る段階）、⑤民事訴訟フェーズ（裁判所における民事訴訟によって解決を図る段階）の5段階に分析し、検討すべきODRの概念を、上記①から④の各フェーズにおけるIT・AIを活用した法的サービスや紛争解決手続を指すものと概念規定している。

ウ　ODRに期待される役割・メリット

ODRは、オンラインでの相談や紛争解決手続を実施することにより、遠隔地に所在する当事者間での相談や紛争解決手続の実施が可能とするだけでなく、相談機関やADR機関に赴くための時間的・経済的コストを大幅に削減することにより、これまで泣き寝入りを余儀なくされていた紛争を顕在化させ、現実的な司法アクセスを保障する可能性がある。また、大規模災害や感染症の影響の下でも司法アクセスを確保するため、その導入が期待されている。

エ　ODRの問題点

ODRでの解決が問題となる事案は、通常法的紛争状態にあるから「法律事件」にあたり、当該事案に対して法的見解を述べることは「鑑定」にあたるから、弁護士及び弁護士法人以外の者が業として行えば非弁行為となって弁護士法72条に違反するのではないかという問題がある。

検討会とりまとめは、この点に関し、①検討フェーズにおいて、一般的な法情報を提供すること、②相談フェーズにおいてチャットボット等の自動応答方式のIT・AI技術を活用すること、③交渉フェーズにおいてオンライン上で交渉のための場を提供することは、いずれも直ちに弁護士法には違反しない、④ADRフェーズにおいて、民間事業者がADR法に基づく認証を取得すれば、和解あっせんも適法に行うことができる、としている。

しかし、どこまでが一般的な法情報の提供なのか、和解の場の提供と実質的な和解あっせんの違いは何か、といった点は不明確であり、ODR事業者には弁護士法違反のリスクが伴う。そして、その解決について、検討会とりまとめは、今後の議論が期待されるとして結論の明言を避けている。

日弁連は、2019（令和元）年12月の理事会で、ODRに関し、正義へのアクセスという点はポジティブに評価しつつ、弁護士法72条を揺るがすことはできないとしている。我々としても、ODRの議論にあたり、弁護士法72条を改正するとか、その例外を安易に認める立法がなされるといった事態が発生しないようを常に警戒しなければならない。

4　サービサー問題

(1) サービサー法の成立、施行

民間サービサー制度の創設を内容とする債権管理回収業に関する特別措置法（以下「サービサー法」という。）は1998（平成10）年に成立し、翌1999（平成11）年2月に施行された。

サービサーが行う債権回収業は、「弁護士以外のものが委託を受けて法律事件に関する特定金銭債権の管理及び回収を行う営業又は他人から譲り受けて訴訟、調停、和解その他の手段によって管理及び回収を行う営業をいう」（同2条2項）とされ、弁護士法72条、73条の禁止の例外が容認された。

(2) サービサー法の改正

2001（平成13）年、サービサー法改正により、取扱い債権の範囲が、銀行等の金融機関の貸付債権等に限定されていたのを、貸金業者の有する貸金債権、資産流動化法上の特定資産である金銭債権、法的倒産手続中の者が有する金銭債権等に大幅に拡張された。また、従来は利息制限法の制限を超える利息・賠償額の支払約束のある債権の履行要求が禁止されていたのが、制限利息に引き直せば、元利金を含めて請求することが許容された。

(3) サービサー法再改正問題

業界団体である全国サービサー協会（2009〔平成21〕年4月に一般社団法人化）は、取扱い債権の飛躍的拡大を求めてロビー活動を継続している。

サービサー協会の働きかけにより、2013（平成25）年6月自民党内に「事業再生・サービサー振興議員連盟」が設立され,債権回収業に関する特別措置法改正の動きがあることから、日弁連の担当委員会である「債権回収会社に関する委員会」では2014（平成26）年1月からサービサー協会との間で意見交換を行い、その結果、事業再生にかかる債権及び公共サービス部門債権については認められないとする意見を日弁連会長宛てに提出した。このような経過から、サービサー協会では日弁連との意見交換の結果を踏まえ法改正の要望書を取りまとめ,法務大臣宛てに提出した。 改正法案の情勢としては、2014（平成26）年秋の臨時国会への提出を目指して準備が進められたが、同年11月の衆議院の解散によって先延ばしとなった。その後2019（令和元）年通常国会への提出を目指し、改めて準備が進められていたが、提出されないまま閉会となった。その後も、改正のための調整が進められている模様である。

サービサー法の再改正問題は、弁護士制度の根幹を揺るがしかねない大問題であるから、法改正の動きが具体化したときには、弁護士会としても直ちに対応しなければならない。

5　非弁提携問題

非弁活動は、弁護士や弁護士法人でない者が法律事務を行うことを禁じたものであるが、弁護士がこのような非弁活動を行う者と結託することを禁止し、非弁活動が助長されることがないように、非弁行為と提携することが禁止されている（弁護士法27条）。

弁護士法27条は、弁護士や弁護士法人が、非弁活動を行う者から事件の周旋を受け、又はこれらの者に自己の名義を利用させることを固く禁止している。しかし、非弁提携問題は相変わらず後を絶たず、弁護士会としては国民の適正な権利擁護を実現するとともに、社会正義を実現しつつ、国民・市民が法律生活における公正円滑な営みができるよう努力を重ねるとともに、こうした非弁提携の根絶に向けてさらに注力しなければならない。

6　弁護士報酬のクレジットカード決済

(1) 経緯

日弁連は、1992（平成4）年2月25日付け見解により、弁護士がクレジットカード会社と加盟店契約を締結することは不相当であるとしたうえで会員に自粛を求めた。

これは、当時はそのカード利用料金が、そのカード利用額の1割を超えるなどの率であったために、主として弁護士報酬の一部を金融会社が取得することが非弁提携を禁じた弁護士法に違反するおそれがあったからである。

(2) 現在の日弁連の見解

その後、クレジットカードの利用が社会に浸透し、自治体、公共料金、医療機関、他士業の報酬等の支払いもカードでできる時代となり、利用者の利便性の観点から非弁提携禁止の意義が再検討を求められてきた。2002（平成14）年には第一東京弁護士会がカード利用を認めるべきとの意見書を出した。その後の検討により、インターネットでの法律相談は、過疎地の依頼者に質の高い相談を容易にしており、その相談費用はカード決済以外には考えがたく、カード利用の必要性を明らかにした。業務改革委員会では、問題点を検討した上で、カード会社との協議を重ねながら、カード手数料を3%以内とするとの約束をとりつけ、2006（平成18）年6月に「弁護士会は弁護士のカード利用を否定できない」旨の意見書を提出した。

上記の業務改革委員会の意見書をもとに日弁連内での議論がなされ、消費者委員会の強い反対に一定の配慮をしつつ、日弁連は、2009（平成21）年3月30日、クレジットカード決済の利用そのこと自体が直ちに懲戒処分の対象になるものではないとしつつ、「問題点について十分注意の上慎重に対応されるようお願いします。」と会員に要請するに至った。注意すべきポイントとして指摘されている主な点とその対応は以下のとおりである。

ア　秘密保持義務（弁護士法23条、基本規程23条）

上記要請は、弁護士と依頼者との間で紛争を生じ、依頼者がカード会社への立替金の支払いを停止あるいは拒絶した場合等に、依頼者に対し立替金請求をしようとするカード会社からの求めに応じて弁護士が依頼を受けた法律事務に関する情報を開示する場合に、秘密保持義務違反となるおそれがあるとしている。

イ　債務整理や倒産手続の着手金をカードで決済しない

依頼者が当該カード会社に対する立替金の支払いが

できなくなることが見込まれるにもかかわらず着手金をカード決済すれば、カード会社は立替金債権を、事実上回収できなくなってしまう。このような行為は、カード会社を欺く行為であって、品位を失うべき非行に該当し、懲戒事由となりうる（弁護士法56条1項）ので注意しなければならない。

7　隣接士業との協働と弁護士法72条、27条

弁護士が、司法書士、税理士、弁理士等の隣接業種と協働して業務を遂行することは、業際分野の処理能力の向上等に有用であり、その協働を一歩進めた隣接業種との共同事務所は、ワンストップ・サービスとして依頼者にとっても有用である。1997（平成9）年の日弁連第10回業務対策シンポジウムでワンストップ・サービスについての議論がなされ、隣接士業との収支共同は弁護士法72条、27条に反するが、経費共同は可能であるとしつつ、弁護士の職務の独立性、弁護士倫理（守秘義務・利益相反等）が損なわれないようルールを策定すべきであるといった意見が、日弁連の弁護士業務改革委員会や大阪弁護士会から出される（2003（平成15）年3月）など一般的になっていた。

しかし、2011（平成23）年以降、弁護士会は、弁護士による預り金横領事件等弁護士不祥事の多発で、その対応に追われるようになる。さらに、行政書士による交通事故事案の交渉、非弁護士によるネット情報削除、不動産業者の賃料減額交渉、司法書士との非弁提携により弁護士が有罪判決を受けて弁護士登録を抹消される事案などの非弁・非弁提携事案が見受けられるようになり、ワンストップ・サービスとこれに伴う規定改定についての議論もいつしか下火になってしまった。2019（令和元）年10月の中部弁護士会連合会の定期大会シンポジウムでは、非弁・非弁提携問題に取り組む宣言が採択されたが、その宣言に隣接士業との協働の必要性は触れられていない。

こういった流れに対しては、現状、他士業法人に雇用される新人弁護士も増えており、非弁提携に陥らないようにするにはどうすべきか、といいった観点からも、隣接士業との関係について、早急な規定の整備が必要であるとの意見もある（馬場健一「依頼者保護か弁護士のプライドか」ジュリスト1532号72頁参照）。

改めて、隣接士業との関係について、具体的な検討が迫られていると思われる。

第3　その他の領域への進出

1　会社法上の社外取締役等への進出

(1) 現状と問題の所在課題

ア　社外取締役制度の現状を取り巻く現状

社外取締役については、従前より会社法に規定が置かれてはいたものの、設置義務は特になく、各社の判断に任されていた。

しかしながら、2014（平成26）年の会社法改正を検討する法制審議会において、企業統治の強化、とりわけ企業収益の向上を図るためのモニタリングシステムの導入が議論され、その結果、監査役会設置会社における社外取締役の法律上の設置義務化こそ見送られたものの、上場会社においては「社外取締役を置くことが相当でない理由」を株主総会参考書類に記載するとともに株主総会で説明し、事業報告に記載することが会社法上必要とされたため（327条の2）、上場会社においては、社外取締役の設置が実質的に義務づけられた。

また、改正会社法を議論した法制審議会での附帯決議を受け、東京証券取引所は、「上場会社は、取締役である独立役員を少なくとも1名以上確保するよう努めなければならない」とする有価証券上場規程の改正を行い2014（平成26）年2月から実施し、さらに、東京証券取引所は、「コーポレートガバナンス・コード」を上場規程として定め（2015〔平成27〕年6月施行）、独立性の高い社外取締役を「少なくとも2人以上選任すべき」と明記し、独立社外取締役の複数化、多様性確保を求めた。さらに、2018（平成30）年6月のコーポレート・ガバナンス規定の改訂においては、社外取締役の選任に関し「適切な知識・経験・能力」に加え「ジェンダーや国際性を含む多様性」の十分な確保が明記されるに至り、専門的知見を有する弁護士、特に女性弁護士にとっては大きな需要が見込まれることが期待されている。

その後、2019（令和元年）年12月の法改正により金

融商品取引法の適用会社である監査役設置会社には、社外取締役の選任が義務付けられた（改正会社法976条19の2）。

イ　社外監査役

1993（平成5）年の商法改正において、監査役の機能を充実強化すべく、任期を1年伸張するとともに大会社にあっては社外監査役の選任が義務づけられ、2001（平成13）年の改正では、任期は4年とされ、大会社においては資格要件が厳格化された社外監査役を半数以上とすることが義務づけられた。

新会社法においては、新しい監査制度が規定され、原則として監査役は会社の定款により定める任意的設置機関とされたものの、監査役会設置会社（監査役会を置くことを定めた会社、又は監査役会を置かなければならない会社〔大会社かつ公開会社で、監査等委員会設置会社及び指名委員会等設置会社を除くもの〕）については、2001（平成13）年の改正法施行後の商法特例法を踏襲し、監査役三人のうち半数以上は社外監査役である必要があるとされた。監査役の選任に関しては、やはりコーポレート・ガバナンスに「必要な財務・会計・法務に関する知識を有する人材」が選任されるべき旨、明記されており、今後も社外監査役としての弁護士に対し益々の需要が期待されている。

ウ　指名委員会等設置会社

2014（平成26）年会社法改正により、監査等委員会設置会社制度が新設された関係で、従来の委員会設置会社、つまり、定款に基づき監査委員会（取締役ないし執行役の職務の執行の監査、会計監査人の選任・解任等）、報酬委員会（取締役・執行役の報酬の決定、報酬額等の決定）、指名委員会（取締役の選任及び解任に関する議案等の決定）、及び1人以上の執行役を設置している会社は、指名委員会等設置会社と名称が改められた。各委員会は取締役3人以上で構成され、そのうち、前述のとおり半数は社外取締役でなければならないため、指名委員会等設置会社の場合、少なくとも2名の社外取締役が必要である。

エ　監査等委員会設置会社

この制度は、2014（平成26）年会社法改正により新たに創設された機関設計の制度であり、監査役会に代わって過半数の社外取締役を含む取締役3名以上で構成される監査等委員会が、取締役の職務執行の組織的監査を担うという制度である。監査役会設置会社と指名委員会等設置会社の中間的性格を帯びた第三の機関設計として、上場会社の間で急速に広まりつつある形態である。この制度を採用する場合も、3名以上の取締役で構成される監査等委員会の半数が社外取締役でなければならないため、少なくとも2名の社外取締役が必要である。

オ　展望及び課題

上記のとおり、2019（令和元）年12月の法改正により、金融商品取引法の適用会社である監査役設置会社については、社外取締役の設置が義務付けられた。

東京証券取引所の「東証コーポレート・ガバナンス白書2019」よれば、社外取締役を選任している会社は、東証上場会社のうち97.7％、独立社外取締役は93.6％といずれも前回調査よりも増加している。また、、独立社外取締役における弁護士の割合は、従来より「他の会社の出身者」に次いで高く、2012（平成24）年13.1％、（168人）、2014（平 成26） 年13.8％（317人）、2016（平成28）年16.1％（986人）、2018（平成30）年16.0％（1172人）と、割合的には微減ながらも人数的には増加傾向にある。

以上を前提とすると、今後も益々社外取締役に対する需要は益々高まっていくことが予想され、社外監査役に加え、社外取締役も益々弁護士の活躍の場となっていくことが、予想される。

また、近年、企業経営ないし企業活動においては、その適正化ないし社会的責任（CSR）、法令遵守（コンプライアンス）に対する要請も益々強まってきているといえる（第5部第1章第10参照）。弁護士は、社外取締役や社外監査役として、そのような場面において非常に有用な役割を果たしうるのであり、そのことが社会全体においてさらに認識されるよう広報していくことが重要である。更には、下記のような弁護士会による女性社外役員候補者名簿提供事業等の取り組みにもかかわらず、未だ企業の側からも、弁護士資格のある社外取締役を探しているが、どこに適任者がいるのか、また、誰にコンタクトしていいのかといった声も多く聞かれるところであり、弁護士が社外取締役又は社外監査役として果たし得る役割を周く知って貰うべく、また名簿を活用してもらうための一層の広報活動や名簿の改良が必要であるとともに、弁護士会は、上記候補者名簿の提供事業のみならず、弁護士と企業とをより実質的に繋ぐ仕組みづくりを検討実施していく

必要があると考えられる。

(2) 弁護士会の取組み

日弁連においては、この間、企業活動における不祥事を踏まえ、CSRに関する研究に継続的に取り組んできており、企業活動への関与の方策を探るべく検討している。また弁護士の職責上、社外取締役、社外監査役等として有効に機能すべき能力を備えており、企業からの需要も高まる中、より多くの企業に有為の人材を供給すべく、商工会議所、経団連等の経済団体との間における懇談も開催してきた。

さらに、2014年（平成26年）の内閣府男女共同参画局の「はばたく女性人材バンク」事業への日弁連に対する協力要請を受け、2015（平成27）年9月以降現在までに企業に対する女性社外役員候補者名簿提供事業が8つの弁護士会（東京・第一・第二・神奈川・栃木・大阪・兵庫・福岡）で実施されてきている。そして同事業に関しては、これまでに内閣府や経団連、経済同友会他様々な団体との共催で、コーポレート・ガバナンスとダイバーシティをテーマとするシンポジウムを毎年開催し、弁護士とりわけ女性弁護士がコーポレートガバナンス・コードの実現にどのように寄与できるかにつき企業に積極的にアピールしてきた。

上記のとおりの現状や国際的潮流にも鑑みれば、上記の通り、弁護士は企業活動に対しても、社外取締役、社外監査役としてこれまで以上、より積極的に関与していくべきである。弁護士会としては、これまでの実績を検証しつつ、今後は、上記女性社外役員候補者名簿提供事業にとどまらず、より多くの弁護士が社外取締役や社外監査役として参画できるような仕組み作り（男性も含めた社外役員候補者名簿・人材バンク立ち上げや、弁護士社外役員に関する広報活動、さらにマッチングの仕組み作り等）も含め、弁護士会としてより積極的な施策を講じることが必要である。

2 中小企業支援（日弁連中小企業法律支援センター・東京弁護士会中小企業法律支援センター）

(1) 日弁連中小企業法律支援センター

ア 設置の経緯

日弁連が、2006（平成18）年12月から2007（平成19）年5月にかけて全国の中小企業に対するアンケート調査を行った結果、回答した中小企業のほぼ半分（47.7%）には弁護士の利用経験がなく、利用経験がないと答えた中小企業のうち74.8%は「弁護士に相談すべき事項がない」ということであった。ところが、「法的問題を抱えている」と回答した中小企業は約80%に上り、しかも、約60%は「複数の問題を抱えている」ということであった。にもかかわらず、弁護士に相談しなかった理由は「弁護士の問題とは思わなかった」が最も多い（46.5%）。そして、法的課題の解決方法としては、「弁護士以外の専門家に相談」が38.9%、「社内で解決」が31.0%であり、相談相手の「弁護士以外の専門家」としては、税理士が56.6%と圧倒的に多く、社会保険労務士が31.0%、司法書士が24.8%と続く。さらに、「弁護士の利用経験がある」と回答した中小企業においても、法的手続（裁判など）以外で弁護士を利用したことがある比率は、わずかに約25%にとどまっている。

結局、中小企業にとっては、弁護士は「裁判等の法的手続を行う専門家」ではあるが、それ以外の日常的な法的問題への対処のための相談相手とは認識されておらず、実際、そのような形での利用もされていない、というのが実情であり、他士業（特に、税理士）がその受け皿となっていることが浮き彫りとなった（なお、上記調査結果を踏まえ、第2回の調査が2016〔平成28〕年に実施されている。詳しくは後述する）。

イ 全体像

我が国の経済の基盤を形成する重要な存在である中小企業の大半が法的問題を抱えているにもかかわらず、弁護士による法的サービスを、量的にも質的にも十分に受けているとはいえないのであるが、これは、法律実務の専門家である弁護士の存在意義そのものが問われているといっても過言ではない。かかる事態を解消することを目的に、これまでに実施した各委員会における議論や活動の成果を踏まえて、①中小企業のニーズに応えることを徹底的に追求、②中小企業の弁護士に対するアクセス障碍の解消、③弁護士の中小企業の法律問題への対応能力、実践的なスキルの向上、④組織的かつ全国的な対応ができる体制の整備の4つを活動の基本方針として、日弁連中小企業法律支援センターが設置された。そして、現在、①広報部会、②企画・開発部会、③ひまわりほっとダイヤル運営部会、④事業再生プロジェクトチーム、⑤海外展開支援チーム、及び⑥創業・事業承継プロジェクトチームが設置され、

それぞれ活発に活動を行っている。同センターの具体的な活動内容としては以下に述べるとおりである。

ウ　ひまわりほっとダイヤルの運営

日弁連中小企業法律支援センター（通称「ひまわり中小企業センター」）では、2010（平成22）年4月1日から、中小企業から弁護士へのアクセス改善のために、全国共通の電話番号により相談を受け付ける「ひまわりほっとダイヤル」の運用を開始した。「ひまわりほっとダイヤル」全国共通電話番号「0570－001－240」に電話をすると、地域の弁護士会の専用窓口で電話を受け、折り返しの電話で弁護士との面談予約などができるというサービスである。さらに、2012（平成24）年2月からホームページ上でのオンライン申込の受付も開始した。「ひまわりほっとダイヤル」の利用件数は全体的には増加しており、2010（平成22）年度は通話数9,532件、相談実施件数5,017件であったところ、2018（平成30）年度の通話数は11,100件、相談実施件数は5,965件であった。また、「ひまわりほっとダイヤル」開設時（2010〔平成22〕年4月）から2019年（令和元）年9月までの総通話数は102,355件、総相談件数は52,245件であった。ひまわりほっとダイヤルの設置・運営は、中小企業のアクセス障碍解消の一助となっていることが窺われる。また、「ひまわりほっとダイヤル」は一部の弁護士会を除き、初回相談最初の30分の相談料を無料としており、中小零細事業者のセーフティネットとしての役割も果たしている。

相談実施の結果であるが、相談のみで終了が76.6％、受任が5.7％、継続相談が15.6％である（2012〔平成24〕年4月～2019〔令和元〕年9月）。

「ひまわりほっとダイヤル」は発足から10年が経過し、制度の見直しの時期に来ていると思われる。実際、ひまわりほっとダイヤルの受付窓口となっている各弁護士会の事務局を対象にアンケートを行ったところ、制度の使い勝手の悪さ等、現行システムの問題点が明らかになった。そこでセンターでは「ひまわりほっとダイヤル運営部会」を立ち上げ、今後のシステム改善等についての検討をしている。

エ　広報活動

ひまわり中小企業センターでは、ひまわりほっとダイヤルの事業展開に応じてチラシを作成し、各地の弁護士会、中小企業支援団体のナショナルセンター等に配布している。また、同センターでは、日弁連のウェブサイト内に同センターのホームページを立ち上げ、中小企業支援にかかわる情報提供を行っている。また上記ホームページを活用すべくリスティング広告及びFacebookを利用し、一定の効果を上げている。その他、雑誌への記事及び広告掲載や商工会議所の会報へのチラシ同梱、ラジオ番組のミニコーナーへの出演及びラジオ広告等、新たな広告媒体の開拓を試みている。

オ　全国一斉無料相談会・講演会

中小企業のアクセス障害解消に向けて、一年に一度、全国的に一斉無料相談会及び一部の単位会ではシンポジウムや講演会等の企画も併せて行っている。

カ　中小企業関連団体との意見交換会

ひまわり中小企業センターでは、2010（平成22）年9月以降、各地の弁護士会との共催により、当該地域の中小企業関連団体の方を招いて、2019（令和元）年9月までに20ヶ所以上において意見交換会を実施している。それを通して、中小企業関連団体の方々に弁護士業務の理解を深めてもらうことができ、各地の弁護士会との連携促進の一助となっている。

キ　中小企業のニーズに応えられる弁護士の育成

ひまわり中小企業センターが中小企業への法的サービス供給を推進するに際しては、その担い手である弁護士が中小企業の要望に的確に応えられるよう、同センターでは、中小企業関連業務に関するeラーニングのコンテンツの制作及び特別研修の開催も行っている。

ク　中小企業の海外展開支援活動

前述のように中小企業の海外展開のニーズの高まりとともに、同センターでは、国際支援部会を設置したが、それとともに、日弁連内では、同センターの他、外国弁護士及び国際法律業務委員会、日弁連知的財産センター、日弁連研修センター、若手法曹サポートセンター等の日弁連内の関連委員会から人を得て中小企業海外展開支援ワーキンググループが設けられ、日弁連は、2012（平成24）年5月には、JETRO及び東京商工会議所との間で、中小企業の海外展開支援に関して連携協働する旨の協定を締結し、現在に至るまで日弁連中小企業海外展開支援弁護士制度を展開している。

ケ　中小企業庁及び支援諸団体との連携

日弁連は、中小企業庁との間での連携を強化し、ひまわり中小企業センター委員と中企庁担当者との間で定期協議を開催し、情報交換を行っている。支援団体との関係では、2011（平成23）年4月27日付けで、日

弁連と日本政策金融公庫との間で、中小企業支援等の支援に関する覚書を締結している。

コ　特定調停スキームの策定と事業再生キャラバン

日弁連は、裁判所の特定調停の手続を用いた事業再生支援を提案、最高裁判所とも協議を重ね「特定調停スキーム」を策定した（2013〔平成25〕年12月より運用開始）。特定調停スキームの周知及び普及のため、地域の経済産業局や金融機関と共同して、各地で特定調停スキーム活用セミナー（通称「事業再生キャラバン」）を開催している。

サ　創業支援

少子高齢化による中小企業数の減少は、日本経済全体の衰退を招きかねない深刻な問題である。そこで、ひまわり中小企業センターは、事業再生（前述）や事業承継（後述）により「今ある中小企業の減少をくい止める」一方で「新たな中小企業の誕生を助ける」ことも重要であるとの認識から、創業支援に力を入れている。

具体的には、第19回（2015〔平成27〕年開催）弁護士業務改革シンポジウムで創業支援を取り上げた外、2016（平成28）年にはセンター内に創業・事業承継プロジェクトチームを立ち上げ、起業家向けの各種法律セミナー（日本政策投資銀行との共催による女性起業家向けの法律セミナーを含む）の開催、日本政策金融公庫のメールマガジンへの記事連載、創業者向けのパンフレットの製作といった活動を行っている。

シ　事業承継

日本の中小企業の経営者は高齢化に直面しており、中小企業約380万社のうち約240万社の経営者が今後5年以内に70歳以上となるにもかかわらず、その中で約120万社が現時点で後継者が決まっていないという深刻な現実がある（後掲第20回日弁連弁護士業務改革シンポジウム第8分科会における中小企業庁の報告より）。かかる後継者がいない中小企業の中には業績が好調なものが相当数あり（後継者難のため廃業を予定している中小企業のうち、約3割が同業他社より良い業績を上げていると考えている）、このような企業の事業承継支援が喫緊の課題である。

そこでひまわり中小企業センターでは、中小企業の事業承継を法律面から支援すべく、前述の創業・事業承継プロジェクトチームを立ち上げた外、後述のとおり第20回（2017〔平成29〕年開催）及び第21回（2019〔令和元〕年開催）の弁護士業務改革シンポジウムの分科会テーマとして事業承継を取り上げた。

上記シンポジウムを受け、創業・事業承継プロジェクトチームでは、全国での事業承継キャラバンの企画、中小企業庁の「事業承継ネットワーク構築事業」への参加を初めとする他団体・他士業との連携等、事業承継分野において積極的な活動を始めたところである。

ス　シンポジウムの開催

ひまわり中小企業センターでは、中小企業庁などの関係省庁及び中小企業支援団体等を招いて、ひまわりほっとダイヤルの周知のためのシンポジウム、2012（平成24）年10月「中小企業金融円滑化法出口戦略に関するシンポジウム」を初めとした事業再生関連のシンポジウムを複数開催した。

また、第17回（2011〔平成25〕年開催）、第18回（2013〔平成25〕年開催）、第19回（2015〔平成27〕年開催）、第20回（2017〔平成29〕年開催）及び第21回（2019〔令和元〕年開催）の弁護士業務改革シンポジウムに参加し、それぞれ中小企業支援ネットワーク構築、海外展開支援、創業支援及び事業承継をテーマに研究発表を行った。

セ　第2回アンケート（ニーズ調査）の実施

⑴で述べた2006（平成18）年12月から2007（平成19）年5月の中小企業に対するアンケート調査から約10年が経過し、改めて2016（平成28）年7月から、第2回のアンケート調査（「企業における弁護士の活用に関するアンケート」）を実施した。

その結果、前回調査時と比べ弁護士数は約6割増加しているにもかかわらず、未だ55.7％の企業が弁護士を利用しておらず、その理由として86.3％の企業が「特に弁護士に相談すべき事項がない」ということを挙げていた。前回調査と質問項目が一部異なるため単純な比較はできないが、同様の回答をした企業は前回調査では74.8％であり、何らかの問題が発生した経営者の相談先として弁護士が選択されていない、すなわち「中小企業経営者が、弁護士を裁判以外の日常的な相談相手と考えていない」という傾向が未だ解消されていないことが明らかとなった。

ソ　「中小企業・小規模事業者に対する法的支援を更に積極的に推進する宣言」

これまでに紹介したような諸取組を総括し、さらに今後の日弁連及び各弁護士会による中小企業・小規模

事業者への法的支援を充実させるため、ひまわり中小企業センターは、2017（平成29）年5月26日の日弁連臨時総会において「中小企業・小規模事業者に対する法的支援を更に積極的に推進する宣言」を提案し、同日採択された。

タ　今後の課題

ひまわり中小企業センターは、「弁護士は裁判になった時に頼めばよい」と考えている中小企業事業者に弁護士の有用性を知ってもらうことにより、弁護士が中小企業事業者の経営・法務についての日常的な相談相手となることを目指している。センター発足から約8年が経ち、「ひまわりほっとダイヤル」や各種セミナーや意見交換会、支援諸団体との連携を通じて、徐々に中小企業支援者としての弁護士の存在が周知されつつあるという手応えを感じつつはあるが、まだまだ弁護士が中小企業事業者の日常的な相談相手となっているとは言いがたく、さらなる努力が必要である。

今後は、これまでの活動を継続・発展させていくとともに、中小企業にとって重要でありながらこれまであまり弁護士が取り組んでこなかった分野、具体的には創業支援及び事業承継の分野にも積極的に取り組んでいくことを考えている。これらの分野については、前述の弁護士業務改革シンポジウムへの参加等を通じ少しずつ取組を始めているところではあるが、本格的な活動はこれからである。

ひまわり中小企業センターは、最近は熱意のある若手弁護士の参加も増え、日弁連の中でも非常に活気のある委員会となっている。法友会においても、ひまわり中小企業センターの活動を参考に中小企業への法的サービス拡充のための施策が期待されるところである。

(2) 東京弁護士会中小企業法律支援センター

ア　設立の経緯

東弁では、かつて業務改革委員会において、日弁連が企画する中小企業支援施策を単位会として実施していたが、金融円滑化法の期限経過後の緊急対応を迫られる中、東弁としてより能動的・積極的に中小企業支援に取り組むべく、2014（平成26）年2月10日、業務改革委員会から派生する形で、東京弁護士会中小企業法律支援センター（以下「中小センター」という。）が設立された。

具体的な設立趣意は以下のとおりである。

①　いわゆる金融円滑化法の期限経過後における中小企業への事業再生・経営革新のための支援は喫緊の課題であり、また、日本経済の原動力を担う中小企業への継続的かつ専門的な法的支援は、中小企業に活力を与え、ひいては日本経済全体に良好な波及効果をもたらす重要な課題である。

②　これまで比較的小規模な事業者においては、法律事務を含む経営支援を税理士等に依頼していたのが実情であるが、弁護士数が増大した今日、弁護士が中小企業事業者の身近な存在として法的支援を行うことは、法の支配を社会の隅々まで行きわたらせる目的に叶うものである。

③　弁護士が中小企業事業者の身近な存在として法的支援を行うには、それぞれの法的ニーズに即した専門的技能を提供できる体制を構築するとともに、中小企業事業者に寄り添いつつ、混沌とした悩みの中から法的ニーズを汲み上げていくためのアウトリーチ活動が必要である。

④　日弁連が実施するひまわりほっとダイヤルや中小企業海外展開支援弁護士紹介制度、中小企業に関する全国一斉無料相談会及びシンポジウム等を有効に機能させるには、中小企業事業者支援に特化した専門機関が必要であり、そのほか、例えば経済産業省が取り組む中小企業・小規模事業者ビジネス創造等支援事業の専門家派遣への対応、中小企業庁が実施する下請かけこみ寺（相談・ADR業務）の受託、商工会議所が取り組む消費税転嫁対策支援への協力などの役割を十全に果たすには、中小企業事業者の支援を目的とした専門機関が必要である。

⑤　そこで、弁護士が中小企業事業者の身近な存在として、利用者に寄り添いながら、ニーズを汲み上げるためのアウトリーチ活動を行うとともに、経営革新等支援機関として認定された弁護士を中心とした弁護士による中小企業の再生支援（事業再生支援）、起業、会社統治・企業統合、海外展開・国際取引、知的所有権、反社会的勢力の排除、労使問題等の中小企業の成長及び発展にかかわる各分野の法的支援（事業成長支援）、中小企業の経営が世代を超えて持続可能となるような事業承継に関する法的支援（事業承継支援）、中小企業の健全な自己統治が可能となるような組織内弁護士経験者等を中心としたコンプライアンス・内部統制に関する支援（コンプライアンス・内部統制支援）等を行うため、東京弁護士会中小企業法律支援センタ

ーを設立する。

なお、中小センターでは、その設立時に、東京三弁護士会の共催で中小企業支援体制構築のための「中小企業支援サミット」を開催し、中小企業支援団体、他士業を含め200名を超える中小企業支援に関わる出席関係者に対し、中小センターの設立及び活動内容を発表した。

イ　中小センターの組織

中小センターでは、その活動内容に応じて、①アウトリーチ部会、②連携検討部会、③広報部会・アプリプロジェクトチーム、④名簿・研修部会、⑤事業承継プロジェクトチーム及び⑥働き方改革プロジェクトチームを置き、それぞれが活発に活動している。特に⑤⑥は近時発足したプロジェクトチームであり、中小企業を取り巻く新たな問題点に対応している。

ウ　中小センターの仕組み・活動実績

(ア)　コンシェルジュ弁護士の配置

中小センターでは、ひまわりほっとダイヤルからの受電のほかに、中小センター専用電話回線（03-3581-8977）を設け、弁護士紹介業務を行っている。その大きな特徴は、コンシェルジュ弁護士と呼ぶ配点担当弁護士を配置していることである。

相談者が電話をかけるとコンシェルジュ弁護士が直接電話に出て（正確にいうと、午後2時から4時まではコンシェルジュ弁護士が弁護士会館内で待機し直接電話に出るが、それ以外の時間帯ではまず事務局が電話に出て、コンシェルジュ弁護士が相談者にかけ直すことにしている）、事案の概要をヒヤリングし、法律問題が含まれているかどうか、どの分野に精通する弁護士を紹介すればよいかを判断している。コンシェルジュ弁護士の電話対応は無料である。

なお、コンシェルジュ弁護士は、中小センターの委員の中で構成しているところ、名簿・研修部会においてコンシェルジュ経験交流会を実施し、常により良い制度への改善を試みている。

中小企業センターの地道なアウトリーチ活動やコンシェルジュ弁護士の努力の結果、専用電話回線による相談も増えてきており、2014（平成26）年4月1日から2017（平成29）年9月30日までの中小センターへの総相談件数3,158件のうち、約27％の871件が中小センターの専用電話回線経由となっている。

中小センターの広報部会において、同年11月に東弁の委員会ブログに中小センターのページを開設し、その後、外部業者に委託し専用のホームページも開設した。

(イ)　精通弁護士紹介態勢の整備

中小企業が抱える法的問題は複雑かつ専門的であり、相談する際にはその分野に精通した弁護士に依頼したいというニーズが存在する。そのニーズに的確に対応するため、中小センターでは、各分野に精通する弁護士を登録した精通弁護士名簿を整備している。具体的には、①海外展開・国際取引、②知的財産、③事業再生、④労働の各分野であり、法律研究部または専門委員会から精通する弁護士を登録してもらっている。また、⑤その他法的支援担当名簿として登録希望者を公募の上専門分野を5つまで申告してもらい、申告された分野を参考に名簿を編成している。名簿・研修部会においては、2015（平成27）年度から「中小企業法律支援ゼネラリスト養成講座」と題して中小企業に関わる分野の中から年間12回の研修講座を開設し、名簿登録者の能力向上に取り組んでいる。

(ウ)　アウトリーチ活動の実践

中小事業者の中には、自らが抱えている法的課題が弁護士に相談すべき法律問題と認識していないことが多くあるため、弁護士側から積極的にアプローチして中小企業に寄り添い、その中から法的課題を抽出して、経営戦略を意識した実践的な解決を図る活動が必要となる。これをアウトリーチ活動と呼んでいる。

中小センターでは、アウトリーチ部会がこれを実践しており、これまで業務改革委員会において接点のあった中小企業関連団体とのさらなる関係強化や接点が薄かった中小企業関連団体との関係の模索と強化を行っている。具体的には、①新銀行東京（当時）との中小企業支援に関する覚書の締結、②日本政策金融公庫主催のセミナー・ワークショップ・相談会への弁護士派遣（東京三弁護士会共催）、③昭和信用金庫主催のセミナー・ワークショップへの弁護士派遣（東京三弁護士会共催）、④東京商工会議所が設置する東京都事業引継支援センターとの連携、⑤自由民主党との中小企業支援に関する意見交換会、⑥台東区産業振興事業団との覚書締結、セミナー・ワークショップへの弁護士派遣（東京三弁護士共催）⑦足立成和信金のセミナー・ワークショップへの弁護士派遣（東京三弁護士会共催）⑧東京都中小企業振興公社と連携についての意

見交換の実施、⑨2017（平成29）年1月に発足した東京都の創業支援施設である「TOKYO創業ステーション」主催の専門家相談会「エキスパートナイト」への相談員派遣（東京三弁護士会共催）及び上記施設における弁護士会と東京都の連携を目的とした協定書の締結等、多岐に亘る活動を行った。

㈡　各団体との積極的な協力・連携関係の構築

また、連携検討部会において、アウトリーチ活動の一環として、税理士、公認会計士、社会保険労務士、中小企業診断士等の他士業との連携構築と強化を行っている。

エ　今後の課題

中小センターは、2014（平成26）年2月に立ち上げた組織であり、まだ試行錯誤を繰り返している段階である。しかし、積極的なアウトリーチ活動により着実に中小企業の需要を喚起しており、また、懇切丁寧なコンシェルジュ弁護士の電話窓口対応により、中小企業のニーズに的確に応える努力を続けている。

もっとも、コンシェルジュ弁護士の過大な負担、抜本的な精通弁護士名簿の整備、担当弁護士の能力向上、さらなるアウトリーチ活動、他士業との連携強化など、まだまだやるべき課題は多い。

法友会においても中小企業のニーズに的確に応えるための施策の推進が求められる。

3　行政分野等への進出取組み

弁護士は、社会の様々な分野で法の支配を確立すべく努力し、そのために必要な活動をすることを求められている。そのことは、必然的に弁護士の活動領域の拡大をもたらす。近時、国会や行政(国、地方自治体)及び企業との関係において、外部監査人や社外取締役の他、政策担当秘書や組織内弁護士（インハウスロイヤー）等の新たな需要が出現していること等もその例である。

弁護士会としては、今後、活動領域の飛躍的拡大に向けて、より一層積極的な施策を講ずるべきである。

(1) 国会と弁護士

ア　政治資金監査

2008（平成20）年1月、政治資金規正法の一部改正により、国会議員の政治資金の監査の制度（主として支出と証憑との突合)が発足し、同年4月に施行された。監査人として弁護士が予定されている（その他公認会計士と税理士)。これは、希望者が応募して研修を受け、登録される制度である。

日弁連は、制度を広報するとともに、監査契約書(当該国会議員との間で締結）や監査報告書の雛形を作成して会員の参考に供している。

しかし、2020（令和2）年8月28日現在における、政治資金監査人の登録者数5,029人のうち、弁護士の登録者は、321人に過ぎない（6.4%）（令和2年度第3回政治資金適正化委員会資料)。

イ　政策担当秘書

政策担当秘書とは、国会議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書であり（国会法132条2項)、立法を通じて行政を民主的にコントロールするために非常に重要な役割を担っている。法律専門家である弁護士は、政策担当秘書に就く者として適任であるから、多くの弁護士が政策担当秘書として活躍できるよう環境を整備する必要がある。

日弁連は、弁政連と共に「国会議員政策担当秘書等説明会」を開催するなどの活動をしており、引き続き有用な人材を送り出すべく積極的な施策を講じるべきである。

(2) 行政と弁護士

ア　弁護士の役割

近年の行政改革、地方分権改革は、行政に携わる者の法務に関する意識改革を強く迫ることとなった。社会の成熟とともに、行政の透明性やコンプライアンスが強く求められ、行政の職員とは異なるマインドを持った法律専門家たる弁護士の役割、有効性が再認識される状況となったのである。

特に、自治体においては、従来から弁護士が行っていた分野（訴訟対応・法律相談）だけではなく、今後は、条例等の制定・審査等の政策法務分野、債権管理・回収、包括外部監査等の新たな分野に対しても、法曹有資格者の人材と能力を十分に活用すべきである。

中でも、債権回収分野では、弁護士の活用が必須である。なぜなら、普通地方公共団体の長は、債務名義のある債権以外の債権について訴訟手続により履行を請求することを義務づけられているからである（地方自治法施行令171条の2)。このように、自力執行権のない債権（私債権・非強制徴収公債権）について、大量の未収債権を抱える自治体にとってみれば、債権回収の場面で弁護士を積極的に活用することが不可避で

ある。

イ　任期付公務員

2000（平成12）年、任期付（最長5年）公務員の制度が発足した。それまで弁護士は限定された範囲で公務員になることができたが、実際に許可を得て公務員となった例は少なかった（金融庁、外務省、公正取引委員会等）。しかし、上記任期付公務員制度の発足と2004（平成16）年4月の公職就任の制限の撤廃により、国の機関に在籍する弁護士の数は飛躍的に増大し、また、地方自治体の公務員となって活動する弁護士も、出現するようになった。

公務員となった多くの弁護士の現場での活動に対する評価は高く、弁護士を任期付公務員として募集する機関は増大している。

(3) 国家公務員と弁護士

2018（平成30）年8月1日現在、法曹有資格者が在職している国の機関は28に及び（衆議院法制局、参議院法制局、裁判官弾劾裁判所、裁判官訴追委員会、内閣官房、復興庁、内閣府、公正取引委員会、金融庁、個人情報保護委員会、消費者庁、総務省、公害等調整委員会、法務省、外務省、文部科学省、スポーツ庁、文化庁、厚生労働省、中央労働委員会、農林水産省、経済産業省、中小企業庁、特許庁、国土交通省、運輸安全委員会、原子力規制委員会、防衛省）、その人数は、400名にのぼっている（法曹養成制度改革連絡協議会第12回協議会資料）。

なお、東日本大震災を機に設立された原子力損害賠償紛争解決センターでは、412名の弁護士が仲介委員や調査官となって、多数の損害賠償事件の解決にあたっている（2019〔令和元〕年9月1日現在）（弁護士白書2019年版）。

(4) 地方自治体と弁護士

ア　地方分権改革と弁護士

(ア) 地方分権改革

従来行政は、国、都道府県と基礎的自治体である市区町村が、いわば上下関係で位置付けられていた。しかし、1999（平成11）年の地方自治法の改正（機関委任事務の廃止等）を幕開として、住民自治と団体自治の徹底ないし拡充を目的とした地方分権改革に着手され今日に至っている。地方分権改革は、行政の上下関係を断ち切り、自治体に対し、国や都道府県と対等の立場で、自らの判断と責任において政策判断をなし、遂行することを求めるものである。自治体が行う事務ないし活動領域は、福祉、教育、医療、産業振興等、住民の生活に直結するあらゆる領域にわたっている。そしてそれらは法令に根拠を有するものでなければならず（法律による行政）、このことは、全ての領域における法的判断を自らの負担と責任において行わなければならないことを意味する。

(イ) 司法制度改革

歴史的に司法の容量が低く抑えられてきた中で、弁護士（会）の多くは自治体の活動に関心を示さず、また、自治体においても弁護士を活用するという発想のないまま経過してきた。

しかし、近年の行政需要の増大や住民の権利意識の高度化という時代的・社会的背景の中で、自治体の活動は、より一層、住民自治の体現と透明性を有するものであることが求められている。そこでは、日々直面する法的な問題、それに伴う適切な施策が決定的に重要なテーマとなり、必然的に法律専門家の関与が要求される事態をもたらしていると言え、弁護士及び弁護士会は、自治体に対する取組を飛躍的に強化すべきである。

中でも、法令は、普通地方公共団体の長に対し、自力執行権のない債権については訴訟手続によって履行を請求することを義務づけ、さらに、債務名義のある債権については、強制執行手続をとることを義務づけているのであって、この場面における行政需要が膨大にあることは疑う余地がない（地方自治法施行令171条の2）。

(ウ) 法曹有資格者を常勤職員として採用している自治体

このような地方分権改革及び司法制度改革の中にあって、2019（令和元）年12月1日現在、法曹有資格者を常勤職員として採用している自治体は、123自治体に及び、189名が在籍している（うち136名は任期付職員）（法曹養成制度改革連絡協議会第13回協議会資料）。

イ　弁護士・弁護士会の取組み

(ア) 日弁連の取組み

日弁連は、業務改革シンポジウム（2001〔平成13〕年広島、2003〔平成15〕年鹿児島、2007〔平成19〕年札幌、2009〔平成21〕年松山、2011〔平成23〕年横浜、2013〔平成25〕年神戸、2015〔平成27〕年岡山、2017〔平成29〕年東京、2019〔令和元〕年京都）その他、弁護士と自治体との関係構築を目指して活動してきた。

2019（令和元）年の業務改革シンポジウムでは、「行政手続における弁護士の関与業務の展開～健康保険医療、税務、生活保護の現場で～」及び「公金債権管理における弁護士の関与と福祉的配慮」と銘打った分科会を設け、前者の分科会では、行政手続自体に弁護士が関与することは、市民・企業の正当な権利を擁護するとともに、弁護士の重要な業務の拡大に繋がるとの視点から、行政庁による行政処分を課す手続自体に弁護士が関与し、行政処分がなされる前に、市民・企業の権利を救済する方法を検討し、後者の分科会では、公金債権の減額・免除の法的根拠を整理した上で、公金債権管理における福祉的配慮のあり方と弁護士が公金債権管理に関わる意義について検討した。

㈠　東弁の取組み

東弁は、2007（平成19）年、自治体との連携を目指して自治体等法務研究部を発足させ、改正行政不服審査法で新たに導入された審理員候補者の推薦、条例の策定改正、債権の管理回収、eメール相談、自治体職員向け研修の開催、夏期合研への参加等の活動を展開している。

加えて、東弁は、2015（平成27）年、弁護士領域拡大推進本部を立ち上げ、その下に、自治体連携センターを設置した上で（センターの構成部会は、広報部会、空き家部会、国・自治体福祉等部会）、「自治体の皆様のためにできること」をまとめた自治体連携プログラムを発行するなどして自治体との連携強化のための組織作りを行った。

また、弁護士会の取組ではないが、教育現場の職員から直接担当弁護士に電話相談できる仕組み（スクールロイヤー）を発足させるなどの取組もみられる。

ウ　これからの取組み

㈠　自治体と弁護士・任期付公務員

前述した地方分権改革の下、自治体の法務能力の向上は喫緊の課題である。特に、2016（平成28）年4月から施行された改正行政不服審査法において、新たに導入された審理員制度（及び第三者機関）を実施するにあたって、法律専門家は不可欠である。

このような制度の推移の中で、法律専門家たる弁護士（あるいは、法曹有資格者）は、自治体の活動の有効な助言者ないしスタッフとして機能すると考えられる。そこには各種の形態があるものの、弁護士（法曹有資格者）は、法律専門家としての素養を有する人材として、自治体のあらゆる事務に関与すること、また、内部の職員として他の職員とともに機能することが不可欠といえる。

実際に、弁護士が、任期付や特別職として審理員候補者となっている団体（国・都道府県・市区町村・一部事務組合等）は、2016（平成28）年12月末日時点で、246団体あり、全候補者における弁護士の割合は69％に及んでいる（一般財団法人行政管理研究センター調べ）。

㈡　人材の育成・自治体

これまで自治体は、主として内部で人材を養成してきた。多くの職員はよくその要請に応えてきていると思われるが、それらの人材は、さらなるグレードアップが図られる必要がある。例えば、法的問題の中には憲法にまで遡って論議し検討しなければならない場合もあると思われ、そのためのスキルは不可欠のことと思われる。そのための研修も有益と思われるが、例えば、法務を担うべき職員を、一定期間法律事務所に派遣して在籍させるという仕組みなどが考えられてよいのではないかとも思われる。

㈢　人材の育成・弁護士会

これまで、弁護士会の中で自治体との関係について組織的に取り組んでいる単位会はごく少数であった。しかし、東弁に自治体等法務研究部が発足し、若手会員が多く参加し旺盛な活動をするようになった結果、東京三会においても、同様の研究部が発足し、多摩支部にも自治体の法務を専門的に研究する部が発足するに至っている。

㈣　議会活動と弁護士

行政が透明性を持って、民主的なルールの下で遂行されるためには議会が充分機能することが必要である。そしてそのためには、中立的な立場で議会スタッフとして弁護士が関与し、議会をサポートする仕組みが考えられてよい。

これに関しては、大阪弁護士会が先駆的に行っている、議会事務局に対して、顧問的立場として活動する弁護士を推薦する取組を参考にすべきである。

(5)　日弁連の取組みと今後の展望

日弁連は、この間、若手法曹サポートセンター（当時）及び業務改革委員会を中心に、国の機関、地方自治体など、行政・立法分野への弁護士の進出に向けて取り組んできた。

法律による行政の下、行政機関の活動はすなわち法務そのものであり、とりわけ自治体の扱う事務とその活動領域は広大で、したがって、弁護士（会）がサポートすべき分野も広大である。

弁護士（会）としては、今後、行政の需要に応えることができる人材を養成するなど、行政と広範かつ密接な関係を構築するための施策を積極的に推進していくことが必要である。

このような中、日弁連は、2014（平成26）年2月、法律サービス展開本部を設置し、その下に、国・自治体・福祉等の分野において弁護士による法律サービスの一層の展開・促進を図るべく、自治体等連携センターを設置した。自治体等連携センターには、条例部会、福祉部会の他、公金債権部会、外部監査・第三者委員会部会といった部会が立ち上がっており、各分野に関する自治体等との連携の取組を進めるとともに、自治体向けのアンケート調査や、弁護士会の行政連携の体制について調査を行い、各地でシンポジウムを開催するといった活動を行っている。さらに、国、自治体への職員としての弁護士の任用を促進するため、各地で任期付公務員登用セミナーや求人説明会を開催するなどの活動も進めている。

実際に、公金債権部会では、内閣府の公共サービス改革（市場化テスト）と協力して、全国各地で、公金債権の回収業務の現状と今後の取組や公金の債権管理回収業務に関する法令と実務、債権回収業務の取組の実例に関する研修を多数回開催した他、自治体職員及び弁護士を対象として、公金債権の放棄・減免に関するセミナーも複数回開催している。

4　信託の活用

(1) 新信託法の意義と施行後の実情

ア　新信託法の意義

2007（平成19）年9月30日、85年ぶりに抜本的に改正された新信託法が施行され、後継ぎ遺贈型受益者連続信託の有効性を前提とする規定が設けられ、遺言に代替する遺言代用信託についての規定が設けられる等、従来言及されながら実際に利用されることは稀だった資産承継についての信託の活用可能性が浮上した。また、新信託法は、自己信託、目的信託等、新しい制度を導入し、多様な社会経済のニーズに応えようとしており、改正により信託の利用可能性が拡大した。

イ　法改正後の動き

しかし、法改正を経ても資産承継・財産管理についての信託の活用はなかなか進まなかった。

これは、①弁護士その他の専門家の研究・実践努力の不足、②税制等関連領域での信託の扱いについての不明点が多かったこと、などによるものであった。

その後、地道に研究を重ねた司法書士界の努力（一般社団法人民事信託推進センター・民事信託士協会等の組織作りと研究・研修）、実践例を積み重ねた公証人からの情報発信などにより、信託活用の機運が高まり、日弁連においても2013（平成25）年の第18回業務改革シンポジウム（神戸）において、「第6分科会「高齢社会における民事信託の積極的活用」～弁護士業務と民事信託の可能性～」に各方面の専門家を招いて弁護士における信託活用の可能性を模索することとなった。

ウ　家族信託ブームと過熱する状況への警鐘

その後、2015（平成27）年の相続税の増税を受けて、「相続税対策」に注目が集まった結果、高齢期における積極的対策に家族信託を活用する提案がなされ、大きく普及し始めた。この流れには、昨今の成年後見制度の機能不全も影響していた。しかし「後見逃れ」を声高に提唱する過熱した「家族信託ブーム」については、2018（平成30）年9月12日、東京地方裁判所において、「遺留分回避を目的とする信託の公序良俗違反の一部無効」という判決が下されるに至り、大きな警鐘が鳴らされるに至った。2019（令和元）年9月6日京都同志社大学で開催された第21回日弁連業務改革シンポジウムにおいても、分科会「民事信託の実務的課題と弁護士業務」の基調報告において、信託法学者から厳しい指摘がされた。

(2) 隣接業種等の動きと弁護士界の動き

司法書士界においては、日司連を母体とする上記の2団体の活動が地道に続けられていた。近時においては、このような司法書士集団において、受託者の引き受け手がいない家族のために、管理型信託会社を設立する準備が進められている。また、信託を業務開拓のツールとして活発に推進する勢力もあり、そのような中で前記の判決の事案が生まれている。

弁護士界においては、新信託法施行時から、NPO法人遺言・相続リーガルネットワークを設立し、東京弁護士会の法律研究部に遺言信託部を創設するなど、

調査研究・人材育成の基盤作りを行い、日弁連では、前記神戸業革シンポ後、継続して信託勉強会にて研究を重ね、2017（平成29）年6月、「信託センター」を設置して弁護士による信託法活用に向けた調査研究・専門知識の普及に着手した。その後同センターにおいては、全国各会から有為な人材を結集し、広報・研究・研修等の活動を進めており、2019（令和元）年度においては、日本公証人連合会との共同研究、「信託口口座」についての全銀協との検討など、活発な活動を行っている。後者については検討結果をガイドラインとして公表した。東弁においても、前記遺言信託部はより対象領域を広げるべく信託法研究部に衣替えし、2018（平成30）年度は夏期合同研修や専門研修においても多数の参加者を集めた。会員の関心の高まりと、それに応ずる情報提供は日々拡充されつつある。

また、東弁では、2019年5月～2020年9月まで、信託相談の試行を実施し、新規の信託相談や信託に関するセカンドオピニオンの相談という取組みも試行している。

さらに、東弁は三井住友信託銀行と「民事信託の相談・利用に関する顧客紹介にかかる協定」を締結し、2021年1月から、同行の顧客に対し、民事信託の組成に関する相談やセカンドオピニオンに関する相談を行う弁護士を紹介することとしている。同行では、信託口口座の提供にあたっては、健全性の観点から、家族間で締結される信託契約については弁護士等の専門職が関与したものであることを前提とする取り扱いとしているため、弁護士紹介に関するニーズがあったものである。

(3) 法友会の動き

2017（平成29）年3月、前記東京弁護士会遺言信託部の有志メンバーらが民事信託に関する本格的な書籍を上梓し、同年9月、同書籍の編著者である法友会所属弁護士を講師として研修会を開催したところ、多数の会員が参加し、熱心に研修に取り組んだ。

(4) 弁護士における信託への関わりの重要性

新信託法の制定時、国会衆参両院の法務委員会において、福祉信託での弁護士等の専門家の受託可能性を検討すべき附帯決議がなされた。現行の信託業法においては、一定額の純資産を有する株式会社で、免許等を得た信託会社しか信託の受託はできない。信託会社への金融庁の監督は極めて厳しく、これに対応するコストの負担は、福祉信託等には適合していない。

この法改正への動きも引き続き推進するとともに、現実的には家族内で受託する家族信託の設計、監督に弁護士が積極的に関与し、更にその弁護士を育成・監督・援助する役割を弁護士会が積極的に担っていくべきである。

先行する他業種等の努力を侮るべきではないが、民事家事の紛争に全面的に関わることのできる唯一の専門職である弁護士こそ、この業務の先頭に立つべきであり、それは国民に対する責任ともいうべきである。

資産承継のいくつかの事例では、遺言等の従来の方策では対処が不能で、信託活用の切実な事例が現に存在しており、施行後10年以上も経た法制度を知らずに助言ができないということは、もはや許されない。

弁護士会、法友会での機運は急速に盛り上がりつつあり、いまこそこの種の業務を更に積極的に推進していくべきである。

(5) 相続法改正による再ブームの可能性

2019（令和元）年7月、2018（平成30）年に改正された相続法の多くの規定が施行された。その中には、従来の最高裁判例を変更し、遺言の効力を制限する結果となる改正が含まれている。相続による財産の承継に対抗要件主義を導入する民法899条の2の新設と、遺言執行を妨害する行為の無効を相対化する1013条2・3項の新設がそれである。この結果、将来相続人間の紛争が予想されるようなケースにおいて、遺言書を作成するだけでは対策として十分とは言い難い状況になった。

このような問題に対処するについて、遺言代用信託等の信託の活用は大きな力を持っており、今後遺言が担っていた資産承継の場面の多くを、信託が担うこととなる可能性が増大している。

弁護士は、このような動きに後れを取ることなく、また、ブームがもたらす濫用事例に荷担することなく、公平で適切な信託活用を主導していかなければならない。

これまで進められていた、日弁連・東弁での活動を強化するとともに、法友会においても、研修等で知識の普及を図り、適切な対処ができる人材を多数養成していくことが期待される。

第4　組織内弁護士について

1　組織内弁護士の現状と課題

(1) 組織内弁護士の急増とその要因

ア　組織内弁護士の増加の推移

ここ10年、企業、地方自治体、国の行政機関などの組織内で勤務する弁護士が急増しており、とりわけ若手弁護士、女性弁護士においてその傾向が強くみられる。

企業内弁護士の人口は、2019（令和元）年12月末時点で2,541人（男性1,514人、女性1,027人）であり（日本組織内弁護士協会調べ）、単位会規模でこれを超えるのは東京三会と大阪に限られるほどの数である。地方自治体で勤務する弁護士（法曹有資格者）の数も、同年7月時点で184人（120の自治体）にまで上る（日弁連調べ）。また、国の行政機関等で常勤・非常勤職員として勤務する相当数存在する。

増加の推移を仔細にみると、日本組織内弁護士協会の調査によれば、企業内弁護士は、2012（平成24）年以降は200人前後で増加している。弁護士登録後即企業に就職する弁護士は、2012（平成24）年頃より毎年100人前後誕生しているがここ数年は減少傾向にある。近時は、登録後数年程度法律事務所で執務した弁護士が、企業内に転職する例が急増している。なお、60期以降の企業内弁護士の数は全体の79.9％（2022人）を占める。

弁護士を採用する企業の内訳をみると、2000年代初頭は外資系企業がほとんどであった。しかし、現在は日系企業が中心となっており、特に金融、証券、商社、情報通信といった業種において社内に多くの弁護士を抱えている。最近では、メーカーにおいて数少ない法務部員として勤務する企業内弁護士も多くなっている（同協会2020年2月実施のアンケート結果参照）。

また、同協会の調査によると、2019（令和元）年6月時点において、全弁護士における女性弁護士の割合は18.8％であるのに対し、全企業内弁護士における女性弁護士の割合は40.6％となっており、後者のほうが高くなっている。

イ　上記の傾向の要因分析

2000年代初頭は、外資系企業が、法律事務所で経験を積んだ弁護士をジェネラル・カウンセルないしこれに準ずる高位のポジションで採用していた。しかし、2010年前後から日系企業が登録1年目の弁護士を新卒採用することが増加している。採用する側からみれば、組織における法務の役割の高まりから、既存の法務部員の強化や置き換えという形で年齢の若い弁護士を確保したいというニーズがあったものと思われる。近時は、司法修習終了直後の新卒採用から、多少の実務経験者の採用にシフトしているのではないかとも考えられる。

他方、採用される側からみれば、労働時間、休暇制度、福利厚生など組織内における労働環境を重視する傾向が伺える。実際、日本組織内弁護士協会が2020年2月に実施したアンケートによると、勤務先の選択理由として「ワークライフバランスを確保したかったから」との回答が1番多く、全回答者の63.4％がそのように回答した。昨今の働き方改革の推進とも相まって、例えば出産・子育てといった人生のイベントに関わることを望む者にとっては、勤務先として労働環境が比較的整っている企業などの組織を選択する傾向が強くなっているものと思われる。

なお、日系企業においても日本か海外の資格かと問わず、シニア弁護士をジェネラル・カウンセル等として迎える例も現れているが、ごく少数にとどまっている。

(2) 組織内弁護士の存在意義

近時、特に企業においては、ビジネスのグローバル化、イノベーションの加速、コンプライアンス強化の要請の高まりにより、企業が直面するリーガルリスクが複雑化・多様化し、企業において法務機能の強化の必要性がこれまでになく高まっている。当該法務機能を担う人材として企業内弁護士がクローズアップされており、その責務は今後ますます大きくなっていくと考えられる。

組織内弁護士の主たる役割は、組織ないしその事業に内在する法的な問題を早期かつ的確に発見すること、その上で当該組織の実情に応じた判断・解決策を提示することである。組織は一定の事業目的に達成するために存在するため、組織内弁護士は、当該組織が法的に問題なくその事業目的のために行動できたか、当該事業目的を実現することに寄与しえたかという結果で評価される存在といえよう。

この観点で言えば、組織内弁護士は単なるアドバイザーではない。法的な分析を前提とした上で組織が取るべき行動に落とし込む形で判断を示し、それを実行させなければならない。企業においては「リスクを取る」という判断もあり得るところであり、その場合、企業内弁護士としては、リスクを指摘するにとどまらず、積極的に意思決定の過程に入っていき、企業としてのリスク・テイキングに参加する必要が出てくる。意思決定に関与し、影響力を持つことに伴う以上、責任の分担も発生するものといえよう。さらにいえば、組織内弁護士が組織の行動に影響を及ぼしていくことの裏腹として、法律専門家としての判断と当該事業におけるマネジメントの役割との間でジレンマが生じうる。ときに「リスクを取る」ということが必要でも、法律専門家として絶対に超えてはならない一線があり、正解のない世界で結論を出すことの難しさが如実に表れる。

このようなことから、組織内弁護士に求められる役割は相当に高度であり、相応の知識・経験が必要となる。当該業界に精通した弁護士の養成、企業その他の組織へ入った弁護士に対してのフォローアップは今後の課題となろう。

(3) キャリア形成の観点から見た組織内弁護士

人材の流動化が活発化している現在において、特に若手弁護士にとって、「組織内弁護士としての経験を積むことはキャリア形成の一環である」という認識があることに異論はない。そのような認識に至る原因としては次のようなメリットがあることが考えられよう。すなわち、現場の業務に関わる方と直に意思疎通を図りながら、現実に即した解決策を出し、実行に移してもらうことは、まさに組織内弁護士の業務の醍醐味である。組織の意思決定の過程や業務の実行までの流れを知り、それに関与することによって、組織の成り立ち、動き方を肌で経験することができる。そして、企業、地方自治体、国の行政機関といった組織が何を考えていて、弁護士一般に対して有するニーズを肌で感じることができる。

上記のような多角的な視点を持つことは、組織内のみならず法律事務所で執務する弁護士にも有益なものいえる。クライアントが企業や行政機関である場合は、依頼者の考え方をよりよく理解することにつながるし、クライアント企業が行政対応を必要とする際、行政の考え方や方向性を予想しながら的確なリーガルサービスを提供することに役立つと思われる。

今後も、法律事務所で執務した弁護士が組織内弁護士として活躍するケースや、逆に組織内弁護士としての経験を活かして法律事務所へ転職し執務するケースが増加するものと思われる。このような人材の流動化がより活発化するためには、組織との間において、弁護士に求められる職務やニーズへの相互理解を深め、的確なリーガルサービスが提供できるよう日々研鑽しなければならない。このことが、あらゆるフィールドで「法の支配」が実現することへの一歩になると考えられる。

(4) 弁護士会の問題点

昨今の組織内弁護士の急増には様々な要因があるにせよ、現在では多くの弁護士が組織内弁護士の1人として、日夜、執務に励んでいる。そのような経験自体を、組織内弁護士同士で共有すべく活発に動いている。その例が日本組織内弁護士協会であり、各業種の組織内弁護士の過半を会員として活動している。それだけでなく、海外の団体との関係では、世界最大の企業内弁護士団体であるAssociation of Corporate Counsel（ACC）、アジアを中心とするIn-House Counsel Worldwide、さらに国際法曹協会（IBA）、ローエイシア、環太平洋法律家協会（IPBA）等の団体の組織内弁護士関係の委員会等との交流も模索している。弁護士会の外の様々なところで、組織内弁護士の発展を図るべく、様々な活動が行われているのである。

他方、組織内弁護士から見た弁護士会の対応は、様々な面で遅れていると言わざるを得ない。そもそも、基本的な事務連絡すら行き届かないケースがみられる。現在も、弁護士会からの通知等の一部がFAX、郵便物等でなされているが、当該の弁護士に到達しない（特にFAX）ほか、受領までに相当の時間を要する（FAX、郵便物）などの問題が指摘されている。そのような状況も影響してか、弁護士会が主催する組織内弁護士向けの研修や日弁連が主催する組織内弁護士向けの経験交流会が開催されていても、個々の組織内弁護士が当該イベントを知る機会が少ない状況にある。FAX、郵便物等の書面を極力廃し、メール配信、弁護士会のマイページへの掲載等への切り替えをより積極的に推し進めるべきである。

また、弁護士会の会務活動に関していえば、組織内

弁護士にとっては所属先の就業規則等の関係から関与しづらい面がある。しかし、少なくとも各種の委員会活動や研修は、コロナ禍を契機にウェブ会議形式で実施できることが明らかになった。会務活動への参加を促すならば、参加しやすい環境整備に積極的に取り組むべきである。

より根本的な問題をいえば、弁護士会内において組織内弁護士の意義や役割といった基本的な諸問題に関する議論がまだまだ深まっていないことが挙げられる。これまで弁護士といえば法律事務所で執務することがほとんどであったことから、弁護士会の会務・研修もそれを前提とするものであった。しかし、先述のとおり組織内弁護士が急増している状況にあるならば、弁護士会としても組織内弁護士が有する知識、経験を集積し、フィードバックすることを積極的に行うことが急務である。特に、企業内弁護士に関する倫理課題については、先行する欧米の議論が参考になるとは思われるが、機関構造、組織論など日本特有の事情を踏まえる必要があろう。具体的かつ現実に即した形で課題を特定し、弁護士会において対応策を提示していくことが組織内弁護士の健全な発展のために有用である。そのためにも、日本組織内弁護士協会といった組織内弁護士団体とより強力な協力関係を築き、組織内弁護士としての職務上の問題点を共有し、連携することが不可欠である。

組織内弁護士の業務の研究と経験値の共有に取り組み、これまでの類型にない弁護士の職業上の課題を洗い出し、対応策を提示することが喫緊の課題といえよう。

2 「任期付公務員」について

(1) 総論

任期付公務員とは、国家公務員については「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」第3条第1項、地方公務員については「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」第3条第1項及びこれに基づき各自治体が定める条例に基づいて、任期を定めて採用された職員をいう。

行政の高度化、多様化、国際化などが進展する中で、これらの変化に的確に対応し、国民の期待する行政を遂行していくためには、行政を担う公務員について、部内育成だけでは得られない有為な部外の人材を活用していくことが求められていることから、公務に有用な専門的な知識経験等を有する者を任期を定めて採用することを可能としたものが任期付公務員の制度である。自治体においては、地方分権改革後、独自の条例の制定や地域の特性に応じた法的問題の解決が必要となる場面が増え、この制度を利用して法の専門家である弁護士を採用することを望む自治体が増えている。

司法制度改革においては、「法の支配を社会の隅々に」を理念に、弁護士が社会の様々な分野で活躍することが期待されている。法友会の政策としても、弁護士の中央省庁等及び自治体公務員への採用を促進することが望ましいと言える。

しかしながら、弁護士が任期付公務員に就任する場合に障害となり得る問題が存在する。

(2) 問題及びその解消策

ア　公益活動について

日弁連では、弁護士職務基本規程第8条で公益活動を努力義務として規定している。各単位弁護士会では、公益活動を義務付けている会が数会ある（東弁は会則26条の2で義務付けている。）。

他方、公務員には職務専念義務がある（国家公務員法101条、地方公務員法35条）。公益活動のうち国選弁護や法律相談等、報酬が発生するものについては、この職務専念義務に抵触するおそれがあり、また、業務時間等を考えても公務とこれらの業務を両立させることは困難である。公益活動を義務付けている会においては明文の例外規定による免除等で対処可能であるが、義務付けていない会においては、明文の例外規定がなく、逆に「事実上の公益活動義務付け」という事態が生じ得、任期付公務員就任への事実上の障害となることがある。

公益活動の中でも弁護士会の委員会活動については、公務と内容的に抵触が生じない委員会に参加すること、委員会を18時以降や土曜日に開くこと等により任期付公務員にも参加が可能となる場合もあるが、勤務地と弁護士会館との距離により参加が困難な場合もあり、また他の委員や会場の事情等により委員会側の対応が難しい場合もある。コロナウィルスの感染拡大により、今年度はオンラインでの委員会も広く認められるようになったものの、勤務時間との関係により、任期付公務員が委員会活動に参加しづらい状況は変わっていない。

そこで、公益活動については、公務員の特殊性を踏まえ、しかるべき配慮（免除、公益活動等負担金の支払等の代替措置等）が検討されるべきである（東弁では会務活動等に関する会規第3条第2項第5号で免除している。）。

イ　研修について

日弁連では、倫理研修を義務化し（倫理研修規則2条）、新規登録弁護士研修はガイドラインで各弁護士会に義務化を要請しており、これを受けて、弁護士会によっては新規登録弁護士研修について義務化している。しかし、任期付公務員の場合、公務を離れてこれらを受講することが困難な場合もある。

倫理研修については、弁護士として最低限身に付けるべき規律を学ぶものであり、受講することを原則とすべきである。もっとも、公務の都合上受講が難しい場合は、一定期間猶予する等の柔軟な対応がとられることが望ましい（東弁では一般倫理研修については土曜日に受講することが可能となっている。）。他方で、任期付公務員に就任する弁護士及び中央省庁等・自治体においても、弁護士の倫理研修の重要性を理解し、有給休暇を利用した受講など、公務と受講との適切な調整を図る配慮と努力が求められる。

新規登録弁護士研修のうち国選弁護やクレサラ相談等依頼者を抱える業務を含むものについては、職務専念義務との関係でも研修受講が困難である。公務員の特殊事情を踏まえ、柔軟な対応（免除・猶予等）を検討すべきである。

ウ　会費について

法の支配の拡充という観点からは、本来、弁護士登録を維持したまま公務に就任するのが望ましい。しかしながら、任期付公務員の場合、弁護士登録を維持しなければできない仕事はなく、また収入減となることが少なからずあるため、会費負担を回避すべく弁護士登録を抹消した上で就任するケースが相当数ある（企業によっては、企業が弁護士会費を負担してくれることもあり、その場合には弁護士登録を抹消せずに組織内弁護士として勤務している。）。

当然ながら、弁護士として活動するためには弁護士会に登録し、会費を負担しなければならないが、組織内弁護士の業務を行うに際しては、弁護士としての知識、経験が必要であるが、「弁護士資格」は必須ではない、という場合も少なくない。例えば、日常的な法律問題を社内で解決する場合や、会社の法務担当者として相手方と交渉する場合は弁護士資格が必須というわけではない。訴訟代理人になるには弁護士資格が必要になるが、訴訟代理人は外部の弁護士を使い、組織内弁護士は訴訟代理人とはならないという企業も少なくない。

任期付公務員の場合も日常業務については上記と同様であり、かつ国や地方自治体の代理人として訴訟活動をする場合、「指定代理人」となるので、訴訟を行うにしても弁護士資格は不要となる。

このような実状から、弁護士会費を負担してまで弁護士登録を継続する必要性があるのか、というのは組織内弁護士の率直な認識であると思われる。

東弁においては、2013（平成25）年11月28日の臨時総会で会則を改正するとともに、その後の常議員会において「東京弁護士会会則第27条第6項に規定する会費減免審査に係る基準及び手続に関する規則」を制定し、任期付公務員で職務専念義務により弁護士業務に従事することができない場合は、会費を半分に減額する旨規定した。

弁護士会の財源は会員の会費に依拠している面が大きく、会の運営のためには組織内弁護士にも引き続き弁護士登録をしてもらい、会費を納入してもらいたい、というのが本音と思われる。

他方、上記のような実状もあり、弁護士会としては、組織内弁護士に「会費を負担しても弁護士登録を継続しておくメリットがある」と実感してもらうことが必要となり、そのための施策や宣伝告知活動が必要となろう。

(3) 任期付公務員採用促進のための取組み

ア　対中央省庁等

未だ任期付公務員として弁護士を採用していない中央省庁等について（あるいは採用済みであってもそれ以外の部署について）、弁護士が活躍できる場を検討した上で、当該新規箇所に対して弁護士の有用性を周知すべく必要な施策を実施すべきである。また、関係省庁（人事院、総務省、法務省、文部科学省等）との協議会等を通じ、総合的に任期付公務員採用促進を検討すべきである。その際には、単に任期付公務員の採用数を増やすということだけでなく、弁護士としての経験・知識を活かせる場とはどういうものかについて弁護士会の方から提案し、真に弁護士が活躍できる場

を拡充していく働きかけが必要である。

イ　対自治体

自治体に弁護士活用の利点を理解してもらうべくパンフレットを作成し配布する等の取組みにより、弁護士を採用する自治体は増加しており、2017（平成29）年8月時点で、法曹有資格者を採用している自治体は105、採用されている法曹有資格者は150人に上る（日弁連調べ）。

さらなる拡大のためには、弁護士採用を検討している自治体が実際に弁護士を採用している自治体からその有用性を聞く場を設ける等、弁護士の活用に関する自治体の理解を得ることが必要であると同時に、ウに述べるように公募があった際に応募する弁護士を確保する努力も必要である。

ウ　対会員

特に自治体においては、弁護士採用を望んではいるが、公募しても応募する弁護士がいないのではないかという不安があり採用に踏み切れないとの声がある。したがって、対会員の取組みを進めることが対自治体の取組みにもなる。

任期付公務員制度のさらなる周知、採用情報の効果的な提供、任期付公務員として中央省庁等・自治体に勤務することに興味・関心のある人材をプールする制度の整備、募集のあった際に人材を確保し応募を促進する仕組みの構築等に加え、応募を検討している弁護士の不安を解消することが必要である。

応募を検討している弁護士にとって一番の不安は、どのような環境でどのような仕事をすることになるのか見えないことであると考えられる。特に立法にかかわった経験のある弁護士は少数であることから、立法過程やその中で弁護士に期待されている仕事が何であるのかについて知る機会を設けるべきである。また、どのような相談が多く、どのような文献等を活用して対応しているのか等、経験者の話を聞く機会を設けることも効果的であると考える。さらに、採用後も任期付公務員として勤務する他の弁護士や勤務経験者と情報交換ができるネットワークがあることも周知すべきである。日弁連では、条例策定等の任期付公務員として必要な知識を得るための研修を実施し、自治体の勤務経験者等を対象とした経験交流会を定期的に実施している。この経験交流会に応募を検討している弁護士も参加できるようにする等、中央省庁等・自治体の勤務経験者と勤務希望者との交流の場を設けることも検討されるべきである。

また、応募を検討する弁護士にとって、任期終了後の見通しが立たないこともまた応募を躊躇する理由の一つであると考えられる。日弁連では、中央省庁等・自治体に任用されることを希望する弁護士及び任期を終了した弁護士を支援する事務所の登録制度を設けている。この制度のさらなる周知や実際に機能しているのか否かの検証等を行うべきである。

第5　弁護士専門認定制度の意義と課題

1　必要性と今日的課題

弁護士を利用する国民からの意見として、その事件に関して専門家としての弁護士がいるのか、個々の弁護士はどのような分野を専門としているのかなどの情報が少なく、アクセスできない不満が聞かれる。

この不満には、特定の分野における専門家（法律のプロフェッショナルというだけでなく、限定的な取り扱い分野をもつスペシャリスト、特定分野について熟練した経験をもつエキスパート）としての弁護士を知りたいという側面と、専門家ではなくても、紛争を抱えている問題について取り扱ってくれる弁護士がいるかを知りたいという側面がある。前者が、専門認定制度の必要性につながるものであり、後者が、取り扱い業務の内容についての情報提供の必要性である。

主として後者の要望に応じるべく、日弁連では、弁護士情報提供サービス「ひまわりサーチ」というネット検索システムを提供している。

なお、弁護士専門認定制度は、広告問題とも密接に関係している。広告が解禁されても、現状では特定分野での専門家という広告はほとんど認められないからである。広告も、国民に対する重要な情報源であることを考えると、個々の弁護士がその専門分野についての広告をできるようにすべき時がきていると考えられる。特に、先進国の中でこうした制度がないのは日本

だけである点も国際的な状況としては考慮しなければならないであろう。

2　外国の実情

アメリカではベイツ判決以後広告が自由化されたが、「○○専門家」という表示が氾濫し利用者が惑わされることのないよう、弁護士会が中心となって、専門家表示に一定の要件を定めるようになった。この要件を満足させるものとして、専門認定制度が定着していった。現在、各州で専門認定資格を任意団体又は弁護士会で定めるが、その認定要件の内容は、一定の研修への参加、実務経験、取り扱い事件の集中度等となっている。特徴的なのは、消費者保護のためにこの制度が発展していった経緯である。

ドイツでは、特別裁判所の発達とともに、それに対応できる弁護士を、労働法、租税法、社会保障法、行政法、家族法、刑事法、倒産法の分野につき専門化として認定するようになっており、さらに細かい分類に移行している。アメリカと異なり、スペシャリストという意味付けが基本である。その認定機関は、任意団体の弁護士協会である。また、専門弁護士制度の発足と共に、特に多く扱っている事件の表示を認めることとなり、専門弁護士制度と共に国民の弁護士利用の際の情報提供として役立っている。

イギリスでは、法律扶助の発達により、税金によって法律事務を行う者（法律扶助事件担当者）は一定の資格を要し、分野によりローソサイエティが認定する一定の資格を要する。分野として、人身傷害、医療過誤、都市計画、支払い不能、精神衛生、子の監護、家族法の分野がある。

フランスでは、1991（平成3）年11月27日のデクレにより専門家の呼称が認められ、身分法、刑事法、不動産法、農事法、環境法、公法、知的財産法、商事法、会社法、租税法、社会法、経済法、執行法、EC共同体法、国際関係法の分野がある。いずれも4年の実務経験の後に試験を受けるという専門家制度は発足したが、各法律分野の支配的な人物がその分野を支配する動機が強いと批判されている。

3　医師における専門性との類似性

日本の医師に対する専門性についても、弁護士に対する需要と同様なものがある。

開業医においては、従来から皮膚科、産婦人科、小児科などの広告などが各医師の判断によりなされており、医師における取り扱い業務の広告は自由になされていた。

もっとも、近年、医師にも専門性が求められるようになり、各分野での学会を中心として「認定医」制度が採られるようになってきている。この認定の要件は、各学会により異なるが、多くは、特定分野での実務研修と試験が要件とされている。その意味で医師の世界でも、一部を除いて統一的な専門認定制度はできていないのであるが、統一的な信頼性のある専門認定のシステムを作ろうとする状況は存在しているようである。

4　弁護士会での議論の推移

東弁の弁護士業務改革委員会は、仮案として2001（平成13）年に「法律研究部に3年在籍して5人以上の部員の承認を得たもの又は弁護士情報提供システムの要経験分野に登録して3年を経験して、同じ分野で5人以上の承認を得たもの」に専門認定するとの検討案を作成し、2002（平成14）年には、第2次試案として「原則5年の経験年数、事件数、研修の履行等」を条件とした専門認定制度を提案した。

どのような分野が専門分野として需要があるかに関しては、東弁の研究部の存在及び弁護士情報提供制度において提供していた分野が参考となる。

また、どのような認定基準で行うかであるが、医師の世界での要件、外国の制度などから考えられるものとして、①実務経験年数、②専門分野での経験、③継続研修、④同僚評価、⑤試験、⑥面接、⑦調査書等がある。日本では経験年数等の量評価は難しく、継続研修は容易で効果的であるが、同僚評価や試験は誰がやるかなどの課題がある。

専門認定制度導入の問題は、「普通の弁護士がやる分野は差別化反対」などの意見があるため会内のとりまとめが難しい状況となったが、日弁連の弁護士業務改革委員会では、2005（平成17）年9月弁護士の専門性の強化方策と専門認定制度の検討及び弁護士会による弁護士情報の公開開示の方策に対する答申書を提出した。また、2011（平成23）年10月には、専門分野登録制度の推進のため、運営主体、研修の実施方法、若手弁護士の支援方法、弁護士会の責任などの検討課題を将来的に確認するため、パイロット分野を設定し制

度の推進をすべく提言した。しかし、日弁連理事会において、「時期尚早」との結論となり、日弁連で「専門」性を付与する制度は、当面できないこととなった。

しかし、国民の要望を放置することもできないことから、継続検討が望まれるところであり、大阪弁護士会では2019（平成31）年4月から分野別登録弁護士制度を導入するなどの動きもでてきている。

第6　弁護士研修制度の拡充

1　研修の必要性と弁護士会の役割

弁護士は法律専門職として高い識見を持ち、すべての法律分野に精通していなければならない。そして、多様化する社会のニーズに応えていくためには、弁護士自身の不断の研鑽が不可欠である。また、弁護士の増員に伴い弁護士の質の低下が指摘されている中で、研修制度の重要性は増していると考えられる。

上記の要請を充足するため、弁護士会は弁護士研修制度を整備・拡充して会員の研鑽を援助し、新しい時代にふさわしい弁護士を育成する義務があると解されるところ、東弁では以下の研修プログラムを運営している。

2　新規登録弁護士研修

東弁においては、新規登録会員に対して、新規登録弁護士研修として、かつては、国選弁護、当番弁護、法律相談の実務研修と少人数討論方式による倫理研修が実施されてきたが、2000（平成12）年10月からは日弁連の「新規登録弁護士研修ガイドライン」に基づき、会則上義務化された新規登録弁護士研修が実施されている。

因みに、東弁において2020（令和2）年10月現在実施されている新規登録弁護士研修は、研修期間を登録から1年間として（但し、会務研修を除く）、義務研修が新規登録弁護士集合研修、クラス別研修（新型コロナ禍を受けてクラス別研修は途中からWEBにて実施されている）、倫理研修及び会務研修（東弁の委員会に所属し活動を行う）、任意研修が刑事弁護研修及び法律相談研修となっている。

なお、東弁においては、新規登録弁護士研修を充実させるべく、2008（平成20）年1月より、契約書の作成方法等、基礎的な内容の新規登録会員向け基礎講座の企画・実施を行う等していたが、2013（平成25）年1月より、上記のとおりクラス制による研修が導入されるに至っている。

このように東弁においては種々の研修メニューを検討しているものの、新規登録会員数の急速な増大に伴い、研修場所の確保、実務型研修（刑事弁護、法律相談等）にあっては事件の確保、指導担当弁護士の確保等が困難となっている（刑事弁護研修及び法律相談が義務研修ではなく任意研修となっている。）等の事情があり、これらの点は検討が必要な課題である。

さらに、いわゆる「即独弁護士」などOJTが必ずしも充分でないと思われる環境にある弁護士に対し、いかなる研修のフォローが可能なのかは引き続き検討する必要があろう。

3　継続的弁護士研修

(1) 倫理研修

会則上の義務となった倫理研修は、期別小グループによる討論形式により実施され、一定の成果を上げているが、さらに会員の高度の倫理感を培うために、倫理事例の研究と研修資料の作成蓄積に努めるなど、よりよい倫理研修をめざす具体的施策を進めるべきである。

弁護士倫理は弁護士の存在基盤をなすものであり、弁護士が弁護士業務を行う上で不可欠なものである。かかる認識に基づき、すでに倫理研修は義務化されているが、弁護士倫理の重要性に照らすと、研修義務の懈怠に対しては、重い制裁を科すべきである。

また、メーリングリストで行われていた共同受任者間の特定の事件に関する情報交換が外部から閲覧可能な状況になっていたことによるインターネット環境における情報流失による守秘義務違反等、新たな問題が発生している。かかる弁護士を取り巻く環境の変化に対応できるよう倫理研修の内容をいかにリニューアルして行くかも検討されるべきであろう。

(2) スキルアップ研修

ア　一般研修

東弁は、前期（4月～7月）・後期（9月～3月）に原則として各6回程度ずつ（1回2時間）、弁護士研修講座を開催しており、実務に直結するテーマを幅広く取り上げている。

イ　専門研修

法的問題や紛争がよりグローバル化、多様化、複雑化、専門化することは間違いない。これに伴い、従来は扱わなかった分野に関する知識の習得や、離婚、相続、交通事故等一般の弁護士が取り扱う分野においても法改正に伴う最新の情報を取得する等の研修の充実は重大な課題である。

東弁は、2001（平成13）年から、専門弁護士養成連続講座（6回程度の連続講座となっている。）を開催している。これまで、工業所有権訴訟、会社法改正、不動産取引、行政法、医療過誤法、交通事故、相続等に関する講義を行い、いずれも多数の参加者の参加を得て好評である。今後、他の分野についても専門講座を開催していくべきであろう。

ウ　その他

上記の専門研修の外に「中小企業法律支援ゼネラリスト養成講座」として中小企業からの相談への対応のための連続講座も開催されており好評である。また、クラス別研修で取り扱ったテーマをさらに深く理解できるよう「クラス別研修連動講座」も開催されている。なお、上記2の新規登録弁護士研修、本項(2)のスキルアップ研修のうちア及びイは弁護士研修センター運営委員会が主催しているものであるが、他の委員会主催の研修,日弁連研修,東京三会の研修委員会による共催研修,東京三会の法律相談部門による共催研修なども実施されている（なお、東弁が行っている研修の詳細については東弁会報誌「LIBRA」2018年8月号の特集を参照）。

(3) 研修義務化について

一定数の一般研修や専門研修の受講義務を課すべきとの考え方があり、すでにその実施を開始した単位会もある。

確かに、弁護士増員時代を迎え、弁護士の知識、スキルを一定のレベルに保つことは不可欠であり、研修義務化はこの要請に応える可能性を有している。しかし、弁護士業務はますます多様化することが予想されるところ、各弁護士に対して研修義務を課すためには、その前提として、必要かつ十分な研修メニューを用意することが不可欠であり、自らの業務に関係ない研修の受講を強制され、これを拒絶したら懲戒されるといった事態を回避しなければならない。

研修義務化の導入に当たっては、かかる観点等にも留意し、導入及びその内容を検討すべきである。

(4) 今後の研修方法について

ア　研修形式の工夫

講義方式、倫理研修やクラス別研修におけるゼミ形式のほか、少人数・ゼミ形式で事例を研究したり、起案提出・添削するといった方式も検討すべきである。また、OJTとして指導担当弁護士に付いて特定分野の訴訟に代理人として加えてもらい、実践で専門技能を身につける方式等も検討に値する。

イ　インターネット等の活用

講義を電磁的記録化し、何時でもどこでも視聴できる態勢（ライブ配信、オンデマンド配信等）を一層充実させるべきである。

この点、日弁連は、新規登録弁護士の増大時代にも対応できる研修充実策として、2008（平成20）年3月より、パソコン等にて受講可能なeラーニング研修を開始し、漸次プログラムを拡充し、2016（平成28）年より無料化されている。東弁においても、研修映像をインターネット配信し、パソコン等で研修を視聴できる「東弁ネット研修」を開始すると共に配信停止されていた過去のプログラムの一部をライブラリー化し、これを東弁ネット研修として視聴可能としている（東弁ネット研修についても東弁会報誌「LIBRA」2018年8月号を参照）。東弁でのサービスは有料であるが、今後は無料化も検討されるべきものと解される。

eラーニングは、講義自体の電磁的記録化を前提に構成することが求められ、使い回しを予定することから、著作権等の処理、コンテンツ充実方法、効率的な配信方法等課題があるものの、上記の新規登録弁護士の増員による研修場所確保の困難、研修講座の増加に伴う講師の確保の困難などの問題の可及的な解消を図り、研修を充実させるためのツールの一つとして今後さらに検討発展させていく必要があろう。なお、新型コロナ禍に対応するため上記のクラス別研修のほか2020（令和2）年度の一般研修がWEBで実施されていることは今後の研修の在り方を考えるうえで参考にな

るものと解される。

(5) 研修の運営面に関する工夫

より充実した専門研修とするために、今までの研修テーマ・出席人数等を分析しているところ、広く会員の意見を募って、的確なテーマを選択した上で、会内外から優れた講師を招聘するようにすべきである。

また、日弁連法務研究財団の実施する専門家養成コースへの参加を積極的に奨励する等して、学者・研究者・隣接専門職・企業法務従事者との交流を深めて、会員各自専門分野におけるスキルの向上に努めるべきである。

さらに東弁と、日弁連あるいは他の単位会との研修の共同開催（東京三会の研修委員会により、裁判官を講師として招聘するなどして倒産法、執行法及び保全法等に関する研修が共催で実施されている。）も、研修場所の効率的な運用や講師の確保の点から有用と考えられる。

4　クラス別研修制度

東弁は、2012（平成24）年12月20日以降入会の新規登録弁護士（主に修習65期）を対象とした研修として新たにクラス別研修制度（以下「クラス制」という。）を導入した。クラス制を正式な新規登録弁護士の義務研修として導入するのは全国で最初の試みとなっている（義務研修であるため履修をしない場合、法律相談その他の名簿への不掲載等の不利益措置が取られる場合がある）。

このクラス制は、約20人を1クラスとして、一方的な講義ではなくゼミ形式で弁護士としての依頼者等への基本的な対応、離婚、相続等の基本的な事件の処理につき研修するものであり、併せて同期間の懇親を図り横のつながりを構築すること等を目的とする。世話人の負担は大きいものの、受講者からは概ね好評である。

導入後3年経過に伴う見直しを行いカリキュラムの一部変更等を行っている。2019（令和元）年10月現在のクラス別研修の概要等は次のとおりである。

(1) クラス制の目的

多人数での講義形式ではなく少人数でのゼミ形式により、基礎的な実務スキルとマインド（弁護士の使命）の滋養を図ると共に、新規登録弁護士同士が知り合う機会を設定し、同期同士の情報交換や弁護士会の活動により親しみやすくすることを目的としている。

(2) クラス制の概要

ア　人数等

1クラス約20名として登録順に編成する。

この人数は、ゼミ形式として発言がし易いこと、また、2013（平成25）年当時の新規登録弁護士数を約400名と想定し、確保されるべき世話人の数、教室数その他の諸要素を勘案して設定されている。なお、多摩地区会員を別途にクラス編成すること、企業内弁護士を別途にクラス編成すること等も検討されたが、むしろクラス内に多様な弁護士が存在することが重要であること、事務手続等を勘案し機械的に登録順に編成することとされている（その後にクラス別研修に参加した者のからのアンケート等の結果によっても多様な環境の弁護士の存在が支持されている）。

イ　世話人

担任（登録5年目～10年目）、副担任（登録11年目以上）により構成される。

世話人には1回2万円が会から支払われる。担任を5年目から10年目としたのは、ある程度の経験があり、しかし、あまりに新規登録弁護士と離れた期としないことで新規登録弁護士との世代間ギャップが生じないこと、発言の容易さ等に配慮している。

世話人の選任は、委員会からの推薦、各会派からの推薦によっている。

ウ　回数

全7回とされている。

当初開始のクラスについては1回目から3回目までを毎月行い、その後2ヶ月毎となっている。これはクラス内での懇親を図るため最初の3回は連続させ、その後は世話人の負担を考慮して2ヶ月毎とされている。

また、7回中3回の出席が義務付けられている。出席義務が3回とされたのは規則・細則との関係もあるが、研修が夜であることから企業内弁護士、子育て中の会員につき、あまり多数回の義務研修として未履修となることを回避するという理由もある。ちなみに出席義務を履行しない場合には新規登録弁護士研修が未履修ということになる。この場合、会長名義での履行の勧告が為され、勧告にもかかわらず履修をしない場合法律相談センターの名簿への不掲載等の不利益を受ける可能性が生じることとなる。

エ　テーマ

毎回1テーマとして、2019年度の実施テーマは以下のとおりである。

第1回　民事事件の相談から解決まで【Ⅰ・Ⅱ】
第2回　労働事件
第3回　離婚事件
第4回　交通事故事件
第5回　相続事件
第6回　借地借家事件
第7回　契約書と和解条項

当初は、「民事事件の相談から解決まで」を第1回と第2回の2回に亘って実施すると共に第4回の「交通事故事件」ではなく「消費者事件」をテーマとしていた。その後「消費者事件」に代わり「交通事故事件」がテーマとなり、また「民事事件の相談から解決まで」を1回にまとめて「契約書と和解条項」がテーマとして追加されている。

オ　形式

座学型ではなくゼミ形式とされている。

少人数によるゼミ形式とすることにより基本的な事件の処理についての理解を深めることを企図された。

カ　進行方法

世話人がペアとなってクラスを進行する。また、世話人から、毎回、事件処理等に関する体験談を話すようにし（経験交流）、生きた事件処理を学べるようにされている。

キ　資料の配付等

当日東弁の職員が配布する等ではなく、全てメール配信とし、受講者各自が持参する方法としている。また、義務研修であったことから出欠の管理が必要であるところ、担任が出席の管理を行っている。なお、基本的に各クラス毎の自主運営方式であり、運営は世話人に任されている。

ク　懇親会

第1回目には各クラスともに懇親会を開催し、1人当たり5,000円を会負担とした。

第2回目以降は懇親会の開催は自由とされた（この懇親会費は世話人の負担ではなく各自負担とした。）。なお、2014（平成26）年度以降第2回目以降の懇親会についても参加者の確保の観点、世話人の負担軽減の観点から一部会負担とする運用がなされている（年度によって会負担の状況は異なる）。

ケ　全体としての運営

弁護士研修センター運営委員会が担当するが、クラス制を支える組織として、クラス別研修制度バックアップ協議会（後述のとおり2016〔平成28〕年10月現在は存在していないため、以下「旧バックアップ協議会」という。）が組織されていた。旧バックアップ協議会においては、会長、副会長、司法研修所教官経験者、弁護士研修センター委員、弁護士研修センター嘱託等で構成されており、同協議会においてテキスト作成、世話人の手配、具体的な運営の細部の決定等を行っていた。しかし、2016（平成28）年度に役割を終えたものとして消滅とし、現在は弁護士研修センター運営委員会においてクラス制を運営することとなっている。

(3) 検討事項

2013（平成25）年4月17日、世話人の交流会が開催された。また、2013（平成25）年度クラス制終了後に世話人及び受講者にアンケートを実施した。さらに2015（平成27）年度から2018（平成30）年度までクラス制の既習者による意見交換会・交流会が開催され、クラス制の在り方についてのグループ別の討論会と交流会が行われている。上記交流会、上記アンケート及び旧バックアップ協議会等の中で話し合われた検討事項として以下の事項等が挙げられる。

ア　義務とするべきかどうか。また、その義務としての出席回数

義務化には反対意見があり相応の理由を有している。しかし、義務研修としないと出席が確保できない側面があることは否定できないところと思われる。そして、義務としての出席回数を4回とすること（少なくとも半分以上の出席義務を課すこと。）については賛成意見も多い。ただし、義務としての出席回数3回をさらに増加させることについては、未履修の場合の義務研修不履行を原因とする不利益措置の可能性との関係があり（未履修の場合には未履修者にクラス別研修を次年度履修してもらう必要が発生し事務局の管理が煩雑となる）、新規登録弁護士にも色々な事情がある会員がいるであろうこと、さらに規則・細則の改正も必要であること等から、直ちに増加させることは困難であると共にさらなる検討が必要であろう。

イ　クラス制の実施回数

受講した新規登録弁護士あるいは世話人から、クラスの回数7回をさらに増加した方がよいのではないか

との意見も出ている。確かに回数を増加させることにより講義内容の充実を図ることはできる。しかし、世話人の負担、教室の確保、クラスが順次編成されるところ原則として1年間でこれを終了させる必要があること等の諸事情を考えると、回数の増加は困難な面があることは否定できない。この点も今後の検討課題である。

ウ　世話人の確保

世話人を継続的に確保することは難しい。しかし、充実したクラス制の実現にはやる気のある世話人の確保は不可欠である。安定的な世話人の確保は今後の大きな課題である。

エ　開始時刻

当初制度スタート時は開始時刻を午後6時からとしていたが、勤務弁護士の都合や多摩支部の会員の参加の便宜を考え、現在の開始時刻は午後6時30分からとなっている。この点は今後も検討が必要と言えよう。

オ　懇親会のあり方

第2回目以降の懇親会は各クラスの自主運営に委ねられている。クラス制度開始時の世話人への説明においては、クラス終了後の積極的な懇親会への勧誘、世話人による全額費用負担は回避するようにお願いがされていた。これは懇親会参加を義務としないことを前提として世話人に就任してもらっていること、にもかかわらずクラス間に懇親会開催の格差が生じ、事実上世話人に懇親会の開催・費用負担を強制するような事態が発生すると、就任した世話人を困惑させるし、究極的に世話人の確保が困難となる事態が発生することを危惧したものである。

他方、クラス制開始後に、世話人からは新規登録弁護士同士の情報交換の場、新規登録弁護士の世話人への相談の場等としてクラス終了後の懇親会は重要であり、また、新規登録弁護士の会費負担の軽減の必要もあり、世話人のクラス終了後の懇親会への参加、会費の負担は不可避な面があることも指摘された。どのようにバランスを取るのか難しく今後の検討が必要な事項となっている。なお、かかる観点を考慮し、上記のとおり会の費用負担を増加し懇親会の開催を容易にするべく措置が図られてきている。

カ　クラス編成のタイミング

昨今の情勢として会への登録が漸次的である（12月の一斉登録の後も相当数が年明けにも登録して来る）。この登録に合わせて順次クラスを編成することとなるが、なかなか人数が集まらない等困難な面がある。これからもこの傾向は変わらないであろうと予想されるところ、効率的なクラス編成の方法を模索することが必要となっている。

(4) 総括

以上、課題は種々存在するものの、受講した新規登録弁護士からは大変好評のようである。クラスによってはクラスがない月にも食事会等の企画を行い自主的に懇親を図っているところもあるようであり、現在の司法修習において同期同士の繋がりを形成しにくい中にあって、同期間の情報交換と懇親を深める場としては予想以上に有効に機能していた模様である。また、クラス終了後の懇親会にあっては世話人に所属事務所の異動、所属事務所での仕事等についての相談がされる等、相談相手として世話人の存在も大変貴重であると解される。

クラス制は新規登録弁護士の基本的な弁護士のスキルの習得の場として、また、同期相互間の懇親を図り情報交換する場として有効と解される。OJTとまでは行かないものの若手サポートとしての面も見過ごせないものがあり、今後も課題を検討しつつ継続していくことが望ましいと解される（クラス別研修につき東弁会報誌「LIBRA」2013年4月号「東京弁護士会の若手支援制度」中「Ⅱ　クラス制（1）クラス制の概略①65期　2012年副会長白井裕子」及び同2017年1月号を参照。なお、それらの同記事中に世話人と受講者の感想が掲載されているので併せて参照されたい。）。

第7　弁護士への業務妨害とその対策

1　弁護士業務妨害をめぐる最近の情勢

2010（平成22）年、前野義広弁護士（神奈川）、津谷裕貴弁護士（秋田）が、いずれも業務に関連して殺害されるという最悪の事件が発生した。坂本堤弁護士一家殺害事件、渡辺興安弁護士殺害事件、岡村弁護士夫人殺害事件、女性事務員殺害事件（大阪、2007〔平

成19〕年）など、弁護士・家族・事務員などの「命」に関わる重大かつ悪質な業務妨害事件が続発した。

日弁連は、弁護士業務妨害対策委員会において、各単位会に向け、業務妨害対策のための組織作りや活動の基本モデルを作り、さらに全会員向けに対策マニュアルとして、2016（平成28）年6月、「弁護士業務妨害対策マニュアル（五訂版）」を発行している。

東弁では、1998（平成10）年4月、弁護士業務妨害対策特別委員会を発足させ、同時に「弁護士業務妨害対策センター」をスタートさせた。

2　弁護士業務妨害対策センターの活動状況

(1) アンケートによる実態調査

1997（平成9）年に実施された東弁全会員のアンケートによって、弁護士に対する業務妨害はすでに多数発生しており、決して特殊なことではなく、誰にでも起き得ること、その妨害の形態が多種多様であることなどが明らかとなった。のみならず、1997（平成9）年の時点では弁護士会として対策が皆無に近かったことも浮き彫りにされた。

それら妨害行為にあった弁護士が採った具体的対策としては、警察への通報・刑事告訴・仮処分申請等が一般的であり、複数弁護士での対応等も一定の効果が認められている。その反面、弁護士会は全く頼りにならない存在であった。

(2) 積極的対策

以上のような実態への反省から、近年は各地で弁護士会による具体的対策が講じられつつある。単位会によっては、派遣弁護士制度や、弁護士会として仮処分の申立てをする、弁護士会の名前で警告を発する等、弁護士会が主体的に動くケースが見られるようになってきた。

そのような情勢を踏まえ、東弁では、1998（平成10）年4月に「弁護士業務妨害対策特別委員会」（以下「委員会」という。）を発足させ、「弁護士業務妨害対策センター」（以下「センター」という。）を設置した。これは、弁護士業務妨害を個々の弁護士個人の問題として押しつけるのではなく、弁護士会が動いて、業務妨害を受けている会員に寄り添って活動してこそ効果的かつ抜本的対策になるのだとの共通認識から、より積極的に弁護士会自体が動けるシステムを作るべきであると判断されたものである。

(3) センターの設置と運用

ア　組織

委員会委員、及び一般会員から募集し受任候補者名簿に登録された支援委員によって構成される。

イ　活動の流れ

ア　弁護士会事務局に窓口（業務課）を設置し、被害を受けている（おそれのある）弁護士からの支援要請を受け付ける。

イ　担当委員が事情聴取をし、委員会に報告する。委員会で支援の必要性及び方法について検討する。ただし、緊急を要する場合には、委員会には事後報告とし、正副委員長の協議により迅速な支援対応ができるようにする。

ウ　センターが行う支援の内容としては、①対策ノウハウの提供、②支援弁護士の派遣、③委員会委員ないし支援委員有志の名で妨害者に通告・勧告・警告、④仮処分その他の法的手続、⑤警察その他関係機関との連携、⑥広報などがある。

エ　支援活動の費用負担は原則として、支援要請弁護士の負担とする。東弁では、2015（平成27）年に規則等を改正し、支援要請弁護士に対する費用の支給や立替え、立替金の償還免除の制度を整備拡充した。支援制度及びセンターを周知し、より利用しやすいものとする必要がある。

(4) 研究活動

業務妨害の中でも、暴力団や右翼団体など民事介入暴力と共通するものについては、ノウハウもほぼ固まっている。委員会では、様々な業務妨害に対応すべく、オリエンテーション、シンポジウム、他会との経験交流会等を行い、妨害対策のノウハウの習得や情報交換をしている。

また事務所襲撃型の業務妨害では、弁護士だけでなく、事務員も被害者になる可能性があるので、事務所のセキュリティ（常時施錠など）・弁護士と事務員との連携・事務員の対処法等の研究及び情報提供もしている。

近年、インターネット上で誹謗中傷等を行う業務妨害が増加しており、その対応の必要に迫られていた。そこで2016（平成28）年4月、インターネットに詳しい弁護士が中心となって委員会内にインターネット業務妨害対策PT（プロジェクトチーム）を結成し、インターネットによる業務妨害に対応できる体制を整え

た。

さらに当時、第一東京弁護士会の会員がインターネットによる悪質な業務妨害を受け、甚大な被害を被っていたことから、各単位会の情報及び対策ノウハウを結集し、東京三弁護士会が協力して一体となって対応すべきではないかということになり、2016（平成28）年5月、東京三弁護士会の業務妨害対策委員会の有志で東京三会インターネット業務妨害対策PTを立ち上げた。この東京三会インターネット業務妨害対策PTは、東京三弁護士会が一体となって日弁連・裁判所・国会等に働きかけることもその活動内容としている。

なお、委員会と長年経験交流会を行っている神奈川県弁護士会業務妨害対策委員会の委員長が、2017（平成29）年4月から上記PTに参加するようになった。同委員会も、多発するインターネットによる業務妨害に対応せざるを得ない状況になってきたためである。そして2018（平成30）年4月から神奈川県弁護士会業務妨害対策委員会も上記PTの正式メンバーになり、上記PTは現在では「四会インターネット業務妨害対策PT」という名称になっている。

(5)「ハンドブック」の作成配布

委員会では、2002（平成14）年3月、様々な妨害形態を分類し、分析して、それぞれに適切な対策ノウハウをまとめた「弁護士業務妨害対策ハンドブック―弁護士が狙われる時代に―」を作成し、東弁全会員に配布した。2019（平成31）年には、サイバー攻撃対策・好意恋愛感情を抱く者への対応・後見業務にまつわる業務妨害対策・弁護士に落ち度がある場合にも積極的な支援要請をすべきことなどの新項目を追加した三訂版を発行した。また、2016（平成28）年には、法律事務所のセキュリティ対策に特化した「常時施錠から始まる事務所のセキュリティハンドブック－事務所襲撃型妨害に備える－」を発行した。

なお四会インターネット業務妨害対策PTでは、サイバー攻撃から法律事務所を守るための対策ノウハウをまとめたインターネットセキュリティマニュアルを現在作成中である。

(6) 広報活動

委員会は、2002（平成14）10月から東弁広報誌「LIBRA」の「弁護士が狙われる時代－弁護士業務妨害への対応」というコーナーにおいて、隔月で業務妨害対策のノウハウや情報等に関する原稿を載せている。

(7) 支援要請の実情

被害を受けている弁護士からセンターに対する支援要請は、増加傾向にある。事件の相手方や依頼者からの脅迫行為、つきまとい、嫌がらせ、インターネットでの誹謗中傷、不当な高額賠償請求、濫訴的懲戒請求等々、その妨害形態は多様化している。

しかし、実際の妨害の件数に比して、支援要請に及ぶのはその一部であり、被害を受けながらも堪え忍ぶか、自ら対処している案件も少なくないものと推察される。

3　業務妨害根絶に向けて

以上のように、弁護士業務妨害対策システムは、整備されつつあるが、今後もより一層利用しやすい制度とするための努力が必要である。

法友会としても、東弁の活動を全面的にバックアップしていかなければならない。例えば、支援委員への積極的登録、情報提供等々である。

最大単位会たる東弁としては全国に範を示すべく、積極的かつ具体的に活動を推進していかなければならない。日弁連のバックアップ、東京地裁における仮処分決定の蓄積、警察庁・警視庁との連携、マスコミによる広報宣伝等々、東弁の果たすべき役割は極めて大きい。

卑劣な業務妨害を根絶し、正当な弁護士業務を守り、ひいては我々弁護士が人権擁護と社会正義の実現という使命を全うすることができるようにするために、弁護士会全体が一丸となり断固として戦うという姿勢を世に示していかなければならない。

第8　弁護士費用保険

1　権利保護保険の内容と必要性

権利保護保険とは、市民が法的な紛争に遭遇した場合に、それを解決するために必要な費用を保険金として支払うというものである。したがって、この保険の

利用者は保険料を支払うことが必要であるが、現実に法的な紛争に巻き込まれたときに必要となる費用と比べて低廉な保険料支払いで賄える点に長所がある。

弁護士へのアクセス障害の大きな理由は、弁護士費用であり、この問題を解決しなければ司法へのアクセスそのものの保障がないも同然である。この問題を解決する一つの方法として、この保険の必要性が肯定される。

2　外国及び国内の状況

この保険を検討した日弁連業務改革委員会の検討グループが参考としたドイツ、イギリス等の保険を見ても、その国の紛争解決方法に合わせた保険制度でなくては利用しやすいものとはならないことが理解できる。ドイツでの普及は世帯数40％程度、イギリスでの普及は人口の60％程度で、そのような保険の普及が司法による紛争解決に道を開いていることが理解される。

日本国内においては、従来から自動車損害賠償保険の内容の一つとして、被害者の弁護士費用を保険金として支払う損害保険が存在している。しかし、最近このような交通事故以外に、①借地・借家、遺産分割、離婚等の一般市民の日常生活におけるトラブルや自動車事故の刑事事件を対象とする保険や、②事業者に対する業務妨害行為（いわゆるクレーム行為）への対応のための弁護士費用をまかなう保険が複数発売されるようになり、③業務妨害行為に限らない事業上のトラブル対応のための弁護士費用保険も発売されるに至っている。「日弁連リーガル・アクセス・センター」（通称「日弁連LAC」）は、このような多分野での普及活動とともに、中小企業向け弁護士費用保険の研究をしてきたが、その情報が保険会社各社に普及している状況もあり、今後は個人だけではなく、上記②や③のような中小企業に対する広がりを期待している。そのためにも、個人だけではなく、法人の法的な需要も満足させられるシステムを作るべきである。

3　日弁連の動き

日弁連としては、損害保険会社との協議を続けた結果、権利保護保険という保険商品が販売されることとなり、その商品の弁護士紹介を担う制度を日弁連がつくることとなった。1999（平成11）年11月に日弁連理事会で制度創設の承認を経て、2000（平成12）年7月には初めて日弁連と損害保険会社との協定書の締結がなされ、同時に日弁連内に日弁連LACが設置された。現在は、このセンターが制度の発展維持と保険会社との協議を続けている。

また、4記載の通りLACの取扱件数の増加に伴い、必要な事務作業や検討課題が今後も増加することが予想されたことから、日弁連LACは、各弁護士会に対して、2015（平成27）年より、弁護士会のLAC関連委員会・組織の構築を要請してきた。その結果、全ての弁護士会においてLAC関連委員会等が立ち上げられた（東京弁護士会においては、2016〔平成28〕年4月にリーガル・アクセス・センター運営委員会が立ち上げられている）。

4　制度の現状

2020（令和2）年9月段階で、日弁連と協定している損害保険会社等は15社、共済組合連合会4つで合計が19の協定会社となっている。その取扱にかかる保険の販売実績と弁護士紹介依頼件数は正比例して伸びている。

2019（令和元）年度は取扱件数（弁護士紹介依頼及び選任報告）が40,879件に達している。このうち、60期以降の若手弁護士への紹介件数はおよそ2/3になっており、若手の業務基盤の確立に寄与しているといえる。

なお、日弁連がプリベント少額短期保険株式会社との間で、「弁護士保険（権利保護保険）の制度運営に関する協定書」を締結したことに伴い、同社が2013（平成25）年5月から販売開始した単独型の弁護士費用保険「Mikata」において「初期相談」（電話で概括的な相談と法制度の情報提供並びに法律相談機関及び弁護士斡旋紹介制度等の広報活動を行うこと）の制度が導入された。東弁も、「東京弁護士会初期相談制度運営規則」を制定した上、同社との間で業務委託契約を締結し、2015（平成27）年1月から、弁護士を初期相談担当者として配置し、試行によりこれを実施することとなった。現状では、東京（午後担当）と大阪（午前担当）で1ヶ月300件前後の初期相談があり、1ヶ月あたり50件前後の弁護士紹介がなされている。

さらに、2015（平成27）年11月には、損害保険ジャパン日本興亜株式会社から「弁護のちから」と呼称される多分野における弁護士費用保険の販売が始まり、

この保険に関しても日弁連との間で弁護士紹介のための追加協定書が結ばれている。同保険による弁護士紹介依頼件数は、2019（令和元）年9月時点で累計40件程度であるが、今後の増加が期待される。

また、2017（平成29）年9月に損害保険ジャパン日本興亜株式会社から「業務妨害行為対応費用保険」（当初は医療機関向けに販売されたが、その後、医療機関以外にも販売されるようになってきている。）が販売開始となった。さらに、広く一般民事分野を対象とする弁護士費用保険として、2018（平成30）年6月に共栄火災海上保険株式会社から「HELP!」と呼称される商品（個人対象）が、2019（令和元）年7月にフェリクス少額短期保険株式会社から「リガール」（個人対象）及び「リガールbiz」（事業者対象）と呼称される商品の販売が始まった（なお、その後、フェリックス少額短期保険株式会社からプリベント少額短期保険株式会社に事業譲渡がなされ、プリベント少額短期保険株式会社が従来の個人対象の者に加えて事業者対象の保険も販売するに至っている）。そして、同年8月には中小企業福祉共済協同組合連合会から組合員である中小企業向けに労働紛争に対応するための商品が販売開始となり、これらの保険に関しても日弁連との間で弁護士紹介のための追加又は新規協定が結ばれている。

5　この制度の問題点と育成

一般的な法的紛争解決費用に関する保険について、司法アクセスの改善や社会に生じる紛争解決のために、弁護士会としても将来的な発展を応援すべきである。ただし、この制度は、弁護士会が関与することを含め諸外国にはない我が国特有の制度として発展を遂げてきたという経過があるため、制度の持つ問題点も意識した上での発展を目指す必要があり、問題点を議論しておく必要性は大きい。以下に挙げるようなこの制度の問題点を意識しつつ、国民にとって利便性のあるものとして育て上げていくよう、弁護士会としても、積極的にその普及に協力していくべきである。

①　弁護士会での報酬規定が廃止されたために、この保険制度の安定には、適切妥当な報酬基準を決める必要性があるところ、現在、旧日弁連報酬基準を基礎として円滑な保険金支払いのための基準（あくまで保険金の支払基準であり、弁護士報酬の基準ではない。）が決められている。依頼された弁護士がこの点を理解した上で事件処理をすることが重要である。特に、保険金として支払われる弁護士報酬の額の妥当性は、常に問題となり得るのであり、保険会社と日弁連との協議を続ける必要性の一つがここに存在する。

訴額基準では弁護士報酬が低廉過ぎるという欠点があった少額事件関係は、時間制報酬制度の導入により60万円を一応の上限として請求できる制度となり、国民の少額事件における泣き寝入り防止に役立つことが期待されている。例えば、訴額が10万円の事件でも弁護士報酬は必要であれば60万円まで保険金として支払われるということである。ただし、受任弁護士が時間制報酬制度に慣れていないことや報酬請求管理にそれなりの事務負担があることなどから問題が生じることも少なくない。

②　権利保護保険の内容はあくまで保険会社の商品開発の問題であり、全体として保険会社の開発姿勢に依拠しなくてはならない。このことは、解決費用としてどのような事件の費用に限定されるかは全て保険約款の内容の問題となることを意味し、その保険の内容が、国民にとって利便性のあるものとなるか否かは、保険会社間での自由競争原理での発展を望まざるを得ない。現在多くの法分野の紛争を対象とする保険商品が販売されるようになり、協定保険会社が新商品の企画開発段階から日弁連LACとの協議を求め、双方が協力しながら開発を進めることが増えている。今後も、日弁連が保険商品の開発に主体的に関わりながら、国民の利便性や司法アクセスの改善を念頭に置いて、さらに対象法分野を拡大した保険が販売されるよう努めていく必要がある。

③　LAC制度が円滑に運営されるためには、何よりも日弁連、各弁護士会と日弁連と協定を締結している保険会社や共済協同組合連合会（以下、「協定保険会社等」という。）との信頼関係を醸成していくことが不可欠である。そのためには、ア）弁護士の供給体制の構築、イ）弁護士会推薦名簿に登載される弁護士の質の確保、ウ）各弁護士会所在地の協定保険会社等との意見交換会の開催、エ）弁護士費用保険に関するトラブル（保険金として支払われる弁護士費用の額等）について、迅速かつ公正に解決するための制度の創設が要請される。

ア）については、日弁連と協定保険会社等との協定書上は、弁護士会が「適正な弁護士」を紹介する努力

義務を負っている。弁護士会として、弁護士の供給体制を整えるためには多くの解決しなければならない問題が山積している。弁護士過疎地域での弁護士紹介、弁護士報酬請求の適正さの維持、不適切弁護活動に対する弁護士会の指導監督のあり方は、今後各弁護士会が特に気をつけていかなければならないことであり、難しい。この弁護士の供給体制は、今後の弁護士の業務拡大にもつながることを意識すべきである。

イ）については、保険の適用範囲が一般民事案件や中小企業向けにも拡大してきていることを踏まえ、研修等の充実を図る必要がある。

ウ）については、東京三弁護士会は共同で年に1～2回開催しており、各立場からの問題点について意見交換を行い、必要に応じて日弁連にもフィードバックしている。また、東京三弁護士会以外の全ての弁護士会においても、同様の意見交換会が実施されるようになった。今後は、意見交換のテーマの設定について、事前に協定保険会社等とよく摺合せをして、より活発で有意義な意見交換を行うことができるように周到な準備をしていくべきである。

エ）については、2018（平成30）年1月に日弁連内に「弁護士保険ADR」が設立され、和解あっせん手続、裁定手続のほか、見解表明手続も用意されている。2020（令和2）年9月末現在で、累計24件の申立てを受理し、うち4件が係属中である。また、終了した20件の内訳としては、3件が取下げ、2件が見解表明、15件が和解成立となっており、順調な運用がなされているといえよう。

④　東弁は、日弁連LACとの密な情報共有や連携を図りながら、制度の普及と発展のために積極的に取り組んでいるが、弁護士紹介だけでも法律相談センターと同じ率の納付金がある点など、制度の普及に対する障害となりかねない問題点があり、さらに今後の改善を検討していくべきである。

⑤　保険事故か否かを判断するのは、保険会社であり、その判断の妥当性を担保する手段がどのように採られるかが問題である。

⑥　保険商品の内容、販売方法、運営方法については、日弁連も協議に加わることが予定されているが、この協議の実効性を確保するための方策を常に考えていくべきである。

⑦　保険で支払われる解決費用に、今後拡大することが予想される裁判外紛争処理機関での費用がどの範囲で含まれるかが問題である。その費用が含まれるような体制づくりに持って行くべきであろう。

第9　弁護士広告の自由化と適正化

1　広告の自由化と不適切な広告に対する規制

2000（平成12）年3月24日、日弁連は、それまで原則禁止であった弁護士の業務広告について、「弁護士の業務の広告に関する規程」を廃止し、広告を原則自由とする「弁護士の業務広告に関する規程」を会規として採択し、同規程は同年10月1日から施行された。（その後、同規程は、2104（平成26）年12月5日、外国法事務弁護士法人制度創設に係る会規の整備により一部改正され、「弁護士等の業務広告に関する規程」（以下「規程」という。）となっている。）

規程では、広告を原則自由とした上で、一定の類型の広告について禁止規定が置かれている。

具体的には、①事実に合致しない広告、②誤導又は誤認のおそれのある広告、③誇大又は過度な期待を抱かせる広告、④困惑させ、又は過度な不安をあおる広告、⑤特定の弁護士、弁護士法人、外国法事務弁護士若しくは外国法事務弁護士法人又はこれらの事務所と比較した広告、⑥法令に違反する広告又は日弁連若しくは所属弁護士会の会則、会規に違反する広告、⑦弁護士の品位又は信用を損なうおそれのある広告、の7種類である（④は、2008〔平成20〕年12月、特定商取引に関する法律改正に伴い追加された。）。

また、規程では、表示できない広告事項として、①訴訟の勝訴率、②顧問先又は依頼者、③受任中の事件、④過去に取扱い又は関与した事件を広告に表示することが列挙されている。この内②～④については依頼者の書面による同意がある場合には許される。なお、③については、依頼者が特定されない場合でかつ依頼者の利益を損なうおそれがない場合、④については、加え

て、広く一般に知られている事件でかつ依頼者の利益を損なうおそれがない場合にも、同意がなくとも広告に表示をすることが許されている。

このほか、規程は、①訪問又は電話による広告、②特定の事件の勧誘広告（ただし公益上の必要がある場合等には許される）、③広告の対象者への有価物等の供与を禁止している。

2　業務広告に関する指針

弁護士の業務広告に対する規制は、市民への広告による弊害防止の観点から設けられているものではあるが、上記規程には抽象的な文言もあり、結果として弁護士の広告に対する萎縮効果をもたらし、弁護士の広告の活性化を阻害しているのではないか、弁護士各自の業務拡大への工夫の範囲を狭めているのではないかとの意見があった。

日弁連は、2000（平成12）年、規程と同時に「弁護士及び弁護士法人並びに外国特別会員の業務広告に関する運用指針」（以下「運用指針」という。）を定めたが、例えば、「専門分野」の表示については、国民が強くその情報提供を望んでいる事項としながら、何を基準として専門分野と認めるかの判定が困難であるとして、「現状ではその表示を控えるのが望ましい」と指摘するにとどまっていた。

規程及び運用指針による運用がなされてきた10年間の研究・議論の成果を反映させ、弊害を防止しながらも、市民が情報提供を求めている専門分野を弁護士が積極的に表示できるようにする方向での運用方針の見直しが求められていた。

そこで、日弁連は、2012（平成24）年3月15日開催の理事会において、運用指針を、「弁護士及び弁護士法人並びに外国特別会員の業務広告に関する指針」に全面改正し、続いて2014年（平成26）年12月18日、現在の「業務広告に関する指針」（以下「指針」という。）への改正が行われた。

指針においては、先に述べた「専門分野」の表示については、運用指針同様、「表示を控えるのが望ましい」との結論に変更はない。ただし、広告中に使用した場合、文脈によって問題となりうる用語の具体例として、「信頼性抜群」、「顧客満足度」その他実証不能な優位性を示す用語などが明示された。なお、指針では、電話、電子メールその他の通信手段により受任する場合の広告記載事項についても定められた。

なお、指針は、2018（平成30）年1月18日に改正が行われ、別途「弁護士情報提供ウェブサイトへの掲載に関する指針」（後述）が制定されたことに伴い、指針から「弁護士情報提供ホームページにおける周旋と広告の関係」に関する項目が削除されている。

3　弁護士業務広告の実態

近時の弁護士業務広告としては、かつては電話帳広告、近時においてはテレビ・ラジオのCM、電車の車内広告や駅構内の広告なども見受けられるが、現状においてはインターネット広告が大半を占めるものと思われる。

インターネット広告について、法律事務所又は個人のウェブサイトを作成している弁護士は多いが、かつては既存の顧客への情報提供のために作成している場合が中心と考えられていたところ、現在では、広告宣伝手段として利用されることが増えている。

近時、インターネット広告は、ニュースサイトなどへのバナー広告、検索サイトにおけるリスティング広告、ツイッターやフェイスブックなどSNSを利用した広告など多様化しており、従来型のウェブサイトとは異なる形態の広告も増加している。この点、現行の日弁連の指針は、インターネット広告については、従来型のウェブサイト、電子メール等のみを念頭に置いたものである。新しい形態のインターネット広告に対応した指針の改正が期待されるところである。

また、インターネット広告を展開している法律事務所のウェブサイトにおいて、キャンペーンの表示が景品表示法に違反し規程にも抵触するとして懲戒処分が下された事案など、不適切な広告も散見される。かかる事案は、マスコミにおいても大きく報道された。

さらに、近時は、広告業者が法律事務所のウェブサイトを作成するなどして顧客を集めた上で弁護士に多額の広告費を請求する事案、更にそうした広告業者が事務所に事務員を派遣し事務所の運営を事実上支配するという事案など、非弁提携に当たりうる事例も問題となっている。

こうした事例に対しては、2015（平成27）年1月、日弁連に「インターネットを利用した弁護士等の広告の在り方検討ワーキンググループ」が設置され、2016（平成28）年4月からは、その後継となる「インターネ

ットを利用した弁護士等の情報提供に関する諸課題検討ワーキンググループ」において議論が行われ、2018（平成30）年1月18日、先述の「弁護士情報提供ウェブサイトへの掲載に関する指針」が制定された。

この指針は、弁護士情報提供ウェブサイトへの掲載が弁護士職務基本規程（以下「基本規程」という。）に違反することとなるような場合を明らかにしてこれを防止し、かつ、弁護士会が適切な指導及び監督を行なうことができるようにすることを目的とするものである。具体的には、弁護士情報提供ウェブサイトによる依頼者の紹介等が、基本規程11条、弁護士法72条に関して「周旋」、「報酬を得る目的」に当たりうる場合の基準、基本規程12条「報酬分配の制限」、同13条「依頼者紹介の対価」に該当するかの基準等について定められている。また、弁護士情報提供ウェブサイトへの掲載が、業務広告に該当する場合には業務広告についての規程、指針に違反するものであってはならないとされている。

4　これからの弁護士業務広告の在り方

2000（平成12）年に弁護士の業務広告が原則自由化されて以降、インターネット上にウェブサイトを持つ事務所の数は飛躍的に増え、様々な業務広告を行う事務所も増えてきた。法律事務所の広告コンサルティングを行う業者も相当数あるようである。今後も、弁護士の業務広告は着実に拡大していくものと思われる。このことが、市民への弁護士情報の提供という観点から、好ましい面があることは間違いない。

一方、不適正な広告も散見されるところ、業務広告規制の内容を知らない弁護士も多数存在すると思われる。弁護士業務広告の適正化は、消費者問題に止まらず弁護士自治にもかかわる問題であり、若手弁護士を中心に広告規制の周知徹底にも努める必要がある。

弁護士会としては、若手支援策の一環として、研修等を通じて効果的な広告方法について伝えるとともに、広告を行うに当たり注意すべきポイントを周知していくべきである。

今後も、弊害防止を考慮しつつも業務広告のさらなる活性化と適正化の観点からも議論を重ね、規程や指針を適宜見直して必要な改訂を行うべきである。そして、規程や指針を策定するのが日弁連であるとしても、個別の案件に関する調査権限及び必要な措置をとる権限をもつのは各単位会であるから、近時、先にも指摘したようにインターネット広告を始めとして弁護士業務広告の媒体が多様化しているところ、各単位会が日弁連と協力しながら、個別具体的に弁護士による広告の適否を判断していくこととなる（規程12条）。

多くの弁護士はまだ広告をすることに慣れていないが、市民の求める情報を発信して身近な存在となり、弁護士の業務拡大を図っていくため、広告規制にも留意しつつ、引き続き弁護士業務広告の活性化と弁護士業務の発展に繋げる取組みを行うべきである。

第10　弁護士情報提供制度

1　弁護士会による情報提供

市民が、弁護士にアクセスをする際に、弁護士に関する情報がなくては、どのような弁護士に連絡をしたらよいのかも分からない。その意味で、個々の弁護士についての情報提供は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現するために有益なものであり、市民に対する弁護士の責務である。

しかし、それを個々の弁護士自身の情報提供や広告のみに頼ることは極めて困難である。かつては、弁護士の情報を開示するための小冊子や本を作るなどした弁護士会も存在した。東弁においても、弁護士の情報開示方法について検討を重ねてきたが、特に東京においては、地方単位会と比べると多数の弁護士が存在するため、こうした小冊子の作成費用も莫大となることが問題とされた。

そして、2000（平成12）年10月1日には、東弁ウェブサイトに、東弁所属の全弁護士の名前と事務所を明示し、取扱分野の情報提供を了解した弁護士に関しては取扱分野も明示した情報が掲載されることとなった。この制度は、市民の好評を得た。好評の理由は、従来は自分の頼みたい事件の分野の弁護士に関する情報が全くなかったところ、一般分野35分野、要経験分野22分野（この登録には、一定の経験要件が存在する）を検索すると必要な弁護士の情報（写真や地図、関わっ

た裁判例等）が分かるからであった。

しかし、日弁連においても、同様の問題意識から、全国の弁護士の情報提供をどのように行うべきかを検討した結果、2006（平成18）年12月から「ひまわりサーチ」という名称で弁護士情報提供サービスが開始されたため、「ひまわりサーチ」に一本化するという観点から、2011（平成23）年3月28日、東弁ウェブサイトにおける独自の情報提供制度は廃止された。

2　個々の弁護士にとっての位置づけ

かつての多くの弁護士は、知人等を介して頼まれる事件を、分野を問わず受任していたため、専門特化の必要もなく、むしろ、どの分野でも対処できる態勢をとることが必要とされてきていたものと思われる。

しかし、ある特定分野の事件を集中して受任し、その分野に専門特化した地位を築いて事務所を維持する弁護士も増えてきている。市民の側からも、専門特化した弁護士に対する需要が高まっていることは感じられる。そうした専門特化を目指す弁護士としては、日弁連や弁護士会の弁護士情報提供制度を活用することが考えられる。

その意味で、情報提供制度は弁護士会としての広報でありながらも、各弁護士の広告的な側面も否定できないのであり、その面の効果もあると考えられる。ただ、弁護士会という公共的な立場からの広報と各個人のための広告との区別は、主体の違いや責任の所在の観点などから明確にすべきであり、その本質的な違いを常に意識し、弁護士会の広報が単なる各弁護士の広告にならないよう注意をすべきである。

3　今後の課題

弁護士が取扱分野等の情報提供に消極的な理由は、かつては見ず知らずの人からアクセスされることを嫌う傾向、現在の事件数で手一杯であり事件の相談があっても受けられない、というものであったが、最近では、業務確保の観点から、特に登録間もない弁護士を中心にこれらの抵抗感は減少しているものと考えられる。

現状で取扱分野の情報提供が少ない理由として、取扱分野を特定のものに限定した場合に十分な収益が得られるかが不透明なことや、まだ特定の取扱分野に限定している弁護士が多くなく、その情報提供も十分ではないために、自らその情報提供を行わなくとも立ち後れることがないことが考えられる。また、経験が浅いために取扱分野として掲げることをためらう弁護士もいると思われる。

一方、取扱分野等の情報提供は、自己申告に基づかざるをえない面があり、登録間もない弁護士が業務確保のために経験のない専門的分野を取扱分野として登録することにより、市民が当該弁護士を当該分野の経験豊富な弁護士と誤解するおそれも生じうる。

弁護士の取扱分野等に関する情報は市民が強く求めていることでもあり、弁護士会は、需要の多い分野や専門性の高い分野について研修等を通じて、より多くの会員が当該分野を専門分野とできるように支援をすべきである。その上で、例えば、いくつかの研修を指定して、あえて望まない場合を除き研修受講生について取扱分野が自動的に登録されるようにする等、取扱分野として登録しやすい環境を整備すべきである。また、日弁連の「ひまわりサーチ」への東弁会員の登録が依然少ない状況にあるため、当面、東弁としても会員の登録数の増加に取り組むべきである。

さらに、近時は、インターネットにおける民間の業者による弁護士情報を提供するサービスが急速に発達してきている。今後は、こうした民間の業者によるサイトと弁護士会による弁護士情報の提供制度をいかに棲み分けるかという問題も生じてくるものと思われる。

第3部
刑事司法の現状と課題

第1　刑事司法改革の視点

1　憲法・刑事訴訟法の理念から乖離した運用

刑事司法の改革を考える上で重要なことは、日本の刑事司法の現実を、憲法、国際人権法そして刑事訴訟法の理念を尺度として、リアルに認識することである。

日本国憲法は、旧憲法下の刑事司法における人権侵害の深刻な実態に対する反省に基づき、31条から40条に至る世界にも類例をみない審問権・伝聞証拠排除原則（37条）、黙秘権（38条）、自白排除法則（38条）などの規定を置いている。

この憲法制定とともに、刑事訴訟法は全面的に改正され、詳細な刑事人権保障規定が置かれた。刑事手続における憲法的原則は、適正手続・強制処分法定主義（31条）、令状主義（33条、35条）、弁護人の援助を受ける権利（34条、37条）等であり、被疑者・被告人は、厳格な要件の下で初めて身体を拘束され、弁護人による援助の下で、検察官と対等の当事者として、公開の法廷における活発な訴訟活動を通じて、裁判所によって有罪・無罪を決せられることとなった。要するに、現行刑事訴訟法は、憲法上の刑事人権保障規定を具体化して、捜査・公判を通じて適正手続を重視し、被疑者・被告人の人権保障を強化したのである。「無実の1人が苦しむよりも、有罪の10人が逃れるほうがよい」との格言があるが、そのためのシステムを構築しようとしたのである。

ところが、憲法制定後の我が国の刑事訴訟法の運用の実態は、憲法や刑事訴訟法の理念から著しく乖離する状況が続いてきた。すなわち、被疑者は原則的に身体拘束されて、強大な捜査権限を有する捜査機関による取調べの対象とされ、密室での自白の獲得を中心とする捜査が行われて、調書の名の下に多数の書類が作成された上（自白中心主義）、検察官の訴追裁量によって起訴・不起訴の選別がなされる。公判段階でも犯罪事実を争えば、長期にわたって身体拘束をされ続け、事実を認めないと身体の自由は回復されない（人質司法）。そして、公判は単に捜査書類の追認ないしは引き継ぎの場と化し、公判審理は著しく形骸化してしまった（調書裁判）。まさに、検察官の立場の圧倒的な強大さは、旧刑事訴訟法下の手続と同様の「糾問主義的検察官司法」となって現出した。

2　出発点としての死刑再審無罪4事件と改革の方向性

1983（昭和58）年から1989（平成元）年にかけて死刑が確定していた4事件（免田事件、財田川事件、松山事件、島田事件）について再審無罪判決が相次いで言い渡され、いずれもが誤判であることが明らかになった。これらは、刑事司法のシステムそのものに誤判・冤罪を生み出す構造が存在していたことを示唆するものであった。それゆえに、平野龍一博士は、1985（昭和60）年、このような刑事手続の状態を、「我が国の刑事裁判はかなり絶望的である」と表現された。

弁護士会としては、当番弁護士制度を創設するなど、かような事態の打開のために努力してきたが、2007（平成19）年に富山氷見事件、鹿児島志布志事件、2010（平成22）年に足利事件、2011（平成23）年に布川事件、2010（平成22）年に厚生労働省元局長事件が起きている。また、同事件に関連して、大阪地検の主任特捜部検事が証拠改ざんを行い、特捜部長・同副部長まで証拠隠滅罪に問われる事件が発生した。同年には、いわゆる東電OL殺害事件で、再審を認める決定が東京高裁で出され、同年11月に再審無罪が確定する等、誤判・冤罪を生み出す構造的欠陥は解消されていないばかりか、検察への信頼が地に落ちる未曾有の事件が発生している。

このような中で、2014（平成26）年3月、死刑判決が確定していた袴田事件で再審開始決定（死刑及び拘置の執行停止）が出された。しかし、2018（平成30）年6月、東京高裁はこれを取り消し、現在、最高裁に係属中である。最高裁の判断を注目したい。

このような我が国刑事司法の改革する必要性及びその方向性については、国際人権（自由権）規約委員会の度重なる勧告が極めて的確に指摘しているところである。すなわち、この勧告は、被疑者・被告人の身体拘束の適正化を図ること（人質司法の改革）、密室における自白中心の捜査を改善して手続の公正化・透明化を図ること（自白中心主義の改善、取調べ捜査過程の可視化、弁護人の取調立会権）、証拠開示を実現して公判の活性化を図ること（公判審理の形骸化の改善）等の勧告をしている。

新たな時代の捜査・公判手続の第一の課題は、20世

紀の負の遺産ともいうべき、身体拘束を利用して自白を採取することを目的とした捜査システムとこれに依存した公判システム（自白中心主義）の克服であり、冤罪を生まないシステムを確立することである。

3　司法制度改革以降の刑事司法改革について

司法制度改革によって、2004（平成16）年5月、裁判員法及び刑事被疑者に対する国選弁護制度等を認める刑事訴訟法改正法が成立した。

2005（平成17）年11月には、公判前整理手続に関する改正刑事訴訟法が施行され、その結果、証拠開示請求（類型証拠開示請求、主張関連証拠開示請求）が権利として認められ、実務として定着している。

また、2006（平成18）年5月には、法務大臣より、検察庁における取調べの一部につき録音・録画の試行が行われることが発表され、2009（平成21）年度からは、一部の警察署においても、被疑者取調べの一部の録音・録画の試行が行われることとなった。そして、大阪地検特捜部の不祥事をきっかけに、特捜部の事件での取調べの全過程の可視化の試行が行われることとなった。

裁判員対象事件と検察官独自捜査事件について原則として取り調べの全過程の録音・録画の義務付けや、司法取引の導入、通信傍受の拡大を柱とした改正刑事訴訟法などが2016（平成28）年5月、衆院本会議で可決、成立した。取調べの可視化問題は大きく前進したといえるが十分なものではなく、引き続き、全面的な取調べの可視化実現に向けての運動を継続すべきである。また、可視化の対象事件が限定された一方で、捜査手法が大幅に拡充されることになり、「冤罪（えんざい）防止策が不十分」との批判が出ている（詳細は第4部第2参照）。改正刑事訴訟法を踏まえ、人質司法の打破、取調べの可視化、自白中心主義の改善、公判審理の形骸化の改善のための作業を行うに当たっては、弁護士会に課せられた役割は大きいものと考える。弁護士会では、引き続き国民を巻き込んだ運動を起こすなどして、よりよい刑事司法改革を実現できるように全力を傾注する必要がある。

また、裁判員裁判は、2019（令和元）年で施行から10年を迎え、この間、多くの国民が司法参加をし、制度として定着してきたものであるが、刑事弁護の観点からは、真に被告人の権利・利益を守るための制度となっているか、不断の検証が必要である。裁判員経験者のアンケートによれば、検察官の主張立証活動に比べて、弁護側の主張立証活動が「わかりにくい」との指摘があることからすれば、より分かりやすい主張・立証を目指すべく、弁護技術を向上させていくことも重要である。

第2　刑事訴訟法の改正

1　2016（平成28）年刑事訴訟法改正の経緯

2016（平成28）年5月24日、第190回国会において刑事訴訟法等の一部が改正され、同年6月3日に公布された。

この刑事訴訟法改正は、日弁連や東弁がこれまで求めてきた取調べの可視化について一部法制化されるなど大きく評価できるものであるが、他方で、可視化の範囲が限定的であることや通信傍受法の改正、日本型司法取引の導入など、課題点も多く残されている。

(1)「検察の在り方検討会議」

2010（平成22）年10月6日、当時の民主党政権下の柳田法務大臣の主導の下、法務省は「国民の皆様に納得していただけるような改革策を講じ、検察の再生を果たすため」法務大臣の私的諮問機関として多くの外部有識者からなる「検察の在り方検討会議」を設置した。

これは、2010（平成22）年9月の厚生労働省元局長の虚偽有印公文書作成等被告事件に対する無罪判決及び同事件の主任検察官によるフロッピーディスクのデータ改ざん事件をきっかけに設置されたものであり、2011（平成23）年3月、「検察の在り方検討会議」は、「検察の再生に向けて」と題する全員一致の提言を行い、この提言は江田五月法務大臣に提出された。その提言は、検察の倫理、人事・教育、組織とチェック体制、検察における捜査・公判の4つの事項についてそれぞ

れ検察の在り方を提言するものであるが、その提言中、「検察における捜査・公判の在り方」については、「被疑者の取調べの録音・録画は検察の運用と法制度の整備を通じて今後より一層その範囲を拡大すべき」とされていた。

(2) 法制審議会「新時代の刑事司法制度特別部会」

江田五月法務大臣は「検察の在り方検討会議」の提言を受けて、2011（平成23）年5月18日、法制審議会に対して、「近年の刑事手続をめぐる諸事情に鑑み、時代に即した新たな刑事司法制度を構築するため、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判のあり方の見直しや、被疑者の取調べ状況を録音・録画の方法により記録する制度の導入など」法整備のあり方について諮問し、法制審議会は諮問について調査・審議を行うため、2011（平成23）年6月6日、「新時代の刑事司法制度特別部会」（以下「特別部会」という。）を設置した。

「特別部会」は、有識者委員7名を含め委員26人、幹事14人、関係官2名の合計42名という大会議体であったが、作業部会を設けながら約3年に及ぶ審議を行い、2014（平成26）年7月9日の特別部会会議で「新たな刑事司法制度の構築についての調査審議の結果」が答申案とされ、2014（平成26）年9月18日の法制審議会総会において全会一致で原案どおり採択されて直ちに法務大臣へ答申された。

(3) 国会での審議

法務大臣への答申に沿って立法化作業が行われ、2015（平成27）年3月13日、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」として国会に提出された。同法律案は、衆議院での審議を経て2015（平成27）年8月7日に一部を修正の上で賛成多数で可決され、一部修正された法律案は参議院に送付された。2015（平成27）年の通常国会では参議院での審議が行われないまま会期末を迎えたため継続審議となり、2016（平成28）年1月に召集された通常国会において、同年5月20日参議院でも賛成多数で可決された。もっとも、会期をまたいだ審議であったことから、参議院が先議の衆議院にこの法律案を送付し、同年同月24日の衆議院での再可決によって正式に成立した。

2 改正法の概要

主な改正点は大きく分けて9項目であり、それぞれの概要は以下のとおりである。

① 取調べの録音・録画制度の導入

原則として、裁判員裁判対象事件と検察官独自捜査事件を対象とした取調べの全過程の録音・録画の義務づけ。

② 合意制度等の導入

証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度（いわゆる日本型司法取引制度）及び刑事免責制度の導入。

③ 通信傍受の合理化・効率化

対象犯罪の拡大と暗号技術の活用による傍受の導入等。

④ 身体拘束に関する判断の在り方についての規程の新設

裁量保釈の判断にあたっての考慮事情の明確化。

⑤ 弁護人による援助の充実化

被疑者国選弁護制度の対象者を勾留状が発せられた被疑者全件への拡充及び弁護人選任に係る事項の教示の拡充。

⑥ 証拠開示制度の拡充

証拠の一覧表の交付手続の導入、公判前整理手続の請求権の付与及び類型証拠開示の対象の拡大。

⑦ 犯罪被害者及び証人を保護するための方策の拡充

ビデオリンク方式による証人尋問の拡充、証人等の氏名・住居の開示に係る措置の導入及び公開の法廷における証人の氏名等の秘匿措置の導入。

⑧ 公判廷に顕出される証拠が真性なものであることを担保するための方策等

証人の不出頭等の罪の法定刑の引き上げ、証人の勾引要件の緩和、犯人蔵匿等の罪の法定刑の引き上げ。

⑨ 自白事件の簡易迅速な処理のための方策

3 今後の課題

(1) 被疑者・被告人の権利拡充のための更なる法制度の改革

2016（平成28）年改正刑事訴訟法は、取調全過程の録音・録画の法制化を実現し、被疑者国選弁護制度が勾留全件に拡大されたことのほか、証拠の一覧表の交付手続の導入や公判前整理手続の請求権の付与、類型証拠開示の対象の拡大といった証拠開示制度の拡充、裁量保釈の判断にあたっての考慮事情の明確化など、被疑者・被告人の立場にたった新たな法制度の構築や改革がなされたことは高く評価しうる。

しかしながら、その一方で、取調べの録音・録画に関しては、その対象事件が裁判員裁判対象事件と検察独自捜査事件に限られており（身体拘束される全事件のうち約3%）、また例外事由の運用次第では録音・録画の適用場面が極めて限定されかねないという問題がある。また、証拠開示制度も全面証拠開示には至っていない。

そして、捜査機関側からの提案として、「通信傍受の合理化・効率化」や「証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度（日本型司法取引制度等の導入）なども改正の対象となってしまった。「通信傍受の合理化・効率化」については、これまで組織犯罪4類型に限定されていた通信傍受の対象犯罪が、組織性の要件が付加されはしたものの、殺人、略取誘拐、詐欺等などの一般犯罪に拡大されると共に、警察施設などの傍受については通信事業者による立会い等が不要とされており、傍受の乱用に対する歯止めがなくなることに対する懸念が示されている。

さらに、「証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度（日本型司法取引制度）等の導入」に関しても、対象事件が一定の財政経済関係犯罪及び薬物銃器犯罪など特定犯罪に限られるものの、導入された制度が、「捜査公判協力型」であり（訴追機関に他人の犯罪を明らかにするための協力をしたことに対し、検察官が刑の減刑又は免責の行為をする制度）あり、捜査側と協力者との協議の過程や供述の過程の録音・録画がなされず事後的な検証手段が存しないことなどのため、えん罪を生む懸念は払拭できない。

これらの問題点をふまえて、衆議院法務委員会及び参議院法務委員会でも施行にあたり配慮をすべき事項を列挙して附帯決議がなされており、改正刑訴法による制度の運用には弁護士会も十分注意を払う必要がある。そして、改正法附則9条2項で「～政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律による改正後の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とし、特に取調の可視化については改正法附則9条1項で「～この法律の施行後三年を経過した場合において、取調べの録音・録画等の実施状況を勘案し、取調べの録音・録画等に伴って捜査上の支障その他の弊害が生じる場合があること等に留意しつつ、取調べの録音・録画等に関する制度の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされている。

弁護士会は、3年後の見直しに向けて各制度の運用状況を検証し、制度の改善を求め、不十分な点については制度の拡張、逆に弊害が大きい場合には廃止を要求していく必要がある。

(2) 刑事弁護の実践の必要

平成28年刑事訴訟法改正により設けられた各制度を被疑者・被告人の権利保障へと結びつけるには、個々の弁護士がこれらの制度に精通し、効果的に制度を活用しなければならない。そのために、弁護士会は研修を充実し、新たな制度を個々の刑事弁護活動の実践につなげる必要がある。特に日本版司法取引制度及び刑事免責制度はこれまでにない新たな制度であるが、2018（平成30）年6月に施行され、数件であるが適用事例があり、被疑者・被告人の防御権を侵害していないか、不断の検証が必要である。

そして、2016年（平成28）年刑事訴訟法改正によって設けられ、実施された各制度の監視や検証を弁護実践を通じて行い、3年後の見直しに役立てることも必要である。

(3) 今回の改正に盛り込まれなかった課題

2016（平成28）年刑事訴訟法改正は刑事司法改革を一歩進めたものではあるものの、無辜を処罰せず、えん罪を生まない刑事司法制度の構築にまではまだ至っていない。取調べの可視化（取調べ全過程の録音・録画）の実現や証拠開示制度の拡充など、今回の刑事訴訟法改正で新たに設けられた制度をより進めることのほか、弁護人の取調べ立会いや起訴前保釈制度など今回の改正で盛り込まれなかった制度についても、弁護士会は継続して制度化に向けた努力をすべきである。日弁連は、2018（平成30）年10月23日付で「えん罪を防止するための刑事司法改革グランドデザイン」を発表し、えん罪を防止するための刑事司法改革の全体構想を示しているが、かかる全体構想の制度化、法制化の実現に努めていくべきである。

また、日弁連は、2019（令和元）年10月4日、第62回人権擁護大会において、「弁護人の援助を受ける権利の確立を求める宣言―取調べへの立会いが刑事司法を変える案」を決議し、取調べの可視化（取調べ全過程の録音・録画）の全件への拡大を実現するとともに、

憲法で保障された弁護人依頼権を実質的に確立するために、取調べを受ける前に弁護士の援助を受ける機会の保障、逮捕直後からの国選弁護制度の実現、身体拘束制度の改革（身体不拘束原則の徹底、勾留に代わる住居等制限命令制度の導入、起訴前保釈制度の導入、身体拘束期間の短縮、取調べ時間の規制など）、起訴前を含む証拠開示制度の拡充と併せて、弁護人を取調べに立ち会わせる権利の確立の実現に向けて全力を挙げて取り組むことを決意するとともに、

1　国に対し、検察官、検察事務官又は司法警察職員は、被疑者又は弁護人の申し出を受けたときは、弁護人を取調べ及び弁解の機会に立ち会わせなければならない旨を刑事訴訟法上に明定するよう改正すること

2　検事総長及び警察庁長官に対し、前記1の法制化がされるまでの間、各捜査機関の捜査実務において、被疑者又は弁護人が求めたときは、弁護人を取調べ及び弁解の機会に立ち会わせること

を求めた。

今後、弁護人の取調べへの立会いを含めた刑事訴訟法のさらなる改正に向けて運動を続ける必要がある。

他方で、制度として、取調べへの立会権が認められるに至ったとしても、相応の弁護技術や、弁護態勢も同時に確立していかなければならない。このことは弁護士会としての課題であり、十分な取り組みが必要となる。

（2016〔平成28〕年改正刑事訴訟法の各項目に関する個別の課題等については、第4部第4、第5、第6等の各項目参照）

第3　裁判員裁判導入の成果と課題

1　裁判員裁判導入の意義

(1) 裁判員制度の開始までの経緯と検証

裁判員制度は、広く一般の国民から無作為に抽出された者が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、裁判内容（有罪・無罪の決定及び刑の量定）に主体的、実質的に関与するという制度である。

我が国にこのような制度を導入することについては、2001（平成13）年6月に出された司法制度改革審議会意見書で提言がなされ、その後、内閣に設置された司法制度改革推進本部の「裁判員制度・刑事検討会」において、2002（平成14）年6月から具体的制度設計についての本格的な議論が開始された。そして、2004（平成16）年5月21日、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（裁判員法）として可決・成立し、2008（平成20）年4月18日、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」の施行期日を定める政令が公布され、2009（平成21）年5月21日、裁判員制度が始まった。

裁判員法附則9条では、法の施行3年経過後に「所要の措置を講ずるもの」と規定されており、日弁連は、3年が経過するのに先立ち、2012（平成24）年3月、「裁判員法施行3年後の検証を踏まえた裁判員裁判に関する改革について」と題する提言を行った。

ここでは、①公訴事実等に争いのある事件についての裁判員裁判対象事件の拡大、②公判前整理手続における証拠開示規定の改正、③被告人側に公判前整理手続に付することの請求権を認める法律改正、④公訴事実等に争いのある事件における公判手続きを二分する規定の新設、⑤裁判員及び補充裁判員に対する説明に関する規定の改正、⑥裁判員裁判における評決要件の改正を提案した。

また、裁判員等の心理的負担を軽減させるための措置に関する規定及び心理的負担軽減に資する事項の説明に関する規定の新設を提言した。

さらに、死刑の量刑判断について全員一致制の導入、少年法の理念に則った規定の新設、裁判員制度の運用に関する調査研究のための守秘義務適用除外規定の新設、裁判員制度の施行状況を検討し、法制度上あるいは運用上必要と認める措置を提案する新しい検証機関の設置などを提言してきた。

しかしながら、法務省に設置された「裁判員制度に関する検討会」（以下「検討会」という）においては、日弁連のこれら提言はいずれも採用されず、現行の制度をほとんど変更することなく、2015（平成27）年6月に、①審理期間が著しく長期又は公判期日が著しく多数で、裁判員の選任等が困難な事案を対象事件から除外する規定（3条の2）、②重大な災害で被害を受け、

生活再建のための用務を行う必要があることを辞退事由とする規定（16条8号）、③著しく異常かつ激甚な非常災害で交通が途絶した地域において裁判員候補者の呼出しをしないことができるとする規定（27条の2、97条5項）、④選任手続等における被害者特定事項の保護規定（33条の2第1項、3項）、を新設する改正が行われたにとどまった。

(2) 意義

この裁判員制度は、司法改革の重要な柱であった。裁判員法1条によれば、この制度は「司法に対する国民の理解の増進とその信頼の向上に資する」とされている。裁判員制度の導入は、司法に国民の健全な社会常識を反映させ、かつ、国民に対し、司法の分野における「客体」から「主体」へと意識の変革をもたらすという意味で、我が国の民主主義をより実質化するものとして大きな意義がある。

すなわち、司法の分野においても、国民がその運営に参加し関与するようになれば、司法に対する国民の理解が進み、裁判の過程が国民にわかりやすくなる。その結果、司法はより強固な国民的基盤を得ることになると期待されているのであり、日弁連は裁判員法を「司法に健全な社会常識を反映させる意義を有するに止まらず、我が国の民主主義をより実質化するものとして、歴史的な意義を有するものである」と評価している。

また、裁判員制度の導入により、刑事司法の抱えている諸問題を解決し、直接主義・口頭主義の実質化、調書裁判の打破と自白調書偏重主義の克服、連日的開廷による集中的審理の実現等を可能にし、刑事訴訟法の基本原則に立ち返った本来あるべき刑事裁判の姿を取り戻すことも期待されている。

2 裁判員裁判の現況と成果

(1) 裁判員裁判の現況

（以下、最高裁判所発表の制度施行から2020（令和2）年8月末までの統計〔速報〕による）

制度施行から2020（令和2）年8月末日までの11年3か月間の裁判員裁判対象事件の新受人員は、全国で15,488人（東京地裁本庁で1,477人）であり、裁判員裁判の終局人員は、全国で13,305人（東京地裁本庁で1,301人）である。新受人員を罪名別でみると、強盗致傷が3,635人で最も多く、以下殺人3,395人、現住建造物等放火1,514人、覚せい剤取締法違反1,392人、傷害致死1,284人、（準）強制わいせつ致死傷1,184人、（準）強制性交等致死傷1,044人の順になっている。

また、この間に裁判員裁判において選定された裁判員候補者は135万3,255人である。このうち、調査票の回答により辞退が認められた方などを除いた94万9,695人に対して呼び出し状が送付され、質問票の回答により辞退が認められるなどして、さらに43万2,522人の裁判員候補者の呼び出しが取り消され、残りの51万7,173人に選任手続期日への出席が求められた。このうち37万1,949人が選任手続期日に出席し（出席率71.9％）、7万4,975人が裁判員に選任され、2万5,463人が補充裁判員に選任された。辞退が認められた割合は63.1％であった。辞退率は、制度が始まった2009（平成21）年の53%から上昇が続いている。

裁判員裁判の平均審理期間（受理から終結まで）は9.3月であり、このうち公判前整理手続に要した期間が7.2月となっている。公判期日を開いた回数は平均4.5回（自白事件3.7回、否認事件5.4回）であり、実質審理期間（第1回公判から終局まで）は平均8.3日（自白事件5.7日、否認事件11.3日）となり、公判前整理手続、公判期日共に長期化傾向は収まっていない。

(2) 裁判員裁判導入の成果

裁判員裁判導入から10年3か月を経過したが、大きな混乱はなく、概ね順調に推移しているものと評価しうる。

裁判員制度開始10年目の2019〔令和元〕年5月、「裁判員制度10年の総括報告書」を最高裁判所事務総局は公表したが、総括報告書中の裁判員経験者のアンケート結果をみると、裁判員として参加したことについて「非常によい経験」あるいは「よい経験」と感じた裁判員経験者の回答は一貫して95パーセントを超えている。また、一般国民を対象とした裁判員制度に対する意識調査の結果をみても、刑事裁判の印象については、「身近である」「手続や内容が分かりやすい」といった項目の得点が大きく好転している。

裁判員裁判の導入により、従来なされてきた供述調書の取り調べを基本とする審理から、人証中心の審理へと変化し、冒頭陳述、論告、弁論等も書面に頼らない方法へと変化しており、直接主義・口頭主義という本来あるべき刑事訴訟の審理がなされるようになっているといえる。そして、裁判所主催で実施されている

裁判員経験者との意見交換会などによれば、裁判員は無罪推定の原則に従った判断をしようとする姿勢が伺われ、従前の裁判官裁判との違いが感じられる。

さらに、手錠・腰縄を解錠したのち、裁判員と裁判官が入廷する、被告人の着席位置を弁護人の隣にする、服装も相応な服装で出廷することを認めるなどの運用もなされるようになってきているなど、裁判員裁判の導入による刑事裁判の改善が実現しており、今後もかかる方向性を推し進めるべきである。

3　裁判員制度の課題

(1) 部分判決制度

部分判決制度は、事実認定のみを行う裁判員と事実認定及び量刑判断を行う裁判員との差異が生じ、最後に判決を言い渡す裁判体の裁判員の負担が重くなることや、部分判決では有罪と判断されたが、最後の事件では無罪との結論に達した場合、最後の裁判体は部分判決で有罪とされた件についての量刑判断を行わなければならないといった点、さらに、一般情状の立証をどの裁判体の段階で行うのかなどといった問題点が指摘されており、運営のあり方については、今後十分に検討をする必要があろう。

(2) 裁判員選任手続

裁判員選任手続については、裁判員候補者として呼出を受けた者が「思想信条」を理由として裁判員を辞退できるかにつき、2008（平成20）年1月に定められた裁判員の辞退事由についての政令では、「精神上……の重大な不利益が生ずると認めるに足りる相当の理由があること」と規定されている。しかし、この規定によれば、「精神上の重大な不利益が生ずると認めるに足りる相当の理由」の有無は個々の裁判官の判断によることになり、かつ、その基準が不明確であることから、選任段階で混乱が生ずるおそれがある。

また、裁判員への事前の質問票では、事件関係者との関係の有無や、事件を報道等で知っているか、近親者が同種事件の被害にあったことがあるか、などといった事項につき回答を求めるだけであり、選任手続期日における質問でも、質問票への回答の正確性、予定審理期間のスケジュールの確認、公正な裁判ができない事情があるかどうか、といった点についてだけ質問を行うことが想定されている。これでは、検察官や弁護人が不選任の請求を行う際の判断材料が極めて乏しく、裁判員候補者の外見と直感で判断せざるを得ないことになりかねない。また、特に性犯罪事件では、被害者のプライバシーを守る工夫が必要であり、この点についても検討が必要である。

これら選任手続の問題点を検討し、今後も適切な制度運営がなされるよう働きかけていく必要がある。

(3) 説示や評議のあり方

裁判員法39条は、「裁判長は、裁判員及び補充裁判員に対し、最高裁判所規則の定めるところにより、裁判員及び補充裁判員の権限、義務その他必要な事項を説明するものとする」と規定しており、裁判所はその説明案を公表し、裁判員選任時には概ねその説明案に沿った説明がなされている。

無罪推定の原則、合理的疑いを容れない程度の立証といった基本原則に基づかない刑事裁判がもし行われるようなことがあれば、被告人の適正な裁判を受ける権利が侵害されるのみならず、裁判員裁判も十分機能しないおそれがある。裁判所に対し、裁判員選任時以外にも証拠調べ開始時、評議開始時などに重ねて基本原則について説明をするなどして十分裁判員が理解した上で審理、評議に臨めるように説明の徹底を求めるべきであり、弁護人としても、事案によっては弁論などにおいて、具体的に立証の程度などに言及する必要がある。

また、評議の内容については、裁判員に守秘義務が課されているために公表されておらず「ブラックボックス」となっていたが、2013（平成25）年から毎年、東京三会裁判員制度協議会は、典型的な事案を題材とし、裁判員役を一般市民の中から選び、現職の裁判官3名の参加を得て模擬裁判・評議を実施している。現実の裁判員裁判におけると同様の評議の進め方を確認する貴重な機会であり、今後も継続して行うべきである。評議が適切になされているか否かは、裁判員裁判がその目的に合致した制度となり運用がなされているかに大きく関わるものであり、常に検証しなければならないものと考えられる（なお、2020〔令和2〕年は新型コロナウイルス感染症拡大のため、開催を見送った）。

さらに、裁判員の守秘義務を、検証目的の場合には解除するなどの方法により、検証の支障にならないようにすべきである。

(4) 被告人の防御権の観点

ア　身体拘束からの解放

裁判員制度において連日的開廷を可能ならしめるためには、公判前整理手続において被告人と弁護人が十分に打ち合わせを行って方針を立て、証拠収集等を行う必要が生ずる。この被告人の防御権を十分に保障するためには、被告人と弁護人が自由に打ち合わせを行えることが不可欠であり、保釈の原則化など勾留制度運用の改革が必要である。

裁判員制度の導入は、公判手続のあり方、証拠開示、取調べの可視化、被告人の身体拘束からの解放など、現在の刑事裁判そのものを大きく変容させる要素を含んでおり、これを機に刑事裁判全体の改革につなげていくことが重要である。

イ　接見交通権の実質的保障

人質司法の打破は、裁判員裁判に特有の問題ではなく全ての刑事事件について実現されるべきであるが、裁判員裁判では、対象事件が重大事件に限られていることから、被告人は身体を拘束されている可能性が高い。そして、裁判員裁判で連日的開廷が実施されることを考慮すれば、裁判所における公判の前後や休廷時間における接見が重要となり、夜間・休日の接見も拡充される必要がある。これを受けて東京拘置所における夜間接見の開始、検察庁における電話接見の開始等の制度改革が進められているが、我々弁護士・弁護士会は、その活用をするとともに、さらなる改善に取り組むことが必要である。

ウ　その他

法廷における服装、着席位置、刑務官の位置などが裁判員に多大な影響を与え、事実認定や量刑に影響を与えることは否定できない。法廷における服装、着席位置、刑務官の位置などについては一定の改善が見られたが、裁判員に対して被告人に不利益な印象を与えることのないように、今後も継続して改善を求めていくべきである。

また、裁判員裁判は一般市民が判断できるようわかりやすいものでなければならず、裁判員の負担を軽減する必要性のあることも否定できない。しかし、あまりにその点ばかり強調して被告人の防御を軽視してはならず、公判期日の短縮や証拠の厳選により被告人の防御が犠牲になることがあってはならない。裁判員裁判においても、この点を留意し、被告人の防御権を強く意識して審理に臨むべきである。

(5) 公判審理

2013（平成25）年5月、強盗殺人事件の裁判員裁判で裁判員をつとめ死刑判決にかかわった女性が、検察官から書証として提出された殺害現場のカラー写真を見たり、被害者が助けを求め通報した音声を聞いたことが原因となり急性ストレス障害を発症したとして国家賠償を求める訴訟を提起した。検察官請求証拠の必要性に対するチェックは、刑事弁護の観点から、まず弁護人においてなされるが、この事件を契機として、裁判所では、裁判員の心理的な負担を考慮して、公判において取り調べる証拠について、立証趣旨との関係で書証の必要性を慎重に吟味する運用がなされるようになった。

裁判員裁判においては、凄惨な証拠に接すること等による裁判員の精神的負担に配慮した訴訟活動が求められ、この点をも意識した公判審理の実現に取り組むことが必要である。

(6) 裁判員が参加しやすい環境の整備と市民向けの広報

この制度は、広く国民が参加し、国民全体で支えるものとする必要があり、そのためには、国民が裁判員として参加しやすいように職場などの労働環境を整えるとともに、託児所・介護制度等の充実も図らなければならない。

そして、国民が、司法は自らのものであり主体的に担うものであるという自覚を持って参加するよう裁判員制度に関する理解を深めるため、情報提供や広報活動も積極的に行うことが重要である。裁判員裁判に参加した裁判員の意見は参加して良かったとするものが多くを占めているが、一般国民の裁判員への参加意欲は必ずしも高いものとはいえない。裁判員に守秘義務が課されているため、その経験を社会で共有することができないという根本的な問題はあるが、まずは我々弁護士・弁護士会が、引き続き裁判員裁判に対する広報を行う必要性は高いといえる。

特に近時、選任手続期日への出席率の低下が顕著であることが指摘されている。選任手続期日に出席を求められた裁判員候補者の選任手続期日への出席率は、導入当初の2009（平成21）年は83.9パーセントであったが、年を経過するごとに低下して2015（平成27）年には70パーセントを下回り（67.5パーセント）、2017（平

成29）年には63.9パーセントにまで落ち込んでいる。その後若干上昇し、2020（令和2）年は8月末までの速報値で68.7パーセントまで回復しているが、依然として低い出席率が続いている状況である。高齢、病気等の理由により選任手続期日への出席を求める前の段階で辞退が認められた候補者数を含めると、最初に選定された裁判員候補者のうち選定手続に出席した候補者の出席率は、2017（平成29）年に22.6パーセントまで低下し、2020（令和2）年8月末の速報値では23.4パーセントと若干回復しているが、2009〔平成21〕年は40.3パーセントであったことを考えるとかなり低い数値であることは否めない。裁判員制度は市民の参加に支えられて初めて成り立つ制度であり、このまま出席率の低下が続けば制度の存続も危うくなりかねない。市民の参加を促すための啓蒙、広報活動をさらに強化し、市民の参加を妨げる要因を除去するほか、裁判員となることへの市民の不安を取り除く努力を今後も継続することが必要である。また、2016（平成28）年5月に福岡地裁小倉支部に係属していた殺人未遂被告事件において、被告人の知人暴力団員が裁判員に対し「よろしく」と声をかけた事件があった。裁判員になることへの不安をなくすため、このような事件が起きないように公判審理係属中に裁判所で他者と接触する機会をできるだけ少なくするようにするなど再発防止策を確立することも必要である。

また、犯罪報道によって裁判員に予断を生じさせるおそれがあることも懸念されており、犯罪報道のあり方についての提言、具体的な犯罪報道に対する意見表明、積極的に被告人の立場からの報道を求めるなどの活動も広報活動の一環として必要である。

(7) 少年逆送事件

ア　問題の所在

裁判員法は、少年被告人の事件も対象としているが、そのために生じ得る現実的な問題点について、裁判員制度導入を検討した政府の司法制度改革推進本部裁判員制度・刑事検討会では、議論がされなかった。

しかし、裁判員制度の運用次第では少年法改正手続を経ずして少年法が「改正」されるおそれがあった。すなわち、本来、少年の刑事裁判に関しては少年法上、審理のあり方・処分の内容に関して科学主義が定められ（少年法第50条、9条）、これを受けて、証拠調べに関し「家庭裁判所の取り調べた証拠は、つとめてこれを取り調べるようにしなければならない」（刑事訴訟規則第277条）という規定が置かれており、この規定にいう「家庭裁判所の取り調べた証拠」の中でとりわけ重要なのが社会記録である。これらの規定は、刑事訴訟法の特則としての位置を占めているが、裁判員制度の運用次第では、これらの規定が死文化しかねないという懸念があった。

そのため、少年被告人を裁判員制度の下で裁くのであれば、いくつかの規定整備（法律レベルと規則レベルと両方考えられる。）と、運用についての法曹三者の合意が必要であった。

そこで、日弁連は、2008（平成20）年12月19日に「裁判員制度の下での少年逆送事件の審理のあり方に関する意見書」を発表するとともに、論点整理を行い、最高裁に対して、制度開始前の一定の合意に向けた協議の申し入れを行ったが、最高裁は、正式な「協議」の実施は拒否し、単なる意見交換を実施することができただけであった。そして、その意見交換の中で、最高裁は、日弁連が提示したさまざまな問題点について、あくまでも個別の裁判体の判断であるとの姿勢を崩さず、何らの合意をすることはできないまま、裁判員制度が開始した。

それから12年を経て、当時の議論を知る刑事裁判官も減り、裁判員裁判の中で、社会記録がほとんど取り調べられなくなってきており、懸念されていた刑事訴訟規則277条の「死文化」は現実のものとなった。

イ　審判の変容のおそれとその現実化

裁判員制度が、逆送されなかった大多数の少年保護事件の審判を変容させるおそれがあることも懸念された。

すなわち、家裁での調査結果（社会記録）が、刑事公判において提出され、直接主義・口頭主義にしたがって証拠調べが行われた場合には、調査対象者の高度なプライバシーが公になるおそれがあり、そのおそれがあるとなると、今後他の事件の調査において、学校・児童相談所を含め、関係者が調査に非協力的になることなどが懸念される。

そして、それらの懸念を未然に防止するために、家裁が調査のやり方を変え、幅広い調査をしなくなる、あるいは調査はしても調査票への記載をしない（あくまでも調査官の手控えとして事実上裁判官が情報を入手する。）など、社会記録のあり方が変容することが

危惧されていたところ、その危惧は現実のものとなり、少年審判のあり方を変容してきたという指摘がある。

日弁連は、2009（平成21）年5月7日に「少年審判における社会調査のあり方に関する意見書」を発表して警鐘を鳴らしたが、それからすでに10年以上を経て、その間、徐々に社会調査の在り方が変化してきたことに加え、社会調査票の記載項目を大きく変更する動きがあるので、警戒が必要である。

ウ　少年法の理念を守る裁判員裁判のあり方の模索

以上のとおり、①刑事訴訟手続の中で少年法の理念を貫徹すること、②審判手続の中で少年法の理念を貫徹すること、という2つの要請を満たしつつ、裁判員制度の理念を実現するための方策が検討されなければならない。

すなわち、社会記録等の高度にプライバシーを含んだ情報を、公開法廷で明らかにすることなく、どのように主張したり証拠として提示したりしていくのかという問題である。その詳細については、2014（平成26）年度版政策要綱150頁参照。

エ　今後の取組み

本来、少年法の理念を全うしながら少年の裁判員裁判を実施するには、成人事件とは異なるさまざまな問題が解決されなければならなかった。そのためには、立法的手当も必要である。その手当なくして、少年被告人を裁判員裁判の下で裁くことは、本来は避けられなければならなかった。

しかし、日弁連からの問題提起に対して、何らの問題解決がされないまま裁判員制度が始まってしまった以上、その中で、完璧とは言えないまでも可及的に少年の権利擁護を図ることができるか否かは、個々の弁護人の訴訟活動にかかっているということになる。そのため、日弁連では「付添人・弁護人を担当するにあたってQ&A」を作成して全国に配布した。

しかし、制度上の問題を抱える中で実施される少年の裁判員裁判においては、個々の弁護人の努力ではいかんともし難い点が多々ある。これまでに全国から日弁連に寄せられた情報からは、当初懸念されたとおり、社会記録の取扱いが大きく変わり、科学主義の理念を表す少年法50条、9条、刑事訴訟規則277条がないがしろにされた運用が散見される。また、少年のプライバシー保護にも意を払われていない訴訟指揮も見受けられるところである。やはり、個々の弁護人の努力だけでは、少年法の理念を守ることが難しくなっていることが明らかである。

そこで、日弁連は、2012（平成24）年1月、「少年逆送事件の裁判員裁判に関する意見書」を取りまとめ、少年法の理念に則った審理方法が貫徹されるよう弁護人の請求による公開の停止や少年の一時退廷を認めることができる旨の規定の新設、科学主義の理念の明記、少年法の理念や科刑上の特則等の少年事件固有の規定について公開の法廷で説示する旨の規定の新設などを提言し、裁判員法の3年後の見直しにおいて、今度こそ少年事件の問題を置き去りにすることなく、改正がなされることを目指した。そして、法務省が設置した「検討会」において、一応、少年逆送事件についても議論がされたが、制度改正の必要性について理解を得るに至らなかった。

日弁連・弁護士会としては、今後も、裁判員裁判に限らず、少年逆送事件の刑事裁判の在り方について、抜本的な見直しの提言をしていくべきである。

一方で、現行法下でなしうる弁護活動の質を向上させるためには、ノウハウを蓄積することが重要である。そのために、日弁連では、各地の逆送事件の事例検討を行い、日弁連付添人経験交流集会や夏合宿を通じて、会員に対して情報提供しているところであり、全国どこでも、いざ事件が起きたときに最良の弁護活動が提供できるような努力を、各弁護士会でも進めることが必要である。

(8) 外国人事件

裁判員対象事件で被疑者・被告人が外国人の場合、特に以下の点を注意すべきである。

①　まず、裁判員裁判では、わかりやすい法廷活動が当事者に求められている。そして、審理は連日的開廷による集中審理が予定されているので、裁判員は法廷で見て聞いたことによって、最終的な評議まで行うことになる。そこで、現在は書面中心に行われている裁判が、直接主義・口頭主義によることとなる。必要的に行われる冒頭陳述（裁判員法49条、刑訴法316条の30）や弁論も書面を従前の読み上げる方法から、口頭による説得が多くなろうとしている。そうなると、要通訳事件では、あらかじめ書面を法廷通訳人に送付しておいて準備をしておいてもらうという現在の実務運用は、修正を余儀なくされる。法廷での逐語訳による通訳を原則とすべきである。また、通訳人の集中力

持続にも限界があるので、複数体制を原則とすべきであるし、報酬も労力に応じたものにする必要がある。

② 2008（平成20）年4月以後、検察庁は裁判員対象事件のうち、自白調書を証拠請求する予定の事件について取調べの一部録画をする運用をすることとし、2008（平成20）年夏以後、各警察署においても試行されている。そこで、通訳人の能力に問題があったり、誤訳の可能性があったりする場合に、取調べ状況のDVDを類型証拠開示請求（刑訴法316条の15第1項7号）により開示させることによって、これらを検証することが可能になった。現在では、取調べ全過程が録画されているものではないので、問題となっている供述調書が作成された場面そのものが録画されていない場合もあるが、通訳人の能力を判定する極めて有力な資料となりうることは間違いない。必ず、開示請求をすべきである。

③ 法廷通訳に誤訳があるかどうかは、後日検証することができない。誤訳があるのであれば、その場その場で指摘しなければ修正不可能である。また、裁判員裁判では、申入れさえあれば、被告人が弁護人と並んで座ることが認められている。そこで、公判の進行に応じてコミュニケーションを取るためにも、法廷通訳とは別に、弁護人席に通訳人を配置することが必要である。そのために、弁護人席に補助者として通訳人が同席することを認めさせる必要がある。また、国選弁護事件では、その通訳人に対する報酬を支出するための制度作りが必要である。

(9) 被害者参加と弁護活動への影響

刑事訴訟法の第二編に「第三節　被害者参加」として、316条の33から同39までの規定が新設され、刑事裁判に被害者等が参加することが認められる被害者参加制度が、2008（平成20）年12月1日から施行され、2009（平成21）年5月21日から施行された裁判員裁判においては、全ての事件についてこの制度が適用されている。

被害者参加制度は、これまで、刑事裁判に直接関わることがなかった被害者及びその遺族らが、刑事裁判に直接出席して、立証活動を行ったり、弁論としての意見陳述をしたりすることを認める制度である。

日弁連は、2007（平成19）年6月20日に発表した「被害者の参加制度新設に関する会長声明」において、「被害者参加制度は、犯罪被害者等が自ら、被告人や証人に問いただすこと、さらには求刑をも可能とするものである。犯罪被害者等の心情を被告人に伝える手段として、既に認められている意見陳述制度に加えて、さらに、犯罪被害者等による尋問や求刑ができる制度を認めることは、客観的な証拠に基づき真実を明らかにし、被告人に対して適正な量刑を判断するという刑事訴訟の機能を損なうおそれがある。こうした懸念は、一般市民が参加し2009（平成21）年から施行される裁判員裁判において、より深刻なものとなる。」と述べており、裁判員制度への影響に対する懸念を表明していたところである。

被害者参加制度の運用によって、被告人・弁護人の防御権が侵害されることのないように適切かつ慎重な運用がなされることが必要である。

(10) 一審裁判員裁判事件の控訴審の問題

裁判員制度を導入する際、控訴審を従来どおり3人の職業裁判官だけで構成した場合、控訴審において裁判員が加わって行った原審の事実認定や量刑判断を変更することが裁判員制度の趣旨と調和するのかとの疑問から、控訴審に特別の規定を設けるべきとの意見もあった。これに対しては、一審判決を尊重し、控訴審は事後審として原判決の認定に論理則・経験則に違反する誤りがあるかどうかの判断に徹すれば問題ないとする意見があり、結局、裁判員法では特別な規定を設けなかった。そして、この後者の考え方は、最高裁2012（平成24）年2月13日判決で確認された。

ところが、その後、大分地裁が言い渡した一審無罪判決に対する控訴事件において、福岡高裁は延べ50人を超える証人尋問を実施した上で、原審判決は論理則・経験則等に違反するとして逆転有罪を言い渡した（2013〔平成25〕年9月20日判決）。このような事例に鑑みると、控訴審のあり方について明文の規定なしに運用のみで事後審に徹するということには限界があり、例えば裁判員裁判の無罪判決に対しては検察官控訴を制限したり、上訴理由の特則を設けたりするなどの立法的な解決を含めた改善が検討されるべきである。

(11) その他の裁判員制度自体の問題点

ア　裁判員対象事件について

裁判員法では、「死刑又は無期の懲役若しくは禁固にあたる罪にかかる事件、裁判所法第26条第2項第2号に掲げる事件であって、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪にかかるもの」について基本的に裁判

員対象事件とされているが、覚せい剤事犯、性犯罪事件、少年逆送事件などを裁判員対象事件とすべきか否かについて、様々な観点から議論がされている。また、むしろ裁判員対象事件を拡大すべきとの意見のほか、逆に否認事件に絞るべきとの意見もある。裁判員対象事件については、様々な意見があり得るところであって、それらの様々な意見を十分検討した上で、一定の結論を出すべきである。

イ　公判前整理手続について

公判前整理手続については、公判担当裁判官と別の裁判官が担当すべきであるとの担当裁判官の問題、全面証拠開示を導入すべきとの問題、立証制限規定の問題、被告人側の予定主張義務の撤廃の問題など、様々な問題提起がされており、被告人の権利保障の観点から、改善すべき点がある。

なお、裁判員裁判開始後、公判前整理手続が長期化しているとの問題点が指摘されている。公判前整理手続が徒に長期化することは被告人の身体拘束期間が長くなるなど適切ではない面もあるが、公判前整理手続を短縮化することは、被告人の防御権の保障に支障を与える可能性もあり、必ずしも短縮すれば良いという問題ではない。身体拘束の長期化については保釈の弾力的運用で対処すべきである。

ウ　裁判員裁判における量刑の問題

裁判員が量刑を判断するのは困難であるとして量刑を裁判員の判断対象からはずすべきとの意見もあるが、量刑にこそ社会常識を反映させるべきであるとの意見もある。裁判員裁判は、職業裁判官の判断よりも厳罰化の傾向にあるとの指摘もあるが、職業裁判官による判断よりも軽い量刑がなされたと考えられる事件も少なからずある。しかしながら、量刑についての評議は適切になされなければならず、必要以上の厳罰化は避けなければならない。弁護人は、一般市民感覚に則して裁判員に理解を得られるように情状事実を主張すべきである。

裁判員裁判では、このように量刑に市民の感覚を反映させることが一方で期待されているが、他方で刑の公平性の確保という観点も軽視することはできない。裁判員裁判導入決定後、重要な犯情事実（動機、行為態様、結果など）で量刑の大枠を決めた上で、その範囲内で一般情状（年齢、家庭環境、反省の程度など）を調整要素として具体的な量刑を決めるという量刑判断のプロセスが一般化し、かかる量刑判断のプロセスを強く意識した評議がなされているようである。そして、基本的な量刑因子（検索項目）を入力して検索することにより裁判員に同種事例の大まかな量刑の傾向を視覚的に把握することができる「量刑検索システム」が裁判所に整備され、裁判員裁判を担当する弁護人、検察官も裁判所の専用端末を操作して検索することが可能となっている。かかる量刑検索システムは、裁判員の量刑判断に資するものであり、また刑の公平の観点からも積極的に評価しうるものではあるが、他方で、検索項目と量刑データの入力が適切になされているかが原判決にアクセスできないために検証できないことや、どのような検索項目で検索するかにより量刑グラフの傾向が異なることがあり得るなどの問題もありうる。弁護人としては、「量刑検索システム」を活用しつつ、量刑の大枠の設定自体のあり方を被告人・弁護人の立場から主張し、また量刑の大枠の中での位置付けを被告人・弁護人の立場からより具体的、積極的に主張するなどして適切な市民感覚に即した量刑判断を求めていく弁護活動が求められる。

さらに、被害感情等の純然たる量刑証拠が犯罪事実の存否の判断に影響を与えないために、犯罪事実の存否に関する判断の手続と量刑の判断の手続を明確に分けるべきとの見解もあり（手続二分論）、具体的事件によっては、弁護活動のために手続を二分するのが有益な場合もあることから、運用、制度化両面から検討すべきである。

エ　その他の制度上の問題点

そのほか、いままで述べた点以外にも、被告人の選択権を認めるべきか、死刑求刑事件の審理のあり方、評決のあり方（過半数とするのが適切か）など様々な検討課題がある。これらについても検討を加えるべきであるが、その際、国民の司法参加の観点、被告人の権利保障の観点等様々な観点から検討を加える必要がある。

4　今後の弁護士・弁護士会の活動

(1) 裁判員裁判の改善にむけた検討

裁判員法附則9条において、法の施行後3年を経過した時点で、検討を加え、必要があるときは、「所要の措置を講ずるものとする」とされ、法務省に設置された「裁判員制度に関する検討会」において検討が行わ

れたが、前述のように、日弁連の提言は多数意見とはならず、2015（平成27）年6月の法改正は、審理期間が著しく長期にわたる事件の除外や災害時に裁判員候補者の呼び出しのあり方などといった細部の修正に止まった。

そして、裁判員制度開始10年を迎えた2019（令和元）年5月、最高裁事務総局は、「裁判員制度10年の総括報告書」をまとめ、10年間の詳細なデータやアンケート結果などをもとに、裁判員裁判の成果と課題を明らかにした。この「裁判員制度10年の総括報告書」は、裁判員裁判の成果を積極的に評価しつつ、課題については、公判前整理手続の在り方、事案に即した適切な主張・立証の在り方の探求、裁判員の視点・感覚の更なる反映、判決書の内容の在り方など、現行制度の中での検討をするにとどまっており、制度それ自体の改善、見直しにまで立ち入ったものにはなっていない。

しかしながら、裁判員制度には前述のような課題が多く残されており、絶えず見直しを図ってゆく必要がある。日弁連・弁護士会としては、今後、さらなる裁判員裁判の実践を踏まえた検証を行い、引き続き粘り強く制度の改善を求めて提言等の活動をしていくべきである。

(2) 弁護士会内の研修体制

裁判員制度においては、公判審理のあり方の変容にともなって、我々弁護士の弁護活動も、これまでのものとは異なったものが要求されるようになった。

裁判所が実施している裁判員経験者を対象としたアンケートによれば、法廷での訴訟活動のわかりやすさについて、弁護人の説明が検察官の説明よりわかりにくいという結果がでている。例えば、早口や声が聞き取りにくいなど話し方に問題があるとの指摘は、検察官に対するものの2倍以上であった。従前であれば裁判官が弁護人の意図をくみ取ってくれたことでも、裁判員には理解されないことがある。弁護士及び弁護士会は、新しい裁判員裁判に対応した弁護活動の在り方について十分な検討を行うとともに、その検討結果を早期に一般の会員に対して伝えて、多くの弁護士が裁判員制度を熟知し、この制度に適応した弁護技術を習得して裁判員裁判における弁護活動を担えるよう今後も継続的に取り組む必要がある。また、広報との関係でいえば、広く国民にこの制度を理解してもらうため、一般国民に直接接する我々が裁判員制度についての情報発信をできる態勢にあることも必要であり、このためにも研修は重要である。

東弁では、各種の裁判員裁判のための専門講座や裁判員裁判対応弁護士養成講座、また、裁判員裁判を経験した弁護人を呼んだ経験交流会も定期的に行っているが、今後もこれらの講座や交流会を継続的に行うべきである。そして、実際に裁判員裁判が始まった現状のもとでは、裁判員裁判の検証の成果を踏まえた、最新の情報に基づくものとすべきである。

(3) 裁判員裁判に対応する弁護体制の構築

裁判員裁判においては、連日的開廷が実施され、弁護人が1人だけで弁護活動を行うことが困難となり、複数人で弁護団を組む必要性が高い。

また、裁判員裁判は従来型の刑事裁判とは異なる弁護活動も要求されることから、弁護団に裁判員裁判に習熟した弁護人が入る必要がある。また、裁判員裁判の場合には基本的に複数の弁護人が就くべきであり、国選弁護人の場合には全件について複数選任の申出を行うべきである。

東弁では、2010（平成22）年3月から、裁判員裁判対象事件に特化した裁判員裁判弁護人名簿を整備し、裁判員裁判に対応できる弁護士を捜査段階から配点できるようにすることとしているが、複数選任の場合における2人目の弁護人も裁判員裁判に習熟した弁護人が選任されることが望ましく、2015（平成27）年9月に規則を一部改正し、追加の国選弁護人候補者も、同名簿に登載されている者、第一東京弁護士会又は第二東京弁護士の裁判員裁判サポート名簿に登載されている者又は刑事弁護委員会が推薦する者のいずれかでなければならないとした。

弁護士会としては、今後もこのような裁判員裁判に対応する弁護体制を充実させる取組みを継続すべきである。

第4　公判前整理手続と証拠開示

1　公判前整理手続の概要

制度の詳細や弁護の手法は専門書に譲る。また、以下では特に限定しない限り、公判前整理手続と期日間整理手続とを併せて述べる。

(1) 公判前整理手続に付するにあたっての請求権

公判前整理手続の目的は、充実した公判の審理を継続的、計画的かつ迅速に行うための審理計画を立てるところにある（刑訴法316条の2参照）。「充実した公判審理」のためには、予め争点を整理し、争点に集中した証拠調べを実施することが必要であり、そのために主張をかみ合わせ、どの証拠を取り調べ、当該証拠調べにどの程度の時間を費やすべきかを決め、審理予定を策定する。

裁判員裁判対象事件以外の事件も、公判前整理手続に付されることがありうる。2016（平成28）年改正法により弁護人からの請求権が新設されたことを受け、同手続によるメリットが大きいと判断した場合には、弁護人から裁判所に対して同手続に付することを積極的に請求すべきである。なお、請求したが却下された事例も散見されることから、今後はどのような場合に請求が認められ、どのような場合には却下されるのか検証する必要がある。

公判前整理手続又は期日間整理手続に付することを請求する場合、弁護人としては、同手続を行うことで争点及び証拠の整理に資すること、広範な証拠開示を受ける必要があること、同手続を行うことが被告人の防御権の保障にとって重要であること等を主張し、請求書を提出することとなる。

(2) 公判前整理手続の進行

公判前整理手続の長期化が顕著であるという指摘がなされている。この問題について弁護人の立場から検討すべきポイントは、審理の長期化は、被告人や証人等の記憶の減退等充実した審理を阻害する要因でもあるという点にある。弁護人としてもいたずらに引き伸ばしを画策することが相当ではないことは当然のことであるし、審理期間を度外視することも相当ではない。しかし、単純に「手続にかかる期間の長さ」を問題とする裁判所に対しては、適切な期間について説得によって確保していく努力も必要である。

また、近時、裁判員対象事件について、争点及び証拠の整理が十分行われているのに、当該係属部において、他の裁判員対象事件が立て込んでいる等の理由により、審理日程を確保できるのが相当程度先の日程となることもあり、公判前整理手続の長期化の一要因となっている。

なお、裁判所からは身体拘束の長期化が説かれることがある。しかしこの点は保釈等の活用が十分になされていない現状にこそ、その問題の本質があるというべきであるし、手続にかかる期間について裁判所にその必要性を十分に理解させることによって、保釈認容や未決勾留期間算入への反映等により対策が取られるべきであろう。拘束長期化を理由として、例えば類型証拠開示前に予定主張提出の期限を定めようとするような裁判所の訴訟指揮には軽々に従うべきではない。

2　現時点の運用状況

(1) 第1回打合せ期日の早期化

東京地裁では、検察官からの証明予定事実記載書の提出及び請求証拠の開示を、起訴日から2週間経過した日までになされる運用を定着させている。この運用を前提として、起訴日から1週間程度のうちに打合せ期日を入れ、その席上で公訴事実に対する意見等弁護側の対応を問うている。具体的には、公訴事実についての認否はもとより、弁護側が問題意識をもっている争点等について問われ、弁護側からの回答をもとにして、検察側の証明予定事実記載書の記載について濃淡をつけ、また証拠開示の準備や任意開示証拠の選定等の準備にメリハリをつけようというものである。

もちろん、拙速な意見や主張の開示は行うべきではない（その意味から特に公訴事実に対する意見を明かせる場合は限られるであろう。）。しかしながら、可能な範囲で弁護側の問題意識を明らかにすることで防禦の充実につながることがあり、形式的な対応が相当ではない場合もあり得る。あくまでも当該事件において、よりよい弁護のために必要であれば、明らかにできる範囲で明らかにしていくことも柔軟に検討すべきである。

(2) 東京地裁における運用の評価

上記の運用は、裁判所として争点の整理を早期に行うことを進める観点から、試行錯誤を繰り返した上で

のことと考えられる。拙速な審理に応じる必要がないことはもちろんであるが、無用に長い時間をかけることも相当ではない。

審理の長期化が被告人のデメリットとなり得るという観点から、東京地裁の運用は、充実した審理（その前提となる適切な争点・証拠の整理）に資するものとして一定の評価ができよう。

むろん、今後もこのような運用が、裁判所側の便宜のために行われ被告人の権利をないがしろにすることのないよう、注視していかなければならない。

3　証拠開示の概要と問題点

(1) 証拠開示の目的

公判前整理手続における証拠開示請求権は、訴訟指揮権に基づく証拠開示命令とは異なり、極めて広範な証拠につき、その開示を求めることに権利性が付与されたものである。

これによって、弁護人は、検察官請求証拠の証明力を判断し、それに対する証拠意見や弾劾の方針を固めて、適切な弁護方針を策定することになる。すなわち、証拠開示請求権は、計画審理のもとで十分な防御権を行使するために不可欠の制度なのであって、弁護人としては、可能な限り幅広い証拠の開示を請求しなければならない（なお、この要請は公訴事実に争いのない事件であっても、何ら異なることはない。）。

(2) 証拠一覧表の交付制度の施行

2016（平成28）年の刑事訴訟法改正において、公判前整理手続又は期日間整理手続に付された事件では、検察官は、請求証拠を開示した後、被告人または弁護人から請求があったときは、検察官が保管する証拠の一覧表（以下「証拠一覧表」という。）を交付しなければならないと定められた（316条の14第2項）。同交付請求（316条の14第2項）は、必要性等の要件が定められていない一方、弁護人等から請求がなければ交付されることはない。したがって弁護人としては請求証拠の開示がなされるに伴って速やかに交付を請求すべきである。証拠一覧表には、検察官が手持ち証拠として保管する証拠の標目、同証拠の作成日付、供述調書の作成日付や供述者名、証拠物の内容等が記載されている。

証拠一覧表は、必ず開示を受けた上で、類型証拠開示請求や主張関連証拠開示請求を行う際に、手掛かりとするほか、可能な限り全証拠の開示を目指し、幅広い証拠開示を受けるよう努めるべきである。

もっとも、証拠書類の表題が単に「捜査報告書」とのみしか記載されていない場合に、証拠一覧表にも「捜査報告書」としか記載されず、いかなる内容の捜査報告書か不明確であったり、証拠一覧表のうち、検察官が請求した証拠がどれなのか、類型証拠開示を行った証拠がどれなのか、明確でなかったりする場合もあり、今後は、証拠一覧表に記載する内容として、請求証拠や開示証拠を明示するように運用の改善を図ることが、被告人の防御権の保障により一層資するものと考えられる。

(3) 類型証拠開示

類型証拠開示の眼目は、とにかく幅広く開示を受けること、原典（特に証拠物）へのアクセスを目指すこと、にあると考える。早期の段階で幅広い開示を受けることは、弁護方針を策定していく上で必須である。弁護人としては、決して開示請求の対象を自ら狭めてはならない。

次に、原典へのアクセスが極めて重要である。例えば、携帯電話の通話履歴を見やすい形式でまとめた捜査報告書の開示を受けることにとどまらず、捜査機関が目にした通話記録そのものの開示を求めていかねばならない。捜査機関の手が入る前の証拠にアクセスしなければ、証拠の信用性判断などできようはずもないことを肝に銘ずべきである。

(4) 主張関連証拠開示

主張関連証拠開示請求は、弁護人の予定主張を明らかにした段階で行う。予定主張との関連性が要件とされることから、類型証拠開示に比べ対象が限定的になるという側面が否めない。その意味からも類型証拠開示の重要性を指摘することができる。

(5) 証拠開示請求に対する裁判所の裁定

弁護側の開示請求に検察側が応じない場合には、裁判所に裁定を求めることができる（刑訴法316条の26）。

裁定決定に対して不服がある場合には、決定から3日以内に即時抗告を申し立てることができ、さらに、即時抗告の決定に対して不服がある場合には、5日以内に特別抗告を申し立てることができる。

4　任意開示の活用

(1) 一定の類型該当証拠の早期開示

裁判所からの働きかけもあり、東京地検では、請求証拠の開示と同時ないしその直後に、一定の類型該当性が明らかな証拠を任意開示という形で開示される運用がなされている。具体的には、5号ロ、7号、8号が多いようである。それ以外にも、前述の第1回打合せ期日において弁護側が問題意識を示せた場合には、それに関連する証拠が任意に開示される例もある。

この場合注意すべきは、その後に行うべき類型証拠開示においても、重ねて同号についても開示請求をすべきであるということである。任意開示はあくまでも任意開示であって、これらの類型に該当する他の証拠が、開示された証拠以外に存在しないことを意味しない。刑訴法316条の15に基づく請求をしてこそ、刑訴規則217条の24に基づく不開示理由の告知を求められるのであるから、他の証拠の不存在は確認しておかなければならない。なお、東京地裁以外では、公判前整理手続においても「任意開示」のみで対応する運用がなされている庁もあるとのことであるが、この観点から相当ではないというべきである。

(2) 裁判員対象事件以外の事件における任意開示

公判前整理手続が施行されてしばらく後より、裁判員対象事件以外であって、公判前整理手続や期日間整理手続に付されていない事件についても、弁護人の要請に応じて、任意開示を行う例が多くなっている。

実際には、類型証拠開示請求や主張関連証拠開示請求に準じた形式で書面を作成し、開示を要求することになる。否認事件であれば当然、自白事件であったとしても、何らかの有利な情状事実を見出すこともあり、積極的に活用していくべきである。また、否認事件等で公判前整理手続や期日間整理手続を求めていく場合、その前提として任意開示を求め、それでもなお十分な開示が得られないことを論拠として、これら手続に付すことを求めていくこともある。

5　今後の課題

(1) 手続・運用に習熟すること

裁判員裁判においては、裁判員の心に響く弁護活動を行う大前提として、公判前整理手続において適切な弁護方針を策定することが重要である。したがって、裁判員裁判を担う弁護士が、まずこの手続に習熟しなければならない。非対象事件においても、公判前整理手続の利用を積極的に検討することも必要である。そのために、我々弁護士会としては、その運用実態を把握するとともに、証拠開示に関する裁定決定例の集積・研究を進めなければならない。

(2) 立法過程への提言

上述のとおり、一定の立法化がなされた。今後はそれをいかに適切に運用していくかという観点が重要である。また同時に、改正法も100％満足ができるものではない。証拠は、国庫をもって収集した「公共財」とでも呼ぶべきものであり、本来は全面開示が当然と言わなければならない。また、他方で刑事事件の証拠はそれ自体極めてプライバシー性の高いものであることを十分に認識し、その取り扱いには厳重を期さなければならない。その扱いを前提として、弁護士会としては証拠の全面開示を法制化すべく運動を継続していかなければならない。

他方、再審事件における証拠開示については、実現されることはなかった。再審段階に至った後の証拠開示で冤罪が晴らされた件が多いことに鑑みれば、再審事件における証拠開示もその必要性において変わるところはないはずである。この点の法制化に向けた運動も継続していかなければならない。

我々実務家は、適切な刑事司法を実現していくべく、今後も不断の努力を重ねていかねばならない。

第5　人質司法の打破と冤罪防止

1　勾留・保釈に関する憲法・国際人権法上の5原則

勾留・保釈に関する憲法・国際人権法上の原則として、

①無罪推定の原則（憲法31条が保障していると解されるし、国際人権〔自由権〕規約14条2項が直接規定している。）

②身体不拘束の原則（同規約9条3項）

③比例原則（憲法34条が定める「正当な理由」を満たすためには、達成されるべき目的〔裁判権・刑罰執行権〕とそのために取られる手段〔勾留〕との間に、合理的な比例関係が存在する必要がある。）
④最終手段としての拘束の原則（「社会内処遇措置のための国際連合最低基準規則〔東京ルール〕」。1990〔平成2〕年国連総会で採択。同規則は、公判前抑留の代替措置が法律上規定されることを前提にしている。）
⑤身体拘束の合理性を争う手段の保障の原則（人権〔自由権〕規約9条4項）
を挙げることができる。

2　人質司法の実態

(1) 日弁連の意見・提言

日弁連は、2007（平成19）年9月、「勾留・保釈制度改革に関する意見書」及び「勾留・保釈制度改革に関する緊急提言」を公表し、さらに、この2つの意見書と一体となるものとして、2009（平成21）年7月、「出頭等確保措置導入についての提言」を公表した。

この3つの意見書は、「人質司法」を脱却するために、短期的課題として、次の5点の実現を求めるものであった。
①起訴前保釈制度の創設
②刑訴法89条1号の改正（権利保釈の対象外犯罪の限定）
③同法89条4号の改正（削除または権利保釈除外事由の厳格化）
④同法89条5号の改正（同前）
⑤出頭等確保措置の創設（従前「未決勾留の代替制度」と呼ばれていた制度であり、勾留と「在宅」の間の中間的な形態として、行動の自由に対する一定の制限を課す制度である。）

(2) 日弁連の新たな意見書

日弁連は、法制審議会の特別部会に対応するため、会内議論を深め、2012（平成24）年9月13日付けで、「新たな刑事司法制度の構築に関する意見書（その3）」を公表した。

これは、前記（1）の従前の日弁連の提言・意見を踏まえつつ、以下を内容とする新たな意見書である。

ア　勾留及び保釈制度の改善

(ア)　勾留又は保釈に関する裁判においては、被疑者又は被告人の防御権を踏まえ、被疑者又は被告人が嫌疑を否認したこと、取調べ若しくは供述を拒んだこと、又は検察官請求証拠について同意をしないことを被告人に不利益に考慮してはならないものとする。

(イ)　勾留又は保釈に関する裁判においては、犯罪の軽重及び被疑者又は被告人が釈放されないことによって生ずる防御上又は社会生活上の不利益の程度を考慮しなければならないものとする。

イ　住居等制限命令制度の創設

これは、従前の出頭等確保措置を見直したものであり、裁判所が、被告人（被疑者）に対し、2ヶ月以内の期間を定めて、住居の制限、被害者その他事件の審判に必要な知識を有すると認められる者若しくはその親族への接触の禁止、特定の場所への立入りの禁止その他罪証の隠滅又は逃亡を防止するために必要な命令（住居等制限命令）をすることができるものとし、被告人（被疑者）が住居等制限命令に違反したとき、または、住居等制限命令を受けてもこれに従わず、罪証を隠滅すると疑うに足りる相当な理由があるとき若しくは逃亡すると疑うに足りる相当な理由があるときは、これを勾留することができるものとする制度である。

ウ　その他刑事訴訟法の改正

(ア)　刑訴法89条4号を削除し、「被告人が罪証を隠滅すると疑うに足りる相当な理由があるとき」を権利保釈の除外事由としないものとする。

(イ)　刑訴法61条の規定により被告人（被疑者）に対し被告事件（被疑事件）を告げ、これに関する陳述を聴く場合において、被告人（被疑者）に弁護人があるときは、これに立ち会う機会を与えなければならないものとする。

(ウ)　刑訴法207条1項ただし書を削除し、公訴提起前に保釈をすることができるものとする。

(エ)　刑法429条2項を削除し、裁判官がした勾留決定に対して、犯罪の嫌疑がないことを理由として準抗告をすることができることを明確にする。

(3) 保釈保証保険制度等の導入

日弁連法務研究財団は、韓国の保釈保証保険制度を研究するとともに、我が国への同様の制度導入につき検討し、①全国弁護士協同組合連合会（全弁協）を保証機関とし、②損害保険会社とも連携して事業の継続性・安定性を維持し、③保証料率を保釈保証金の2%程度とすることなどを骨子とする「保釈保証制度」導

入を提言する研究報告書を取りまとめた。この保釈保証制度は、権利としての保釈について、ひいては被告人としての防御権の行使について、貧富の差による差別の解消を図るものである。被疑者国選弁護制度と同様の発想に基づくものと言える。

これを受けて、日弁連は2011(平成23)年1月20日「保釈保証制度に関する提言」を行った。

その後、全国弁護士協同組合連合会を保証機関とし、保釈のための保証書（刑訴法94条3項）を発行する事業（保釈保証書発行事業）が、2013（平成25）年から開始され、旭川弁護士協同組合を除いて全国の単位弁護士協同組合で保釈保証書発行申請の取次が行われている。制度開始以来2019（令和元）年8月31日までの間に、3,307件（保釈保証金額が300万円を超えるものを含む）の保釈保証書が発行されている（全国弁護士協同組合連合会ホームページより）。

これは、弁護士協同組合の組合員である弁護士が、保証する金額の2%に相当する手数料を支払うとともに、保証する金額の10%に相当する自己負担金を預けることにより、全国弁護士協同組合連合会が保証書を発行し、弁護士はそれを利用して保釈を実現することができるというものであり、今後は、資力がない被告人についても保釈請求が容易に可能となるものであり、弁護士会は会員にこの制度を周知して、保釈率が向上するように働きかけをすべきである。

なお、制度開始以来2019（令和元）年8月31日までの、保釈保証金額が保釈保証書発行限度額300万円を超えるものを除いた保釈保証書発行件数3,058件のうち2,146件（約70パーセント）は保釈保証書のみで保釈が許可され、現金納付は行われていない（全国弁護士協同組合連合会ホームページより）。

(4) 勾留を争い、保釈請求を励行する運動の展開

勾留、保釈の運用の改善については、何よりも刑事弁護の現場での積極的な弁護活動が不可欠である。現行の勾留、保釈制度の運用への弁護人の諦めが、低い勾留請求却下率と保釈率をもたらした副次的な原因であったことも否定できない。運用・制度の改革、そして保釈保証制度の導入など保釈請求を容易にする環境の整備に努めつつ、具体的な事件において、弁護人は、勾留を争う活動や保釈請求等を積極的かつ果敢に実践する必要があり、日弁連及び弁護士会は、そのような運動の提起とそれに対する支援や情報提供を、随時、具体的に行っていくべきである。

近年、勾留請求却下率（検察官が勾留請求した被疑者人員に占める裁判官が勾留請求を却下した人員の比率）が上昇し、全国統計で2002（平成14）年は0.1パーセントであった勾留請求却下率が、2019（令和元）年には5.1パーセントにまで上昇している（検察統計年報による）。保釈率（その年中に保釈を許可された人員の当該年に勾留状が発付された人員に対する割合）も2003（平成15）年は12.6パーセントであったが2011（平成23）年に20パーセントを超え、近年では約30パーセント程度まで上昇した。これらは大きな成果であるといえるが、人質司法の打破を実現したとまでは言い難い。これからも勾留を争い、保釈請求を励行していく弁護活動の実践と日弁連及び弁護士会の運動は手を緩めること無く継続して続けていくべきである。

(5) 2016（平成28）年刑事訴訟法改正

2011（平成23）年5月に、法制審議会が設置した「新時代の刑事司法制度特別部会」やその作業分科会で、被疑者、被告人の身体拘束の問題についても検討が加えられたが、勾留や保釈の運用に関する委員の認識に隔たりが大きく、2016（平成28年）5月に成立した改正刑事訴訟法では、裁量保釈の判断に当たっての考慮事情が明文化されるにとどまった。

裁量保釈の判断に当たっての考慮事情として新たに加えられたのは、「保釈された場合に被告人が逃亡し又は罪証を隠滅するおそれの程度のほか、身体の拘束の継続により被告人が受ける健康上、経済上、社会生活上又は防御の準備上の不利益の程度その他の事情」との記載であり、これまでの実務においても検討されていた事情ではあるが、明文化されたことによりこれらの事情がより強く意識され、具体的事情を弁護人が主張することにより裁量保釈が広く認められるようになっていくことが期待される。

また、保釈に関しては、衆議院及び参議院の法務委員会で、「保釈に係る判断に当たっては、被告人が公訴事実を認める旨の供述等をしたにこと又は黙秘していることのほか、検察官請求証拠について刑事訴訟法326条の同意をしないことについて、これらを過度に評価して、不当に不利益な扱いをすることとならないよう留意するなど、本法の趣旨に沿った運用がなされるよう周知に努めること」を法施行にあたり格段の配慮をすべき事項の一つとする附帯決議がなされた。

以上のような刑事訴訟法の改正や法施行にあたる附帯決議をふまえて、弁護士会は、より一層人質司法の打破に向けた活動を今後も継続して行うべきである。

第6　接見交通権の確立

1　接見交通権をめぐる闘い

憲法34条、37条が保障している被疑者・被告人の弁護人選任権とは、弁護人の援助を受ける権利にほかならない。被疑者・被告人には、まさに援助が必要なその時にこそ、弁護人の実質的な援助が与えられなければならない。

この弁護人の援助を受ける権利の中核的権利である接見交通権については、いわゆる一般的指定制度によって組織的・継続的な接見妨害がなされてきたが、日弁連は、早くからこの問題に取り組み、国賠訴訟の全国での積極的提起とその勝訴判決を背景として、法務省との直接協議によって、「面会切符制」の廃止など一定の改善を実現した。

しかし、他方で、最高裁は、浅井・若松の両事件判決において、「取調べ予定」を理由に接見指定ができるとするなど現状追認に終始し、さらに、1999（平成11）年3月24日の安藤・斎藤事件大法廷判決において、「接見交通権の行使と捜査権の行使との間に合理的な調整を図らなければならない」などの理由で、刑訴法39条3項違憲論を退けるに至っている。

2　違憲論の再構築へ向けて

国連の規約人権委員会は、日本政府の第4回定期報告書につき、1998（平成10）年11月、「最終見解」を採択し、「刑事訴訟法39条3項のもとでは弁護人へのアクセスが厳しく制限され」ていることを指摘し、これを直ちに改革するよう勧告したが、大法廷判決はこの勧告に逆行する内容に終始したのである。

被疑者には、取調中であったり、取調べの予定があったりする場合にこそ、弁護人の援助が必要なのであって、我が国の現状は、未だ憲法、国際人権法の保障する弁護人の援助を受ける権利とはかけ離れた状況にある。

違憲論を再構築するとともに、「捜査の必要」を理由に接見制限を認める刑訴法39条3項自体を削除する法改正を求めて運動を再展開する必要がある。

3　法友会の取組み

また、接見交通権を確立するためには、妨害行為を看過することなく、国賠訴訟を積極的に提起すべきである。法友会は、会員が3日間にわたり接見することができなかった事案や取調中でもないにもかかわらず接見指定された事案について、法友会の会員を中心に約150名の弁護団を組織し、1997（平成9）年4月、国を被告として国賠訴訟を提起し（伯母・児玉接見国賠訴訟）、間近で確実な捜査の必要がある場合であっても検察官に接見申出をした弁護人との間で「調整義務」があり、この調整義務違反があるとして賠償を命ずる判決（一審・2000〔平成12〕年12月25日、控訴審・2002〔平成14〕年3月27日）を得るなどのめざましい成果を上げてきた。

現在の接見交通権は、こうした弁護士1人1人の活動、国賠訴訟等によって勝ち得たものが積み重なって確立されたものである。それでも、電子機器等の利用を理由とした接見中断など収容施設職員による妨害が現在でも報告されており、収容施設側とは常に緊張関係にあることを忘れてはならない。我々が獲得してきた接見交通権は、この緊張関係において毅然と行使し続けなければ、たちまちに縮小されていってしまうであろう。

これまでの、司法制度改革の前哨戦とも言うべき一般的指定書（面会切符制）を廃止させるための闘いも、接見妨害に対する闘いも、時間の経過とともに、若手会員にとっては、いまや、過去の歴史の中に埋もれつつある。

長きの闘いを経て確立させてきた権利が奪われることのないよう、我々は、弁護士・弁護士会がいかに闘い、活路を見出してきたのかを、特に若手会員に伝え、実際の現場においても、その権利を行使し続けていく必要があろう。それこそが、弁護士自治を守り、継続していくための礎ともいうべきである。

4　検察庁通達の活用

最高検察庁は、2008（平成20）年4月3日に「検察における取調べ適正確保方策について」を公表し、同年5月1日にそれを具体化する「取調べの適正を確保するための逮捕・勾留中の被疑者と弁護人等との間の接見に関する一層の配慮について（依命通達）」（最高検企第206号）を発したことは注目に値する。

この通達は、「2　検察官の取調べ中に被疑者から弁護人等と接見したい旨の申出があった場合の措置について」において、（被疑者から）「当該申出があった旨を直ちに弁護人等に連絡することとされたい」とし、「3　検察官が取調べ中の被疑者又は取調べのために検察庁に押送された被疑者について弁護人等から接見の申出があった場合の対応について」において、「⑴申出があった時点において現に取調べ中でない場合には、直ちに接見の機会を与えるよう配慮することとされたい。⑵申出があった時点において現に取調べ中の場合であっても、できる限り早期に接見の機会を与えるようにし、遅くとも、直近の食事又は休憩の際に接見の機会を与えるように配慮することとされたい」としている（なお、同年5月1日付けの「取調べに当たっての一層の配慮について〔依命通達〕」では、「少なくとも4時間ごとに休憩時間をとるよう努める」ことが明記されている。）。

そして、接見の申出及びこれに対してとった措置を記録にとどめ、当該書面を、事件記録に編綴することとされており、当該書面が証拠開示の対象にもなることが明記されている。

この通達は、いわゆる内田第2次国賠事件についての最判平成12年6月13日（民集54巻5号1635頁）が示した内容を通達で一般化したという点において、従来よりも迅速に接見を認めようとするものであり、弁護人においては、この通達を熟知して活用すべきである（これらの通達は日弁連の会員用ホームページにおいて公開されている。）。

また、このような通達があったとしても、現実に取調べが行われている場合に、接見の開始が遅れたり、漫然と取調べが継続されることのないよう、捜査機関に対しては毅然と抗議するなどの行動をしていくことが不可欠であろう。

5　今後の課題

裁判員制度との関係では、連日的開廷となるために、拘置所における休日・夜間接見の保障、裁判所構内接見の拡充が不可欠であり、被疑者国選弁護制度実施との関係では電話接見の導入が不可欠である（電話による外部交通及び一部の夜間接見はすでに試行されている。しかし、外部交通に関しては、時間が20分と制限されている、通信部屋の関係から機密性が保たれていないという問題がある。夜間接見についても、実施可能な時期が、公判期日や書面提出期限等の一定期間前に制限されている点から十分であるとはいえない。）。

また、被疑者・被告人との接見について、弁護人による録音・録画の自由化が図られねばならない。従来この問題は、主として接見内容の記録の一方法として捉えられてきたが、たとえば、責任能力が争われる事件においては、被疑者の逮捕当初の供述態度・内容を記録して証拠化することの重要性が認識されつつあり、実践例もあらわれてきている。

ところが、実務の取扱いは、通達（1963〔昭和38〕年4月4日法務省矯正甲第279号）により、書類の授受に準ずるものとされており、「弁護人が右録音テープを持ち帰る場合には、当該テープ等を再生のうえ内容を検査し、未決拘禁の本質的目的に反する内容の部分また戒護に支障を生ずる恐れのある部分は消去すべきである」とされている。この通達は、証拠保全に制限を加え、秘密交通権を侵害するものであり、違法であり廃止されねばならない。

日弁連は、2011（平成23）年1月20日、「面会室内における写真撮影（録画を含む）及び録音についての意見書」において、「弁護士が弁護人、弁護人となろうとする者若しくは付添人として、被疑者、被告人若しくは観護措置を受けた少年と接見若しくは面会を行う際に、面会室内において写真撮影（録画を含む）及び録音を行うことは憲法・刑事訴訟法上保障された弁護活動の一環であって、接見・秘密交通権で保障されており、制限なく認められるものであり、刑事施設、留置施設若しくは鑑別所が、制限することや検査することは認められない。よって、刑事施設、留置施設若しくは鑑別所における、上記行為の制限及び検査を撤廃し、また上記行為を禁止する旨の掲示物を直ちに撤去することを求める。」との意見を公表している。

ところが、近時、拘置所側は、弁護人が接見する際

の写真撮影や録音を認めない態度を示し、拘置所によっては、携帯電話等を預けない限り接見を認めない措置をとるところも現れており、これに対して、国家賠償請求訴訟が提起されたものがある。

このうち、東京拘置所面会室で、弁護人が被告人と面会中に、鑑定請求に関する証拠とするために被告人をデジタルカメラで撮影したため、拘置所職員が画像の消去及び接見中は撮影をしないように求めたが、弁護人が拒否したために接見が打ち切られた事案について、東京地方裁判所の2014（平成26）年11月7日判決は、「本件撮影行為のように、専ら証拠保全として行われた写真撮影行為は、『接見』に含まれると解することはできない」との極めて不当な判断をしていたものの、撮影行為を理由に接見を一時停止又は終了させることは違法であるとして、国に対して10万円の支払を命じたが、被告国が控訴して、東京高等裁判所の2015（平成27）年7月9日判決は、「被告人が弁護人等により写真撮影やビデオ撮影されたり、弁護人が面会時の様子や結果を音声や画像等に記録することは（接見には）本来的には含まれない」などと判示して、原告側の請求を全て棄却する不当な判決をした（東京弁護士会会長の2015〔平成27〕年7月15日付「接見室での写真撮影に関する東京高裁判決に対する会長談話」）。

しかしながら、最高裁判所も、2016（平成28）年6月22日に上告を棄却する決定をした。これについても、東弁は、即日「極めて不当な決定」との会長談話を発表している。

これ以外にも、小倉拘置支所において、弁護人が面会室内で撮影した写真の消去を拘置所職員から強要されたとして国家賠償請求訴訟が提起されたが、福岡地裁小倉支部は2015（平成27）年2月26日に弁護人敗訴の判決を出し、控訴審の福岡高裁も2017（平成29）年10月13日、弁護人の控訴を棄却し一審の判断を支持し、最高裁も2018（平成30）年9月18日、上告を棄却する決定をした。

また、佐賀少年刑務所において、弁護人が面会室内で撮影した写真の消去を拘置所職員から強要されたとして提起した国家賠償請求訴訟についても、一審の佐賀地裁は請求を棄却し、控訴審の福岡高裁も2017（平成29）年7月20日、控訴を棄却して一審の判断を支持するに至っている（上告審が係属中）。

日弁連は、2011（平成23）年1月20日の前記意見書と同趣旨の「面会室内における写真撮影（録画を含む）及び録音についての申入書」をとりまとめて、2013（平成25）年9月2日に法務大臣に対して申入れを行い、翌3日には警察庁長官及び国家公務委員長に対して申入れを行っている。

また、近時では、接見時における録音機器やスマートフォン等の電子機器の使用を理由とする接見の制限や中断が報告されている。また、携帯電話機の所持を利用とする接見の拒否、被疑者から弁護人への信書発信の拒否、同信書宅下げの拒否など、収容施設による接見への不当な干渉が後を絶たない。

近時、接見室内において、弁護人が持参したパソコンを利用して検察官請求のDVDの音声を再生していたところ、拘置所職員が再生の一時中断を求めた事案について、「電磁的記録を上記電子機器により再生しながらの打合せは、秘密交通権として保障される行為に含まれるものと解される。」とした上で、接見交通権の侵害を認めた裁判例がある（広島高判平成31年3月28日ジュリスト1544号172頁）。

ノートに関するものであるが、弁護士が外国籍の被疑者に差入れたノートの中身を警察官が確認し、一部破棄を容疑者に指示した事案について、接見交通権等の侵害を理由に損害賠償を請求した事件について、2020年（令和2）年9月29日、名古屋地方裁判所は、「効率的な接見を阻害した」として判決で20万円の支払を命じた事例があり、注目される。

こうした事例の根底には、収容施設側が、接見室内における接見の様子や、弁護人と被疑者被告人との信書の内容を把握しているという問題がある。

収容施設側は、接見状況や信書の内容把握、接見拒否、中断等を正当化する根拠として、庁舎管理権、庁舎内の規律秩序のみだれ、逃亡や罪証隠滅のおそれを持ち出す。

しかし、これらの根拠は、いずれも抽象的で被疑者被告人の権利を擁護する弁護活動を制約できる根拠とはなり得ない。

外部への情報流出等の懸念は専門家である弁護人の職業倫理の問題として解決されるべきであり、国家機関による事前介入が許容される根拠にはなり得ない

日弁連及び弁護士会は、今後も、この問題に真剣に取り組み、弁護人が防禦活動の一環として行う写真撮影や録音等が刑事施設の妨害を受けることがないよう

に、法務省や刑事施設と協議を行う必要がある。そして、会員に対して、適切な情報を提供し、会員の弁護活動が萎縮することがないように支援することが求められている。

接見交通権を確立し、実効性あるものにするために、日弁連及び弁護士会は、従来からの取組みをさらに強化していくとともに、弁護人は接見交通権を確立するための活動を展開する必要がある。

6　新型コロナウィルスと接見交通へのＩＴ技術の活用

2020年（令和2年）、新型コロナウィルス感染が世界中で拡大し、我が国でも対応を迫られることになり、多くの裁判期日が取消される事態となった。

被疑者被告人との面会にもその影響は及んだ。

弁護人の接見においては、収容施設側から、接見前の検温、手指の消毒、マスクの着用を求められるようになっている。

一般面会については、緊急事態宣言中は原則として認めないという運用もみられた（情状証人予定者等、面会の必要性が高いと認められるケースについては、面会は実施されたようである。）。刑事訴訟法上は、裁判所によって、逃亡し又は罪証隠滅と疑うに足りる相当な理由の有無を考慮して接見禁止決定がされることとなっていることを考えれば、そのような接見禁止決定がない場合には自由な面会が認められるべきであり、原則禁止とした収容施設側の対応には問題がある。

もとより、新型コロナウィルス感染拡大の防止はきわめて重要な課題である。

しかし、ここで浮き彫りになったのは、感染拡大防止の方策として、「接見や面会の制限」しか考えなかった収容施設側の硬直的な考えである。

接見交通権の重要性、一般面会の重要性からすれば、単に制限するだけではなく、直接の面会に代わる電話やオンライン通信の利用による面会の実施を真剣に考える必要がある。

IT技術の活用を提案すると、必ず出てくる施設側の弁解が「戒護上の支障」「罪証隠滅のおそれ」「逃亡のおそれ」である。

しかし、こうして「できない理由」を全面に押し出し何もしてこなかったツケが今回ってきているのである。

「できない理由」を探すのではなく、「できる方法」を考え、弁護士・収容施設がそれぞれ知恵を絞るべきではないだろうか。

新型コロナウィルス感染拡大の中、オンライン通信の利用が飛躍的に増大したが、司法の分野ではその導入はきわめて限定的で、多方面で批判されている。

日弁連及び弁護士会としても、刑事司法の分野でもIT技術の活用を推進するべく取り組む必要がある。

7　弁護人立会権の保障に向けて

接見交通権は、被疑者が弁護人から十分な助言を受け、黙秘権をはじめとする防御権を適切に行使するために必要不可欠な権利である。

これまでの活動や国賠訴訟を通して、接見交通権に対する違法不当な干渉は大きく減少していったと評価できる。

しかし、上記の1999（平成11）年3月24日の安藤・斎藤事件大法廷判決は、刑訴法39条3項違憲論を退けたにとどまらず、同項本文にいう「捜査のため必要があるとき」に関し、「捜査機関が現に被疑者を取調べ中である場合や実況見分、検証等に立ち会わせている場合、また、間近い時に右取調べ等をする確実な予定があって、弁護人等の申出に沿った接見等を認めたのでは、右取調べ等が予定どおり開始できなくなるおそれがある場合」がこれに該当しうるとした。

これは、弁護人が被疑者への助言のために接見を求めても、現在行われている取調べを中断させられない余地（捜査機関が取調べを続行させ供述調書を作成させる余地）を認める点で、接見交通権の重要性を十分に理解したものとは言い難い。

上記4の最高検による依命通知により、接見要求があった場合には、それなりの配慮がされることが多いようである。

しかし、接見交通権は、被疑者被告人が弁護人から適切な助言を受け防御権を適切に行使するための重要な権利である。

このことから、弁護人が取調べ中に接見を要求した場合には、取調べは直ちに中断され、接見の機会が与えられることが、「捜査機関の配慮」ではなく、接見交通権の内容として認められなければならないだろう。

さらにいえば、接見室における助言のみならず、弁護人が取調べに立ち会い、被疑者が取調べ中にも援助

を受けられることこそが、真の防御権の保障である。

特に、取調べの録音・録画が広く実施されるようになった今日、被疑者が、取調べにおいて、どのように臨み、何を話し、何を話さないかの判断は、より重要になっている。その判断を適切に行うために、弁護人が取調べに立会い適切な助言を行う必要性はより高まっている。

接見交通権は、刑事手続全体の中における被疑者被告人の防御権を保障するための重要な権利である。

接見交通権の確立は、被疑者被告人の防御権のより広い保障につながっていくのである。

そのために、我々は日々の現場で捜査機関による不当な干渉に対し毅然と対峙していかなければならないし、日弁連及び弁護士会は、今後も、この問題に取り組み続ける必要がある。

第7　国選弁護制度の課題

1　当番弁護士活動の成果としての被疑者国選弁護制度

被疑者国選弁護制度は、戦後の新刑事訴訟法制定の過程において、すでに実現すべき課題として捉えられていた。その後、現行憲法の解釈論としても位置づけられ、日弁連をはじめ多くの先人が長年にわたってその導入を強く訴えてきた。これを実現することは、我々法曹に課せられた責務であるとの認識が拡がり、弁護士会は、1992（平成4）年、当番弁護士制度を全国で展開し、以後実績を積み重ね、制度を定着・発展させてきた。

この当番弁護士制度には、国民世論の大きな支援が寄せられ、それが原動力となって、刑訴法が改正された。2006（平成18）年10月、いわゆる法定合議事件に見合う事件につき被疑者国選弁護制度が導入されるに至った。そして、その対象事件の範囲は、2009（平成21）年5月21日以降、いわゆる必要的弁護事件に拡大され、2018（平成30）6月1日以降は、勾留が発せられた事件全件に拡大された。

我々はこのことを、当番弁護士活動を含むこれまでの運動の輝かしい成果として率直に評価すべきである。そして、我々は、そのことに自信と誇りを持ちながら、ここに留まることなく、被疑者の人権擁護の拡充のため、被疑者弁護制度を共に担い、そして制度拡充を実現していく責務がある。

2　日本司法支援センターの業務と弁護士会の役割

前記の刑訴法改正と併せて、総合法律支援法が成立し、日本司法支援センター（法テラス）が2006（平成18）年4月に設立され、その業務が同年10月から開始された。

同法は、国選弁護関係では、「迅速かつ確実に国選弁護人の選任が行われる態勢の確保」（同法5条）を図ることを目的としている。そのために、法テラスは、以下の業務を行う。

①弁護士と、国選弁護人契約を締結し、国選弁護人の候補者を確保する。

②裁判所等からの求めに応じて、国選弁護人契約弁護士の中から、国選弁護人の候補を指名し、裁判所等に通知する。

③法律事務取扱規程を定めて、国選弁護人の業務の基準を定め、それに違反した場合の措置を行う。

④国選弁護人の報酬の算定と支払いを行う。

このような法テラスの業務に関し、弁護士会は、「連携の確保及び強化」（同法7条）をなすとともに、法テラスに対し支援（同法10条）をなすべきものと位置付けられている。

弁護士会は、それ以上に、これら法テラスの業務によって、国選弁護活動の自主性、独立性が侵されることがないように積極的に法テラスの運用を注視し、場合によっては運用に関与していく必要がある。

かような観点から、例えば東京では、国選事件の配点に関し、東京三弁護士会は、法テラス東京地方事務所及び東京地裁・高裁・最高裁等との間で、国選弁護人の指名基準等につき精力的な協議を行い、以下の合意に達した。

①一般国選弁護人契約の締結については、弁護士会がその推薦する会員についての申込のとりまとめを行い、東京地方事務所は弁護士会の意見を尊重する。

②国選弁護人候補者の指名・通知用名簿については、東京三弁護士会が作成し、東京地方事務所はこれを尊重して指名・通知をする。

③指名・通知用名簿での指名が困難ないわゆる特別案件事件等については、東京地方事務所が別途東京三弁護士会に対し推薦を求めて対処する。

この合意に基づき、現にそのように運用されており、今後ともこのような方式を維持していかねばならない。

3　国選弁護人報酬の算定基準について

国選弁護人報酬の算定基準については、報酬制度の改革等によって充実した弁護活動の提供が確保される仕組みを創るという視点が重要である。

弁護活動に対する介入は、直接的な介入のみならず、報酬決定を通じての介入もあり得る。そして、かつての国選弁護報酬は、低額であるのみならず、定額であった。いかに熱心な活動が行われても、また、いかに手抜きであろうとも報酬に反映することは少なかった。それが実際には手抜き方向でのコントロールが働いていたことをリアルに認識する必要がある。適正な報酬が支払われることなくしては、弁護活動の自主性・独立性は損なわれ、充実した弁護活動の提供が確保されないのである。

日弁連は、労力に応じた報酬、明確な算定基準、報酬の増額を目標に取り組み、裁判員裁判の弁護報酬の創設も含めて、2018（平成30）年までに複数回の改訂を実現してきた。しかし、国選弁護報酬の額が一般事件の基礎報酬を中心に「低額」であることは、根本的には克服できていない。

国選弁護報酬が、法律事務所の経営維持の観点から適正と言える金額に増額すること（つまり、ボランティア活動ではなく、業務と評価できるまで高めること。）が、優れた国選弁護人候補者を継続して確保するための前提であることを忘れてはならない。

会員各自に対しては、問題事例を数多く報告することにより、改善への後押しをお願いしたい。

4　当番弁護士制度・被疑者弁護援助制度の存続と次の展開

(1) 当番弁護士制度の存続

改正刑訴法31条の2は、全ての被告人・被疑者を対象に、弁護士会に対する私選弁護人の「選任申出」制度を創設した。さらに、同法36条の3及び37条の3は、資力が基準額以上の国選弁護対象事件の被疑者及び任意的弁護事件の被告人は、予め「選任申出」を行っておくことを、国選弁護人選任請求を行うための要件としている。

これを踏まえ、当番弁護士制度は、改正刑訴法の「弁護士会に対する弁護人選任申出」に対応する役割をも担う制度として位置付け直され、存続させることとされた。

(2) 刑事被疑者弁護援助制度の存続

2018（平成30）年6月1日に被疑者国選の対象事件が勾留状が発付された全件とされたことの反射的効果として、刑事被疑者弁護援助制度（以下「被疑者援助制度」という。）の必要性は相対的に小さくなったということができる。しかし、被疑者国選制度は、逮捕段階には使えないという限界があり、その不十分な部分を補っていく必要がある。つまりは、身体拘束を受けた全ての被疑者に対して国選弁護制度が認められるまで、被疑者援助制度はその役割を終えることはない。

そのため、財団法人法律扶助協会によって運用されてきた被疑者援助制度については、法律扶助協会解散後も、日弁連の財源負担により法テラスへの一括委託方式で存続させることとなり、その状況は、被疑者国選の対象事件が勾留状の発付された全件とされた後も変わっていない。

(3) 当番弁護士、被疑者弁護援助制度の財源

法テラス発足以前は、当番弁護士等緊急財政基金（以下「当番基金」という。）、法律扶助協会の自主財産及び贖罪寄付等が財源となっていた。当番基金の財源となる日弁連の特別会費については、2009（平成21）年5月、被疑者国選の第2段階がスタートすることで、当番基金の目的の大きな部分が達成されたと評価可能なこと、被疑者国選の拡大の裏面として被疑者援助事件が減少すると想定されることから、当番基金は、廃止された。その代わり、以後は、少年保護事件付添援助制度の利用が拡大すると想定されていたことから、新たに、少年保護事件に対する予算措置を主軸にした「少年・刑事特別基金」が創設された。当番基金のノウハウを受け継ぎ、少年保護事件付添援助制度を中心に、当番弁護士制度、被疑者弁護援助制度の財源として、支えていくことになった。

必要的弁護事件への被疑者国選の拡大に伴い、裏返

しとして、被疑者援助制度の利用件数は減少すると予測されていたが、現実には、減少幅が小さい。利用件数は、実質増となっている。この事実は、被疑者段階での弁護人の必要性が認識され、浸透していることを意味するものと評価できる。

(4) 第3段階そして第4段階の国選弁護制度へ

我々は、被疑者国選の実現を、弁護士及び弁護士会の努力の成果と評価するとともに、増大した毎年8万件の被疑者国選事件、さらには第3段階として身体拘束事件全件年間11万件への拡大を担い、その先に第4段階として、逮捕段階からの国費による弁護制度の確立を目指す段階にある。日弁連の国選弁護本部・国選弁護シンポジウム実行委員会では、施行に備えた全国の単位会における個々の扱いをいかに平準化するかという検討作業が始まっている。第4段階の制度設計については、2012（平成24）年12月岡山で開催された第12回国選弁護シンポジウムにおいて、第11回よりも踏み込んだ検討結果が報告された。さらにはこれを受け、2013（平成25）年9月には、日弁連国選弁護本部において、「逮捕段階の公的弁護制度（当番弁護士型）試案」を取りまとめた。同試案においては、被疑者からの要請を受けた弁護士が、24時間以内に接見に向かうこととし、当該接見にかかる費用に対して国費を投入するというものである。

5　今後の課題

(1) 国選報酬の適正化

国選弁護活動を行うにあたって、法テラスが業務内容の質を評価して報酬算定をしてはならないという観点から、国選報酬は形式的な基準で定められ、上限も決まっている。しかも、1件当たりの金額は低い。このようなことから、基準は、精力的な弁護活動を行えば行うほど、報酬に見合わない活動となるという結果を招来している。

しかも、弁護士が大幅に増加するに伴い、過度に営利目的を持って国選弁護を受任する弁護士も増加している。このような弁護士は通常では担いきれないと考えられる件数を受任し、不十分な弁護活動を行い、結果として弁護士、国選弁護制度への信頼を失わしめている現象も起きている。

このような報酬の在り方による弊害を解消すべく、基礎報酬の増額や算定基準の見直しなど、多角的な観点から改善をしていかなければならない。

(2) 対応態勢について

2009（平成21）年から開始された第2段階では、被疑者国選弁護事件数は年間8万件前後で推移している。これに不足なく対応し、第3段階への拡大で年間11万件の被疑者国選弁護事件数へ対応していくには、日弁連規模で考えたときには弁護士偏在の解消が望まれる。国選弁護を担う弁護士数の確保のためには、国選弁護報酬基準の抜本的改革、契約弁護士（ジュディケア弁護士）の裾野拡大、スタッフ弁護士の確保、等が求められる。

(3) 国選弁護人割当制度の改革

東京三会独自の課題としては、東京三弁護士会が作成した国選弁護人名簿により、法テラス東京地方事務所がなす指名打診の方式をどうするのかという課題がある。

これらの指名方法が、どのように運用されるのか、迅速な指名通知に支障はないか、事件ごとに適切な弁護士を指名できているか、その他、弁護活動の自主性、独立性に対する問題はないか等について、弁護士会は継続的に検証を続けていかなければならない。

また、裁判員裁判が始まって、裁判員裁判用の名簿の充実を図るため、東京弁護士会では、2011（平成23）年より裁判員裁判を担当する国選弁護人の指名方法も改訂された。また、控訴審・上告審で弁護の充実を図るため、一審が裁判員事件であったものについては、裁判員裁判を担当する弁護人用の名簿から選出する等の工夫が行われている。さらなる指名方法の改善が求められるところである。

(4) 継続受任問題

東京高裁では、一審からの継続受任を原則として認めない方針に転換した部もあり、被疑者段階からの蓄積を活かして充実した弁護をしようとする努力を無にするような扱いは、継続受任を制度化した立法の経緯にも反するものである。

(5) 触法障がい者への対応

大阪で始まったいわゆる触法障がい者対応弁護人名簿を参考に、東京三会でも障がい者が被疑者となった事件について対応することができる専用の名簿を作成し、2014（平成26）年4月からその運用が開始されている。いわゆる触法障がい者問題は、逮捕･勾留段階、公判段階だけの問題ではない。専門的な福祉機関との

連携を図りつつ、障がいを有する人の人権を適切に擁護する体制をとらなければならない。特に、その障がいや再犯率に目を奪われて、障がい者に対する予防拘禁的な取扱いになることが決してないよう自覚をもって取り組みを深めていく必要がある。

(6) 国選弁護における専門家助力を得るための資金援助制度

前項で述べた触法障がい者の刑事事件を十分に対応するために、社会福祉士との連携などが適切に模索されなければならない。また、責任能力や法医学上の問題が生起した際には、医師や学者からの支援が必要となる。

しかしながら、専門家としての関与を求める以上、これらの活動に対しても、正当な報酬が支払われなければならない。しかしながら、従来はそれに関する資金的手当は何らなされていなかった。

東京三弁護士会では、より実質的な弁護活動に資する観点から、会としてこれらの事件の一部ではあるが、このような専門家からの援助を得るための資金を援助する制度を立ち上げた。

その範囲は限られているものの、これによって、よりいっそう充実した活動を行うことが期待されている一方、本来は国選弁護に関する費用である以上、国費によって支弁されるべきものである。今後も、より充実した弁護活動に資するための費用を得ることができるよう、活動を継続していかねばならない。

(7) 逮捕段階の国選弁護制度創設へ

今回の改正においても、逮捕段階における国選弁護制度の創設は見送られた。身体拘束を受けた全ての人に弁護人を付するという目標を目指し、今後も継続的に運動を展開していかなければならない。

制度として検討した場合の課題は、①法制化によって全国的に統一的な扱いが可能か、②逮捕段階における国選選任権限をどの機関が行うべきか、③勾留前に選任するだけの必要性があるのか、という点であろう。①について、当番弁護士派遣について全国の単位会において独自の方式を採っているが、ある程度の統一化を検討しなければならない。各会において地域的特性等に根ざした運用が行われてきたという経緯に鑑みても容易なことではないが、現在、日弁連の国選弁護本部において作業が継続されている。②については弁護士会プロパーの問題ではないため、裁判所や検察庁と具体的な方策に向けた協議を行う必要があろう。③については、まず当番弁護士として派遣された会員各自が速やかな接見を行い、その必要性を明らかにする努力が必須である。

国選弁護制度拡大によってこれまでの弁護士会の取り組みが一定の形を見たことについては、すでに述べたように評価されるべきである。しかし、我々はこの段階にとどまらず、さらに被疑者・被告人の権利が十分に護られるよう、努力を継続していかなければならない。

第8　未決拘禁制度の抜本的改革

1　拘禁二法案反対運動の経緯とその後の状況

日弁連は監獄法改正問題に早くから取り組み、1982（昭和57）年4月、国会に提出された刑事施設法案、留置施設法案（いわゆる拘禁二法案）に対して、冤罪の温床である代用監獄を恒久化させ、「管理運営上の支障」を理由に弁護人との接見交通を制限し、規律秩序と保安の強化を進めるものであるとして、「拘禁二法案対策本部」を設置して全会的な反対運動を展開し、三度にわたって同法案が廃案となる事態をもたらした。

その後、2001（平成13）年から2002（平成14）年にかけて、名古屋刑務所で、刑務官らが受刑者を制圧し、革手錠を使用して保護房に収容したところ、受刑者が死傷した事件が3件発生していたことが発覚した。この刑務官の受刑者に対する暴行致死事件発覚を契機として、法務省は、2003（平成15）年4月、行刑改革会議を設置し、同年12月には、受刑者処遇に関する改革案が同会議の意見書に取りまとめられた。

2　被拘禁者処遇法の成立・施行と今後の課題

これを受けて、政府は、受刑者処遇のみならず、未決、代用監獄をも含めた法案を、次期通常国会に提出するとの意向を示し、日弁連の申し入れにより、日弁

連、法務省、警察庁の三者による協議会が設置され、協議が行われた。

その結果、受刑者処遇と代用監獄制度のあり方を含む未決拘禁者等に関する部分を分離して、先に受刑者処遇に関する法改正を行うことで日弁連、法務省、警察庁の三者が合意し、2005（平成17）年5月18日、監獄法の一部を改正する「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」（受刑者処遇法）が成立し、2006（平成18）年5月24日から施行されている。

これにより、受刑者の処遇について、監獄法制定以来100年ぶりに一定の改善が図られることになった。

受刑者処遇法が成立した後、日弁連の要求を受けて、法務省と警察庁は、2005（平成17）年12月6日から2006（平成18）年2月2日まで、「未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議」を設置して議論を行い、同有識者会議では、「未決拘禁者の処遇等に関する提言」がまとめられた。

それを踏まえて、2006（平成18）年3月、国会に「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律案」が上程され（受刑者処遇法の改正という形式を取っている）、同年6月22日、同法案が成立し（以下「被拘禁者処遇法」という。）、未決拘禁者及び死刑確定者の処遇等について、監獄法制定以来100年ぶりに一定の改善が図られることになった。

被拘禁者処遇法は、2007（平成19）年6月1日に「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」として施行された。

同法は、留置施設視察委員会の設置を定め、拘置所における弁護人の夜間・休日接見への道も開き、死刑確定者の処遇について「心情の安定」を理由とする外部交通の相手方の制限を取り払うなど一定の改善が図られた。

しかしながら、同法は、いわゆる「代用監獄」問題の解決を先送りする内容となっている。

具体的には、「都道府県警察に、留置施設を設置する。」（同法14条1項）として警察留置施設の設置根拠を規定するとともに、被逮捕者及び被勾留者を「刑事施設に収容することに代えて、留置施設に留置することができる」（同法15条1項）と規定して、「代用監獄」である留置施設への代替収容を認めており、「代用監獄」制度の現状を追認する内容となっている。

3　被拘禁者処遇法の課題

現在においても、捜査機関の管理下で被疑者の身体拘束を行う「代用監獄」が取調べに利用され、自白の強要がなされて、冤罪や人権侵害が繰り返し惹起されている。2007（平成19）年に明らかとなった富山氷見事件においても、冤罪であるにもかかわらず、「代用監獄」における取調べで虚偽自白がなされ、その自白に基づいて実刑判決を受けて服役までするに至っている。

「代用監獄」制度は、捜査と拘禁の分離を求める国際人権基準に違反し、国内外から厳しい批判に晒されてきており、廃止されるべきものである。

国連の拷問禁止委員会は、2007（平成19）年5月18日、日本政府報告書に対する最終見解の中で、「当委員会は、代用監獄制度の広範かつ組織的な利用について深刻に懸念する。逮捕された者が裁判所の前に出頭した以後も、起訴に至るまで長期間拘束されるため、拘禁及び取調べに関する不十分な手続保障と相俟って、彼らの権利侵害の可能性が高まり、無罪推定の原則、黙秘権、被疑者の防御権などの事実上の無視につながりうることになっている」と指摘し、「代用監獄」を中心とする我が国の未決拘禁制度を厳しく批判した。

国連の国際人権（自由権）規約委員会は、2008（平成20）年10月31日、国連の市民的及び政治的権利に関する国際規約の実施状況に関する第5回日本政府報告書に対する総括所見を発表したが、その中で、代用監獄制度の廃止を勧告するだけでなく、刑事施設視察委員会、留置施設視察委員会及び刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会の制度について独立性と権限を強化すること、死刑確定者を例外なく独居拘禁とする体制を緩和すること、保護房拘禁の最長時間を制限し事前の医師の診察を必要とすること、分類上の判断に基づいて審査の申請のできない独居拘禁を継続しないように勧告している。

未決被拘禁者処遇法の成立にあたって、衆議院及び参議院の両院の法務委員会の附帯決議は、代用監獄に収容する例を漸減することの「実現に向けて、関係当局は更なる努力を怠らないこと」とされたが、これを文言だけに終わらせないようにしなければならない。

4　未決拘禁制度の抜本的改革に向けて

被拘禁者処遇法附則41条は、「政府は、施行日から5

年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」との見直し規定を定めている。

日弁連は、2006（平成18）年5月26日に開催された第57回定時総会において、「引き続き未決拘禁制度の抜本的改革と代用監獄の廃止を求め、刑事司法の総合的改革に取り組む決議」を行い、「代用監獄」制度の廃止とともに、未決拘禁制度の抜本的改革を含む刑事司法手続の総合的改革に取り組む決意を表明している。

また、日弁連は、2009（平成21）年11月6日、第52回人権擁護大会において、「取調べの可視化を求める宣言―刑事訴訟法施行60年と裁判員制度の実施をふまえて」を採択し、代用監獄制度の廃止等とともに取調べの可視化を求める宣言を採択している。

さらに、日弁連は、2010（平成22）年11月17日、「刑事被収容者処遇法『5年後見直し』に向けての改革提言」をまとめ、その中で、被拘禁者処遇法に対する具体的な改正提言をまとめている。

ところが、法務省は、5年後見直しに当たって、何らの法改正を提案せず、一部の法務省令改正を行うだけにとどめた。しかも、改正された法務省令の中には、受刑者に外部通勤作業を行わせる場合又は外出・外泊を許す場合に、受刑者に位置把握装置（GPS機能付きの携帯電話と手首か足首に巻く小型装置）を装着等することを条件とする内容も含まれている（2011〔平成23〕年5月24日付東京弁護士会「外出する受刑者に位置把握装置の装着等を義務付ける刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則改正に反対する会長声明」）。

日弁連は、2012（平成24）年6月14日付「新たな刑事司法構築のための意見書（1）」において、刑事訴訟法の総則において、無罪推定原則及び身体不拘束原則を明文で規定すべきであることを求めるとともに、同年9月13日付「新たな刑事司法構築のための意見書（3）」では、勾留に代替する手段として、住居等制限命令制度を創設するなど勾留及び保釈制度の改善を提案している（詳細は第4部5「人質司法の打破と冤罪防止」を参照）。

日弁連は、法務省において2013（平成25）年7月25日から開催されている「矯正医療の在り方に関する有識者検討会」に対する意見として、同年8月22日、「刑事施設医療の抜本的改革のための提言」をした。同有識者検討会は、2014（平成26）年1月21日、「矯正医療の在り方に関する報告書」をまとめ、法務省は、その提言を受けて、2015（平成27）年3月、通常国会に「矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律案」を提出し、同年8月27日に成立した。同法は、矯正医官について、その能力の維持向上の機会を付与すること等により、その人材を継続的かつ安定的に供給するために、兼業の許可等に関する国家公務員法の特例を設ける等の措置を定めるものである。

日弁連及び弁護士会は、今後も、法務省や警察庁に働きかけ、未決拘禁制度の抜本的改革と「代用監獄」の廃止を目指して、国民をも巻き込んだ強力な運動を組織し展開していくべきである。

第9　共謀罪の創設とその問題点

1　共謀罪の提案に至る経緯と組織犯罪処罰法改正案の成立

政府は、2000（平成12）年12月、国連越境組織犯罪防止条約（United Nations Convention against Transnational Organized Crime）に署名している。同条約は、越境的な組織犯罪が近年急速に複雑化・深刻化してきたことを背景として、これに効果的に対処するためには、各国が自国の刑事司法制度を整備し、強化するのみならず、国際社会全体が協力して取り組むことが不可欠であるとの認識を踏まえて、越境的な組織犯罪を防止し、これと戦うための協力を促進する国際的な法的枠組みを規定している。2003（平成15）年5月には、国会において同条約を批准することが承認されている。

政府は、2003年以降、共謀罪の創設を含む組織犯罪処罰法の改正案を国会に3度上程したが、いずれも市民からの反対や野党の抵抗にあって廃案になっており、長らく国会に上程されなかった。

ところが、政府は、共謀罪の創設を含む組織犯罪処罰法の改正案を、2017（平成29）年3月21日に閣議決

定して、国会に上程した。その後、衆議院法務委員会での審議を経て衆議院で可決し、その後、参議院に送られて参議院法務委員会で審議されたが、同年6月15日、参議院本会議において、参議院法務委員会での採決を省略して「中間報告」を行った後、与党と維新の党の多数により可決・成立した。同年6月21日に公布され、同年7月11日に施行された。

2　共謀罪の問題点

政府が提案していた共謀罪の構成要件は、「組織的な犯罪集団」の関与を求めておらず、単に「団体」と規定するだけであるために、共謀罪が適用される団体が極めて曖昧である上に、共謀しただけで直ちに犯罪が成立するとされていることから、その構成要件は広汎かつ不明確であり、刑法の人権保障機能の観点から到底容認することはできない。

近代刑法においては、法益侵害の結果を発生させた既遂犯を処罰するのが原則であり、実行に着手したが結果が発生しなかった未遂犯は例外的に処罰され、法益が重大な場合にさらに例外的に予備罪が処罰されることになっている。

ところが、政府が提案した組織犯罪処罰法改正案は、同条約が「重大犯罪」として長期4年以上の全ての犯罪と定義し、共謀罪を全ての「重大犯罪」について立法化することを締約国に義務化していることを受けて、かつての法案では長期4年以上の全ての犯罪（当時で619、現在では676の犯罪）について、277の罪を対象犯罪として別表で規定し、それぞれについて共謀罪を新設する立法事実を検討することなく、一律かつ自動的に共謀罪を新設するものである。我が国は、他の国と比べると、同じ罪種でも、殺人について謀殺・故殺のように構成要件と刑罰が別々に規定されておらず、また、窃盗や詐欺などでも手口によって構成要件と刑罰が別々に規定されていない。そのため、極めて広い法定刑を定めているために、例えば窃盗（法定刑は10年以下の懲役）も「重大犯罪」として共謀罪が新設されることになってしまうという我が国独自の法制のために共謀罪を新設する対象犯罪が極めて多くなっている。

そのため、現行法上、予備罪・準備罪は約50、共謀罪・陰謀罪は26あるが、これと比較して、それ以前に成立する共謀罪が277も新設される結果、現行法の体系を崩すことになってしまう。

今回の法案では、①対象となる団体を組織的犯罪集団に限定し、②行為を「共謀」から「計画」に改め、③計画だけでは処罰されず、資金又は物品の手配や関係場所の下見などの準備行為が行われて初めて処罰できることとされ、政府はかつての法案とは異なっていることを強調するとともに、2020（令和2）年の東京オリンピックのためのテロ対策であることを前面に掲げた（法案に使われていない「テロ等準備罪」と呼称した）。

しかしながら、国会審議において、①については、継続的な結合体全体の活動実態等から見て社会通念に従って客観的に決めるとされており、対外的に環境保護や人権保護を標榜している団体であってもそれが隠れ蓑であるとか名目に過ぎず、実態として構成員の結合関係の基礎が一定の重大な犯罪を実行することにある場合には「組織的犯罪集団」に当たりうると説明されており、そうだとすると、普通の市民運動団体、労働組合、会社組織でも、「組織的犯罪集団」に当たりうることとなるから何の限定にもならない。②についても、ほぼ同様の概念であり、「計画」と言い換えたら厳格に解釈されることにはならない。③については、「準備行為」は予備行為における客観的な危険性がなくても良いと解されることから、例えば、ATMでお金を下ろす行為のような日常的な行為でも良いということになるし、第1次的には警察などの捜査機関の判断によることになるから、計画をした者の日常的な行為を捉えて、準備行為が恣意的に認定されるおそれを否定することができないなどの問題がある。

国会審議においては、これらの懸念や疑問を払拭することなく、採決が強行されてしまっている。

3　法案をめぐるこれまでの日弁連及び弁護士会の活動と今後求められる活動

日弁連は、かねてから共謀罪法案に反対しており、かつての政府案に対して、2度反対の意見書を公表していた（2006〔平成18〕年9月14日「共謀罪新設に関する意見書」、2012〔平成24〕年4月12日「共謀罪の創設に反対する意見書」）。

日弁連は、2014（平成26）年3月に、共謀罪法案対策本部を設置し、全国の弁護士会で反対の会長声明を出したり、会内学習会や市民集会などの実施を進めて

きたりした（日弁連は2018（平成30）年6月に秘密保護法・共謀罪法対策本部に改組して活動を続けている）。

法案提出を前に、日弁連は、2017（平成29）年2月17日「いわゆる共謀罪法案の国会上程に反対する意見書」を公表している。

法案が国会に上程された後も、同年5月23日「いわゆる共謀罪の創設を含む組織的犯罪処罰法改正案の衆議院での採決に対する会長声明」、同年6月15日「いわゆる共謀罪の創設を含む改正組織的犯罪処罰法の成立に関する会長声明」をそれぞれ発出している。また、東弁を含む全ての弁護士会において、反対の会長声明等をあげている。

しかしながら、残念ながら、通常国会において改正組織犯罪処罰法は成立し、同年7月11日に施行されている。

施行後3年半以上が経過し、改正法のうち新設された証人買収罪が適用された事例はあるが、共謀罪が適用された事例はいまだ存しない。しかしながら、今後も、同法が恣意的に運用されて、市民が不当にプライバシー等を侵害されることがないように注視して、日弁連や全国の弁護士会は、市民と協力して、成立した同法の廃止に向けた取組みを行う必要がある。

第10　検察審査会への取組み

1　検察審査会法の改正とその施行

司法制度改革審議会意見書（2001〔平成13〕年6月12日）は「刑事司法制度の改革」の一つとして、「公訴権の在り方に民意をより直裁に反映させていくことも重要である。」として「検察審査会の組織、権限、手続の在り方や起訴、訴訟追行の主体等について十分な検討を行った上で、検察審査会の一定の議決に対して法的拘束力を付与する制度を導入すべきである。」との提言を行っていた。

これを受けて、司法制度改革推進本部の裁判員制度・刑事検討会において検討がなされ、検察審査会法の改正案が2004（平成16）年3月に第159回国会に提出され、同年5月21日に参議院で可決されて成立し、同月28日に公布され、それから5年以内に施行されることになった。改正検察審査会法は、裁判員の関与する刑事裁判に関する法律と同じく、2009（平成21）年5月21日から施行されている。

なお、検察審査会法は、2007（平成19）年5月17日、検察審査員及び補充員の選定手続等の整備や不利益取扱いの禁止規定の新設等の改正案が成立し、この改正案は同年5月30日に公布とともに施行されている。

2　改正検察審査会法の概要

弁護士との関係で重要な改正は、次の3点である。

(1) 検察審査会の議決に基づき公訴が提起される制度及び指定弁護士制度の新設

公訴権行使により直截な民意を反映させ、公訴権行使をより一層適正なものとし、ひいては司法に対する国民の理解と信頼を深める趣旨で導入された制度である。

検察審査会が、第一段階の審査において起訴議決をしたのに対し、検察官が、当該事件について、再度不起訴処分をしたとき又は一定の期間（原則として3か月）内に公訴を提起しなかったときは、当該検察審査会は第二段階の審査を開始しなければならず、その審査において、改めて起訴を相当と認めるときは、8人以上の多数により、起訴をすべき旨の議決（起訴議決）をする。起訴議決があると、裁判所は検察官の職務を行う弁護士を指定し（これを「指定弁護士」という。）、この指定弁護士が、起訴議決に基づいて公訴を提起し、その維持に当たることになる。

公務員の職権濫用等の罪について告訴又は告発した者が、検察官による不起訴等の処分に不服がある場合に、裁判所に審判に付することを請求することができ、裁判所が審判に付する旨の決定をした場合は、対象たる公務員につき公訴が提起されたものとみなされ、裁判所はその事件について公訴の維持にあたる者を弁護士の中から指定して、公判維持等の検察官の職務を行わせることになっている（刑訴法266条2号、267条、268条1項）。

改正検察審査会法による起訴議決がなされる場合と付審判事件とでは、前者は犯罪の種類に限定がなく、裁判所から指定される指定弁護士が公訴の提起を行う（起訴状を作成して地方裁判所に提出する。）という点が異なっている。

(2) 検察審査会が法的な助言を得るための審査補助員制度の新設

検察審査会の権限が強化されることに伴い、検察審査会の審査が一層充実し、適正なものとなるよう、検察審査会が法的な助言を得るために審査補助員を弁護士の中から委嘱することができる制度が新設された。

検察審査会は、審査を行うに当たり、法律に関する専門的な知見を補う必要がある場合には、弁護士の中から事件ごとに1人、審査補助員を委嘱することができる（任意的委嘱）。但し、起訴議決を行う第2段階の審査には、審査補助員は必ず委嘱しなければならないことになっている（必要的委嘱）。

審査補助員は、検察審査会長の指揮監督の下、①当該事件に関係する法令及びその解釈を説明すること、②当該事件の事実上及び法律上の問題点を整理し、並びに当該問題点に関する証拠を整理すること、③当該事件の審査に関して法的見地から必要な助言を行うという各職務を行うことになっている。

日弁連と法務省、最高裁との協議により、審査補助員の委嘱に際しては、弁護士会への推薦依頼を受けて、弁護士会が適任の弁護士を審査補助員として推薦することになっている。

(3) 検察審査会数の見直しと統廃合

改正前は、検察審査会の数は200を下ってはならず、かつ、各地方裁判所の管轄区域内に少なくとも1箇所置かなければならないとされていたが、都市部の検察審査会と地方の検察審査会とでは事件数に著しい差が生じており、一部の大都市では審査期間が長期になっていることなどの理由から、それぞれの検察審査会の取り扱う事件数が適正なものとなるよう、この規定が撤廃された。

2008（平成20）年1月21日、最高裁判所は、全国の検察審査会のうち事件受理数の少ない50会を廃止して近隣の審査会と統合する一方、多忙な大都市に計14会増設する統廃合を決定した。東京では、これまで東京地裁本庁に2会があったが、本庁に6会、支部に1会が置かれる形で大幅に増設された。

3 弁護士会に期待されている役割

これまで弁護士は、検察審査会とは全く無縁の存在であったが、改正検察審査会法においては、審査補助員及び指定弁護士という形で検察審査会の審理やその活動に大きく関わることが予定されている。

都市部で事件数も多く、7会に増設された東京地区においては、東京三会が協力して、ある程度の数の審査補助員及び指定弁護士を推薦できる名簿及び態勢が既に作られているが、今後も、新人弁護士に対する研修等を実施して、検察審査会や裁判所から推薦要請があればすぐに対応できる態勢を整備することが早急に求められている。

検察審査会への関与は、弁護士にとって全く新たな分野であるが、市民の弁護士に対する信頼を勝ち得る場として極めて重要であるから、弁護士会としては、会内での広報や研修に全力で取り組み、推薦態勢を確立していくべきである。

すなわち、検察審査会から審査補助員、裁判所から指定弁護士の推薦依頼があれば、弁護士会としては、これらの推薦依頼に速やかに応えられるように、一定の数の候補者を募って推薦名簿を作成し、審査補助員や指定弁護士のための研修を実施するなどして（日弁連は、2017〔平成29〕年1月に改訂「改正検察審査会法対応・審査補助員・指定弁護士のためのマニュアル」を作成・配布している。）、改正検察審査会法が予定し期待している適任の弁護士を養成し、推薦する態勢を早急に作ることが求められている。

東京においても、民主党の小沢一郎元幹事長の政治資金規正法違反事件、福島第一原発事故に関する業務上過失致死傷事件が、検察審査会で審査され、審査補助員として弁護士が選任され、その審理に関与している（いずれも起訴議決がなされた。）。

これまでに、全国で10件（神戸2件、沖縄2件、東京2件、徳島1件、鹿児島1件、長野1件、福岡1件）が検察審査会の起訴相当決議に基づいて、指定弁護士が選任され、強制起訴がなされている（東京の1件は2016〔平成28〕年2月に起訴され、2019年〔令和元年〕9月19日に無罪判決が言い渡され、指定弁護士は控訴した。）。

現行法上、指定弁護士の報酬は、後払いである上に、審級毎に19万円以上120万円以下とされていたが、日

弁連は、法務省に対して報酬の上限を引き上げるように働きかけていたところ、2015（平成27）年12月1日、検察官の職務を行う弁護士に給すべき手当の額を定める政令1条の改正が閣議決定され、50万円以上315万円以下（上訴審及びその後の審級については、19万円以上315万円以下）に引き上げられ、2016（平成28）年1月以降に審理が終了した事件の当該審級に関する手当について適用されることになっている。また、最高裁判所からの通知により、各裁判所が裁量により中間で支払うことも可能となっている。

また、審査補助員の選任の在り方についても透明性が要請されている。

東弁は、元々、「審査補助員候補者及び指定弁護士候補者推薦等に関する規則」（2009〔平成21〕年4月9日制定）7条3項において、「会長は、審査補助員候補者又は指定弁護士候補者の推薦依頼を受けた場合は、原則として、候補者推薦名簿の中から、適切と思われる弁護士会員を合理的な方法をもって選択して推薦するものとする。」としていたが、「合理的な方法」について特に定めがなかった。そこで新たに、「審査補助員候補者及び指定弁護士候補者推薦等の手続に関する細則」（2013〔平成25〕年8月5日制定）を設けて、同2条において、「検察審査会に対し推薦する審査補助員候補者及び裁判所に対し推薦する指定弁護士候補者（以下「候補者」という。）は、刑事弁護委員会担当副会長が刑事弁護委員会、当該事件について意見を徴することが相当と思われる委員会の委員長等の意見を聴く等して、原則として、規則7条1項に規定する名簿の中から適切と思われる本会に所属する弁護士会員（以下「弁護士会員」という。）を選考し、会長に報告する。」（同1項）、「会長は、前項の規定により報告を受けた弁護士会員について、副会長の意見を聴いた上で、候補者としての適否を検討する。」（同2項）、「会長は、前項の規定により検討した結果、適当と判断した弁護士会員に対して、被疑者、被疑事実及びその関係者との利害関係並びに面識等を照会したうえで、当該弁護士会員を候補者として推薦する。」と規定して、「合理的な方法」を明確化した。

検察審査会の推薦依頼に対して、審査補助員に適任の候補者を推薦することは弁護士会の責務というべきであり、その推薦に当たっては、外部から見た公平さが要求されているというべきであるから、今般の東京弁護士会が設けた細則はその点で評価すべきであり、今後の適切な運用が強く期待される。

このように、弁護士会においては、適任の審査補助員や指定弁護士を推薦するとともに、その選任過程について公正さを確保するような仕組みを作るとともに、今後も研修を実施して、候補者の育成に注力するとともに、審査補助員の日当が極端に安いし、指定弁護士については報酬が増額されたが、まだまだ、大事件については不十分であることから、これを物心両面から支援する態勢を作るよう努力すべきである。

4　日弁連の提言

以上の観点から、日弁連は、2016（平成28）年9月15日、「検察審査会制度の運用改善及び制度改革を求める意見書」をとりまとめ（日弁連は2019〔平成31〕年4月に「検察審査会に関する委員会」を設置した。）、国に対し、以下の運用改善及び制度改革を提言した。

【運用改善について】

⑴　被疑者が求めた場合には、必ず意見陳述ができるようにし、その方法は口頭だけでなく書面による陳述の利用ができるようにすべきである。

⑵　後記⑵の制度改革がなされるまでの間、犯罪被害者やその遺族を含む審査申立人の高騰の意見陳述を認める運用が更に拡充されるべきである。

⑶　検察審査会は、法的な知見が重要であったり、証拠評価等に困難が伴うことが見込まれるケースにおいては審査補助員を委嘱できるようにすべきである。

⑷　審査補助員の手当については、検察審査会議への出席だけでなく、それ以外の活動を含めて支払うべきである。

⑸　検察審査会議の外形的事実のうち、開催日時、審議時間及び審議対象については、議決日以降において、行政情報として積極的に国民に対して公開すべきであるとともに、それ以外の審査員の男女別、年齢構成等については、検察審査員の検察審査会議における自由闊達な議論の保障という趣旨に反しない限り、公開すべきである。

【制度改革について】

⑴　検察審査会に審査の申立てがなされたときは、被疑者に審査申立てがあったことを通知する制度を新設するとともに、被疑者に対し、口頭又は書面

による意見陳述兼や弁護人選任権を保障すべきである。

⑵ 犯罪被害者及びその遺族を含む審査申立人が口頭の意見陳述をすることを、権利として保障すべきである。

⑶ 審査補助員を複数選任できる制度とすべきである。

⑷ 審査補助員に支給される手当の基準額を増額すべきである。

⑸ 指定弁護士が、検察事務官及び司法警察職員に対する捜査の指揮を直接できるようにすべきである。

⑹ 指定弁護士の手当の上限を撤廃すべきであり、その支払方法や支払時期についても検討されるべきである。

2018（平成30）年以降、東京三会を含む全国の弁護士会において、検察審査会事務局との意見交換を実施して、審査補助員の推薦依頼が増えるように要請している。今後は、上記意見書に基づき、一刻も早く、報酬の増額を含む審査補助員や指定弁護士の待遇の改善を求める活動を行うとともに、検察審査会の運用や制度改善に関する提言を行い、弁護士が審査補助員や指定弁護士になることを躊躇することがない制度が実現にするよう努力すべきである。

第11　刑事弁護と福祉手続の連携

1　高齢者・障害者の刑事問題が取り上げられる経過

知的障害等をもった被疑者・被告人への対応が強く意識されたのは、2003（平成15）年に発刊された山本譲司元参議院議員の『獄窓記』において、刑務所内に知的障害を持った方が多くいるという衝撃的な事実が明らかにされたことが発端であった。これに対応する必要性を感じ、先駆的な取り組みを行ったのが、長崎県の社会福祉法人である南高愛隣会であった。まず、南高愛隣会は、厚生労働省の厚生労働科学研究として、2006（平成18）年から2008（平成20）年にかけて「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究」で、実態調査を行った。

この結果、2006（平成18）年度の新受刑者33,032人のうちIQ69以下の新受刑者が7,563人（22.9％）であり、IQ79以下の新受刑者が15,064人（45.6％）であることや、同年度の受刑者を対象としたサンプル調査の結果、27,024名のうち410名（1.5％）が、知的障害者又はそれを疑われる者であることが明らかとなった。

この調査で明らかになったのは、司法と福祉の狭間で福祉的支援に繋がることのないまま、刑務所生活を繰り返さざるを得なくなってしまった障害者がおり、そのような障害者にとっては刑務所が「最後のセーフティーネット」になってしまっているということであった。このことから、現実にこのような障害者を福祉的支援に繋げていく試行的な取組みが開始されることとなった。

なお、ここでいう「高齢者・障害者」とは、コミュニケーション能力に障害があることなどから社会的に生きづらさを感じている者を指す。

2　高齢者・障害者の刑事問題に取り組む理念・財政的意義

(1) 憲法上の理念

日本国憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と定め、同25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と定める。

福祉の支援がなければ生活をすることができない高齢者・障害者が、福祉支援体制の不備の故に福祉の支援が及ばないために犯罪を繰り返す状況に陥っているのであれば、それは、国家がそのような高齢者・障害者の個人の尊厳を貶めていると同じである。

(2) 財政的意義

障害者の再犯を防ぐことは、年間受刑者一人当たり300万円の費用が必要であるとされているが、障害者が社会内で生活保護を受給して生活した方が財政的には負担が軽いと言われている（慶応大学商学部中島隆信教授「刑務所の経済学」〔PHP研究所、2011（平成23）年〕）。

また、障害者も当然ながら、労働を通して、自己を実現するという勤労の権利を有している。障害者が、

かかる権利を行使することができるようになるならば、財政的にも大きな意義を有することとなる。

以上のように、罪に問われた高齢者・障害者を支援することには、財政的意義も認められるのである。

(3) 弁護士の具体的な支援の在り方について——入口支援と出口支援

ア　高齢者・障害者が支援を必要とする理由

㈠　刑事手続における支援の必要性

高齢者・障害者は、障害を有しない者に比して、刑事手続において有効に防御権を行使することができない場合が多い。例えば、

① そもそも弁護人選任権や黙秘権といった抽象的な権利の意味が理解できない、

② 捜査官に迎合しやすく、誘導により事実と異なる供述をさせられてしまう可能性が高い、供述調書を読み聞かせされてもその内容が十分に理解されていない、

③ 取調べが取調室という密室で行われることにより、これらの危険性はより一層高まる

のである。

㈡　刑務所出所後の支援の必要性

高齢者・障害者には、出所後には福祉的な支援を受けなければ個人単独で生活することが困難なものも多い。このような高齢者・障害者が単独で福祉の支援を受けるにも手続の複雑さなどから支援に繋がれない場合も多い。

イ　出口支援

南高愛隣会の取組みの中、一つの制度として結実したのが、厚生労働省の事業として行われるようになった「地域生活定着支援センター」であった。同センターは、高齢や障害等の理由で特別な支援が必要な矯正施設からの退所者に対し、出所後のサービス利用事業所の調整をはじめ、地域生活に適応させるための福祉的支援を行うものとされている。同センターは、数年をかけて47都道府県、48か所に設置をされるに至っている。

このような刑務所等の矯正施設からの出所時の支援については、「出口支援」と呼ばれるようになった。

ウ　入口支援

㈠　入口支援とは

さらに、南高愛隣会は、出口支援だけでは不十分であり、裁判段階(罪に問われ刑が確定するまでを含む)から福祉が関わっていかなければ十分な支援は困難であると考え、裁判段階での支援も模索するようになる。これが「入口支援」と呼ばれる。この入口支援については、毎年その形を少しずつ変えてはいるが、大きくは裁判段階において、福祉的支援の必要性や具体的な福祉的支援の在り方を調査、判定し、それを更生支援計画書等として証拠化し、裁判所に提出をするという枠組みである。

大阪弁護士会では、この南高愛隣会の流れとは別に2011（平成23）年度から冒頭に述べたとおり、罪に問われた知的障害者等に対応するための名簿を作成し運用を開始した。大阪弁護士会は、充実した研修を実施するとともに、社会福祉士との連携を強め、被疑者・被告人との接見同行や更生支援計画の作成等の取組みを行っている。

その後、横浜弁護士会、東京三弁護士会、千葉県弁護士会でも同様の取組みが開始され、全国各地で徐々に同様の取り組みが広がってきている。

㈡　東京における取組み

東京における独自の取組みとして、東京社会福祉士会、東京精神保健福祉士協会、東京臨床心理士会、精神科医と東京三弁護士会との団体としての連携が挙げられる。これらのメンバーによって、定期的に協議が続けられている。2015（平成27）年度から、この協議会の取り組みの一つの結果として、東京三弁護士会が、東京社会福祉士会や東京精神保健福祉士協会にソーシャルワーカーの派遣を依頼した場合、これらの団体が協会としてソーシャルワーカーを紹介・派遣してくれるという制度を試行として立ち上げた。このような試行が成功すれば、個人的な取組みが団体としての取り組みとなることによって、より幅の広い、永続的な活動として位置づけられることとなる。

東京三弁護士会は、このような活動に対して、2015（平成27）年度から独自の費用援助制度を設けるに至っているが、後述のとおりその費用の拡充は今後の課題である。

ウ　障害の特性に応じた対応を

以上のように、弁護士が、福祉と繋がる以外にも、当然ながら、障害の特性に応じて、公判において、刑事責任能力、訴訟能力を争う、自白の任意性・信用性を争う、情状鑑定を請求することが求められる。

(4) 今後の取組み

ア　弁護士会内の横断的な連携の必要

この問題は、刑事弁護、高齢者・障害者福祉等多岐にわたる問題にかかわる。そこで、弁護士会においても、刑事弁護、刑事法制、刑事拘禁等の刑事関係の委員会のみならず、高齢者・障害者関係委員会、子どもの権利に関する委員会等が横断的に連携する必要があり、弁護士会は、この問題に関して弁護士会内で横断的な連携を図る必要がある。東京弁護士会は、2013（平成25）年3月に「地域生活定着支援センターとの連携に関する協議会」を立ち上げ、この問題に取り組み始めた。その後、東京三弁護士会が一致して、この問題の取組みを行うべきであるとの流れができ、2013（平成25）年11月には、東京三弁護士会障害者等刑事問題検討協議会を立ち上げ、これらの委員会の横断的な連携を実現している。

イ　個々の弁護士の研修等を通じたこの問題の理解

具体的な事案の取組みにあたっては、当然、個々の弁護士の理解が必要不可欠である。東京三弁護士会障害者等刑事問題検討協議会では、かかる問題について、「障害者刑事弁護マニュアル」を作成し、研修会の企画を積極的に実施しており、これを継続していく必要がある。

ウ　関係各機関との連携の必要

また、問題が多岐にわたる以上、弁護士会内の取組みだけでは十分ではなく、社会全体における総合的な取組みが必要である。裁判所、検察庁、警察に障害者への配慮を求めることはもちろんのこと、社会復帰する際の受入れ体制を整えるためには、福祉事務所を含む自治体、刑務所、少年院、保護観察所、地域生活定着支援センター、社会福祉法人等々との連携も必要であり、ひいては社会全体の理解が必要不可欠である。

東京三弁護士会刑事問題検討協議会では、現在、東京社会福祉士会や東京精神保健福祉士協会との間で連携の在り方を継続的に協議し、社会福祉士の接見同行等の試みを開始しようとしているところである。また、各関係機関との継続的な協議が行える体制を築こうとしているところである。

なお、司法と福祉の連携は、必ずしも罪に問われた高齢者・障害者に限って重要というわけではない。被疑者・被告人・受刑者に障害がなくとも、困窮などの問題から更生のために福祉的支援を必要とする場合には、司法と福祉が連携していかなければならない事案もあると思われる。

エ　福祉関係者の費用の問題

以上のように、現在、司法と福祉は連携を深めようとしているが、最も大きな障壁となるのは、国選弁護活動などにおける医療・心理・福祉関係者の費用の問題である。これらの費用（例えば、更生支援計画の作成料等）に関しては、医師の作成する診断書以外は、国選弁護費用から支出されることはない。そこで、東京三弁護士会では、各弁護士会で独自にこれらの費用を援助する制度を設けている。今後、国選弁護費用に組み込まれるように働きかけを強めていく必要性がある。

第4部

民事・商事・行政事件の法制度改革の現状と課題

第1章　民事司法制度改革のあゆみ

第1　民事司法制度改革総論

1　今、なぜ民事司法改革か

(1) 司法制度改革の残された課題

2001（平成13）年6月の司法制度改革審議会意見書は、日本の国の形が、事前規制･調整型社会から事後監視・救済型社会へ変わってゆくことを想定して司法の機能と役割の強化を提唱した。国際化が飛躍的に進み司法の役割も強調された。そのためには司法の容量を拡大し、「法の支配」を隅々まで浸透させて司法が国民にとって利用しやすく、頼りがいのあるものにすることとした。

同年12月司法制度改革推進本部が設置され、24本の司法改革関連の法整備がなされたが、その中でも法科大学院により法曹の質を維持して数を増やしたこと、法テラスを創設して司法を利用者の身近にしたこと、裁判員制度により国民の司法参加を可能にしたこと、という大きな改革が実現した。

しかし、民事・家事・行政の裁判分野をはじめ裁判所の司法基盤や法律扶助改革を初めとするアクセス費用などの司法分野では改革は部分的であり、手つかずの積み残し課題が多く残されたままになっている。

(2) 民事裁判制度の利用しやすさと利用満足度

司法制度改革審議会はその意見書において各種提言を行うにあたって、2000（平成12）年、民事訴訟制度研究会（代表菅原郁夫早稲田大学教授）を通じ、民事司法の利用者調査を実施した。その後も、利用者にそれらがどう評価されたかを検証し、継続して制度改革に反映させる目的で3回（2006〔平成18〕年、2011〔平成23〕年、2016〔平成28〕年）利用者調査が実施された。

そこでは、民事司法の「①利用しやすさ」と「②満足度」についての利用者の意識調査を行っているこれをみると①は司法制度改革前より司法制度改革推進本部による改革諸立法制定直後やや上昇したものの、2011（平成23）年には下がり、また少し上昇し、②は改革諸立法制定直後やや上昇したものの一度下がり直近ではやや上昇している（これは法人利用者の数値に改善があったことが要因とされている）。

利用者の意識は訴訟結果に左右されることはあるとしても2割強程度しか民事司法を評価しておらず、司法改革開始前に言われた利用者の司法アクセスについて「2割司法」の実態は利用しやすさや満足度といった内容面でもそう改善されていないことが見て取れる。

(3) 民事裁判件数は、国際比較でも極端に少ない

わが国の民事裁判の件数は各国と比較しても少なく、人口比でアメリカの8分の1、イギリス・フランスの4分の1、ドイツ・韓国の3分の1程度といわれる。訴訟件数と相関関係にあるのがリーガルコスト（弁護士や裁判所等に支払う法的費用）である。アメリカではGDPの1.4％がリーガルコストといわれる。これを日本で見ると、日本の実質GDPは2015（平成27）年の数値で比較すると532兆5,290億円なのでその1.4％は7.4兆円となる。弁護士の2010（平成22）年度調査の収入平均値（3,304万円）に弁護士数（30,525人）をかけると1兆0,085億円（GDP比0.19 ％）であり、アメリカの8分の1強の数値になる。イギリスの2012（平成24）年の弁護士収入が250ポンド（約4兆円）であり、日本は約4分の1である。このようにわが国のリーガルコストの規模も海外に比べて極めて少ないのが実情である。

私達は日本の訴訟社会化を目指すものではないが、訴訟件数が外国に比べて極端に少ないだけでなく、国民のリーガルコストもやはり諸外国との比較でも極端に少ないという事実は、我が国の訴訟制度に紛争解決機能上の欠陥があり、利用者の利用をためらわせる原因があるのではないかと考えさせられる。

(4) 我が国の司法の現状

最近10年間日本の訴訟は、過払いを除き横ばいか、やや減少している。民事通常事件の全地裁新受件数（括弧内は過払金請求を除いた件数）は、2003（平成15）年度 が157,833件（114,417件）であったが、2017（平成29）年度146,678件（103,269件）となっていて、過払金等金銭事件を含めやや減少している。ところで、本人訴訟についてみると、弁護士が大幅に増加したが実質的紛争のある本人訴訟の実数に変化がない。具体

的には2005（平成17）年から弁護士人口は一貫して増加し2011（平成23）年までに43.9％増加したにも拘わらず、双方弁護士が付いている事件はその期間に9.9％しか増えておらず、本人訴訟の件数は横ばいである（司法研修所『本人訴訟に関する実証的研究』〔法曹会、2013（平成25）年〕5頁参照）。

弁護士選任率についてみると、地裁通常民事訴訟事件の弁護士選任率は2001（平成13）年度78.9％であったが、2011（平成23）年度は77.4％とむしろ減少している。

司法予算（裁判所予算）も0.3～0.4％と低額のままであり、また、裁判官の数も増えていない。2014（平成26）年度の裁判所予算は3,110億円であり、国家予算に占める割合は0.324％に過ぎない。法テラス予算が裁判所予算から法務省予算に移行したとはいえ国家予算に占める裁判所予算の割合は年々減少傾向にある。

また裁判を起こす側の弁護士の数はここ10年で約13,000人と大幅に増えたにもかかわらずそれを受ける立場の裁判官の数は600人弱しか増えておらず早急に是正しなければならない状況もある。

(5) 訴訟件数が増加しない原因

訴訟件数が増えないのは、文化的原因（日本人の訴訟嫌い）ではなく、制度的原因にある（現在の通説的見解）。川島武宜『日本人の法意識』（岩波新書、1967〔昭和42〕年）は、わが国において訴訟が少ないのは日本人の訴訟嫌いという文化的な原因にあるとする。その中で「訴訟には費用と時間がかかるということは、わが国で訴訟が少ないということを説明する十分の理由とは考えられない」とし、「私には、むしろ現代の裁判制度と日本人の法意識のずれということの方が、この問題にとってはるかに重要であるように思われる」としている。

更に、「権利義務が明確・確定的でないということによって当事者の友好的な或いは協同体的な関係が成立しまた維持されている……訴訟はいわゆる黒白を明らかにすることによって、この友好的な協同体的な関係の基礎を破壊する。だから、伝統的な法意識にとっては、訴訟を起こすということは、相手方に対する公然たる挑戦であり、喧嘩を吹っかけることを意味する」として訴訟がわが国で少ない要因として日本人の伝統的な法意識を挙げている（川島・前掲書137～140頁参照）。

これに対して、ジョン・ヘイリー（加藤新太郎訳）「裁判嫌いの神話」（判例時報902号14頁、同907号13頁、1978〔昭和53〕年、1979〔昭和54〕年）では、訴訟は意識面より制度面が重要な要素とし、訴訟を提起しやすくするための条件として、①権利義務に関して十分な情報があること、②司法アクセス（裁判官や弁護士の数、管轄や訴えの利益の制限、申立手数料、訴訟費用の担保）が適正であること、③訴訟の結果として十分な権利救済があることの三要素を挙げ、日本ではこれらが不十分とする。近時の件数が増加した過払金訴訟で見れば最高裁判例で利息制限法違反の利息は元本充当後、不当利得として返還請求出来ることが新聞、TVで大々的に報道・広告され、市民に十分な情報が与えられ（①）、これを取り扱う弁護士・司法書士の広告が新聞・TVでもなされ、確実に回収出来ることから弁護士も着手金なしで事件を受任して、利用者のアクセスも容易になっている（②）、更に判決を得ればサラ金各社は任意に払い、しかも判決にならないで和解により速やかに支払う業者も多く権利救済もできている（③）。要するにジョン・ヘイリーの言うように①～③の条件がそろえば法需要は顕在化し、訴訟件数は増加する。

菅原郁夫「日本人の訴訟観　訴訟経験と訴訟観」（ジュリストNO.1297〔2005（平成17）年〕）では、訴訟利用経験者では訴訟を始めるにあたって躊躇した者より、躊躇しなかった者の方が多いことをデータで示す。また訴訟未経験者では離婚などでは多くが躊躇を感じている（82.4％）が、他人との契約問題（52.3％）、交通事故の損害賠償問題（29.4％）ではそう多くは躊躇していない。親族問題について訴訟をさけるのは日本だけではないので交通事故など訴訟を敬遠する傾向はさほど大きくないとする。日本人は川島理論とは異なりむしろ権利の実現をはかり、白黒をはっきりさせることが訴訟の内外を通じて期待されていたとし、さらに訴訟経験者、未経験者を通じて公正な解決への欲求が強く、訴訟が少ないのは文化的原因でなく制度的原因にあるとする結論を導いている。

上記の視点から、わが国の民事司法の現状を分析すれば民事司法の利用者にとってわが国の現状は解決されるべき法的需要はあるにもかかわらず、制度や裁判所基盤の壁に阻まれて顕在化せず、利用者にとって公正な解決手段が確保されていない状況があるといえる。

ここに今民事司法改革に着手すべき大きな理由が存在する。

2　日弁連での取組み

(1) 定時総会での民事司法改革推進決議と民事司法改革推進本部の設立

日弁連は2011（平成23）年5月27日の定時総会において次の3点を内容とする「民事司法改革と基盤整備の推進に関する決議」を行うと共に、同年6月、日弁連に民事司法改革推進本部（現・民事司法改革総合推進本部）を設置した。

ア　民事司法改革諸課題について

政府関係諸機関に対し、強力な改革推進の取組を求めるとともに、これらの改革実施に必要とされる司法予算の大幅な拡大を求める。

イ　諸課題の検討と提言

上記諸課題を推進するため　当連合会内に整備される新たな取組体制のもと、各弁護士会や市民団体等外部の意見を聴きながら鋭意検討を進め、それぞれの検討状況に応じて、適時に提言を行う。

ウ　弁護士の意識改革、業務態勢の改革などの取組み

あわせて、上記のような民事司法改革に対応するため弁護士自身の意識改革、業務態勢の改革に努めるほか、法曹養成や研修を含めた弁護士の能力の向上に取り組む。

(2) 民事司法改革グランドデザイン

日弁連に設置された民事司法改革推進本部は、2012（平成24）年2月、民事、家事、行政、消費者、労働、基盤整備の各分野に関わる委員会からの意見を集約してグランドデザインを策定した。その後2013（平成25）年、2018（平成30）年にその改訂版を策定している。

3　東京弁護士会での取組み

東弁は、2013（平成25）年6月の常議員会において民事司法改革実現本部を設置した。同本部は、民事司法改革の現状と諸課題を会員に周知すること、検討中や未着手の課題について意見の集約を行うこと、諸課題を継続的に検討しその取組結果及び改善策を提言し、その実現のための活動を企画・実行することを目的としている。このような民事司法改革実現を視野に入れた本部組織を立ち上げたのは東京弁護士会が最初であり、これまで東京弁護士会を中心とする東京三弁護士会の弁護士に対して実施したアンケート結果を集約し、2014（平成26）年11月末には報告書を提出したこと、後述の民事司法を利用しやすくする懇談会最終報告書に指摘された課題を抽出して、最高裁判所との民事司法改革に関する協議のテーマを検討して、同年9月から日弁連と最高裁との協議の開始の条件を整えたことなど活発な活動を行ってきた。

現在本部は、新たな政府のいわゆる骨太の方針2018での閣議決定や国際仲裁などの国際化へ対応すべく次の部会を置いて活動している。

①　基盤整備部会、②　証拠収集調査部会、③　判決・執行部会、④　民事国際化対応部会

⑤　通信秘密制度部会、⑥　損害賠償の増額検討部会、⑦　知財分野の改革検討部会

4「民事司法を利用しやすくする懇談会」の発足

(1) 設立目的とメンバー～各界からなる民間懇談会

2013（平成25）年1月24日民事司法を利用しやすくする懇談会（以下、「民事司法懇」という。）が発足した。民事司法懇研究者（憲法、民法、商法、民事訴訟法、行政法、法社会学）、経済団体、労働団体、消費者団体、及び法曹関係者等34名の委員が、「民事・家事・商事部会」、「行政部会」、「労働部会」、「消費者部会」、「基盤整備・アクセス費用部会」を構成して議論し、報告書を取りまとめる作業を行った。

なお、この民事司法懇の事務局は委託されて日弁連が担っている。

民事司法懇は、最終報告書提出後も活動を継続しており、2018（平成30）年10月16日第7回目の全体会を開催した。

(2) 最終報告書（同年10月30日）

2013（平成25）年10月30日最終報告書を発表した。最終報告では改革は待ったなしであるとし、国と民間の協同で大がかりな事業として、政府に改革の道筋をつける強力な検討組織を設置することを求めている。また、民事司法懇は、今後も委員と各出身母体が提言実現のために適宜必要な行動をとるとしている。なお、最終報告書の全文は「民事司法を利用しやすくする懇談会」のHPで公開している。

5　最高裁との民事司法に関する協議の開始

(1) 民事司法改革課題に取り組む基本方針

民事司法改革を今後どのようなプロセスで実現するかが、我々弁護士と日弁連及び各地弁護士会に課された課題である。民事司法懇の提言を受けて日弁連においては運用や従来の法改正プロセスで実現できるものについてはまず民事裁判を運営する裁判所との間で協議を先行させて実現を図るべきという執行部方針の下、2014（平成26）年3月19日開催の理事会において民事司法改革に取り組む基本方針が決議された。

それによると、①司法アクセスの拡充、②審理の充実、③判決・執行制度の実効性の確保、④行政訴訟制度の拡充、⑤基盤整備の拡充について運用、従来の法改正プロセス（法制審議会等）、政府の新検討組織の3つの方法で実現を目指すべきであるが改革課題を分類、整理し（3つの出口）、適切な方法で実現することを目指すとされた。また、新検討組織については、根拠法令、組織体制、権限、取り上げるべきテーマと順序、検討期間、事務局の派遣体制などについて、単位弁護士会及び関連委員会を含め会内議論を行い、そのうえで改めて新検討組織の設置に向けた働きかけを行うことを決定することになっている。

(2) 最高裁との協議スキーム

上記の方針が決議された後、日弁連は最高裁と、2014（平成26）年9月から協議が開始された。

協議は、日弁連副会長と最高裁事務総局の局長等で構成される「親会」のもとに4つのテーマに沿って、次の4つの部会が設置され、それぞれ活発な協議が行われた。

「基盤整備」部会、「証拠収集手段の拡充」部会、「判決・執行制度の拡充」部会、「子どもの手続代理人制度の充実」部会。

協議の結果、基盤整備部会関係では、労働審判の支部の拡充（静岡地裁浜松支部、長野地裁松本支部、広島地裁福山支部の3支部、2017〔平成29〕年4月から実施）、非常駐支部である松江地家裁出雲支部での常駐化、静岡地家裁掛川支部、神戸地家裁柏原支部など計5カ所での裁判官の填補回数の増加（2016〔平成28〕年4月から実施）に結実した。判決・執行部会関係については、2019〔令和元〕年民事執行法及び国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律の一部を改正する法律の成に至った。また、子ども手続部会関係についても、「子ども手続代理人の役割と同制度の利用が有用な事案の類型」について、合意が成立し、日弁連は各弁護士会へ、最高裁は、事務総局から各地家庭裁判所へ文書が発出された。また、証拠収集手段の拡充部会についても所要の成果を収めた。現在は、法制審議会の部会開催に向けた法曹三者の協議が続けられている。

6　民事司法制度改革に関する府省庁連絡会議の設置

(1) 経済財政運営と改革の基本方針2018での「民事司法制度改革を政府を挙げて推進する」旨の決議

いわゆる骨太の方針2018では次のとおり民事司法制度改革について閣議決定している。

> 「あわせて、司法制度改革推進法の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある司法の確保、法教育の推進などを含む民事司法制度改革を政府を挙げて推進するほか、ヘイトスピーチやインターネット上の人権侵害の解消に向けた取組、若年層 の抱える問題を中心とした人権擁護活動、人権侵害の実態を踏まえた適切な啓発活動、高齢運転者対策などの交通安全対策を進める」（同方針45頁）。

ここで注目すべきは、まず、民事司法制度改革を、司法制度改革推進法の理念に則って行うこととしたことである。同法は2001（平成13）年12月から内閣総理大臣を本部長とする司法制度改革推進本部を設置して推進計画を策定し、それに基づき法律案及び政令案の立案に当たったものであるが、3年経過して同推進本部は解散したものの、同法は存続している。次に、民事司法制度改革を政府を挙げて推進する旨特記したことである。

このような背景事情としては、日弁連が2011（平成23）年以来民事司法改革について本部組織を立ち上げ、関連委員会や各弁護士会からの委員を中心にグランドデザインの策定、シンポジウムの開催、「民事司法を利用しやすくする懇談会」の立ち上げ、同懇談会の中間報告書と最終報告書のとりまとめ等に尽力するなど、地道な活動を展開した成果ともいえる。そして、直近では次のとおり、議員連盟等の力強い活動が存在したことに拠る。

(2) 国民とともに民事司法改革を推進する議員連盟

国民とともに民事司法改革を推進する議員連盟（以下、「民司改革議連」という）は自由民主党議員により、2018（平成30）年3月19日設立総会を開催して創設された（会長河村建夫、幹事長柴山昌彦、事務局長三宅伸吾）。民司改革議連内には第1～第4勉強会が設けられた。それぞれの勉強会のテーマは下記のとおりである。

記

第1勉強会（座長：盛山正仁、副座長：藤原崇）…司法アクセスの拡充（講師：菅原郁夫早稲田大学教授、安岡崇元法テラス理事・日本経済新聞社論説委員）

第2勉強会（座長：古川俊治、副座長：井野俊郎）…権利救済の実効化（講師：三木浩一慶應義塾大学大学院法務研究科教授、潮見佳男京都大学副学長･同大学大学院法学研究科教授）

第3勉強会（座長：城内実、副座長：阿達雅志）…国際紛争における日本の司法の役割強化（講師：伊藤眞東京大学名誉教授、荒井寿光元特許庁長官・初代内閣官房知財戦略推進事務局長）

第4勉強会（座長：左藤章、副座長：小林鷹之）…国際紛争における日本の法曹の役割強化（講師：前田博西村あさひ法律事務所パートナー、橋本豪渥美坂井法律事務所･外国法共同事業パートーナー）

これら勉強会が開催された後、総会において中間報告（「グローバル時代にふさわしい民事司法基盤の確立のために」）がなされ承認された（2018〔平成30〕年5月29日）。この中間報告に基づき民司改革議連は、政府に次の要望を行っている。

「国民や企業が利用しやすく、頼りがいのある司法は品格ある国家として必須の社会インフラである。

このため、訴訟費用や民事法律扶助に関する当事者の経済的負担の軽減策を含む司法アクセスの拡充、権利侵害の公正な実態解明のための手続きの充実及び権利侵害者に利得を残さない損害賠償制度の導入、司法判断の履行確保のための制度整備など権利救済の実効化のための取組み、独占禁止法における課徴金制度と手続保障の整備、仲裁、調停の拠点整備を含む国際仲裁、調停の活性化に向けた基盤整備のための取組みの継続・強化、法教育の推進等を進める。

上記の確実な実現等のため、利用者の視点から継続的に制度評価・検証を含む民事司法改革推進の体制を内閣の下に整備することを含め、推進体制の在り方の検討を政府に強く求めるとともに、我が国法曹の国際競争力強化を含む司法分野の人的・物的基盤の強化を図る。」（同中間報告3～4頁）

(3) 公明党「民事司法改革に関するプロジェクトチーム」

公明党「民事司法改革に関するプロジェクトチーム」（以下、「民事司法改革PT」という）は2018（平成30）年4月公明党法務部会内に設置された（座長魚住裕一郎、事務局長国重徹）。その後、日弁連、法務省、最高裁とのヒヤリングを経て、同年5月28日公明党として「経済財政運営と改革の基本方針2018等に向けた提言」を策定し、次の要望を政府に対して行っている。

「(6) 民事司法基盤の拡充強化と民事司法改革の推進

総合法律支援の拡充、訴訟費用の低・定額化など経済的な司法アクセス障害の解消、裁判所の非常駐支部の解消や支部の機能拡充などの司法過疎対策を進め、国民に身近で頼りがいのある司法機能を確保するための取り組みを推進する。民事・行政訴訟分野を含む司法制度の在り方を検討し、消費者被害や人権侵害被害の適正･迅速な救済を可能にするなど国民が利用しやすい裁判制度の具体的方策を検討するため体制を整備する」（同提言31頁）

(4) 民事司法制度改革に関する府省庁連絡会議の設置

日弁連や前記民司改革議連等により民事司法改革の取組体制の設置に向けた折衝が行われた結果、2019（令和元）年3月内閣官房に民事司法制度改革に関する府省庁連絡会議が設置され、2020（令和2年）3月10日「民事司法制度改革の推進について」を公表した。

その主な内容は、次のとおりである（それぞれの具体的な内容については、連絡会議のホームページを参照されたい。）

ア　進展する国際化社会の中で民事司法制度に求められるもの

→①民事司法制度全般の国際競争力の強化、②外国人からも利用しやすい制度構築の必要性

イ　国際競争力強化という観点から必要な改革

民事裁判手続等のIT化を着実に進める。民事裁判手続等の法制面や運用面における見直し

知的財産分野の紛争解決手段の更なる充実化、国際商事紛争について国際仲裁の活性化

ウ　国際化社会において必要なその他の改革

越境消費者紛争への対応力強化

増加が見込まれる在留外国人を当事者とする国内民事紛争の対応

7　今後の課題

民事司法改革の重要課題は多岐に亘る。日弁連において検討されている諸課題の内容については、日弁連の民事司法改革グランドデザインとその添付の資料編（DVDとして全て収録されている）や前述の民事司法懇の最終報告書の全文（HPで公開中）を参照されたい。

他方で、前述のとおり民事司法制度改革に関する府省庁連絡会議は2020（令和2）年3月に報告書を取りまとめた。そこで掲げられた課題は、日弁連で検討している諸課題の一部にとどまっている。

今後は報告書が提出された後の制度改革と予算取りをどのような体制で実現してゆくのか。さらに報告書で今後の課題とされたもの（民事司法を担う人材の幅広い育成、民事訴訟における情報・証拠収集制度の充実、家事事件についての課題及び対応の方向性等）や取り上げられてない課題（司法アクセスの拡充など）をどう実現していくかポスト府省庁連絡会議の取組が重要となる。

グローバル化、デジタル化により世界的な規模で、生活・文化に大きな変化が生じようとしている。加えて新型コロナウイルス感染症により、働き方など人々の価値観・人生観も変わろうとしている。これらに伴い市民の間の紛争も複雑化・多様化するとともに、国際化の影響も免れない。民事司法制度がこれらの紛争に公正・適正、かつ迅速に対応するため弁護士・弁護士会としても、これまでの慣行・意識にとらわれない新たな改革を実現していくことが求められている。

第2　司法アクセスの拡充

1　司法アクセスの更なる拡充の必要性

司法アクセスの拡充の必要性については、2001（平成13）年の司法制度審議会意見書以来、指摘され、2004（平成16）年成立の総合法律支援法以降、総合的な司法アクセスの改善を図る体制を整えてきたが、同法に基づき日本司法支援センターが設立された以降においても、我が国における民事司法制度の利用は増加したとは言い難い状況にある。この事は、我が国の司法アクセスに対する障害が、十分に解消されていない事を意味するものと言える。

こうした状況を受けて、司法アクセスの更なる拡充の為に今後とりくむ課題として日弁連の民事司法改革のグランドデザインが掲げるものは広範にわたるが、日弁連民事司法改革総合推進本部の「民事司法改革総合推進本部の取組について」においては、「民事司法の費用の問題の改革・改善を中心に取り組む。具体的には、提訴費用の低・定額化、民事法律扶助における償還制から給付制への移行、報酬基準の適正化等に取り組む。」とされ、経済的側面からのアクセス障害の解消の必要性が指摘されている。

2　提訴費用の低・定額化

国民の裁判手続きへのアクセスを容易にし、司法を利用しやすくするためには、訴訟費用を合理化する必要があり、このうち、提訴手数料は、現在訴訟事件の経済的価値である訴訟の目的の価額に応じて所定の額を順次加算して算出する「スライド制」が取られているところ、スライド制の場合、訴額が大きければ、提訴手数料も大きくなり、裁判手続のへのアクセス障害となっていることは、かねて指摘がなされているところであるが、この点に関する改革はいっこうに進展しないまま現在に至っている。従って、手数料体系を見直し、低額化の検討が必要である。また、かねて濫訴の弊害を招くとも言われる定額制についても、イギリ

ス、アメリカ等で採用されている実態や、原子力損害賠償紛争解決センターにおける実情等も検証の上、司法アクセスを制約してまで回避すべき合理性があるのかにつき検討される必要がある。

3　民事法律扶助における償還制から給付制への移行

我が国の民事法律扶助制度は、償還制を採用しており、この制度を利用する被援助者は、訴訟費用の立替払を受けることが出来る一方において、事件終了後には立替払いを受けた金額を原則償還（＝返還）する必要がある。この制度は、民事法律扶助制度を有する諸外国の中においても極めて異例の制度で、いまや実質的には唯一日本だけが採用している制度であると言える。我が国の民事法律扶助制度がこうした償還制を採用してきたのは、国家予算による支援を受けられない時期、支援が始まって以降も予算規模が拡大しない中で、広く民事法律紛争の解決の為の支援を行うという理念のもとに採用されてきたという歴史的経緯があることも事実であるが、裁判を受ける権利の実質的な保障、法の支配の貫徹した社会実現の為の司法アクセス障害の解消の必要性という観点からすれば、援助金の償還義務の存在が司法へのアクセス障害となっていることは明らかであって、このアクセス障害の解消は急務である。また、援助金の返還の必要が無いいわゆる給付制を採用している諸外国においては、訴訟費用の負担の為に正当な権利の実現が阻まれている者を援助して権利を実現することによって、被援助者の自立を支援することが出来ることによって、そうでなければ負担する必要があったであろう公的給付の支出を削減できることが給付制採用の利点であることも指摘されている。

一方において、全額給付制を採用し、これを現行の扶助対象全てに対して適用した場合に、その予算規模は膨大なものとなることもまた明らかであり（法テラスの法律相談援助、書類作成援助、代理援助の立替金等の2017（平成29）年度実績の総額は約171億円）、法律扶助予算の世界的な削減の時代的潮流の中で、素直に国民の理解が得られるものとは言いがたいところがある。そのため、予算の効率的な配分の見地から、一部給付制（負担金制度）、対象事件の絞り込み、対象者の絞り込み（扶助要件の厳格化）等の要素を加味しながら、どのような制度設計が適正なものかを検討してゆく必要がある。

その際にあわせて検討されるべきなのが、弁護士費用保険の拡充と積極的活用である。弁護士費用保険は、高所得でも扶助対象者でもない中間所得層のアクセス障害（いわゆるUカーブ現象）の解消手段、扶助対象者であっても保険加入者は存在しうるので扶助予算の節減、仮に、扶助の対象を限定するような場合には、そこから漏れ落ちた分野の司法アクセス障害が生じないよう弁護士費用保険によるカバーが出来る様な検討が一体的なものとして行われるべきである。

ただし、その際には、弁護士費用保険を原則的なものとして法律扶助制度を補充的なものという形で位置づけるべきではないものと考える。それは弁護士費用保険に相内在する限界として保険制度適用の契機として事件発生が必要とされる為、事件発生前若しくは混沌とした段階での相談、対応には制度適用の限界があることが指摘されているところであって、弁護士費用保険へのシフトをすすめたスウェーデンにおいてはトータルのリーガルサービスが後退した旨が指摘されていることには注意が必要である。

4　民事法律扶助報酬基準の適正化

現在の総合法律支援法はその第10条2項において弁護士等は「総合法律支援の意義並びに弁護士の使命及び職務の重要性にかんがみ」「総合法律支援の実施」「のために必要な支援をするよう努めるもの」として、かつて民事協会が民事法律扶助を担っていた時代の民事法律扶助法の規定を、民事法律扶助事業の業務となった以降においてもそのまま承継しているとともに、その報酬基準についても、いくつかの改定は経たものの大筋において承継してきたままとなっている。

民事法律扶助協会時代の報酬基準は、同協会の少ない予算で広く法律扶助の恩恵を行き渡らせる為に、業務の担い手である弁護士のプロボノ精神にも大いに期待をした制度設計を行っていたものであって、その現れが現行の総合法律支援法10条2項であり、報酬基準であったものであって、民事法律扶助事業が国の業務となった現在においては、もう一度その位置づけは問い直す必要がある。

また、我が国の民事法律扶助制度が償還制を採用している関係から、援助額の決定段階において被援助者

の償還による負担を考慮する結果、事件処理の難易度が報酬に十分に反映されずに決定される傾向があることは否めないところがある。

その結果、扶助報酬は手間のわりには報酬額が低いとの声が多くあがる結果となって来ていることは事実である。こうした事態は、将来的な担い手の減少や質の低下を招くことは十分に想定されることであって、そのことは実質的な意味で、国民の司法アクセスへの障害となるものである。従って、この点の改善も給付制の導入検討と同時に早急な課題である。

もとより、給付制の問題と同様限られた扶助予算の中での実現を図る必要がある課題ではあるが、法テラス、弁護士及び裁判制度の改革等における効率化によって、省略・簡素化が可能なものも存在すると思われるので、そうしたものと一体として、業務量に応じた適正報酬額が決定されるよう検討がすすめられなければならない。

第3　民事訴訟手続の改革

1　裁判のIT化と本人サポート

(1) 裁判のIT化の検討状況と進捗

ア　意義

裁判のIT化（e裁判）は、いわゆる「3つのe」（①e-Filing（裁判書類を紙ではなく電子ファイルで提出、保管する）、②e-Court（裁判期日をテレビ会議等で行う）、③e-Case Management（裁判記録をデータベースで管理・共有する））の要素から構成され、コスト削減、場所的格差解消、裁判迅速化、手続の透明性向上、裁判情報の高度利用実現化などのメリットがあると考えられる。

イ　具体化に至った背景事情と政府の動向

政府は、2013（平成25）年6月の閣議決定（日本再興戦略　-JAPAN is BACK-）において、2020年までに世界銀行のビジネス環境ランキングで日本が先進国15位から3位以内に入る目標を掲げていたが、順位はむしろ年々低下してしまい、契約執行（裁判所手続）の分野もOECD平均を下回り、特に、事件管理と裁判の自動化の項目が低評価であった。事業者にとっての事業環境の視点から、司法（裁判所）のあり方も評価を受け、殊に民事裁判のIT化の遅れが低評価の主要因であった。

かかる事情を背景に、政府は、2017（平成29）年6月の閣議決定（未来投資戦略2017）で、利用者目線で裁判手続等のIT化を推進する方策について速やかに検討し、当年度中に結論を得るとの裁判のIT化を取扱う方針を明確にした。同年10月、内閣官房・日本経済再生本部の下に「裁判手続等のIT化検討会」（IT化検討会）が設置され、2018（平成30）年3月、「裁判手続等のIT化に向けた取りまとめ－「3つのe」の実現に向けて－」がまとめられた。

同取りまとめを踏まえ、政府は、2018（平成30）年6月の閣議決定（未来投資戦略2018）で、「司法府による自律的判断を尊重しつつ、民事訴訟に関する裁判手続等の全面IT化の実現を目指すとした。

閣議決定では、2019（令和元）年6月及び2020（令和2）年7月の各成長戦略フォローアップにおいても引き続き取りあげられている。

ところで、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）2018」（2018（平成30）年6月15日閣議決定）では「司法制度改革推進法の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある司法の確保…などを含む民事司法改革を政府を挙げて推進する」ことが盛り込まれていたところ、2019（平成31）年4月には、「関係行政機関等の連携・協力の下、民事司法制度改革に向けた喫緊の課題（裁判手続IT化…等）を整理し、その対応を検討するため、民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議…を開催する」ものとされ、裁判手続のIT化も民事司法制度改革の重要課題の1つであることが明確にされた。同連絡会議では、2020（令和2）年3月10日には取りまとめが作成された。裁判のIT化に関しては、「我が国の民事司法制度の国際競争力の強化のため、民事裁判手続等のIT化を進めることは喫緊の課題である」として、全面オンライン化、オンライン手続の利用促進策、IT化に伴う人的態勢整備、IT化に当たって必要な社会的基盤の整備等が提言されている。

2020年7月の成長戦略フォローアップは、同とりま

とめや後述の議論状況等も反映して、前年よりも更に詳細なものとなっている。具体的には、「司法府による自律的判断を尊重しつつ、以下の取組を行う」等とした。

① オンライン申立て、訴訟記録の電子化、訴状の電子送達、手数料等の電子納付、双方不出頭の非対面での期日等を実現するため、2022年中の民事訴訟法等の改正に取り組む。

② 民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議の取りまとめに基づき、ITに関する状況を踏まえ、国民の司法アクセスの確保に配慮しつつ、訴状等の書面のオンライン提出への一本化を司法府の取組を含め段階的に実現する。その過程において、弁護士・司法書士等の士業者に限りオンライン提出を義務付けることを検討する。本人訴訟に関して、日本司法支援センターによる書面の電子化等のIT支援や法的助言も含めた支援の内容を2020年度から検討する。また、日本弁護士連合会や日本司法書士会連合会等が行う取組の検討も期待する。さらに、優遇措置（書面を提出した際の電子化手数料徴収を含む）等のオンライン申立ての利用促進策を検討する。

③ 司法府には、

(a)現行民事訴訟法の下でのウェブ会議等を活用した非対面での運用について、2020年度中の全国の地裁本庁での開始、2021年度から地裁支部での順次開始、これら状況を見ながら高裁等での順次拡大の検討、

(b)2022年中の民事訴訟法等の改正を前提に、1）早ければ2022年度中に、非対面での争点整理手続の運用拡大、非対面での和解期日等の運用開始、2）早ければ2023年度からの非対面での口頭弁論期日の運用開始、

(c)現行民事訴訟法の下での準備書面等の電子提出の運用について、2021年度中に一部の庁での速やかな運用開始を目指すとともにその後に電子提出の利用の普及促進、

(d)民事訴訟法等の改正を前提としたオンライン申立ての本格実施に関しては、法制審議会の調査審議と並行してシステム開発に向けた検討や規則改正のための検討を実施した上で、IT化の全体計画の策定のための取組を進め、2025年度中に当事者等による電子提出等の本格的な利用を可能とすることを目指し、一部について先行した運用開始の検討、

(e)本人訴訟への裁判所でのIT支援の検討、利用者目線で使いやすい事件管理システムの構築、

(f)計画的かつ適正迅速な裁判を実現するための運用改善の検討等を期待し、

行政府は必要な措置を講ずる。

④ 審理期間の上限設定を含む特別な訴訟手続の創設の当否を検討する。法制審議会における民事訴訟手続のIT化の検討も踏まえつつ、2020年度中に家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等のIT化のスケジュールを検討する。

⑤ 民事判決データのオープン化・ビックデータ化に向けて、プライバシーや営業秘密への配慮やデータの構造化・標準化に向けた方策などを含めて、民事判決データの適切な利活用に向けた検討を進め、2020年度中を目途に、今後の道筋を得る。

⑥ 刑事手続において可能な分野における効率化、非対面・遠隔化等を目指すべく、2020年度中に、令状請求・発付を始めとする書類のオンライン受交付、刑事書類の電子データ化、オンラインを活用した公判など、捜査・公判のIT化方策の検討を開始する。

ウ　最高裁・法務省の対応

最高裁判所も、2017（平成29）年6月の閣議決定後は裁判のIT化の検討を具体化させだし、裁判のIT化を最高裁と日弁連との協議テーマとする「第二次最高裁協議」とも呼ぶべき協議を開始するとともに、【フェーズ1】に関しては、新規にIT機器を購入し弁護士会と協力してIT模擬裁判を実施するとともに、2020（令和2）年2月以降現行民訴法の下でのウェブ会議等のITツールを活用した争点整理手続の新しい運用を開始・順次拡大するとともに、ウェブ会議で使用するソフトウェアの利用マニュアルを作成、発表するなどしている。

また、最高裁判所は、現行民訴法132条の10に基づく準備書面等のオンライン提出の先行実施の方針を固めた。同先行実施は、2021（令和3）年度中の運用開始を目指しており、システム開発の具体的内容について日弁連と急ピッチで協議を重ねている。

法務省でも、2018（平成30）年7月、公益社団法人商事法務研究会に「民事裁判手続等IT化研究会」（IT化研究会）を発足させ、2019（令和元）年12月に報告

書（取りまとめ）を発表した。同取りまとめでは、オンライン申立ての段階的義務化、訴訟記録の電子化、本人確認方法としてIDパスワード方式の採用、オンラインシステムによる送達（システム送達）の新設、ウェブ会議等を利用した口頭弁論期日等の参加（みなし出頭）許容と証人尋問の整備拡大等の方向性が示された。

その後、2020（令和2）年2月法制審議会に民訴法改正の諮問がなされ、同年6月以降、民事訴訟法（IT化関係）部会において具体的な議論が開始されている。

エ　弁護士会の活動と対応

日弁連では、従前、弁護士業務改革委員会内のIT検討PTが裁判のIT化の調査研究を続け、弁護士業務改革シンポジウムのテーマとして取り上げていた他、2014（平成26）年の司法シンポジウムにおいても司法手続の電子化の導入を積極的に検討するべきである旨の提言をしていたが、IT化検討会が設置され検討が本格化したことを受け、民事司法改革総合推進本部内の裁判所の基盤整備部会を中心に同部会所属のIT化検討会委員の支援や検討対応をすることとし、2018（平成30）年1月、日弁連理事会において、「司法手続の電子化は、訴訟当事者や代理人の作業を効率化させ、国民の司法アクセスに資するとともに、司法コストの削減を期待できる。裁判をより充実させ、適正、迅速に行うために、電子的手段のさらなる導入とその利用の拡大に向けた取り組みを行うべきである」との民事司法改革グランドデザイン〔3訂版〕を承認した。

IT化検討会の取りまとめ発表と同日には、同取りまとめの基本的方向性に賛同しつつ、①裁判の公開、直接主義、弁論主義等の民事裁判の諸原則との整合性を図ること、②ITシステムの利用が困難な者に対する支援措置等の速やかな検討を進めること、③地域の実状を踏まえ全ての人にとって利用しやすい制度・システムを構築すること、④同制度・システム構築のために充分な予算措置を講ずるべきであることを内容とする会長談話を発表した。

また、さらに議論が本格化する情勢となったことに伴い、議論を基盤整備部会から執行部直属の組織に発展的に移行させることとし、同年8月、「民事裁判手続等のIT化に関する検討ワーキンググループ」（IT化検討WG）を設置し、IT化検討会の取りまとめに関する各委員会等及び各単位会への意見照会の集約作業、関連委員会との意見交換会開催や裁判のIT化に関するQ&A（IT化の準備状況と検討課題）の作成発表、各地で実施のIT模擬裁判の情報収集やマニュアルの作成発表、IT化研究会委員の支援や議論状況の検討分析等の対応の他、フェーズ1対応のeラーニング研修の実施準備を進めてきた。

また、IT化研究会取りまとめに関しても、2020（令和2）年6月18日、日弁連意見書（「民事裁判手続等IT化研究会報告書―民事裁判手続のIT化の実現に向けて―」に対する意見書）を作成公表した。

(2) 直面している課題

ア　フェーズ1の対応

日弁連は、フェーズ1の実施に備え、フェーズ1の内容、Microsoft Teams（フェーズ1で用いられるソフト）の導入及び操作方法、民事裁判手続の各段階に応じた利用方法などを記載した「弁護士向けフェーズ1対応マニュアル」を、また最高裁と共同で上記ソフトの操作方法を詳細に説明する「Microsoft Teams利用マニュアル」を各発表した。

東弁や法友会としては、引き続き、積極的にフェーズ1に関連する事項の広報を行うほか、上記ソフトの導入や操作方法等を修得するための研修会等を開催し、円滑なフェーズ1の実施が可能となるように取り組むべきである。

イ　民訴法改正に向けた取組み

前記のとおり、2020（令和2）年2月法制審議会への諮問が行われ、民事訴訟法（IT化関係）部会が立ち上がり、裁判のIT化に向けた法制審議会での民事訴訟法改正の関する具体的な議論が始まった。

法制審議会での議論は、事実上このIT化研究会の取りまとめを土台にして議論が進められており、前記のとおり、日弁連でも、同取りまとめに対する意見書を作成提出しているが、東弁・法友会内部でもしっかりと議論を行い、IT化推進の意義を認めつつも拙速なIT化には慎重意見を明らかにするといった姿勢望まれよう。

ウ　準備書面等のオンライン提出

前記のとおり、最高裁は、2021（令和3）年度中の運用開始を目指し、現行民訴法132条の10に基づく準備書面等のオンライン提出の先行実施の方針を固め、システム開発の具体的内容について日弁連と協議を重ねている。

事務職員アカウントの付与などのあり方、本人訴訟での利用まで段階的に拡大する運用とするか、押印の省略を可能とするか、など、実務への影響は大きいものと予想され、スピード感を重視しつつも、利用当事者である弁護士の意見を十二分に汲み取ったものとすべきである。かえって不便なものともならないよう、また、運用開始後も引き続き利便性向上・改善につなげる継続的体制を構築することが望まれる。

(3) 本人サポートについて

現時点では、オンライン申立ての義務化の程度が定まっていないため、議論が本格化していないが、仮に当事者の書面提出を一切認めない制度が実現すると、これに対応できない者の支援が必要である。

具体的には、書面の電子化やアップロード、送達文書の受送達、更にはウェブ会議への対応等が検討課題となる。裁判を受ける権利の保障は国の責務であり、日弁連が2019（令和元）年9月12日付け「民事裁判手続のIT化における本人サポートに関する基本方針」で明らかにしたように、国によるサポート体制の構築を本人支援の中核に据え、その具体的な制度設計の検討に着手すべきである。

弁護士や弁護士会による支援も検討課題ではあるが、わが国の国民性、本人訴訟の多さとその原因、弁護士会・法律事務所の設置場所、弁護士報酬の自由化、弁護士会の予算（機器、人件費等）、送達文書の対応（補充送達・送達場所等の是非、本人への告知方法と過誤リスク等）など検討すべき課題は多い。支援をなすべき主体及び支援の内容は、利用者にとっての利便性を第一に、今後慎重に検討していくべきであろう。

2 情報・証拠収集手段の拡充

2003（平成15）年の民事訴訟法の改正により、証拠収集手段の拡充が一定程度はかられ、文書提出義務の一般義務化、専門委員制度、鑑定制度の改革が進められた。しかし、相手方の手元の証拠へのアクセス手段が限られていることによって真実解明が限定的であることはいまだに課題のままあり続けている。もとより裁判は証拠に基づいて行われるものであるところ、証拠へのアクセスが制限されたままでは裁判の結果への信頼は損なわれる一方となりかねない（これは証拠偏在型の訴訟に限られない。）。現行法上も用意されている文書提出命令、調査嘱託制度、当事者照会制度の強化・拡充は必須である。また、現在の民事訴訟法は、証拠の収集手段に軸足をおいているが、当事者照会制度にみられるような情報取得のための制度や、これを早期に行う制度の必要性も存在すると考えられるところでもある。さらには、被告の所在が不明である場合の被告に関する情報については、現行法では確定したものが存在しない。この点も改革課題である。一方で、これらの情報や証拠についての秘密を保持する制度を十分ならしめることも重要である。この点、最高裁判所及び法務省と日弁連の間でもたれた民事司法の在り方に関する法曹三者連絡協議会において、議論されている。

この中で、訴えの提起前における証拠収集処分の手続きをより利用しやすく実効的なものに見直すこと（例えば、申立ての要件を緩和すること）、調査嘱託の実効性を確保するための見直し、被告の所在を調査するために必要な情報（例えば住民票の記載事項、就業場所、郵便の転送先等）を第三者（例えば市町村、日本年金機構、日本郵便株式会社等）から取得できるような制度の導入、当事者双方が、訴訟手続の早期の段階において、所持する文書等に関する情報を交換する制度（いわゆる早期開示制度）の導入、専門委員の活用のための見直し、事案解明のための当事者の協力義務に関する規定の導入、当事者照会の実効性を向上させるための見直し、自己利用文書を文書提出義務の除外事由としている規定を見直すなどしての文書提出義務の範囲を拡大する方向での見直し、文書の特定のための手続をより利用しやすく実効的なものにするための見直し、秘密保持命令の導入等を内容とする案等に対する意見交換がなされ、三者においてとりまとめに向けて議論が進んでいる。

法友会としても、情報・証拠収集手段の拡充について、活発な意見交換をし、今後予定されるであろう法改正に向けて取り組んでいくことが求められる。

第4　損害賠償制度の改革

1　司法制度改革審議会意見書

2001(平成13)年6月の司法制度改革審議会意見書(以下「意見書」という。)は、「我が国の不法行為に基づく損害賠償制度は、他人の違法な行為によって損害を受けた者がいる場合に、その被害者に生じた損害（精神的損害を含む）を金銭的に評価し、加害者にこれを賠償させることにより、被害者が被った不利益を補填して、不法行為がなかったときの状態に回復させることを目的とするものと考えられる」として、従来からの填補賠償の考え方を踏襲しつつ、「損害賠償の額の認定については、全体的に見れば低額に過ぎるとの批判があることから、必要な制度上の検討を行うとともに、過去のいわゆる相場にとらわれることなく、引き続き事案に即した認定の在り方が望まれる。」として、損害額の認定について考慮することを示唆している。

しかし、それから10年以上を経た2013（平成25）年10月30日の「民事司法を利用しやすくする懇談会」最終報告書においても、不法行為により精神的損害を受けた被害者に対する損害賠償が低額に過ぎること、加害者の手元に利益が残れば不法行為の抑止力とならないこと、などが指摘され、慰謝料額適正化のため損害賠償算定ルールの創設を提案しており、司改審意見書から10年以上を経ても、民事司法改革全般の進展が遅れるなか、不法行為による精神的損害の賠償額の分野においてもあまり進展が見られないように思える。

2　若干の高額化傾向

ただし、司改審の議論と並行して裁判官等の検討会がいくつか立ち上がったらしく、例えば2001（平成13）年5月の判例タイムス1055号4頁以下の「名誉毀損による損害額の算定について」という元高裁判事が書かれた論文では、詳細な検討の後、産業計全労動者の平均年収額約500万円を名誉毀損の損害の一般的な平均基準額とすべきであるとの提案がなされている。また、これに続く2001（平成13）年11月の判例タイムズ1070号4頁以下では司法研修所が2001（平成13）年5月17日に開催した2001（平成13）年度損害賠償実務研究会の報告が掲載されているが、ここでも損害賠償請求訴訟における損害額の算定がテーマとなり、①名誉毀損による損害賠償の損害額算定、②逸失利益の算定における男女間格差、③逸失利益の算定における中間利息控除の利率について検討がなされている（判例タイムス1070号4頁以下)。特に名誉毀損による損害賠償に関しては、現状が低額であることを前提に、適切な損害額算定の方向性が議論されている。

そしてこのころ、週刊誌などのマスコミの芸能人・政治家等に対する名誉毀損事件で高額な慰謝料が認められる例が相次ぎ、話題となった。

マスコミによる名誉毀損は、公益目的で行った報道が結果的に名誉毀損となる場合もあるが、多くは営利的な販売部数拡大のために意図的に不正確または憶測による情報や、事実であっても報道すべきでない個人情報を掲載するものであり、その故意と利益追求性から賠償額が高額化していく傾向にある。しかし、それでも数百万円から希に1000万円を超える損害額認定をした判決が出るにすぎず、この程度の金額ではマスコミの営利目的の名誉毀損報道への抑止力には足りないようにも思える。

3　懲罰的賠償制度

この点、アメリカ等では懲罰的賠償の制度がある。この懲罰的賠償制度は悪質な加害者に対する制裁の趣旨と、その金額が損害填補とは全く別の観点から定められるため、数億円、さらには数十億円の金額になることも珍しくないものであり、その金額の高さが予防的な効果を生じるものと思われる。

しかし、司改審意見書では「民事責任と刑事責任を峻別する我が国の法体系と適合しない等の指摘もある」として消極的な意見が述べられており、懲罰は刑事の分野であって填補賠償を基本とする我が国の損害賠償制度になじまないとの考え方が強いようである。

4　填補賠償の枠組みでの高額化

他方、名誉毀損損害賠償以外の精神的損害の賠償については司改審以後も名誉毀損事件ほどの高額化は見られず、民事司法を利用しやすくする懇談会の最終報告書の記載がそのまま当てはまる状況である。

しかしながら、懲罰的賠償制度以外の損害賠償は填補賠償の考え方をとるアメリカでは、精神的損害の填補賠償として、数千万円から1億円以上の損害を認定

することもあり（判例タイムズ1055号14頁以下）、填補賠償の枠組みの中で損害賠償額を引き上げることは不可能ではない。ただし、その場合には予測可能性を担保するため、一定のルールを定めて公表する必要がある。

5　民事司法への信頼と利用促進のために

このように、精神的損害に対する賠償額はマスコミによる名誉毀損などの例を除き、司改審意見書の指摘がそのまま現在も通用するような状況である。そしてそれは、加害行為を助長するとともに、被害者が民事司法を利用しようとするインセンティブ、さらには司法に対する信頼をも失いかねない恐れがある。

今後、既に提案されている平均年収を基準にする考え方や財産的損害の何倍と決める方法などを参考に、合理的な基準を検討すべきである。

但し、その際には、正当な表現の自由の萎縮効果を生じさせないよう、公益目的の言動か営利的な言動か否か、故意か過失か、当該表現によって雑誌販売などの利益が生じているかどうか、なども含めて、公平妥当な基準を定立する必要がある。

第2章　民事・商事諸制度の現状と課題

第1　家事事件（養育費）

1　はじめに

我が国においては、離婚した父母のうち非監護親から養育費の支払を受けている監護親は24.3%[*1]という状況であり、離婚した父母のうち8割近くにも及ぶ養育費の不払い状態を解消することが、待ったなしの喫緊の課題であり、養育費支払についての取決め、支払の履行等において、改善すべき点が多いのが現実である。

2020（令和2）年4月1日施行の改正民事執行法は養育費の取立て強化がなされた。財産開示手続について養育費を合意して強制執行認諾文言付きの公正証書がある場合に申立てが可能となった、財産開示手続に出頭しない場合に刑事罰を導入した、第三者からの情報取得手続として、裁判所から金融機関に相手方の口座情報を開示するよう命じる、裁判所から法務局に相手方の保有不動産の情報開示を求める、裁判所から市区町村や年金事務所に相手方の勤務先の情報開示を命じる。

2　養育費不払い解消に向けた検討会議

法務省では、2020（令和2）年6月29日に「養育費不払い解消に向けた検討会議」を立ち上げ、養育費の不払い解消に向けて、関係団体や有識者からの集中的ヒアリングや構成員での意見交換を進め、同年9月9日に「養育費の不払い解消に向けた当面の改善方策（中間とりまとめ～運用上の対応を中心として～）」を公表した。なお、同年12月には最終とりまとめが公表される予定である。

同検討会議では、「速やかに取組の改善、運用の見直しを図るべき事項」として次の点を挙げている。

①養育費取決め等の促進
法務省作成のパンフレットの活用、養育費計算ツールの提供、離婚届用紙の見直し、

②支援・相談体制の充実・強化
離婚届による支援情報の提供、多様・効果的な相談手段の実現、相談・支援機関に関する一元的情報提供、法テラスに関する施策、公証役場の利便性向上、弁護士による養育費問題相談会の開催、養育費問題に関する弁護士研修の充実、弁護士に関する情報提供の充実

③民事執行など裁判手続の改善、ADRも含む紛争解決手続の充実
養育費請求権が強化された改正民事執行法その他の特則等の周知、子の名義の預金口座への自動送金条項を設けるなど継続的支払を確実にするための合意条項の促進、裁判所ホームページによる分かりやすい申立てなどの養育費に関する手続の負担軽減

④強制徴収制度の創設をはじめとする公的な取立て支援
諸外国の先進的知見を得るため、公的機関による養育費の履行確保に関する諸外国における法制度や運用状況に関する調査研究等（例えば、フィンランドの「オーロラAI」の 取組を始めとするプッシュ型行政サービスの調査研究）を速やかに進めるべきである。

⑤自治体における先進的取組の横展開と国による支援
自治体職員向け研修の支援、自治体と連携した支援枠組みの構築

⑥養育費問題に関する周知・広報の拡充、社会啓発
広報ツールの充実、婚姻時等における情報提供・支援、国民各層に対する教育・啓発

⑦その他、併せて検討すべき課題
関係機関の連携強化を図るため、日弁連等と連携して、新たに「養育費支援連携会議」（仮称）を設置して、実務上の課題や対応を協議する枠組み（構成員として、法務省のほか、厚労省、最高裁、日弁連、法テラス、民間支援機関等が考えられる。）を立ち上げるべきである。

また、同検討会議では「予算措置を講じることで実

＊1　厚生労働省平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告。

現していくべき事項」として、「自治体と連携した支援枠組みの構築」（モデル事業の実施）、「海外法制・運用状況の調査研究」（諸外国の先進的知見を得るための調査）、「広報ツールの充実」（新規動画の作成、ホームページの見直し）、「養育費計算ツールの提供」（新規ウェブサービスの開始）、「法テラスに関する施策」（新規専用ダイヤルの設置）を挙げている。

さらに、同検討会議では、「その他（制度の見直し・制度的在り方の検討を要する事項）」として、「未成熟子に対する親の養育義務、子の扶養料請求権の明確化・明文化（取決め）」を理念として掲げ、離婚時における養育費の取決めを促進する制度（取決めの届出制度、離婚を検討している父母に対するガイダンスの制度化、合理的な取決め確保のため離婚直後の公的機関の関与等）をはじめとする方策を検討事項として挙げている。

同検討会議では、「今後、これらの方策について、法務省において、厚生労働省（厚労省）、最高裁判所（最高裁）、地方自治体等の公的機関や、法テラス、養育費相談支援センター等の関係機関、日本弁護士連合会（日弁連）、弁護士会、ひとり親支援団体等の関係団体等と十分に連携を図って、各機関・団体等の自律性を尊重しつつ必要な協力を得て、スピード感ある取組を進めていくべきである。」と提言している。

3　日弁連の動き

日弁連では、同検討会議の最終とりまとめに向けて、同年11月17日付けで「養育費の不払い解消の方策に関する意見書」を取りまとめ、同月19日付けで法務大臣宛てに提出し、次の提言をしている。

①民法において、非監護親が未成熟子の養育費支払義務を負うことを明文化すべきである。その際、扶養義務の始期及び養育費の取決めについての考慮要素を列記すべきである。

②養育費の支払に関する合意に関し、裁判所、厚生労働省等の養育費実務関係機関、当連合会及び法務省は、2019（令和元）年12月23日付けで公表された標準算定方式・算定表（令和元年版）及び当連合会が2016（平成28年）11月15日付けで公表した「養育費・婚姻費用の新算定表」を検討し、婚姻費用・養育費が自動計算されるツールのための新たな算定方式を早急に策定すべきである。

③前項の算定方式に基づき、関係機関は原則的な婚姻費用・養育費が自動計算されるツールをウェブサイトにおいて速やかに公表すべきである。当該自動計算ツールが公表されるまでは、現行の改定標準算定表の基準を自動計算されるツールをウェブサイトにおいて公表すべきである。

④当事者間における養育費の取決め合意を債務名義化するために、各弁護士会におけるADR（裁判外紛争解決機関）と管轄の家庭裁判所が連携して、簡易迅速な調停の成立ないし調停に代わる審判を活用する運用の試行を開始すべきである。

⑤弁護士・弁護士会は、❶法律相談窓口の多様化・専門相談窓口の設置等、❷弁護士による養育費問題相談会の開催、❸養育費問題に関する弁護士研修の充実、❹弁護士に関する情報提供の充実等について、各弁護士会の実情に応じて積極的に取り組む。当事者の要望が多い無償の法律相談等に関しては、国・地方自治体による応分の負担が検討されるべきである。

⑥養育費支払の履行を確保することは国の責務であることから、取り決められた養育費が突然支払われなくなった場合、子どもの生活を保障するために、国が義務者に代わって子どもを養育監護する者に緊急措置として一時的に養育費を支払う制度を設けるべきである。継続して支払われない場合の立替制度については更に検討すべきである。

⑦養育費債権の回収のためにサービサーを活用することについては慎重であるべきであり、現時点で債権管理回収業に関する特別措置法の改正による養育費債権の特定金銭債権化はすべきではない。支払義務を果たさない支払義務者に対する督促は、家庭裁判所の履行勧告等が十分に活用されるべきである。

⑧保証会社の利用については、保証会社における養育費の取扱いは始まったばかりであり、保証会社の業務内容、広告の妥当性、保証債務の履行状況等の検証も不十分であるから、現時点では保証会社の利用は推奨できない。

4　養育費の算定方法について

養育費の算定方法については、2003（平成15）年3月に東京・大阪養育費等研究会が公表した「簡易迅速な養育費等の算定を目指して－養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案－」（「判例タイムズ」1111号285頁、1114号3頁。以下「研究会提案」という。）で提案された養育費・婚姻費用に関する標準算定方式・算定表が実務上定着していた。

2019（令和元）年12月23日、司法研修所は、東京及び大阪の家庭裁判所所属（当時）の裁判官4名による「養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究」（司法研究報告書第70輯第2号）を公表し、研究会提案を改定した。

その内容は、日弁連の意見書及び提言での研究会提案に対する意見についても検討し、標準算定方式・算定表を改定したものである。

これに対し、日弁連では、2020（令和2）年11月18日付「養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究」に対する意見書を公表し、次の提言をしている。

⑴裁判所は、改定標準算定方式・算定表について、以下の点を踏まえた検証と見直しを行い、その成果を公表すべきである。

①子どものための「住居関係費」、「保健医療」及び「保険掛金」について、養育費・婚姻費用として義務者が分担する対象から除外すべきでないこと。

②職業費については、「こづかい」を除外し、計上する全ての費目について、有業人員のための支出額にとどめて算出すること。

③公租公課について、可能な場合には実額で認定すること。

④子どもの年齢区分については、3区分（5歳以下、6～14歳、15歳以上）、いずれは4区分（5歳以下、6～11歳、12～14歳、15歳以上）とすること。

⑤子どもの生活費指数について、14歳以下は62ではなく66を、15歳以上は85ではなく95　を用いること。

⑥分担後の義務者及び被扶養者の生活費（「住居関係費」、「保健医療」及び「保険掛金」を含む。）を比較し、被扶養者に対する生活保持義務が果たされているかどうかを個別に確認すべき場合があること。

⑦権利者の方が義務者よりも高収入の場合であっても、生活保持義務の理念の下、子どもが義務者と同居している場合の子どもの生活費を基準とすべきこと。

⑧個別的事情については、通常の範囲のものであっても改定標準算定表における1～2万円の幅での整理ができない場合があることを踏まえ、通常の範囲のものも含めて柔軟な調整を図るべきこと。

⑨権利者について、稼働能力がないなど最低生活費を確保できない場合は、実態に即し、権利者に養育費を分担させるべきでない場合があること。

⑩義務者の生活費が最低生活費を上回る一方、被扶養者の生活費が最低生活費に満たない場合は、実態に即し、更に義務者に負担を求め、被扶養者に最低生活費を確保することを検討できる場合があること。

⑵裁判所は、前項に基づく検証と見直しを行った後も、5年ごとを目途に同算定方式・算定表の検証と見直しを行い、その際には、法務省、厚生労働省、総務省、ひとり親家庭の当事者団体及び当連合会等から事前に意見を聴取し、参考にすべきである。

⑶国は、子どもの最善の利益のために、改定標準算定方式・算定表においてもなお権利者が全て負担するものとされている子どものための「住居関係費」について、養育費・婚姻費用に関し考慮すべき事項として法律で定めるべきである。

⑷養育費・婚姻費用の算定に携わる実務関係者は、改定標準算定方式・算定表を利用する場合には、第1項で指摘した各点について留意すべきである。また、裁判所においても、同様の留意をすることが望まれる。

第2　知的財産権にかかる紛争解決制度の改革

1　知的財産権紛争の動向

知的財産権関係民事事件の新受件数（全国地裁第一審）は、2010（平成22）年には631件であったところ、2014（平成26）年には550件、2019（令和元）年には505件と、増減がありつつもおおむね横ばい傾向といえる。同事件の平均審理期間（全国地裁第一審）は、2010（平成22）年には14.8月であったところ、2014（平成26）年には15.1月、2019（令和元）年には14.9月であり、概ね横ばい傾向である。

また、知財高裁における審決取消訴訟の新受件数は、2010（平成22）年には412件であったところ、2014（平成26）年には278件、2019（令和元）年には174件と減少傾向にある。同事件の平均審理期間は、2010（平成22）年には7.2月であったところ、2014（平成26）年には8.2月、2020（令和元）年には8.6月とやや延長傾向である。

2　近時の実体法改正の動向

(1) 特許法（2018〔平成30〕年改正、2020〔令和2〕年改正）

2018（平成30）年改正では、出願前に発明が公になった場合の新規性喪失の例外期間が6か月から1年に延長され、インカメラ手続における書類の必要性判断や専門委員の関与が可能となり、中小企業者等に対する特許料等の減免等が定められるなどした。

2020（令和2）年改正では、①損害賠償額（逸失利益・実施料相当額）算定の見直し、②査証制度（専門家による法的拘束力を有する証拠収集手続）の創設等がなされた。

(2) 商標法（2018〔平成30〕年改正、2020〔令和2〕年改正）

2018（平成30）年改正では、商標登録出願の分割の要件が強化され、親出願につき出願手数料を納付しない限り適法な分割ができないものとされた。

2020（令和2）年改正では、①公益団体等の通常使用権の許諾制限の撤廃、②国際商標登録出願に係る手続補正書の提出期間の見直し等がなされた。

(3) 不正競争防止法（2015〔平成27〕年改正、2018〔平成30〕年改正）

2015（平成27）年改正では、営業秘密の保護を拡大するため、刑事処罰の範囲の拡大と罰則の強化、損害賠償請求等における立証責任の転換や差止請求の除斥期間の延長等がなされた。

2018〔平成30〕年改正では、限定提供データの不正取得・使用等に対する差止請求等が新設され、技術的制限手段の効果を妨げる行為の助長行為の範囲が拡大され、インカメラ手続における書類の必要性判断や専門委員の関与が可能とされた。

(4) 著作権法（2018〔平成30〕年改正、2020〔令和2〕年改正ほか）

2018（平成30）年改正では、①デジタル化・ネットワーク化の進展への対応、②教育の情報化への対応、③障害者の情報アクセス機会の充実、④アーカイブの利活用促進、を目的として権利制限規定等を整備し、許諾不要となる範囲の拡大等がなされた。

また、環太平洋パートナーシップ協定の締結及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律による改正により、著作権等の保護期間が70年に延長され、著作権等侵害罪の一部が非親告罪とされるなどした。

2020（令和2）年改正では、①リーチサイト（侵害コンテンツへのリンク情報等を集約したウェブサイト）対策、②侵害コンテンツのダウンロード違法化、③写り込みに係る権利制限規定の対象範囲の拡大等がなされた。

3　紛争解決制度の充実に向けて

(1) 日弁連知的財産センター

日弁連知的財産センターは、知的財産権の確立・普及等を進め、より良い知的財産制度の発展を図るとともに、弁護士である会員が知的財産業務に関与するための施策を企画する等の活動に取り組むことを目的として設置されたものであり、知的財産権に関する制度及び政策提言等に関する活動や、知的財産権の確立・普及及び人材育成等に関する活動を行っている。

近時では、2019（平成31）年2月15日付け「『知的財産推進計画2019』の策定に向けた意見募集に対する意見書」、同月6日付け「産業構造審議会知的財産分科会特許制度小委員会報告書『実効的な権利保護に向けた知財紛争処理システムの在り方（案）』に対する意見

書」、同年1月16日付け「産業構造審議会知的財産分科会意匠制度小委員会『産業競争力の強化に資する意匠制度の見直しについて（案）』に対する意見書」等を発表するなどしているが、実務を担う弁護士の立場から、こうした積極的な意見発信を行っていくことは重要である。

また、日弁連知的財産センターでは、日弁連特別研修会や知的財産訴訟に関する講演会を毎年実施しており、知的財産業務に精通する弁護士の育成を行っているが、知的財産権にかかる紛争の解決を適切かつ迅速に行うためには、弁護士一人一人の実力を向上させることが必要不可欠であるといえ、こうした研修等を通じて絶えず研鑽を続けることができるよう態勢を整える必要がある。

(2) 日本知的財産仲裁センター

日本知的財産仲裁センターは、日弁連と日本弁理士会とが1998（平成10）年3月に「工業所有権仲裁センター」という名称で設立したADRであり、東京本部のほか、関西及び名古屋の2支部と、北海道、東北、中国、四国及び九州の5支所とがあり、全ての高裁所在地に設置されている。特許権等に関する訴え等の管轄（民事訴訟法6条）の規定により、一定の知的財産権に関する紛争については東京地裁又は大阪地裁の専属管轄となるが、同センターの支部・支所は、これらの地裁に提訴することが困難な当事者に、訴訟に代わる紛争解決手段を提供するものといえる。

同センターは、相談、調停、仲裁等の業務を行うとともに、特許発明の技術的範囲に属するかどうかや特許に無効事由があるかどうかを判断する判定サービス（センター判定）も提供している。

なお、同センターに申し立てられた調停又は仲裁事件は、2008（平成20）年以降は年間10件未満で推移しており、さらなる認知度の向上や利用促進のための方策を検討・実施する必要がある。

第3　民法改正（所有権法・担保法制）

1　土地所有権関係の改正

(1) 所有者不明土地問題への関心の高まり

2017（平成29）年成立の改正債権法、2018（平成30）年成立の改正相続法に続き、民法分野では、親子法制に関する民法の改正と、所有権及び不動産登記手続に関する改正が、現在、法務省法制審議会内において審議されている。その他に民間ベースで動産・債権担保法制に関する研究会も立ち上げられており、21世紀の日本社会のあり方を見据えた民法の改正が順次、進行中である。

このうち、民法・不動産登記法の改正は、2021（令和3）年2月には法制審議会において要綱が策定される予定であり、改正が現実化しつつある。

この改正は、我が国の社会経済構造の変容、土地神話の翳りなどの影響を受け、全国的規模で相続を契機に所有者不明土地問題が深刻化している状況に鑑み、不明土地の発生を予防するための仕組みや、不明土地の円滑、適正利用のための仕組みを整備するという観点から行われるものである。この方針に基づき法制審議会に法務大臣からの諮問がなされ（諮問第107号）、法制審議会内に民法・不動産登記法部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、審議がなされている。部会長は山野目章夫早稲田大学教授が務め、民法研究者や裁判官、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、さらに企業や労働団体出身の方らが参集し、これに法務省関係者が加わって部会が構成されている。

(2) 関連する立法の動向

この問題に関係する立法の動向は民法、不動産登記法の改正に限られない。2018（平成30）年6月1日、「所有者不明土地等対策の推認に関する基本方針」が関係閣僚会議で決定され、さらには、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が国会において可決・成立し、同月13日に公布されている（平成30年法律第49号）。

また、土地に関する施策の基本である土地基本法が、土地の適正な利用、管理の確保の観点から改正され、2020（令和2）年3月31日に公布、施行されている（令和2年法律第12号）。土地所有者の責務（同法6条）及び国に求められる施策（同法13条）が明文化されたこの改正は、今回の民法・不動産登記法の改正にも大きな影響を与えている。

(3) 法制審民法・不動産登記法部会による審議の状況

法制審部会では、2019（平成31）年3月19日の第1回会議以降、2021（令和3）年2月までに26回の会議が予定されている。2019（令和元）年12月3日の第11回会議において、「民法・不動産登記法（所有者不明土地）等の改正に関する中間試案」（以下「中間試案」という。）が取りまとめられている。その後、パブリックコメントの手続がなされ、審議は大詰めの段階にある。法制審部会における審議の概要は以下のとおりである。

①相続登記の義務化（相続人申告登記を一定期間内に行う旨の公法上の義務を相続人に負担させることや、過料の制裁を課すことの是非が検討されている。）

②相続財産の管理に関する規定の整備（共同相続における遺産分割前の財産管理制度を設けることにより、既存の管理制度と合わせた統一的な管理制度の構築が検討されている。）

③遺産分割の時期の明文化（一定期間経過後には具体的相続分の主張を制限することを通じて遺産分割がなされないままに被相続人所有の土地が放置されることを防止することが検討されている。）

④相続放棄の要件効果の見直し（現に占有している財産に限定して一定の管理義務を課すことを明文化するなどが検討されている。）

⑤土地所有権の放棄（法令に定める要件を満たす場合に審査期間の審査を経て放棄する制度を設けることが構想されている。）

⑥共有制度の改正（償金を支払って他の共有者の持分を取得できる仕組み等を制度化することが検討されている。）

⑦所有者不明土地管理制度（不在者の財産管理制度とは異なり、個別の土地に着目した新たな管理制度を設けることが構想されている。）

⑧相隣関係規定の改正（管理措置請求権の明文化等が図られている。）

⑨管理不全土地管理制度（所有権に基づく妨害排除請求権や上記⑧の管理措置請求権とは区別される新たな管理制度を構築することが検討されている。）

⑩登記手続の簡略化（一定期間経過後は単独申請を認めるという案が検討されている。）

⑪グローバル化に対応した登記手続（外国人・外国法人・在外邦人に関する手続のあり方を検討している。）

⑫人権に配慮した登記手続（配偶者の暴力、ストーカー等への対応を考慮しようというものである。）

以上のように、論点は多岐に及んでいる。ただし、今回の改正審議は物権法一般に関する改正に関わるものではないことに注意する必要がある。債権法改正作業は、債権関係分野の改正項目の検討を広く求める分野渉猟型の諮問に基づくものであったが、今回の所有者不明土地問題の改正に関する諮問第107号は、具体的な諮問事項を特定した課題応接型の諮問であるため、法制審部会での審議もその諮問の範囲内にとどまるものとなっている。

(4) 弁護士会の取組み

ア　法友会・法友全期会の取組み

法友会・法友全期会の多くの会員が、所有者不明土地関係の改正を検討する委員会である東弁法制委員会や日弁連司法制度調査会、さらには後述する日弁連のバックアップチームなどに所属し、主体的に活躍している。

イ　東京弁護士会の取組み

東弁は、中間試案取りまとめ後になされたパブリックコメント手続に呼応して、2019（令和2）2月に法務省に対し意見書を提出している。中間試案の全てに対し東弁としての忌憚のない意見を表明している。

また、会員にこの問題の概要及び改正審議の動向を周知するために、会員向けに研集会を実施している。

ウ　日弁連の取組み

日弁連では、この問題の重要性に鑑み、複数の関連委員会から広くメンバーを募り、法制審部会の審議に対するバックアップチームを組織し、部会の開催に合わせてバックアップ会議を行なっている。また、中間試案に関するパブリックコメント手続に関しても、2019（令和2）年2月に、日弁連としての意見書を法務省に対し提出している。この日弁連意見書は、各単位会及び日弁連関連委員会からの意見を集約したものであり、規模、内容共に充実したものとなっている。

(5) 積極的な取組みの必要性

今回の改正は直接には所有者不明土地関係に着目したものであるが、遺産分割に関する時期的制約を課すことや、共有制度や相隣関係の規定の内容を見直すなどが想定されており、弁護士業務にも直接に関与するものである。また、国民生活に多大な影響を与えることになるので、法制審部会での審議の結末を見届け、その後の国会審議が充実したものとなるように弁護士

会としても引き続き積極的に活動していく必要がある。

2　動産担保法制の改正

(1) 動産担保法制改正への動き

わが国においては間接金融の役割が大きく、不動産、人的保証が伝統的に重視されてきたが、不動産価格が下落し、個人保証の問題性が顕在化するなどの事態が生じ、新たな担保制度が必要とされている。さらに、UCC（米国統一商事法典）が動産・債権の担保制度を大幅に整理し、同様の制度を取り入れる国々が増えているという認識から、わが国においても動産・債権担保制度を法制化すべきという意見が高まっている。とりわけ動産担保に関しては、目的物の占有を設定者の下にとどめておく典型担保制度が欠けており、判例により形成されてきた譲渡担保や所有権留保に関する実体的なルールを明文化し、より合理的なものとすべきとの意見が有力となっているのである。

(2) 研究会での検討の状況

以上のような問題状況を踏まえて、立法準備作業として、まずは公益社団法人商事法務研究会が主催する、「動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会」（以下「研究会」とう。）が組織され、2019（平成31）年3月に第1回会議が開催された。座長は道垣内弘人専修大学教授が務め、研究者、弁護士らのほか、関係省庁として最高裁判所、法務省、経済産業省、金融庁からもメンバーが集められている。

この研究会は、2021（令和3）年2月までに26回の会議が予定されている。2020（令和2）年2月14日開催の第12回会議において、「動産・債権等を目的とする担保権についての中間的な議論の整理」が研究会資料として取りまとめられている。

あくまで立法準備のための研究会であるので、特定の方針にとらわれない広範かつ専門的な議論がなされ、上記のUCCの内容に準じた新たな動産担保制度を創設する可能性なども検討されている。ただ、議論が進むに連れて次第に立法のあり方を意識したものになっている。すなわち、2020（令和2）年8月の第16回研究会に提出された研究会資料15において、譲渡担保や所有権留保に関して、独立した新しい担保物権を創設するのではなく、担保目的で所有権が譲渡された場合や留保された場合に関する規律を設けるという方針が示され、以後、この方針に従った検討がなされている。担保権の公示手段としての登記制度のあり方や、実行方法としての動産競売利用の可否などが議論されている。

研究会では債権譲渡担保も含め引き続き検討を続け、その成果を、今後、始まることになる法制審議会における審議に繋げて行く方針である。

(3) 弁護士会の取組み

この問題は、未だ研究会における検討段階にある。しかし、今後、立法化される新しい動産担保法制は、中小企業等の資金調達のあり方や経営継続に多大な影響を与え、また、今後の弁護士業務にも密接に関係することになる。この点に鑑み、現在、弁護士会としても以下のような積極的な対応を行なっている。

まず、東弁においては、法制委員会が主体となって委員会内に部会を設置し、毎回の研究会に向けて事前検討を行い、意見形成を図り、その内容を後述の日弁連のバックップ会議に提出している。

日弁連においては、研究会に弁護士委員を推薦したうえ、その委員をバックアップする目的で、司法制度調査会内にバックアップ会議を設置し、毎回の研究会に向けて事前検討を行っている。

法友会・法友全期会としても東弁及び日弁連の上記活動を支えるために多くの会員が委員会の委員を務め、また、部会やバックアップ会議の構成員となっている。

未だ準備段階ではあるが、むしろこの段階であるからこそ有益な意見を提供しうるということもあり、弁護士会としては引き続き、この問題に精力的に取組み、意見形成に務めるべきである。

第4　成年後見制度

1　成年後見制度の概要

成年後見制度は、精神上の障害により判断能力が不十分な成年者を保護するための制度である。「高齢社会への対応及び障害者福祉の充実の観点から、判断能力の不十分な高齢者や障害者にとって利用しやすい柔軟かつ弾力的な制度を設計するという実務的要請とと

もに、自己決定権の尊重、残存能力の活用、ノーマライゼーション等の新しい理念と従来の本人の保護の理念との調和を図るという理念的要請に応える」ために、1999（平成11）年12月の民法改正によって創設され、2000（平成12）年4月から施行された（小林昭彦＝大門匡編著『新成年後見制度の解説』（きんざい、2000年）8頁）。

成年後見制度では、従来の禁治産・準禁治産に代えて、保護を必要とする者の意思能力の程度によって成年後見・保佐・補助という3類型に分け、本人の同意に基づく代理権付与により、保佐人・補助人の権限の柔軟化を指向した。成年後見・保佐・補助は、家庭裁判所が法律に基づいて成年後見人等を選任する点で「法定後見制度」と呼ばれるが、これとは別に、本人と将来後見人になる者との間での委任契約に基づいて財産管理等が行われる「任意後見制度」が任意後見契約に関する法律（平成11年法律第150号）という特別法によって新設された。任意後見は、本人の意思能力が不十分になった段階で、関係者が家庭裁判所に任意後見監督人の選任審判を申し立て、任意後見監督人が選任されると、任意後見受任者が任意後見人として後見事務を開始する。

2　成年後見制度の利用状況の現状

	総　数	成年後見	保　佐	補　助	任意後見監督人
2017（平成29）年	35,737	27,798	5,758	1,377	804
2018（平成30）年	36,549	27,989	6,297	1,499	764
2019（令和元）年	35,959	26,476	6,745	1,990	748

2017（平成29）年度から2019（令和元）年度の3年間における成年後見制度の申立件数の推移（最高裁判所事務総局家庭局「成年後見事件の概要～平成31年1月～令和元年12月」1頁）を見ると、圧倒的に成年後見の申立てが多く、任意後見監督人の選任審判の申立ては極めて少数であることがわかる。

また、2019（令和元）年度の成年後見等申立事件のうち、本人の子が22.7％と最も多く、次いで市区町村長が22.0％、本人が18.6％と続く。市区町村長が申立人となっているのは、老人福祉法32条によって65歳以上の者につき、その福祉を図るために特に必要があるときに、その申立権が認められていることによる。

同じく、2019（令和元）年度の統計では、本人の親族が成年後見人等に就任したのは、全体の21.8％にすぎず、78.2％が親族以外の第三者である。その内訳は、弁護士が27.8％、司法書士が37.3％、社会福祉士が18.4％、社会福祉協議会が4.4％となっている。

3　成年後見制度の動向

(1) 成年後見人による不祥事と対策

制度施行から数年が経つと、成年後見人等による横領等の不祥事が目立つようになった。数としては親族後見人の事件が圧倒的に多いが、被害額が多額な司法書士や弁護士等の専門職による不祥事が世間の注目を集めた。

特に下級審の裁判例で後見監督事務における裁判官の国家賠償法上の責任が肯定されると（広島地福山支判平成22年9月15日金商1392号58頁等）、不祥事に対応するため、最高裁判所・法務省・信託協会の協力によって、2012（平成24）年2月から、本人の財産の大半を信託銀行の口座に移し、後見人がまとまった金額を引き出す際には家庭裁判所の指示書を必要とする「後見制度支援信託」という新しい制度が導入された。2018（平成30）年6月から導入された、信用金庫や信用組合で開設できる「後見制度支援預金」も同様の趣旨に基づく制度といえる。

(2) 障害者権利条約の発効

2006（平成18）年12月に国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」という。）は、2007（平成19）年9月にわが国も署名すると、関係国内法令の整備を経て、2014（平成26）年2月に発効した。

もっとも、「締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める。」と定める条約第12条第2項との関係で、成年後見制度の3類型のうち、個別の必要性を考慮せず包括的に代理権や取消権を付与する後見と保佐の2類型は、障害者権利条約に抵触するから廃止し、本人の能力とその状況に応じて必要な範囲で後見人等の援助者に法定代理権や取消権を付与する一元的枠組みに改めるべきだという指摘があり（赤沼康弘「類型主義の課題とその解決策―あるべき制度設計を考える」実践成年後見68号（2017年）84頁）、法改正も含めた今後の動向が注目される。また、成年被後見人となった者が選挙権及び被選挙権を失うと定めた旧公職選挙法11条1項1号（東京地判平成25年3月14日判例時

報2178号3頁はこれを違憲無効とした。）を改めた公職選挙法の改正（平成25年法律第21号）も、このような国際的傾向の影響といえよう。

さらに、障害者権利条約の発効を受けて、成年後見人の包括的代理権による代理・代行型の意思決定が批判され、本人意思の尊重を前提とした「意思決定支援」の必要性が説かれるようになった。実際、日弁連では、2015（平成27）年に千葉で開催された第58回人権大会のシンポジウムで意思決定支援がテーマとして取り上げられており、2018（平成30）年3月には大阪の三士会により「意思決定支援を踏まえた成年後見人等の事務に関するガイドライン」が作成された。

(3) 成年後見制度の利用促進と円滑化

成年後見制度全般の利用件数は、認知症高齢者の総数に比べればまだ少ない。そこで、2016（平成28）年5月、成年後見制度の利用の促進に関する法律が施行された（平成28年法律第29号）。同法は、地域の需要に対応した成年後見制度の利用の促進、成年後見制度の利用に関する体制の整備等を掲げ、国・地方公共団体の責務、関係者・国民の努力、関係機関等の相互の連携を定めている。

これを受けて2017（平成29）年3月に閣議決定された成年後見制度利用促進基本計画では、利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり等が掲げられ、社会福祉協議会を想定した「中核機関」を設置して成年後見人候補者（親族後見人のほか、親族以外の第三者が自治体等の研修を受けて就任する市民後見人を含む。）とのマッチング機能、後見人に対する監督機能を果たさせるとともに、任意後見制度を今以上に活用すべきことが謳われた。なお、成年後見制度利用促進基本計画は、制度の利用を躊躇させる要因の1つである欠格条項の見直しを提言していたが、2019（令和元）年の会社法改正によって成年被後見人等についての取締役等の欠格条項は削除された（令和元年法律第70号）。

また、成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律（平成28年法律第27号）も同時期に制定されている。

4 弁護士会の取組みと今後の課題

(1) 東京弁護士会の取組み

東弁には、高齢者・障害者の権利に関する特別委員会が存在するが、同委員会が中心となり、成年後見制度施行に先駆けて、1999（平成11）年10月に高齢者障害者総合支援センターとして「オアシス」が活動を開始した。オアシスは、高齢者・障害者の法律相談や財産管理、自治体等への弁護士派遣を担うだけでなく、後見人等候補者の推薦も行っている。すなわち、東京家庭裁判所は、専門職を付すべき案件につき相応しい職種を判断して、弁護士会・司法書士会（公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート）・社会福祉士会（ぱあとなあ東京）に事件を配点すると、各団体が相応しい後見人等候補者を推薦するが（これを「団体推薦」という。）、オアシスは団体推薦名簿（一定の研修受講と弁護士賠償責任保険及び弁護士成年後見人信用保証制度への加入が名簿登録要件となっている。）を管理し、公平性を保ちつつも適材適所の弁護士を裁判所に推薦している。さらに、オアシスは、弁護士後見人のスキルアップを目指すべく、研修を実施するとともに、東京家庭裁判所との連絡協議会に参加することで、最新の情報を所属会員に提供している。

(2) 今後の課題と会派としての姿勢に関する提言

現在、法定後見制度をめぐっては、専門職後見人に対する報酬が高額であるとの一部親族の不満に対応するため最高裁判所が報酬基準の見直しを検討していること、団体推薦で弁護士会に配点される事件は、親族間の対立が先鋭な困難案件や虐待案件、無報酬案件等が比較的多いこと、不祥事対策として弁護士会が司法書士会のように弁護士後見人の後見事務を監督することは弁護士自治の観点から問題があること等、政策的観点から議論すべき問題が多数存在する。また、成年後見制度利用促進基本計画のもと、地域連携ネットワークが実現されれば、弁護士がその中核として活動することも求められており、その位置づけも議論の対象となるだろう。しかし、これらの問題に対する提言は、むしろ弁護士に対する事件の配点や研修等を担ってきた高齢者・障害者の権利に関する特別委員会（オアシス）がすべきものであり、法友会のような会派としては、なかなか関与することは難しい。

他方で、成年後見制度利用促進基本計画も指摘するように、任意後見制度の利用件数が伸びないこと（その原因は、任意後見人候補者が任意後見監督人による監督を嫌っているからだとの指摘もある。）、一部士業が成年後見制度の代替手段としての民事信託を誤解し

市民に損害を生じさせていること等、法定後見が利用される場面以外においても、さまざまな問題点が発生している。そこで、会派としての法友会としては、これまでオアシスがあまり関与してこなかった任意後見制度や民事信託など、法定後見制度以外の分野において、積極的に研修を実施したり、意見表明等を行ったりしてみてはどうだろうか。法友会では、任意後見契約と同時に締結されることが多い死後事務委任契約に関する書籍を出版するなど、これらの取組みは、このような活動の一環と位置づけられよう。

第5　会社法改正と企業統治の改革

1　法制審議会での審議

2015年（平成27年）5月1日施行の改正会社法の附則25条において、社外取締役の選任に関する規律について、施行後2年を経過した時点で見直し、必要に応じて、社外取締役の設置の義務づけ等の措置を行うものとされている。法制審においても、会社法研究会同様に、この点を含めて、取締役、取締役会及び株主総会に関連した企業統治に関する事項を中心に検討が進められた。2018（平成30）年2月には「会社法制（企業統治等関係）の見直しに関する中間試案」について意見募集（パブリックコメント）が実施され、日弁連・東弁等が意見書を提出した。法制審議会は、2019（平成31）年2月14日会議において要綱をまとめ、付帯決議をして、法務大臣に答申した。そして、内容を一部変更したうえで2019（令和元）年12月4日、改正会社法（以下「改正法」という。）が成立した。

改正法の主な内容は後述のとおりであり、基本的に適切なものと評価できる。これに伴い、

会社法施行規則改正案についても意見募集（パブリックコメント）が実施され、日弁連等が意見書を提出した。今後も、企業統治のあり方は、企業家だけの問題ではなく社会問題でもあるとの視点から取り組んでいく必要がある。

2　改正法の主な内容

(1) 株主総会資料の電子提供制度

招集通知の添付資料を原則としてWeb上での提供で足りるようにすることとされている。これは原則として是とすべきであり、例外として紙での交付を求められた場合の対応についてどのように規定するかが問われてきた。改正法のとおり、インターネット利用が困難な株主を保護するためには定款によっても排除できないとすることが妥当である。

(2) 株主提案権の「濫用的行使」の有無と規制の必要

株主提案権の濫用的行使に対する立法措置として、議案の数の制限と、目的等による提案の制限が提案されていた。しかし、濫用的行使といわれる事例は少なく、むしろ、現状では、企業不祥事に端を発して株主提案権が行使される場合が少なくないから、安易に株主提案権の行使を規制するべきではない。目的等による提案の制限は衆議院法務委員会における審議により削除されたが、議案の数の制限に関する改正法の内容についても、慎重に検討すべきである。

(3) 取締役の報酬等、会社補償及びD&O保険（役員賠償責任保険）・責任限定

取締役がリスクをとって、より積極的な活動をするよう適切なインセンティブを付与することを目的として、取締役の報酬をより中長期の視点から成果主義的なものとし、他方、取締役の責任が問われた場合における取締役の負担を軽減するための方策が規定されている。

前者は、具体的には、報酬等の決定方針、金銭でない報酬等に係る株主総会の決議による定め、取締役の報酬等である株式及び新株予約権に関する特則、情報開示の充実についての規律の見直しが規定されている。後者は、補償契約及び役員等のために締結される保険契約（D&O保険等）の規定を会社法に設けることとされている。

取締役が株主への配当さえ増やせば、それに応じて多額の報酬を受け取ることができ、さらに、取締役がリスクをとりやすくするために責任軽減の範囲を広げるという方向性には、社会の公器としての会社のあり方として、限界があることを認識して議論すべきであろう。

(4) 新たな社債管理制度

社債管理者を置かない社債を対象としたより簡素な

社債管理制度として、社債管理補助者を設けることが規定されている。その資格要件である「その他法務省令で定める者」として弁護士及び弁護士法人が想定されているところであり、改正後の実務についても、積極的に検討する必要がある。また、元利金の減免に関する規律や、全員の同意がある場合の社債権者集会の決議の省略についても規定されている。

(5) 社外取締役の選任の義務付等

ア　上場企業における複数の社外取締役の選任が進んでいる中で、有価証券報告書の提出を義務付けられている会社について、社外取締役の選任を会社法で義務付けることが規定されている。当初の目的は達したといえるものの、どこまでモニタリングモデルを進めるのが妥当なのかという議論にかかわってくると考えられる。

イ　社外取締役がどのような行為をした場合「会社の業務を執行」したことになるのかという問題について、「取締役が当該株式会の業務を執行することにより株主の利益を損なうおそれがあるとき」に社外取締役に委託することができるものとし、その場合には「株式会社の業務の執行」（会社法2条15号イ）に該当しないとすることが規定されている。

(6) 株式交付

株式会社が他の株式会社をその子会社とするために当該他の株式会社の株式を譲り受け、当該株式の譲渡人に対して当該株式の対価として当該株式会社の株式を交付する場合について、新たに規律することが規定されている。

(7) 代表訴訟における和解の規律

代表訴訟（責任追及等の訴え）において、株式会社として和解するための手続について規定されている。

(8) 取締役等の欠格条項の削除及びこれに伴う規律の整備

成年被後見人に関する欠格条項がノーマライゼーション等の見地から削除されることを受けて、就任の承諾、行為能力の制限による取消しの否定等について規定されている。

第6　弁護士による内部統制システム構築・CSR活動推進の支援等

1　持続可能な開発目標（SDGs）達成への取組み

2015（平成27）年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」で「持続可能な開発目標（SDGs）」が定められた。持続可能な世界を実現するための17のゴール・169のターゲットから構成され、地球上の誰一人として取り残さない（leave no one behind）ことを誓っている。この目標は、世界的に取組みが求められているものであり、企業のみならず、日本全体として積極的に取り組む必要がある。

こうした中、SDGs推進本部（内閣総理大臣を本部長、官房長官及び外務大臣を副本部長とし、全閣僚を構成員とする組織）は、2019（令和元）年12月20日、2016（平成28）年12月に策定した「SDGs実施指針」の一部を改定するとともに、「SDGsアクションプラン2020～2030年の目標達成に向けた「行動の10年」の始まり～」を策定・公表した。SDGsアクションプラン2020では、①ビジネスとイノベーション、②SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり、③SDGsの担い手としての次世代・女性のエンパワーメントの3本柱を中核とする「日本のSGDsモデル」の展開を加速化していくこととされている。

もっとも、昨今、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的大流行により、企業の企業活動への影響に加え、企業を取り巻くステークホルダーの人権にも深刻な負の影響を与えており、SDGsの達成を疑問視する見方もでてきている。

しかし、SDGsの「誰一人取り残さない」との理念は、弁護士の人権擁護及び社会正義の実現という使命に適うものであるから、新型コロナウイルス感染症の世界的大流行により深刻な影響を生じさせている状況にあるからこそ、SDGsの達成のために、日弁連、弁護士会も積極的に取り組み、また、支援すべきである。

2　内部統制システムの強化拡充

2015（平成27）年6月から「コーポレートガバナンス・コード」が東京証券取引所上場企業に適用となり、こ

れら企業では、内部統制システムを中心としたコーポレート・ガバナンス体制の構築とその実効性確保に取り組んでいる。経営の健全化や透明化に向けた取組みは大企業のみにとどまっていてはならず、中小企業も含め広く日本の企業社会全体に浸透していくことが望まれる。

なお、「コーポレートガバナンス・コード」は2018（平成30）年6月に改訂され、政策保有株式の縮減方針などの開示、CEOの選解任手続における客観性・適時性・透明性の確保などが盛り込まれた。2019（令和元）年11月29日、東京証券取引所が公表した「【参考】改訂コーポレートガバナンス・コードへの対応状況及び取締役会並びに指名委員会・報酬委員会の活動状況に係る開示の状況（2019年7月12日時点）」によれば、一部上場企業2,148社中、「コーポレートガバナンス・コード」78原則の90％以上をコンプライしている企業が1,861社に及んでおり、一部上場企業を中心に普及が進んでいるものと考えられる。

また、経済産業省は、2020（令和2）年7月31日、「コーポレートガバナンス・コード」の趣旨を踏まえつつ、社外取締役の在り方（役割と具体的な取組等）について実務的な視点から整理した「社外取締役の在り方に関する実務指針（社外取締役ガイドライン）」を公表した。

日弁連では、これまでも内部統制システムにかかわるガイドライン、ガイダンスの公表などを行っているが、この分野に対する研究を強化し、さらに弁護士がこの分野で活躍できるよう研修や広報等も強化すべきである。

日弁連は、内部統制システムを中心としたコーポレート・ガバナンスの強化拡充に関してリードし、企業コンプライアンスに貢献し、法の支配を拡げ、弁護士の業務拡大にも繋げるべきである。

3　企業の社会的責任（CSR）

CSR（Corporate Social Responsibility）とは、コンプライアンスを当然の前提とした上で、自然環境及び社会の持続可能性を確保すべく、企業が、業務として、企業の各ステークホルダー（利害関係者）の期待にどのように応えるかを自主的に考え、行動することによってこそ、信頼を勝ち得て企業価値を高め、企業の持続可能性も保たれるという考え方である。

現在、多くの企業が、CSR報告書を作成し公表している。我が国では、環境保護の取組みが先行していたが、人権、労働、消費者の権利、企業統治、公正競争などの社会的項目の重みが増している。これらの社会的項目は、我々弁護士が得意とする分野である。それと同時に、ガイドライン、指標、基準など法的拘束力のない社会規範である、いわゆる「ソフトロー」を策定し、これを活用する活動も法律家の新しい分野として期待される。以上のとおり、企業のCSR推進は、弁護士の新たな活動フィールドになるはずである。

日弁連は、CSR推進のために2008（平成20）年3月に「企業の社会的責任（CSR）ガイドライン2007年度版」（改定2009年度版）を公表した。また、この成果を運動として展開するために2009（平成21）年10月に設立された弁護士主体の日本CSR普及協会は、創立10周年を迎え、CSRの原点とこれからの展開～ソフトローの時代における企業と弁護士の連携の在り方の記念講演が行われた。

社会や環境の課題は益々複雑かつ深刻化しており、企業と弁護士との連携強化が必要である。日弁連・弁護士会は、さらに、これらの活動をバックアップし、連携を強化して、弁護士のこの分野での活動を支援していくべきである。

4　企業等不祥事と第三者委員会

企業等不祥事において、CSRの観点から、ステークホルダーに対する説明責任を果たすために、不祥事の原因究明、責任の所在及び再発防止等を目的として、独立性を有する第三者委員会の設置を求められることが多い。日弁連では、2010（平成22）年7月、「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（改訂2010〔平成22〕年12月17日）を公表している。日弁連のガイドラインについては、多くの第三者委員会による報告書で、このガイドラインに基づいて調査を行っていることが付記されるようになっているなど、社会からの関心や評価も高い。

最近の事例では、企業のみならずさまざまな組織でも、第三者委員会設置が必要と受け止められてきており、弁護士を中心とする第三者委員会が設置されることが多くなっている。大阪弁護士会では第三者委員会委員推薦制度、第一東京弁護士会では第三者委員会委員弁護士紹介制度が設けられているが、東京弁護士会

でも同様の制度の構築が望まれる。

企業等の信用を回復するとともに、再発防止策の提言等を通じた企業等の活動を適正なものとするために、今後も弁護士による第三者委員会の取り組みを活発に進めるべきである。

5　ビジネスと人権に関する指導原則

2011（平成23）年6月の国際連合の人権理事会において「ビジネスと人権に関する指導原則:国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために」（以下「指導原則」という。）が採択された。日弁連は、指導原則に基づき、2015（平成27）年1月に企業が人権を尊重する責任を果たすための「人権デュー・ディリジェンスのためのガイダンス」（手引き）を公表した。このガイダンス（手引き）により、企業及び企業への助言等を行う弁護士が、指導原則に基づき、人権リスクを評価し、負の影響を回避・軽減するための内部統制システムを構築する際の手引きとして機能することが期待される。

これらに関連して、日弁連は、日本政府に対する「ビジネスと人権に関する国別行動計画に含めるべき優先事項に関する意見書」（2017年〔平成29年〕7月20日）を公表した。その後、「国外における人権侵害の被害者を含めた、企業活動がもたらす人権侵害の被害者に対する司法的及び非司法的な救済へのアクセスの拡充」を重要な優先分野として検討すべきことを改めて強調する「ビジネスと人権に関する国別行動計画についての意見募集に対する意見書」（2019〔平成31〕年1月16日）を提出した。

これらを踏まえ、日本政府は、2019（令和元）年7月、ビジネスと人権に関する行動計画（以下「NAP」という。）の策定に向けて諮問委員会及び作業部会を設置（日弁連からも委員として1名ずつ参加）し、同年7月、「ビジネスと人権に関する我が国の行動計画（NAP）の策定に向けて」を公表した。

これに対し、日弁連は、日本政府に対し、「ビジネスと人権に関する行動計画に盛り込むべき具体的な事項・施策に関する意見書」（2019〔令和元〕年11月21日）を提出し、国の政策が指導原則の趣旨に沿った一貫性のあるものとすること、国内及び国外双方において企業活動が及ぼす人権に対する負の影響に対応する施策を盛り込むことなどを求めた。また、2020（令和2）年2月17日、外務省がNAPの原案についてのパブリックコメントを実施したことを受け、日弁連は、「『ビジネスと人権』に関する行動計画の原案に対する意見書」（2020〔令和2〕年3月17日）を提出した。なお、NAPは、2020年秋頃の公表を目指して策定作業が進められている。

なお、企業法務や人権擁護までそれぞれの専門分野で活動している弁護士・研究者・企業関係者などの法律専門家で構成されるビジネスと人権ロイヤーズネットワーク（BHR Lawyers）は、2020（令和2）年5月、「コロナ危機後のより良い社会に向けた 革新的かつ責任ある企業行動 に関する基本アクション（COVID-19&BHR 基本アクション）」を公表し、日本企業が、コロナ危機において、指導原則に準拠した責任のある企業行動をとるために実行することが期待される行動として、影響評価、安全衛生の確保、雇用の継続、サプライチェーンへの対応など10項目を提言している（https://www.bhrlawyers.org/covid-19-bhr）。

日弁連・弁護士会としても、こうした取組みの積極的な支援などを通じて、ステークホルダーの人権擁護の実現に加え、企業の中長期的な企業価値の維持・向上にも寄与していくべきである。

6　海外贈賄の防止、ESG投資

企業にとって、海外での贈賄防止は、法令遵守、CSRの点からも、不可欠な取組課題となっている。日弁連では、これら企業を支援する弁護士のために、「海外贈賄防止ガイダンス（手引）」を取りまとめている（2016〔平成28〕年7月）。

また、「ビジネスと人権に関する指導原則」「持続可能な開発目標（SDGs）」への取り組みが進む中で、環境・社会・ガバナンス（ESG）に配慮した投資が求められている。これらを受け、日弁連では、2018（平成30）年8月、「ESG（環境・社会・ガバナンス）関連リスク対応におけるガイダンス（手引）～企業・投資家・金融機関の協働・対話に向けて～」（以下「日弁連ESGガイダンス」という。）を公表している。

さらに、高橋大祐「SDGs・ESG関連ルール形成の動向と弁護士の役割－日弁連ESGガイダンスの意義と活用方法を含めて」（自由と正義2020年7月号）17頁以下において、日弁連ESGガイダンスの活用方法を紹介するとともに、SDGs・ESGが広げる弁護士の役割に

ついて、企業をサポートする弁護士及び労働者・市民をサポートする弁護士の双方の視点から詳細に論じられているため、参考にされたい。

弁護士は、日弁連ESGガイダンスを積極的に活用し、企業及び労働者・市民に対して、積極的に助言し、この問題に取り組むべきである。

第7　労働法制の改革

1　はじめに

2018（平成30）年6月29日、働き方改革関連法（正式には「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」）が可決・成立し、労働基準法をはじめとした各種法律の一部が改正された。

同法律は、安倍首相の肝いりで策定された「働き方改革実行計画」（2017〔平成29〕年3月28日付　働き方改革実行実現会議決定）を基本とし、統計データの有意性・信頼性にかかわる問題を理由として裁量労働制の対象業務の拡大が切り離されて成立したものであるが、47項目の附帯決議が存在しているように、今回の法改正により一連の議論が全て収束したわけではない。すなわち、新たに創設された高度プロフェッショナル制度（労基法41条の2）に関し、「省令でその対象業務を定め」「対象業務を具体的かつ明確に限定列挙する」とともに、「法の趣旨を踏まえて、慎重かつ丁寧な議論を経て結論を得る」（附帯決議第20項）旨定められ、また、裁量労働制に関しても、「現行の裁量労働制の制度の適正化を図るための制度改革案について検討を実施し…早期に適正化策の実行を図る」（附帯決議第18項）旨定められており、今後の議論・結論にも十分注視する必要がある。

2　罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正（労基法改正）

我が国は欧州諸国と比較して労働時間が長く、この20年間フルタイム労働者の労働時間はほぼ横ばいで推移している。仕事と子育てや介護との両立、ワークライフバランスを確保するために、長時間労働の是正が検討されている。その背景には、日本のGDPが2016（平成28）年は世界第3位であるにもかかわらず、その生産性の悪さが問題となり国際競争力低下の要因として指摘されていることに対応し、長時間労働を是正し、労働の質を向上させることによって生産性向上を実現する狙いもある。

具体的には、労働基準法36条所定のいわゆる36協定でも超えることができない、罰則付きの時間外労働の限度が労働基準法の改正で定められた。すなわち、時間外労働の上限について、月45時間、年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも年720時間、単月100時間未満（休日労働を含む）、複数月平均80時間（休日労働を含む）、月45時間を上回る回数は年6回までを限度とするものである。なお、かかる規制は、大企業については2019（平成31）年4月1日から、中小企業については2020（令和2）年4月1日から適用されるが、工作物の建設の事業（災害時の復旧・復興事業）とその関連事業、一般乗用旅客自動車運送事業、医業に従事する医師は5年間適用が猶予されている他、新たな技術、商品または役務の研究開発にかかる業務については適用が除外されている。

3　高度プロフェッショナル制度（高プロ）の創設（労基法改正）

労働基準法で労働時間については1日8時間、週40時間以内と法定されている（法定労働時間）。この法定労働時間を超えて働く場合には残業代の支払いが義務づけられているが、労働基準法の改正によって導入された高度プロフェッショナル制度（2019（平成31）年4月1日施行）では、ホワイトカラーを対象に年収1,075万円以上の高い収入がある専門的な職業を、労働時間の規制や残業代、休日・深夜の割増賃金の支払い対象から除外するとされている。具体的には、「高度の専門的知識等を必要とし、その性質上従事した時間と従事して得た成果との関連性が通常高くないと認められる」業務に就き、かつ、「基準年間平均給与額（労働者一人当たりの給与の平均額）の三倍の額を相当程度上回る水準」（1,075万円以上）の年収がある者が対象となる。想定されている対象としては、金融ディーラーや研究開発職といった「働いた時間と成果の関連性が高くない仕事」が挙げられている。しかし、実務

界（労働者側）からは、今後、対象業務や年収要件が緩和され、規制除外の対象が拡大されていくのではないかという懸念の声もある。この高度プロフェッショナル制度に関しては、冒頭に触れた他、自由な働き方の裁量を奪うようなこと（労働時間への指示や納期・期限の設定等）の禁止を省令で明確に規定することなどを求める附帯決議が13項目あり、その中には3年後の実態報告も盛り込まれており、その結果も踏まえた継続的な議論が必要であろう。

4　同一労働同一賃金による非正規雇用の処遇改善

同一労働同一賃金制度の導入の名のもとに、全雇用者の4割を占める非正規雇用労働者について、同一企業内における正規雇用労働者との間の不合理な待遇差の是正を図るべく、各賃金項目の「均等・均衡」原則が明記されるとともに、待遇差の内容・理由等の説明義務、行政による履行確保措置・ADRが整備された（大企業は2020〔令和2〕年4月1日施行、中小企業は2021〔令和3〕年4月1日施行）。これについては、一部に誤解もあるようであるが、正規雇用労働者（無期雇用フルタイム労働者）と非正規雇用労働者（有期雇用労働者、パートタイム労働者、派遣労働者）間の不合理な待遇格差の解消を目指すものであり、合理的な待遇格差は許容するものである。また、立法に先行して何が不合理な待遇差なのかを具体的に明示する「ガイドライン案」が出ているところに特色があるが、立法に伴いこれがそのままガイドラインとなるのかは、未だ流動的な部分もあるようである。

なお、本法律成立前の2018（平成30）年6月1日、最高裁において、同一労働同一賃金に関して注目を集めた「長澤運輸事件」「ハマキョウレックス事件」の判決がなされ、有期雇用労働者と正規雇用労働者間、定年後継続雇用労働者と正規雇用労働者間の賃金・各種手当に関する格差の合理性が判断されており、その後、2020（令和2）年10月13日に「大阪医科薬科大学事件・メトロコマース事件」、同月15日に「日本郵便（佐賀・東京・大阪）事件」と合わせ、待遇格差の合理性の判断に当たっては、今後はガイドラインと合わせた検討が必要となる。

5　その他

(1) 月60時間を超える時間外業務に関する中小企業への猶予措置の撤廃（労基法改正）

現行法上、月60時間を超える時間外業務にかかる割増賃金率（50%）について、中小企業に関する猶予措置が規定されているが、この猶予措置を撤廃する（2023〔令和5〕年4月1日施行）。

(2) 5日の年次有給休暇を取得させる使用者に対する義務（労基法改正）

使用者は、有給休暇が10日以上（半年以上継続勤務）である労働者に対して、5日について有休消化させなければならないとされ（2019〔平成31〕年4月1日から）、労働者の有給休暇の取得を促すこととした。

(3) 労働時間の把握の義務化（労衛法改正）

これまでは、賃金台帳の作成義務を通じた労働時間の記入義務があるのみで、使用者に対する労働時間の把握については、厚労省のガイドラインに定められていたに過ぎなかったが、管理職裁量労働制の適用対象者含め、健康の保持の観点から全労働者を対象に労働時間の把握義務が明文化された（2019〔平成31〕年4月1日施行）。

(4) フレックスタイム制の清算期間の見直し（労基法改正）

「清算期間」の上限はこれまで1か月であったが、これを3か月に延長し、より柔軟な働き方を可能とした（2019〔平成31〕年4月1日施行）。

(5) 勤務間インターバル制度導入の努力義務（労働時間等設定改善法改正）

既にEUでは導入されているインターバル制度（就業から始業までの時間の設定）の導入を努力義務としている。なお、EUではインターバルは11時間とされている。

(6) 産業医・産業保健機能の強化（労衛法等改正）

従業員50人以上の事業所に対し選任が義務付けられている産業医に対する、事業者の情報提供の義務化をはじめとした権限強化が図られている。

(7) 賃金

民法の改正に伴い、債権の消滅時効が原則5年に統一されることを受け、賃金請求権の消滅時効について、令和2年（2020年）4月1日施行の改正民法と同様に5年に延長されたが（労基法115条）、経過措置として当分の間は3年（労基法143条3項）とされた（但し、退職

金は5年)。なお、改正法の施行5年経過後の状況を勘案して検討し、必要があるときは措置を講じることとされており、今後も注視が必要である。

我が国経済の景気回復は、数字上は景気が上向き、企業収益も過去最高となっている。これに伴って労働需給が数十年ぶりの水準に到達し、売り手市場となっている一方、経済成長率や賃金の伸びは低い水準にとどまっており、労働者が受け取る賃金の上昇は十分とは言えない。

このため、政府は最低賃金については、年率3%程度を目途として、名目GDP成長率にも配慮しつつこれを引き上げ、全国加重平均が1,000円になることを目指している。実際に、東京都の最低賃金は2019(令和元)年10月1日付をもって、従前の985円から1,013円に引き上げられている(なお、東京は2020(令和2)年10月は据え置き)。

最低賃金は都道府県別に定められ、また、随時変動するものなので、最低賃金が問題となる案件では、タイムリーなフォローが必要である。

6 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律

いわゆる、働き方改革自体ではないが、同法の成立により、女性活躍の推進が進められるとともに(女性活躍推進法)、ハラスメントについて、事業主に対する雇用管理上の措置義務が新設され、対策の強化が図られることとなった(女性活躍推進法等)。

また、2019(令和元)年12月27日、育児・介護休業法施行規則等が改正され、2021(令和3)年1月1日から、時間単位で取得できるようになる。

労働法制に関する改革については、働き方の多様化に向け、多様な議論がなされており、今後の動きにも注目したい。

第8 独占禁止法制の改革

1 確約手続の導入

米国が離脱を表明したことにより、日本を含む11か国で2018(平成30)年3月8日に署名された「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(以下「TPP11協定」という。)の発効に伴い、独占禁止法の違反の疑いについて公正取引委員会(以下「公取委」という。)と事業者との合意により自主的に解決する仕組み(以下「確約手続」という。)の導入を内容とする独占禁止法の一部改正を含む「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」(以下「TPP整備法」という。)が、2018(平成30)年12月30日に施行された。

確約手続の運用について公取委は、2017(平成29)年1月19日に「公正取引委員会の確約手続に関する規則」を、2018(平成30)年9月26日に「確約手続に関する対応方針」を策定し、それぞれ公表した[*2]。なお、同対応方針案に対して日弁連は、事業者が依頼者として弁護士との間で行う相談内容が秘密であること、公取委はその秘密の対象となる資料の開示を求めてはならないことを明記すべきであることを内容とする、同年8月9日付け「『確約手続に関する対応方針(案)』に対する意見書」を公取委に提出したが、同意見は取り入れられなかった。

TPP整備法(独占禁止法改正部分)が定める確約手続とは、公取委の裁量で事業者側に違反被疑行為[*3]の概要等を通知することで開始される手続であり、一定期間内に事業者が自主的に作成・申請する確約計画を公取委が認定し、その認定された確約措置を事業者が実施することで、公取委が排除措置命令等を行わないこととするものである。この確約手続は、競争上の問題の早期是正、公取委と事業者が協調的に問題解決を行う領域の拡大に資するものとされており、特に事業者の代理人となる弁護士の交渉手腕がより問われることになろう。

なお、2020(令和2)年9月末日までの21か月間に確約手続が採用された事案の公表は5件であるところ[*4]、

＊2 同規則・同対応方針ともに、2018(平成30)年12月30日より施行・運用されている。

＊3 不当な取引制限行為のうち、いわゆるハードコア・カルテル(入札談合・受注調整・価格カルテル・数量カルテル等)は確約手続の対象外とされている。

＊4 なお、TPP整備法施行日の2018(平成30)年12月

それらにおける確約措置の内容は、優越的地位の濫用事件において同種事件における排除措置命令の主文にはなかった返金義務が加えられたほかは、[*5]これまでの同種事件における排除措置命令主文と概ね同じであり、[*6]また、確約計画認定までの期間も、約半年と短期間であった最初の1件を除き、これまでの排除措置命令発出までの期間と比較して大きく短縮されたものとはいえない。[*7]今後も、公取委による確約手続の運用、特に事業者の手続保障の状況を注視していくべきである。

2　新しい課徴金制度（調査協力減算制度）の導入

課徴金制度を柔軟に運用するとともに、事業者が公正取引委員会の調査へ協力することへのインセンティブを高める新しい課徴金減免制度の導入を主な内容[*8]とする「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」（以下「令和元年改正法」という。）が2019（令和元）年6月19日に成立し、同月26日に公布された。

令和元年改正法が定める新しい課徴金制度のうち「調査協力減算制度」とは、これまでの課徴金減免制度の申請順位[*9]に応じて自動的に決まる減免率に、事業者の実態解明への協力度合いに応じた減算率を付加する仕組みを導入し、申請者数の上限を撤廃することで全ての調査対象事業者に自主的な調査協力の機会を与え、さらに、事業者による協力の内容と公取委による減算率の付加について両者間で協議することなどを主な内容とする。

新しい課徴金制度の導入のための関係政令、公取委規則、公取委指針等については、事前に意見公募手続を経たうえで、2020（令和2）年8月28日、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律施行令の一部を改正する政令」、「公正取引委員会の審査に関する規則」（一部改正）、「課徴金の減免に係る報告及び資料の提出に関する規則」（全部改正）、「調査協力減算制度の運用方針」（新設）が公表された。

なお、この新しい課徴金制度に係る令和元年改正法及び関係政令等の施行日は、2020（令和2）年12月25日[*10]である。

3　審査手続における手続保障の強化（弁護士と依頼者間の通信秘密の保護）

令和元年改正法では、日弁連が強く主張してきた弁護士と依頼者間の通信秘密の保護は法律化されず、「新たな課徴金減免制度をより機能させるとともに、外部の弁護士との相談に係る法的意見等についての秘密を実質的に保護し、適正手続を確保する観点から、改正後の独占禁止法の施行に合わせて、独占禁止法第76条に基づく規則や、指針等を整備すること」とされるに留まった。これに基づき公取委は、審査手続において、所定の手続により一定条件を満たすことが確認された事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信の秘密を記録した物件を、審査官がその内容に接することなく還付する手続（以下「判別手続」という。）を導入することとした。[*11]

これにつき日弁連は、2019（令和元）年6月19日、「独占禁止法の改正に伴う依頼者と弁護士の通信秘密保護制度に関する会長声明」において、「本制度（注：判別手続を指す。）は、当連合会が主張してきた依頼者と弁護士間の通信秘密保護制度を不当な取引制限にかかる行政調査手続について認めるものであり、一歩前進と評価できる。今後本制度を規則で規定し、さらに細目を指針で規定するに際し、依頼者である事業者と弁護士の間の『相談に係る法的意見等についての秘密を実質的に保護し、適正手続を確保する』という本制度の趣旨を踏まえ、かつ依頼者の弁護士への相談及び弁護士の助言が実務的に支障なくなされるものとする

30日から1年間は1件に過ぎなかったが、2020（令和２）年に入ってからは、9か月間で4件と急増している。

＊5　ただし、排除措置命令と同時に課徴金納付命令はなされているところ、金銭の支払先が公取委（国庫）か取引先かの違いはある。

＊6　ただし、一部の類型事件における排除措置命令の主文にはない、「確約措置の履行状況を公取委へ3年間報告する義務」が、確約措置においては一律に加えられるのが通例となっている。

＊7　立入検査から確約計画認定までは、1年～2年6月。

＊8　そのほかには、課徴金制度（課徴金の算定基礎や算定率の改正など）もなされている。

＊9　課徴金減免制度は不当な取引制限行為等にのみ適用される。

＊10　なお、令和元年改正法のうち、検査妨害罪の法人等に対する罰金の上限額の引上げに係る改正規定については2019（令和元）年7月26日に、課徴金の延滞金の割合の引下げ等に係る改正規定については2020（令和2）年1月1日に、それぞれ施行済みである。

＊11　2020（令和2）年12月25日から適用される。

ことを求める。かかる趣旨を踏まえて、本制度を規則に定めるに当たっては、秘密保護の対象となる物件と対象外物件の区別を文書の趣旨・属性で行うこと、電子データが本制度の対象になることを明確化するなど具体的な制度設計を行うべきである。当連合会としても、規則及び指針の策定に関し、適時に意見を述べていく。本制度の適用は、独占禁止法調査手続全般ではなく、不当な取引制限に係る行政調査手続に事業者が対応する場合に限定されているが、このような限定は諸外国では例を見ず、依頼者・弁護士間の通信秘密保護の趣旨からすれば不十分である。当連合会は、引き続き本制度の適用対象を独占禁止法全般とするよう早急な見直しを求めていく。」とした。

判別手続について公取委は、2020（令和2）年6月25日、事前に募集した意見に基づきその案文を一部変更した上で、審査規則を一部改正したほか、「事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信の内容が記録されている物件の取扱指針」（以下「判別手続指針」という。）を公表した。[*12]

なお、判別手続指針案に係る意見募集において日弁連は、2020（令和2）年5月7日、①「本制度の適用場面を、不当な取引制限における課徴金減免制度対象被疑行為に関する行政調査手続に限定せず、独占禁止法に関する調査手続全般とすべきである」こと、②「法律相談は事実に基づいての相談であり、法的意見は一定の事実を前提としての法的助言であるのが通常であることを前提に、これらの意見や助言を提供する者による事実認識の記載等が含まれるとしても、それをもって、特定通信[*13]の内容に当たらないような事実を記録したものと認定されてはならない」こと、③「所定の方式がベストプラクティスとして事業者と公正取引委員会の双方に推奨されることを前提としつつ、当該事案における当該文書等をめぐる諸事情から、当該文書等が独占禁止法に関する弁護士との法的意見に関する通信であり、その秘密性が保持されているとの要件を満たすことが、事業者からの申出により合理的なものとして理解できる限り、判別官の下に送り、判別官によって最終確認を行うこととすべきである」ことを概要とする意見書を公取委に提出している。

会長声明にもあるとおり、限定的とはいえ、日弁連が求めてきた弁護士と依頼者との通信秘密を保護するための制度が公取委規則・指針に規定されたことは、関係各所の長年の努力の成果といえよう。もっとも、この規則・指針により、弁護士と事業者との通信の秘密が、どの程度、どのように保護されていくのか、公取委による今後の運用を注視していくべきは当然である。

4　抗告訴訟への移行

公取委が行う審判制度の廃止、排除措置命令等を行う際の処分前手続として実施される意見聴取手続の整備等を内容とする「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」（以下「平成25年改正法」という。）が2015（平成27）年4月1日に施行されてから5年半が経過した。

平成25年改正法施行後、公取委の行政処分に不服のある事業者は東京地方裁判所に抗告訴訟を提起することとなったところ、2019（令和元）年5月1日から2020（令和2）年4月末日までの1年間に、新たに3件の取消請求訴訟が提起されたほか、2件の地裁判決、1件の高裁判決がなされている。[*14] これらの地裁・高裁判決はすべて事業者の請求を棄却する判決であり、公取委の審決と結論において大きく異なるものではないようであるが、少なくとも、審判手続よりも裁判手続の方が短期間で判決言渡しまで至っているとはいえよう。今後も独占禁止法違反行為に係る訴訟手続・判決につき、従前の審判手続・審決との相違点も含め分析していくべきである。

5　小括

日弁連は、2016（平成28）年2月19日、法令遵守を促進し、法の支配を社会の隅々に行き渡らせるため、依頼者と弁護士間の相談内容の秘密が守られることを確保し、もって弁護士に依頼・相談する依頼者の権利

＊12　なお同時に、課徴金減免申請者の従業員等が聴取対象者である場合に、当該聴取対象者からの求めがあれば、供述聴取終了後その場で、当該聴取対象者が自ら供述した内容に係るメモを作成することを認めるべく「独占禁止法審査手続に関する指針」も一部改正している。

＊13　「特定通信」とは、課徴金減免対象違反行為の疑いのある行為に関する法的意見について、事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信をいう。

＊14　地裁判決の2件は東京高裁に控訴され、高裁判決の1件は最高裁に上告されている。その他東京地裁及び東京高裁に係属中の事件が各1件ずつある。

として保障するべきであるとする「弁護士と依頼者の通信秘密保護制度の確立に関する基本提言」を、公取委ほか関係各所に提出している。今後も、適正手続の保障が独占禁止法にかかわる調査、審査の過程でも十分貫徹されるよう、われわれは不断に監視と発言を続ける必要がある。

第3章　行政に対する司法制度の諸改革

第1　行政訴訟改革

1　はじめに

「法の支配」の理念が貫徹されるためには、行政手続の民主化とともに、行政主体（国、公共団体等）による国民の権利や利益の侵害が発生した場合に、これを是正する制度としての行政訴訟制度を改革しなければならない。行政訴訟制度を、国民の権利を実効的に救済する制度へと改革していくには、法律の更なる整備とともに、行政訴訟の担い手である法曹の資質・意識の改善が図られなければならない。

2　行政事件訴訟法の改正と改正後の運用

2004（平成16）年6月、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）が42年ぶりに改正された。当該改正では、国民の救済範囲の拡大（原告適格の拡大、義務付け訴訟の法定、当事者訴訟としての確認訴訟の活用など）、訴訟における審理の充実、促進（裁判所の釈明処分として資料の提出制度など）、行政訴訟を利用しやすくするための方策の策定（抗告訴訟における被告適格の簡明化、国家を被告とする抗告訴訟について、管轄裁判所を、原告住所地を管轄する高裁・所在地の地裁に拡大、出訴期間を6ヶ月に延長、処分に当たっての被告、出訴期間、審査請求前置、裁決主張についての教示）、本案判決前における仮の救済制度新設など、国民の権利の実効的権利救済の観点において、一定の前進があった。

これまでは、行政訴訟を提起しても、第1回期日に至るまで被告たる行政庁側からどのような答弁がされるのか、いわゆる門前払いになるのではないか、と原告側が戦々恐々としていた実情からみれば、国民の権利の実効的権利救済の観点において、一定の前進があったと評価することができる。

改正後の裁判所は、改正法の趣旨に沿った判決を下しているケースが見受けられる。

例えば、最高裁判決については、改正法の趣旨に沿った判決として、以下の四件のケースが一般的に挙げられる。第一に、在外投票違憲判決（2005〔平成17〕年9月14日）は投票権という明確な権利に関するものではあるが、確認訴訟の可能性を広げた改正法の趣旨に沿った判決であった。第二に、小田急事件（最判平成17年12月7日）は原告適格についてもんじゅ判決（最判平成4年9月22日）以来の判断枠組みを維持しつつも、行訴法第9条2項の解釈を通じて広く関係法令を参照するとともに、個別的利益を比較的緩やかに認定し、原告適格を拡大した（最判平成26年7月29日は無効確認訴訟においても、同判断枠組みが適用されることを明らかにした。）。第三に、遠州鉄道上島駅周辺の区画整理事業計画の処分性に関する最判平成20年9月10日は、「計画の決定は一般的抽象的な『青写真』にすぎず、訴えの対象にはならない」と判示したいわゆる「青写真判決」最判昭和41年2月23日を42年ぶりに判例変更し、事業計画段階での取消しの可能性を認めた。第四に、訴えの利益に関する最判平成27年3月3日は、処分を受けたことを将来の処分の加重事由とするなどの不利益取り扱いを認める法令の規定がある場合に一定の要件を満たせば、取消しによって回復すべき法律上の利益を有するものと解するのが相当である、という判断を示した。訴えの利益に関する最判平成27年3月3日は、訴えの利益について広く認めたものと評価できる。

また、下級審判決においても、例えば障害児である子について就園不許可処分を受けた保護者により申し立てられた町立幼稚園への就園許可について仮の義務付けを認容し確定した（徳島地判平成17年6月7日判例自治270号48頁）。このように、厳格かつ限定的な解釈を裁判所が実際に行うか否かが懸念された「償うことの出来ない損害を避けるため緊急の必要があること」という仮の義務付け（行訴法37条の5第1項）の要件について、極めて常識的な判断を徳島地方裁判所が行った。この裁判例は改正行訴法の趣旨を裁判所が十分に受け止めたと評価可能な画期的決定であったと評価できる。更には広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁の差止認容例などの下級審裁判例が存在する。

かつて、下級審レベルで「重大な損害」要件を不相当に厳格に解釈する傾向があった（大阪地判平成18年2月22日判タ1221号238頁など）。しかし、最高裁判決

（2012〔平成24〕年2月9日）は、職務命令違反を理由とする懲戒処分差止訴訟につき、命令違反を理由として懲戒処分が反復継続的かつ累積加重的になされていくことにより生ずる損害は、処分後の取消訴訟により容易に抹消されないとして、訴えの適法性を認めた。この流れを受けて、裁判所の下す判決については、事後救済が原則であるといった観念を捨て、違法であることが明らかである限り、事前救済を充実させる判決が主流になっていくことが望ましい。

次に、近時の最高裁判例の問題点について検討する。第一に、「青写真判決」（1966〔昭和41〕年2月23日）の変更を行った最高裁判決（2008〔平成20〕年9月10日）による処分概念の拡張は、事業計画段階での処分性・取消の可能性が認められる半面、出訴期間徒過や取消訴訟の排他的管轄が問題とされる事案も現われる可能性があるため、国民の権利の実効的な救済の観点から問題が生じる可能性がかえって増大する危険性があると指摘されている。第二に、医療法（改正前）7条に基づく開設許可のされた病院の付近において医療施設を開設し医療行為をする医療法人等は、同許可の取消訴訟の原告適格を有しないとする最高裁判決（2007〔平成19〕年10月19日）についても、原告適格の範囲が不当に狭められているのではないかという議論の余地があろう。

そもそも、行訴法の訴訟要件の存在は、その不当に厳格な解釈と相まって、行政を民主的に是正していくという理念への反作用として働いているのであり、処分性、原告適格、訴えの利益といった訴訟要件の存在そのものを再吟味する必要があるのではないだろうか。

そのため、上記改正の際、2004（平成16）年5月14日衆議院法務委員会の附帯決議において決議されたものの、条文には取り込まれなかった「権利救済の実効性、法の明確性、当事者の対等性を基本として審理すべし」とする条項について、行訴法に追加するよう図られなければならない。

なお、第8回裁判の迅速化にかかる検証結果によれば、2006（平成）18年初めて2,000件を越えた行政訴訟新受件数は2018（平成30）年に再び2,000件を切っている。平均審理期間14.5ヶ月と、改正前に比較する短い期間で推移する状況が続いている。

3　積み残し課題に関する改革の具体的方策

(1) はじめに

上記のとおり、2004（平成16）年の行政事件訴訟法の改正は、時間的制約の下で行われた最低限の第一次改革に過ぎない。たしかに、多数の論点がこの改正の対象にはならなかった。しかし、それは「改正をする必要がない」というわけではない。例えば、裁量処分（30条）については、義務付け訴訟の規定（37条の2第5項）にそのまま援用されているが改正の必要がないと判断されて残されたというわけではない。

今後も引き続き国民の権利利益を救済する観点から行政事件訴訟法の改正を行う必要がある。

(2) 行政訴訟制度改革について

具体的には、訴訟制度についてのさらなる改革としては、訴訟対象の拡大、行政訴訟の管轄の拡大（支部への拡大、国を当事者とする裁判の地方への管轄拡大など）、訴え提起手数料の合理化（同一処分を争う場合には、原告数にかかわらず訴え提起の手数料を同額とする、税務訴訟では最高裁まで含めると数百万円の印紙額が当り前といった現状を是正する、むしろ抗告訴訟の訴額は算定不能とする等）、弁護士報酬の片面的敗訴者負担制度の導入（行政訴訟の公益性に鑑み勝訴原告の弁護士費用を行政側敗訴の場合にのみ負担させる制度）、職権証拠調べの公費負担、上訴・抗告期間の延長、民事訴訟との関係の整理、団体訴訟制度の導入（環境保全、消費者保護分野等において公益性を有する団体に訴権を付与する制度）、納税者訴訟の導入（国レベルの公金支出をチェックする制度）、行政訴訟に国民の健全な常識を反映させる陪・参審制ないし裁判員制度の導入等が検討されるべきであろう。

また、行政計画及び行政立法の処分性については最高裁判決が例外的に認めたケースも存在する一方、行政計画及び行政立法が極めて多種多様であるため、適切な司法審査の在り方を検討する必要がある。

(3) 行政訴訟以外の解決法について

社会的紛争の解決を訴訟（司法ルート）に委ねることの社会的コストは大きく、事前の適正手続による解決が望ましい。その意味で、2016（平成28）年4月に施行された行政不服審査法の改正の成果の検証をすべきである。2014（平成26）年に行政手続法の改正がなされ、2015（平成27）年4月から施行されたとはいえ、その整備（行政立法、行政計画、公共事業手続、行政

契約等）は未だ遅れており、行政型ADRの整備・改革、行政訴訟改革を真に実現するための個別行政実体法の改正等が検討されるべきであろう。

第2　行政不服審査法

1　改正法の施行

行政不服審査法は、1962（昭和37）年の制定以来、実質的な法改正がなされないまま50年近くが経過し、この間の国民の権利利益や行政の公平性・透明性をめぐる意識の大きな変化を受け、時代の変化に即した見直しの必要性が高まっていた。

そこで、公平性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、時代に即した見直しが必要であるという認識のもと、総務省において、2008（平成17）年秋から改正の取り組みが開始され、以後、衆議院解散による廃案（2010〔平成20〕年）などの経緯を経て、2014（平成26）年6月、改正法が成立し、2016（平成28）年4月1日、同法は施行された。

2　提言

改正法について、単に手続的な規定の遵守にとどまらず、法改正の趣旨に沿った、実質的にも公平かつ簡易迅速な制度と評価されるべく運営されることが強く期待されるべきであり、その担い手として、弁護士の果たすべき役割は大きい。

以下、改正法で実現された点を説明するとともに今後に向けた提言をする。

まず、審理の公正・中立の観点では、審理員制度が導入され、職員のうち処分に関与しない者（審理員）が審理を担当することとした（9条）。併せて、審査庁は、裁決について、有識者からなる第三者機関（行政不服審査会等）に諮問しなければならないとした（43条）。

本来、処分庁と国民の間における紛争を公平公正に解決するためには、第三者的立場にある機関による判断が必要となるはずである。本改正では、第三者機関による審査制度は実現されなかったものの、中立的立場の審理員と第三者的立場の諮問機関（行政不服審査会等）の導入を実現した点は評価できよう。

そして、審理の公正・中立という目的を実現すべく、行政法分野に専門性を有する弁護士が、これら審理員ないし第三者機関（行政不服審査会等）のメンバーとして、新制度の運営に直接関与していくことが期待されているといえよう。新制度の担い手として、弁護士が積極的に関与し、また、その供給源にならなければならない（なお、審理員候補者の属性として、大半は、各行政機関ないし地方自治体等の正規採用職員が占めているとの報告も見受けられる（「新たな行政不服審査制度の運用に関する調査研究報告書（平成29年3月）」〔一般財団法人行政管理研究センター〕）。

次に、使いやすさの向上の観点では、不服申立ての手続が審査請求に一本化された（4条）。改正前は、処分庁への異議申立てと上級行政庁への審査請求という二本立てでかつ手続内容が異なっていたため、わかりづらく使いにくかったところ、本改正で手続が一本化した点は、弁護士会もこれを求めてきたところであり、評価できよう。もっとも、不服申立期間について、行政事件訴訟法に合わせ6か月とするように求めてきたにもかかわらず、3か月の延長に留まった点（18条1項）、不服申立適格について、抗告訴訟の原告適格より広く認められるべきで、行政活動の根拠法規によって法律上保護される利益を有する者のみならず、事実上保護される利益を有する者や一定の団体にも、広く適格を認めるべきと求めてきたにもかかわらず、結果として、改正に至らなかった点は必ずしも十分な前進とはいえない。

改正法では、附則で施行後5年を経過した後に施行状況を検討し、必要があれば見直しがなされると規定されている。これに関連して、改正法施行後の最初の状況調査として、「平成28年度における行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果－地方公共団体における状況－（平成31年3月）」（総務省）と、これにつづく2回目の状況調査として、「平成30年度　行政不服審査法施行状況調査（地方公共団体における状況について）（令和2年9月）」（総務省）が報告されている。旧法に基づく不服申立ての件数について、2011（平成23）年度は18,290件、2014（平成26）年度は24,770件（た

だし、同年度は生活扶助基準の見直しに関する多数の不服申立てがあり件数が増加）であったのに対し、2016（平成28）年度は13,561件（うち、審査請求13,404件（98.8%）、再調査請求154件（1.15%）、再審査請求3件（0.01%））と減少傾向を見せたものの、2018（平成30）年度は19,312件（うち、審査請求19,030件（98.5%）、再調査請求228件（1.2%）、再審査請求54件（0.03%））と増加に転じている。件数のみをもって単純比較することはできないが、改正法の目的（使いやすさの向上、審理の公正性の向上等）が、その運用において実現しているかのチェックを怠ることなく、さらには、改正法において残された課題、施行後の問題点等を蓄積し、今後の見直しのための提言を継続していく必要がある

第5部

憲法と平和をめぐる現状と課題

（憲法施行72年目における立憲主義の危機と憲法改正の動き）

第1　憲法をめぐる近年の政治情勢

憲法を取り巻く政治情勢は、次第に深刻な段階を迎えている。

2014（平成26）年7月、安倍政権は、1972（昭和47）年に田中内閣において確立されて以来、歴代内閣において継承されてきた政府解釈（自衛隊の実力行使と憲法9条の整合性に関する「旧三要件」）を変更し、集団的自衛権の一部行使等を合憲として容認する解釈（「新三要件」）を閣議決定した。

翌2015（平成27）年9月、政府及び与党は、大半の学者の違憲論と全国の単位弁護士会の反対を押し切り、国民世論にも強い慎重論がある中で、法案制定手続に多くの問題を残して「安全保障関連法」の成立を強行した。

2016（平成28）年7月には参議院議員選挙が実施されたが、憲法問題が争点とされないまま、衆参両院において与党が3分の2以上の議席数を占める結果となった。

翌2017（平成29）年5月3日、憲法施行70年目の憲法記念日には安倍総理が自由民主党総裁として「憲法9条1項・2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という憲法改正構想を表明し、これを受けて同年7月には自由民主党憲法改正推進本部で後述する自衛隊加憲条文案が提示された。

同年9月末には衆議院が解散され、与党である自由民主党は、この選挙において同自衛隊加憲のみならず、「国家緊急権の創設」や「高等教育の無償化」等の憲法改正を選挙公約として、自由民主党及び憲法改正に積極的な政党が多数を占める結果となった。

その後2018（平成30）年3月の党大会で、憲法に自衛隊を明文化する条項、教育環境の整備等に関する条項、災害時の緊急事態条項の新設、参議院合区の解消に関する条項を取りまとめて（4項目のたたき台素案）、憲法改正を目指すことが確認された。

しかし、2019（令和元）年7月の参議院通常選挙において、与党は、非改選議席と合わせて、参議院における議席総数が3分の2を割ることとなり、一旦改憲の議論は速度を落としたかにみえたが、安倍自由民主党総裁は、なおも憲法改正を最優先課題とする姿勢を崩さなかった。

この姿勢は、2020（令和2）年9月の安倍総理の辞任のあとを引き継いだ菅内閣も基本的には変わらないものと考えられる。

憲法をめぐる問題としては、すでに2013（平成25）年に強行採決によって成立している特定秘密保護法や、ヘイトスピーチ問題、国政選挙における一票の格差などの問題が山積しているが、2017（平成29）年にはさらに内心の自由の侵害が懸念される共謀罪法（「テロ等準備罪法」と称されている）も成立しており、憲法軽視の流れが止まらないといえよう。

また、恒久平和主義との関係では、沖縄の基地問題、特に辺野古新基地をめぐる問題などは、常に国民全体の問題として、引き続き取り組むべき課題である。

さらに、2020（令和2）年3月には、検事総長退任に伴う次期の検事総長について、検察庁法の解釈に反する人事案を強行しようとした。これに対しては、法の支配、権力分立に反するという多数の学者の反対意見を表明し、多くの国民がツィッター上で反対し、さらに検察官OBの格調高い反対意見書が出され、わが弁護士会も日弁連はもとより、全国52単位会が全て反対の会長声明を出すという、安保法制以来の事態となった。

そして本年9月には、菅総理が日本学術会議の会員の半数刷新において、6名の推薦者を任命しないこととしたため、多くの学者の反対声明が発せられるという事態が生じた。この問題は、学術会議法の推薦・任命に関する規定に反するだけでなく、同会議の設立の趣旨に照らせば、学問の自由に対する重大な影響を及ぼすものであって、本稿作成の時点で、学者だけでなく、日弁連はもとより、全国の単位会が次々とこれに反対する声明・意見書を発出している。

安倍内閣における裁判官人事、検察官人事への介入は、法の支配・権力分離という憲法の基本原理との関係で緊張をはらむものであったが、これを引き継ぐ菅内閣において、政府の意向による官僚への強い人事統制の宣言、さらに今般の日本学術界問題における学問領域への介入に進んでいる。

このような内閣の権力行使のあり方は、権力バランスをゆがめるだけでなく、憲法上の人権保障や基本原理が政治権力の暴走を阻止するためにあることに照らしても、立憲主義を揺るがすおそれのある警戒すべき

憲法問題であるというべきであろう。

今、憲法はその基本原理のレベルで確実に蝕まれつつある。

我々は、なおも予断を許さない憲法改正の動きに注視しつつ、憲法とそれを支える価値の重要性について、いかに考え、いかに取り組むかが、まさに正面から問われている。

第2　憲法問題に対する弁護士及び弁護士会の基本的立場

憲法に関する各問題は、個々の弁護士の思想信条にも関わるものであり、また政党間で争われるケースも多いことから、「強制加入団体である弁護士会で、思想信条的に意見の分かれる問題について方針を決めるべきではない。」「政治的な問題について弁護士会は中立であるべきで、意見を言うべきではない。」という意見もある。特に、「安全保障と憲法」の問題に関しては、「高度の政治性を有する」との理由で、弁護士会のみならず任意団体である法友会が特定の意見を表明すること自体にも消極的な意見がある。

しかしながら、弁護士法1条は、弁護士の使命を「基本的人権の擁護と社会正義の実現」と定め（1項）、その使命に基づいて「法律制度の改善に努力」する義務を弁護士に課している（2項）。そして、その個々の弁護士の使命の達成を図るため、弁護士会が、基本的人権の擁護及び社会正義の実現の見地から、法律制度の改善等について会としての意見を明らかにし、それに沿った活動をすることも、弁護士会の目的の範囲内である（同法31条1項、なお同法45条2項、最判平成10年3月13日自由と正義49巻5号〔1998年〕210-213頁等参照）。

ここでいう「基本的人権の擁護」とは、人権を侵害するおそれのある「権力」からの擁護のはずで、その意味で、私たち弁護士及び弁護士会は、常に「権力に対峙」してその言動をチェックする使命があり、そのために我々には弁護士自治が認められているのである。

「安全保障と憲法」の問題においても、その使命は同様であり、特に最高規範であり立憲主義の砦である憲法の改正問題には、常にそれが恒久平和と人権尊重という憲法の基本理念を危険に晒さないか、猜疑心を持ってチェックし、問題点があればそれを指摘して国民に問題提起し、問題点が是正されなければ是正を要求することこそ、我々弁護士及び弁護士会の本来的な使命というべきである。

それなのに、政治家の間で意見が対立し弁護士の中でも意見が割れるからといって、それを「政治問題」と呼び「政治的中立性」という言葉で「弁護士会は意見を言うべきではない。」ということになれば、憲法改正問題について弁護士会の本来的使命をおよそ果たすことは困難になってしまう。本来、弁護士会にとっての「政治的中立性」とは、対峙する権力がどのような政治勢力であろうと（どのような政党が政治権力を握るかにかかわらず）、常に猜疑心を持ってチェックするという態度を変えない、政治権力に対して決して媚びず恐れない、ということのはずである。

無論、個々の会員弁護士にはそれぞれの思想・信条の自由があり、支持政党もあるかも知れない。そして、強制加入団体である弁護士会においては、個々の会員に対して会が一定の結論や方向性に従った言動をすることまでを強制することは、当然できない。それは、任意団体である法友会においても、同様であろう。

しかし、会員間の意見が分かれた時に、民主的手続をもって弁護士会の意思を決めること自体は、弁護士会という単位での問題意識の提起であって、何ら個々の会員に思想信条を強制するわけではなく、弁護士及び弁護士会の本来の使命を果たしていくためには当然認められるべきであり、それは「憲法改正問題」においても同様である。

第3　安全保障関連法に関する問題

1　安全保障をめぐる今日までの憲法解釈の経緯

(1) 自衛隊の誕生から冷戦時代（個別的自衛権の容認）

我が国は、1950（昭和25）年の朝鮮動乱の際に、駐留米軍の参戦により手薄になった我が国の安全保障を補うという趣旨で警察予備隊が設立され、それが1952（昭和27）年の保安隊を経て、1954（昭和29）年に自衛隊として実力組織を維持するに至った。

このような組織を持つこと自体が、徹底した恒久平和主義のもと戦争放棄・武力行使禁止・戦力不保持を規定する憲法9条に反するのではないかという批判もあるが、国民の多数は、災害救助における自衛隊の貢献などを評価して、自衛隊が違憲の存在であるとは考えていない。

ただし、政府も、（個別的）自衛権は認められるとしつつも、その発動としての武力行使には制約があるとの立場から、1972（昭和47）年の田中内閣の答弁において、「憲法は第9条において戦争を放棄し戦力の保持を禁止しているが、他方で、前文において平和的生存権を確認し、第13条において生命・自由及び幸福追求に対する権利が国政上で最大限尊重すべきことと定められており、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置（個別的自衛権）は認められる。」との見解を示し、具体的な発動要件【旧三要件】について、

「①わが国に対する急迫不正の侵害すなわち武力攻撃が発生したこと、

②これを排除するために他の適当な手段がないこと、

③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと、

という全ての要件が必要である」としたうえで、「集団的自衛権の行使は憲法9条に反し認められない」として、前文や9条との整合性が配慮されており、この解釈についても歴代内閣は40年以上にわたり維持し続けてきた。

(2) 冷戦終結後の政策の転換と米国との協調

ア　湾岸戦争を契機とする自衛隊海外派遣

冷戦終結の翌年である1990（平成2）年、イラクによるクウェート侵攻（湾岸戦争）が発生した。その際、我が国は、これまでの政府見解を維持する立場から、自衛隊の海外での活動は、「専守防衛」ではないからできないとし、代わりに130億ドルを超える資金提供で貢献することとした。ところが、そのほとんど全てがアメリカ軍の戦費として使用されたためか（但し、当時は提供資金の使途は周知されていなかった）、イラク撃退の後、クウェート政府の感謝対象国の中に我が国の名前は含まれていなかった。そのため、「金銭的貢献では足りない、人的貢献が必要だ」という内外の強い圧力を受けることとなった。

これを受けて政府は、翌1991（平成3）年、自衛隊に初めての海外活動としてペルシャ湾での機雷掃海活動にあたらせ、1992（平成4）年、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（通称PKO法）を制定し、我が国の自衛隊がPKO（第2次国連カンボジア停戦監視団）に参加する形で海外に派遣された。

これ以降自衛隊の海外派遣が常態化し、2006（平成9）年の自衛隊法改正により、自衛隊の海外活動が本来的任務に格上げされた。

イ　ガイドライン改定による「周辺事態」防衛（自衛隊の活動範囲の拡大へ）

そして、このような状況のもとで、1997（平成9）年「日米防衛協力の指針（1978〔昭和53〕年ガイドラインの改訂）」が策定された。これにより、防衛施策が「旧ソ連の侵攻」を想定したものから「朝鮮半島有事」を想定した自衛隊と米軍の「周辺事態」の協働態勢に変化し、自衛隊の活動のあり方の重要な変化となった。

また、この合意を国内法化する立法措置として、1999（平成11）年に「周辺事態法」など、いわゆる新ガイドライン関連法が成立し施行され、その後も、次々と自衛隊の海外派遣、米軍との協働関係を定める法制が整備された。

ウ　さらなる自衛隊の活動範囲の拡大（「グローバル」な海外派遣）

さらに、2005（平成17）年10月に発表された日米合意文書「日米同盟：未来のための変革と再編」により、米軍と自衛隊の一体化の実現、「周辺事態」の拡大、実質的に全世界規模（グローバル）の日米両国の協働態勢が想定された。この合意は、日米同盟の強化のためには集団的自衛権の行使を必要とするとの認識を含むものであった。そのような中で、2006（平成18）年

12月に、防衛庁を防衛省に格上げする防衛省設置法が公布された。

エ　さらなる要請と歯止め

このように、米国による日米同盟のグローバル化の要請のもとで、集団的自衛権行使の容認が繰り返し求められてきたが、それでもなお歴代政権は、1972（昭和47）年の田中内閣の政府答弁の枠組みを維持し、「集団的自衛権を行使することは、憲法上許されない」との解釈を堅持した。

(3) 歯止めの突破と安全保障関連法の成立

ところが、2012（平成24）年、第二次安倍政権が誕生するや、このような制約は一気に取り払われ、安全保障をめぐる政府の姿勢は劇的に転換した。

ア　歯止め突破への布石

まず、2013（平成25）年10月の日米のいわゆる「2プラス2」（日米安全保障協議委員会）の共同声明において、日米同盟の戦略的な構想を取りまとめ、とりわけ我が国の安全保障政策に関する問題について、大幅な見直しが確認された。これらは、CSIS（戦略国際問題研究所）のいわゆる「アーミテージ報告書（アーミテージ・ナイレポート）」の内容とも重なりあうものである。

イ　官邸主導の組織整備

その後、我が国ではこれらに歩調を合わせて、まず2013（平成25）年暮れに国家安全保障会議設置法が改正され、国家安全保障会議の中に新たに外交・防衛・安全保障に関する基本方針と重要事項を審議する「4大臣会合」が司令塔として設置され、（アメリカのNSCを模して「日本版NSC」と呼ばれている）また内閣官房に50名規模の「国家安全保障局」を設置し、各省庁の情報を集中させることとした。これは、「平時から有事までの重要な外交・軍事の政策」を官邸主導で決定しようとするものであるが、保障局内の班には、十数名の制服自衛官も加わることとなった。

さらに、2015（平成27）年3月には、文民統制を制度的に支えていた「文官統制」（背広組（防衛省官僚）による制服組（自衛官）の統制）が閣議決定により廃止され、両者が防衛大臣のもとで、同格として位置づけられることとなった。

ウ　防衛関連分野の情報秘匿へ

同じく2013（平成25）年の暮れに、特定秘密保護法も自民党と公明党の強行採決により成立した（詳細は別項）。

この法律は、保護対象である特定秘密の概念が極めてあいまいであり、メディアの取材の自由の制限の恐れとも相まって、国家の重要な政策決定の基礎となる情報が隠蔽される恐れ（「知る権利」の侵害）があり、特に安全保障関連情報が秘密指定されることによって、国民だけでなく、その代表者である国会議員でさえ、これらの情報を十分に知りえない事態が生ずることとなり、安保関連法や国家緊急権との関係で、実力行使の要件の充足に関する判断に重大な支障をきたすこととなる。すなわち、極めて重要なこの分野における民主的コントロールが機能不全に陥ることを意味するものである（ほかにもこの法律には多くの問題があることは、別項のとおり）。

エ　疑義のある諮問

また、2014（平成26）年5月13日に、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）が、我が国を取り巻く安全保障環境が変化したこと、憲法の文理上集団的自衛権の行使が制限されることを示す文言がないこと等を理由の骨子として、憲法解釈上集団的自衛権の行使は認められるとする報告書を安倍首相に提出した。

しかし、この組織は、単なる首相の私的諮問機関でしかなく、しかもその構成員全員が集団的自衛権行使を容認するメンバーであったこと、憲法学の専門家が一人もいなかったことに照らしても、偏向のない公正な諮問機関とは程遠く、「結論ありき」の諮問と報告書でしかないといわざるを得ない。

オ　意図的な内閣法制局長官人事

他方、安倍政権は内閣法制局長官人事についても、集団的自衛権行使容認論者である外務省出身者を長官に任命するという人事を実行した。新長官はその就任会見において、約40年にわたって維持されてきた「集団的自衛権の行使はできない」という内閣法制局の憲法解釈の見直しを示唆し、新聞報道によると、実質的には、わずか1日の検討で解釈変更が行われたとされている。

カ　歯止めの突破（解釈改憲・安保関連法の成立）

そして、2014（平成26）年7月1日、安倍内閣はついに、国民の間に強い反対や懸念の声が数多くあるにもかかわらず、歴代内閣の「憲法第9条の下で許容される『自衛の措置』の要件」【旧三要件】を変更し、【新

三要件】のもとで、集団的自衛権の行使を容認する旨の閣議決定を行った（いわゆる「解釈改憲」）。

さらに、2015（平成27）年5月、安倍内閣は、前記の閣議決定を受けて、集団的自衛権の一部容認や自衛隊の活動の時的・地域的制限を解除したうえで、活動内容を大幅に拡大したいわゆる「安全保障関連法」案を国会に提出し、参議院特別委員会での強行採決を経て、2015（平成27）年9月19日未明に成立させたのである。

2　安全保障関連法の要旨と憲法上の問題点

(1) 安保関連法の要旨

前述のとおり、安倍内閣は、2015（平成27）年5月、「我が国を取り巻く安全保障環境の変化」を理由に法改正の必要性を訴え、「我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備」の名の下で、10本の法律の改正と1本の新法からなる「安保関連法案」を国会に提出した。その要旨は以下の通りである。

ア　集団的自衛権行使の一部容認（存立危機事態）

武力出動について、「存立危機事態」の名の下で、「①わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、②これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、③必要最小限度の実力を行使することは許容される。」という自衛隊法の改正による【新三要件】のもとで、集団的自衛権行使を一部容認した。

イ　海外での後方支援（兵站）

重要影響事態、国際平和共同対処事態の名の下で、いわゆる「周辺事態法」の改正「重要影響事態法」と「国際平和支援法」の新設により、米軍や他国軍の支援地域を我が国周辺から「地球規模」に拡大した。

ウ　PKO活動の拡大（武器使用）

国際平和維持活動の名目でPKO協力法を改正し、PKOにあたらない活動も認め、さらに駆け付け警護を認め、任務遂行のための現場の判断での武器使用を認めた。

エ　いわゆる米艦防護等

ほかに、自衛隊法の改正により、米艦等の武器防護ができることや船舶検査活動の拡大、米軍以外の他国軍も港湾・飛行場等の使用ができることとするなどの改正がなされている。

(2) 安保関連法の憲法上の問題点

ア　立憲主義違反

前述したように、従前の政府の憲法解釈は、憲法前文や9条の趣旨から憲法が自衛の措置を無制限に認めているとは解されないことを踏まえた上で、①武力攻撃の発生、②補充性（他に適当な手段がないこと）、③必要最小限度性という3つの要件【旧三要件】を全て満たした場合に、例外的に実力行使（個別的自衛権発動）が可能であるとしたうえで、「集団的自衛権の行使は憲法上認められない」と明言し（1972〔昭和47〕年の田中内閣）、歴代内閣は、この立場を40年以上にわたり堅持してきた。

ところが、安保関連法においては、【旧三要件】の大前提ともいうべき第一要件が大きく変更され、「わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」には他の二要件を充足するなら武力行使を認めるものとして、集団的自衛権行使を一部容認する劇的転換が図られている（いわゆる【新三要件】による存立危機事態）。

そもそも、【旧三要件】は、「武力行使を禁じた9条の例外」としての「個別的自衛権」の行使が認められるための厳格な要件として、極めて厳しい限定を課したものである。しかし、今回の【新三要件】は、この文言の形式を利用しつつ、9条の武力行使禁止の例外をこれまでの「専守防衛」を超えた新たな場面に大きく広げるものであり、歴代政権が遵守してきた9条解釈の限界を明らかに超えるものであるといわざるをえない。

そもそも、違憲の法律を成立させるということは、憲法に違反する法律によって憲法を事実上改変するに等しい。そして、国家の三権のうちの二権である内閣や国会が憲法規範の侵害に積極的に関与したということは、憲法を支える根本理念である立憲主義を蔑にするものといわざるをえない。

我々は、憲法の基本理念（基本的人権尊重、国民主権、恒久平和主義）を守る立場から、立憲主義や憲法の重大な危機において、原点に立ち帰って毅然と対応し、直ちに憲法違反の法律を廃止するよう求めるものである。

イ　個別の問題点

安保関連法が憲法に違反する問題点としては、主に以下の点があげられる。

㈠ 「存立危機事態」のあいまいな要件の判断権が首相に委ねられていること

集団的自衛権行使の「存立危機事態」の判断の基準である「わが国と密接な関係にある他国」「わが国の存立が脅かされ」「国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険」等の要件自体が極めてあいまいであり、またこれらの要件を満たしているかどうかの判断権者についても、政府は「最終的には総理大臣が自らの責任のもとで総合的に判断して決める」と説明しており、これでは例外を認める基準としてはあまりにも不明確・無限定であり、また、内閣総理大臣に絶大な権限が集中することになりかねない。

その結果、憲法9条が厳格に武力行使を禁じているにもかかわらず、その例外がなし崩し的に広く認められる恐れがあり、この意味においても、この規定は同条の趣旨に反し、違憲である。

㈡ 後方支援の活動範囲が無限定であり活動自体も武力行使と一体的

また、「重要影響事態」や「国際平和共同対処事態」における海外での他国軍隊に対する後方支援についても、時的・地理的制限の撤廃により常時・グローバルな活動が認められ、しかも「現に戦闘が行われていない地域」（周辺事態法における「現に戦闘行為が行われておらず、活動期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域」から拡大）という形で、より危険な地域における活動が認められた点で、紛争への巻き込まれる危険性が高い。

また、他国軍隊への後方支援の活動内容として、弾薬も含む物資の輸送・提供や発進準備中の戦闘機への給油も可とされている点からすれば、もはや純然たる「兵站」活動であり、紛争相手国から見れば戦闘活動の一環でしかなく、それらの行為はもはや「武力行使と一体化」するものと評価せざるをえない。したがって、これらの行為は実質的に武力行使に当たり、憲法9条に反するものである。

㈢ PKO活動任務の拡大と紛争当事者化

さらに、PKO協力法改正により駆け付け警護等を認めた点は、本来PKO活動にあたらない武器使用を含む活動を自衛隊の任務とした上で、現場の判断で、他国のPKO活動等に携わる人員を第三者の攻撃から武器を使用して守るというものであり、自己を守るための武器使用を超えるものとなっている点、及び少なくとも現地の争いに積極的にかかわることとなり、相手方や規模によっては、双方の実力行使が単なる軽微なものにとどまらず、紛争に発展する危険性がないとはいえない。これらの点において、やはり9条の趣旨に反するものといわざるをえず、認めることは困難である。

なお、2016（平成28）年11月には、南スーダンPKOに駆け付け警護等の任務が課せられた自衛隊が派遣された。そもそも、南スーダンは停戦合意が破られており、首都ジュバ及びその周辺は、紛争地域であるといわれているため、PKO5原則を満たさない疑いが強い。そうであるなら、新たな任務を帯びて派遣することが許されないというより、そもそも自衛隊を現地から撤退させるべきであった。その後、政府は、翌2017（平成29）年5月には自衛隊を南スーダンから完全撤退させるに至った。このことからも、そもそも「駆けつけ警護」任務下での派遣という既成事実をつくるためでしかなく、2016（平成28）年7月の首都ジュバでの「戦闘状態」の際に、すでに派遣の前提が失われていたというべきではなかろうか（このことは、いわゆる日報隠し事件で明らかとなった。すなわち、2017〔平成29〕年に、それまで残っていないとされた、自衛隊の「南スーダンPKO日報」が残っていたことが判明し、そこに、生々しい戦闘の記載があったことが2018〔平成30〕年に明らかにされたのである）。

㈣ 武器防護任務の紛争当事者化の危険性

その他の活動のうち、特に米艦等の防護は、国会の承認を必要としない現場の判断でできるものとされているが、防護が必要な状況であるということは、常に攻撃の危険性にさらされているということであり、そのような米艦を防護するための活動は、必然的に実力行使を伴うはずであるから、戦闘状態に巻き込まれることが確実であり、実質的に集団的自衛権の行使を別の形で認めたに等しいものである。

なお、米艦防護義務についても、すでに、太平洋上で高知県沖までの防護出動、日本海での防護出動などの実施例があり、既成事実化が進んでいるといわざるをえない。

㈶　違憲の法律の相互作用の問題

以上のような憲法上の問題がある安保関連法であるが、他の違憲の法律である「特定秘密保護法」が、安全保障関連情報を秘密指定しているため、安保関連法による自衛隊の出動に関して、その要件の充足について適切な判断ができない恐れがあることに注意しなければならない。

すなわち、この法律のために、国民のみならず国会も、これらの要件の判断に必要な基礎的情報が十分に得られないこととなり、行政権に対する民主的な統制が機能不全に陥っているのである。このように、違憲の法律や制度が相互に絡み合うことによって、相乗的に立憲主義の脆弱化が進み、権力の濫用の危険性を高めているのであり、我々は、南スーダンPKO日報隠蔽における民主的統制不全問題なども踏まえて、このような深刻な現状を認識しなければならない。

(3) 安保関連法の初適用

政府は、2019（平成31）年4月2日の閣議で、エジプト・シナイ半島でイスラエル、エジプト両国軍の停戦を監視する多国籍軍・監視団（MFO）の司令部要員として、自衛官2名を派遣する実施計画を決定しており、これは安保関連法に基づく新たな任務である国際連携平和活動に関するものである。このたび、安保関連法が初めて適用されたことになるが、違憲の疑いの強い同法を現に適用したことも憲法9条、立憲主義等の観点から問題であり、このような実績作りは許されるものではない。

3　弁護士会の意見

(1) 解釈改憲（2014〔平成26〕年7月1日閣議決定）までの弁護士会の対応

以上述べてきたとおり、我が国は、湾岸戦争以降第二次安倍内閣に至るまで次第に法制度やこれに伴う自衛隊の海外出動に関する制限を緩和してきたものであるが、このような流れの中で、日弁連、各単位弁護士会は、その都度、憲法の基本原理である基本的人権尊重主義、国民主権、平和主義の原則に立脚してこれらに抵触する疑いが強いものであるとして、あるいは廃案を求め、あるいは慎重な審議を求めてきた。

ア　まず、1999（平成14）年の周辺事態法から有事関連立法などへの動きについては、地理的限定の撤廃や他国軍への支援活動は武力行使と一体の活動となること等を指摘し、また「周辺事態」や「武力攻撃事態」・「武力攻撃予測事態」という曖昧な概念の下に首相の権限が強化される危険性などを指摘した。

イ　次に、テロ対策特措法、イラク特措法に基づく自衛隊の海外派遣のときは、日弁連は、自衛隊の派遣先がイラク特措法の禁じる「戦闘地域」であることも指摘し、繰り返しイラクからの撤退を求めてきた。また、有事法制関連7法案・3条約に対しては、日弁連は、2004（平成16）年6月14日、平時においても有事法制の名の下に憲法が保障する人権が規制され、国民主権がないがしろにされないよう、憲法の視点から今後も引き続き厳しく検証していく決意である旨の会長声明を発表している（なお、2008〔平成20〕年4月17日の名古屋高裁判決は、航空自衛隊機が、多国籍軍を首都バグダッドに輸送した事実を認定し、「憲法9条1項に違反する活動〔武力行使一体化〕との評価を受けざるを得ない」旨認定している）。

ウ　さらに、海上自衛隊のソマリア沖への派遣について、日弁連は「自衛隊のソマリア沖への派遣に反対する会長声明」を出し（2009〔平成21〕年3月4日付）、加えて、海賊対処法及びこれに基づく自衛隊の海外派遣についても、日弁連は2009（平成21）年5月7日、東弁は同年6月18日、同法の制定に反対する旨の会長声明を出している。

エ　近時の国家安全保障会議（日本版NSC）設置法の改正についても、東弁は2013（平成25）年11月7日、反対する旨の会長声明を出している。そして、集団的自衛権行使容認に向けて準備された国家安全保障基本法案について、東弁は、2013（平成25）年9月18日国会提出に強く反対する旨の会長声明を出しており、日弁連も、2013（平成25）年3月14日に、すでに「集団的自衛権行使の容認及び国家安全保障基本法案の国会提出に反対する意見書」を発表し、同年5月31日の日弁連総会においても、同様の決議を採択した。

(2) 解釈改憲以降

ア　市民シンポジウム、会長声明等による反対の意思表示

安倍内閣が、2014（平成26）年7月1日、集団的自衛権行使の一部容認等を内容とする閣議決定を行ったことに対し、東弁も日弁連も、すでに述べたとおり、これに反対する会長声明を発しており、市民や学者を招いたシンポジウムも全国で多数回開催された。

東弁においては、安保関連法案の違憲性や立憲主義違反を広く訴えるために、東京三会の共催により、有楽町駅前の街頭宣伝活動や市民シンポジウムなどを何度も行った（「安保法案反対うちわ」を配布するなどの工夫も重ねてきた）。

また、有楽町駅前では、女性弁護士による安保法制に反対する街頭宣伝活動も行われ、多くのメディアで報道された。

イ　存命の歴代東弁会長全員の連名による声明と記者会見

中でも2015（平成27）年7月15日には、存命の歴代会長全員の名の下で、「これまでの東弁からの再三の批判や警鐘にもかかわらず、政府はこれまで憲法をなし崩し的に改変するような法律や施策をいくつも行い、今回はついに解釈変更と法律をもって憲法の基本理念（恒久平和主義）を蔑ろにする安保関連法案を強引に推し進めているもので、立憲主義及び国民主権に反し憲法9条に明確に違反するものとして、われわれは到底これを見過ごすことはできない」という声明を発表し、記者会見も行ったことは画期的な行動であった。

ウ　オール法曹と学者の会の連携

さらに2015（平成27）年8月26日には、日弁連と学者の会の共催で、弁護士会館に法曹と学者300人が集い共同記者会見を実施するという前例のない抗議活動を行い、元内閣法制局長官、元最高裁判所長官などの参加と意見表明もなされて、オール法曹と学者の初めての画期的な合同集会としてメディアが広く報道し、新たな反対行動の高まりを生んだ。

エ　法案成立後

そして、9月19日の法案成立の後、東弁は、直ちに「選挙の際の争点とせず、国民の大多数も反対している状況下において、政府及び与党が衆議院に引き続き参議院でも本法案の採決を強行し、憲法9条・立憲主義・国民主権に違反する法律を成立させたことは、憲政史上の汚点であり、到底許されることではなく、強く抗議する」旨の会長声明を発した。もちろん、日弁連も直ちに、同様の抗議と法の廃止を求める会長声明を発している。

さらに、毎月有楽町交通会館前で、東京三会、日弁連・関弁連が共催して、安保法制廃止に向けた街頭宣伝活動を続けている。

オ　法友会の活動

もちろん法友会も、2014（平成26）年7月の旅行総会において、討議結果に基づく一部修正の上で集団的自衛権に反対する決議を採択した。

2015（平成27）年7月には、同じく旅行総会で、小林節慶応大学名誉教授を招いて安保関連法制に関するパネルディスカッションを行った。

また、同年11月には、長谷部恭男早稲田大学教授のを招いて安保法制に関するシンポジウムを親和会・期成会と連携して、初めて三会派の共催で開催するなど、このテーマを重く受け止めている。

4　まとめ

(1) 違憲の解釈や立法に反対する動きのまとめ

安倍内閣の「解釈改憲」閣議決定のあと、反対運動は全国で始まり、地方自治体の中にさえも、反対決議をした議会も少なくない。

市民運動は、これまで別々に活動していた3つの市民団体が連帯して「総がかり行動実行委員会」を作り、2015（平成27）年5月3日（憲法記念日）に横浜みなとみらい会場で開催された3万人の集会で口火を切り、同年8月30日の全国一斉の反対行動では、主催者側発表で国会周辺に13万人もの多数の市民が反対行動に集めるなどして市民運動を牽引してきた。

実際、市民の意識は、法案成立前の世論調査によると、6割以上が法案に反対し、8割以上が当国会での法案成立は時期尚早であるとしていた。

しかしながら安倍内閣は、このような反対の声を無視する形で、参議院特別委員会での強行採決を経て9月19日未明に本法律を可決・成立させたものである。かかる事態は、憲法と立憲主義の重大な危機であると受け止めざるをえない。

このような状況の中で、弁護士会は、憲法に対する不当な侵害について、シンポジウムを開催して市民を啓発し、全国で、市民と連帯してともに反対の意思を表示するという活動を続けてきたものである。

(2) 我々の取組み

くしくも戦後70年の節目を迎えた2015（平成27）年は、立憲主義と恒久平和主義が大きな危機に瀕する大きな転換の年となった。先の大戦は、アジアで約1,900万人、我が国で約310万人の命が犠牲になったといわれているが、このことは戦争が最大の人権侵害で

あることを端的に物語るものである。

しかし、70年の歳月を経た現在は、戦争開始の決定にかかわり、戦争を遂行した世代だけでなく、単に何の責任もないまま戦争の犠牲となった世代の証言者も鬼籍に入りつつある。それゆえ、我々は、今こそ、国内外の多くの人々に苦難を強いた戦争の歴史的事実を風化させることなく受け継ぎ、かかる愚かな国策を阻止しえなかった過去の歴史を教訓として生かすとともに、これらをしっかりと次世代に伝えるべきである。

もちろん、憲法理論上の問題とはいえ、安保関連法に関する個々の会員の意見は必ずしも一致したものではないし、我が国が戦後70年間一貫して戦争と直接かかわることなく平和主義国家として存続し得たことは、平和憲法の存在に加え、日米安保体制の下で、在日米軍の圧倒的な軍事力による防衛態勢や、最大の核保有国であるアメリカの核抑止力による支えがあったことを無視しうるものではない。このような事実も含めて、我が国の平和憲法の将来に向けたあり方について現実的な議論をすることが、立憲主義の危機に直面している現在、一層必要なことであろう。

とはいえ、人類の歴史と世界の現状に照らしても、軍事力によっては決して永続的な平和が得られないことは明らかであり、我が国は、憲法の恒久平和主義の理念のもとで、ヨハン・ガルトゥングのいう真の意味での「積極的平和主義」（貧困、抑圧、差別などの構造的暴力のない状態を目指す立場）を目指し、軍事力によらない平和的方法による国際的な安全保障実現のために、今こそリーダーシップを発揮していくべきである。

そしてそのためには、まず我々自身が、法と正義の担い手たる法曹の一翼を担う存在として、人類が幾多の犠牲と年月を費やして確立した英知である立憲主義を再生強化する方策を講じなければならない。これは、違憲の安保法制が存続し、憲法9条を改正する動きが加速する今日の状況において、ますます重要な課題となっているといわなければならない。

第4　憲法改正問題（総論及びこれまでの動き）

2012（平成24）年、野党時代に自由民主党は、現行憲法の基本原理を後退させる憲法改正草案を発表した。

同年12月の総選挙で自由民主党は与党に返り咲き、第二次安倍内閣が組閣され、憲法改正を目指すことを公言し、2017（平成29）年10月には、憲法改正が争点となった総選挙の結果、憲法改正を目指す政党の議員が国会の3分の2を占めることとなった。

こうして、憲法改正の発議にむけた国会審議が具体的な政治日程となるに至り、すでに述べた通り、2019（平成31）年3月の自民党大会で、自衛隊を憲法に自衛隊を明文化する条項、教育環境の整備等に関する条項、災害時の緊急事態条項の新設、参議院合区の解消に関する条項の4項目の憲法改正素案が取りまとめられた。もちろん、最大の問題は9条の改正である。

しかし平成31（2019）年7月の参議院通常選挙において、与党が議席を減らし発議要件を欠くに至り、改正論議はやや沈静化したやに見えるが、予断は許さない状況というべきであろう。

憲法の改正は、本来、真に憲法改正の必要があるかという立法事実を厳正に問うべきであるが、現状は、改憲勢力はこの点に関する熟議を経ることなく、改正が所与の前提であるかの如く進めようとしている。しかしながら、硬性憲法であることは、本来改正は十分に慎重を期すべきものとされていることを意味するのであり、通常の法律の改正における立法事実に比してもなお厳正に改正の必要性について、提案者の側から示されなければならない。そのうえで、真に憲法を改正しなければ解決できないほどの事情が認められるのかを徹底して議論しなければならないはずである。

1　基本的問題の整理

(1) 日本国憲法の基本原理の再確認

日本国憲法の基本原理の「国民主権」、「基本的人権の尊重」、「平和主義」のうち、今、平和主義が大きく変更されようとしている。日本国憲法の「平和主義」は、過去の軍国主義の歴史と先の大戦の惨禍への深い反省に立って、憲法前文に「平和的生存権」を謳い、9条において「戦争を放棄」し、「戦力不保持」を謳い、「交戦権を否認する」ことにより、単なるパリ不戦条約や国連規約の焼き直しとは異なる徹底した「恒久平和主

義」として規定されたものである。

これらの基本原理を支えているのは「個人の尊重」と「法の支配」であり、このような原理や理念を確保するために、国家権力を制限することを本質とする憲法が、立憲主義的憲法であるとされる（「人権尊重理念を核心的価値として、硬性憲法によってこれを担保し、〔三権を分立し〕立法〔や行政〕による侵害を裁判的手続きで排除するもの」と定義される〔樋口陽一『憲法Ⅰ』青林書院〕）が、以上の諸原理を採用する日本国憲法は、優れて立憲主義的憲法であると言える。

(2) 憲法改正と基本原理

憲法は、改正手続によって改正されるものであり、日本国憲法も、96条において、改正手続の要件を厳格に定めており、硬性憲法としての特徴を備えている。

さらに改正手続に従う限り、どのような改正も可能かという問題については、同一性を欠く改正はできないとの考え方が主流である。そして、同一性を欠くか否かは、憲法の根本規範にあたる基本原理を変更するものであるか否かがその判断基準となるとされる（改正限界説）。

この点、日本国憲法においては、すでに何度も述べた通り、「国民主権」、「基本的人権の尊重」、「恒久平和主義」を基本原理としているので、これを大きく変更する改正はできないと解すべきである（改正規定自体の改正の可否については、諸説ある）。

2 各界の動き

(1) 政界の動き（自民党の「憲法改正草案」について）

憲法改正については、各政党に様々な意見があるが、自民党の2012（平成24）年の改正草案は、その体裁が整っていること、政権政党としての影響力が大きいこと等から、注視する必要がある。

しかし、その内容は、後に述べるとおり、日本国憲法の前文を全面的に書き換えただけでなく、本文も、大きく改変しており、日本国憲法の基本原理を大きく後退させるものとなっている。

この草案に対しては、憲法としての同一性を欠いている（「改正の限界」を超えている）とする強い批判的意見もある。

しかし、この草案こそが目指す改正の方向であることは否定できず、その後2019（平成31）年に示されたいわゆる「4項目のたたき素案」もこの草案の基本的な考え方を踏襲するものといえよう。

2020（令和2）年には、自由民主党が「敵基地攻撃能力の保有」を提言しているが、これは、実質的に憲法違反である安保法制と相まって、政府自身が憲法9条の「個別的自衛権」について「専守防衛」の限度で認めるとしてきたこれまでの歯止めを取り外し、9条の規範的な内容を空洞化させ、事実上の改正となる恐れが強い。

(2) その他の動き

ア　財界の改憲論議

財界は改憲に積極的である。経済同友会、日本商工会議所、日本経済団体連合会は、従前から改憲に向けた意見を述べている。

これらは、「自然に家族を愛し、地域と国を大切にし、伝統と文化を誇りに思う」ことを基本とし、これらを教育に反映することを求めたり、武器輸出三原則を拡大緩和し、集団的自衛権行使を容認し、9条2項（戦力の不保持）と 96条（憲法改正要件）の改正を主張するなど、自民党改正草案に酷似している。

イ　新聞社の改憲論

読売新聞社は、1994（平成6）年以降、第1次改正試案、第2次改正試案、「憲法改正2004年試案」を公表している。その内容は、全面改正論であり、自民党の憲法調査会や新憲法起草委員会の議論にも影響を与えたといわれている。

また、日本経済新聞は、2000（平成12）年5月3日の記事で、「福祉国家」を根拠づけた25条の見直し、経済活動に対する国家の規制を根拠づける22条、29条の「公共の福祉」条項の削除を主張している。

朝日新聞や毎日新聞、その他の新聞は、おおむね憲法改正には慎重である。

ウ　市民の動き

市民や文化人の間には、改憲を目指す方向の「『21世紀の日本と憲法』有識者懇談会」（民間憲法臨調）、「日本国を立ち直らせるには、まず日本国らしい歴史と文化を織り込んだ日本独自の憲法を作らねばならない」と主張する「日本会議」などの動きがある。

他方、護憲を強調して日本と世界の平和な未来のために日本国憲法を守る努力を今すぐ始めることを訴える「9条の会」のような動きがある。

2013（平成25）年5月には、96条先行改正論に対抗して、政権の暴走を止め憲法の基本原理を容易に変更

することに反対する「96条の会」が発足した。

さらに2014(平成26)年7月、安倍内閣のいわゆる「解釈改憲」の閣議決定に反対する多数の学者ら（憲法学に限らず、政治学、経済学、社会学、人文科学等の多くの学者や理系の学者、経済人等）を呼びかけ人とする「立憲デモクラシーの会」が発足した。

また、護憲派の3つの市民団体の連帯による「総がかり行動実行委員会」(2015〔平成27〕年2月発足）も、解釈改憲に反対する市民運動を牽引している。

3　憲法改正論に対する検討

(1) 改憲論の特徴

ところで、現在主張されている改憲論のほとんどは、「国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義」という日本国憲法の基本原理を形式的には維持している。

しかし、現在の改憲論をつぶさに検討すると、9条2項の改正（ないしは無意義化）と96条の改正を求めているものが多く、さらに、家族愛、郷土愛、愛国心を強調するなどして、「個人」を後退させ、実質的には日本国憲法の基本原理やその根底にある理念を大きく後退させるものである疑いがある（そこにいう「家族愛」は、「個人の尊厳」の内容をなす「両性の平等」をさらに現代的にジェンダーバイアスの解消に向けて意味充填する方向性などとは、逆行するものであるといえよう)。

特に自民党草案は、すでに指摘した通り、日本国憲法の基本理念を大きく後退させるものである。すなわち、前文冒頭が「日本国民」ではなく「日本国」で始まり、しかも「天皇を戴く国家」と規定し、「国と郷土を誇りと気概を持って守り」などと謳い、本文において天皇を「元首」と定め、天皇の憲法尊重擁護義務を外し、逆に国民に憲法尊重義務を課しており、日の丸・君が代が国旗国歌である旨の明記と、国民のこれに対する尊重義務を規定し、国防軍の保持と自衛目的以外の活動及び海外派兵を可能とする9条の2を創設し、「公益及び公の秩序」によって人権制限を強化して表現の自由・結社の自由を制限する一方、政教分離は緩和し、緊急事態に関する規定を置き、憲法改正手続を緩和する等を骨子とするものである。これらを全体としてみると、明らかに憲法の基本原理である「国民主権」、「基本的人権の尊重」及び「恒久平和主義」を完全に後退させており、日本国憲法との同一性を欠くものというべきであり、改正の名を借りた、実質的な新憲法の制定を企図するものといえよう。

自民党自身も、近時、批判の強いこの草案を棚上げする意向を示しているが、この草案こそ、自民党が目指す憲法改正の方向性を端的に指し示すものであり、一旦棚上げされたとしても、真の意図を体現するものとして、常にその存在を意識し続けなければならないであろう。そして、草案よりも緩和された内容の改正案が出されたとしても、草案との対比によって批判を鈍磨させることなく、憲法の基本原理を擁護する立場からの厳しい批判を怠ってはならない。

(2) 立憲主義と改憲論

自民党憲法改正草案のQ&Aによると、立憲主義と国民の義務について、「立憲主義は国民に義務を課すことを否定するものではない」として、両者があたかも矛盾しないかにごとく説明している。さらに、そもそも、天賦人権説に立たないともいう。これらのことは、改正草案が近代立憲主義の流れからそれようとしていることを隠蔽するだけでなく、国民を誤導するものであって、自民党草案における日本国憲法の基本理念の形骸化が単なる杞憂でないことを示すものといえよう。

我々は、立憲主義が、近代市民社会以来幾多の試練を乗り越えて形成されてきた憲法を支える根本原理であり、人類の歴史的英知であることを再確認し、これを後退させる改正論に対しては、毅然と批判するものである。

(3) 弁護士会の基本的な立場

弁護士の中にも、憲法改正問題については、多様な意見があり、さらに検討を深めて行くべき課題である。しかしながら、すでに述べた通り、憲法の基本原理を損ない、立憲主義に反する改憲論については、弁護士と弁護士会の責務としてこれを批判し、国民に広く理論的な提言を行うべきである。

なお、弁護士会は、これまでに何度も全国各地で人権大会を開催し、人権大会宣言を行ってきたが、その内容は、憲法の基本原理の尊重・擁護を宣言するものであり、憲法改正に関する直接の言及はないが、基本原理を尊重すべきことを強調する立場に立つ以上、これを軽視するような安易な改正を許さないという意味合いを持つものといえよう。

2005（平成17）年11月に鳥取市で開催された第48回

人権擁護大会においては、「立憲主義の堅持と日本国憲法の基本原理の尊重を求める宣言」を採択し、

2008（平成20）年10月に富山市で開催された第51回人権擁護大会においては、「平和的生存権及び日本国憲法9条の今日的意義を確認する宣言」を採択し、

2013（平成25）年10月3日広島市で行われた第56回人権擁護大会においては、「なぜ、今『国防軍』なのか－日本国憲法における安全保障と人権保障を考える－」をテーマとするシンポジウムを行い、「恒久平和主義・基本的人権の意義を確認し、『国防軍』の創設に反対する決議」を出席者874名中反対1名棄権1名という圧倒的な賛成によって採択した。

これらの宣言は、いずれも、日本国憲法の基本原理である恒久平和主義を堅持すべきことを強調しているのであり、その意味で、この原理を後退させる改憲論に対しては、厳しく批判する立場に立つものと考えられる。

2018（平成30）年5月の日弁連定期総会（高松）において、憲法9条の改正問題について、決議を採択した。これは、様々な意見のあるなかで、会としての意見の取りまとめの難しさを背景にして、問題提起型の決議の形式となった。しかし、憲法の平和主義がないがしろにされかねない改正素案を前にした今こそ、弁護士法1条の使命の下で、踏み込んだ議論を行って意見を発することが求められているのではないか。

このような問題意識の下で、すでに述べた通り、東京弁護士会は、平成31（2019）年2月13日に、「いわゆる『9条の2』改憲案について、立憲主義の理念と平和主義及び人権保障の観点から問題点を指摘し、懸念を表明するとともに、国会に対し熟議を求める意見書」を発出した。

しかし、この意見書も、「問題点の指摘」にとどめ、「反対する」のではなく「熟議を求める」という表題とされており、弁護士会における「政治的問題に関する決議」に関する批判的な意見への配慮からか、若干の躊躇が見られるように思われる。多様な意見を尊重することは、もちろん、民主的な会務運営の基本であるが、それが、「人権擁護と社会正義の実現」という憲法の基本理念に基づいた弁護士法1条の使命に照らして、必要とされる批判的な姿勢が後退しているものであるなら、アイデンティティにかかわる重大な問題というべきである。

あくまでも、法理論的な立場から、「人権擁護と社会正義の実現」のために批判的姿勢を維持することは、すでに述べた通り、国民に対する責務であるから、委縮することのないよう毅然とした姿勢を維持しなければならない。

(4) まとめ

我々は、憲法の基本原理を軽視する安易な改憲論を許さず、立憲主義や憲法の基本原理の重要性を訴え続けていく必要がある。そして、これに反する改憲論に対しては、毅然とした理論的批判と活動を展開していかなければならない。

特に、恒久平和主義を軽視する改憲論に対しては、戦争は最大の人権侵害行為であることを踏まえて、「…今、我が国に求められているのは、何よりも日本国憲法が目指す個人の尊重を根本とした立憲主義に基づく基本的人権の保障であり、軍事力によらない平和的方法による国際的な安全保障実現のためのリーダーシップの発揮である。」とする広島人権大会宣言の趣旨に則った反対意見を表明するものである。

第5　緊急事態条項（国家緊急権）

1　国家緊急権（緊急事態条項）をめぐる議論の背景・経緯

自民党は2017（平成29）年6月に憲法改正を目指す内容として、自衛隊明記をはじめ、教育無償化、緊急事態対応、参院「合区」解消の4項目を挙げ、同年10月の選挙公約にも挙げた。また、2018月（平成30）年3月の党大会で、自衛隊を憲法に自衛隊を明文化する条項、教育環境の整備等に関する条項、災害時の緊急事態条項の新設、参議院合区の解消に関する条項（いわゆる「たたき台素案」）を取りまとめて、憲法改正を目指すことが確認された。

大災害への対応、災害時における衆議院議員の不在という事態を避けるためとして改正を求めているのが、緊急事態条項（国家緊急権）である。

一般に、国家緊急権とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもって対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限を指す」といわれる。そしてその内実は、行政権への権力の集中と人権の強度の制限をその中核とするものである。

我が国では、2011（平成23）年3月11日の東日本大震災とその後の原発事故による混乱状況を契機として、その年の4月28日に超党派の改憲派国会議員で作る新憲法制定議員同盟が政府の震災対応を批判して「(緊急事態条項がない)現行憲法の欠陥が明らかになった」との決議が採択されている。

そして、その翌年（2012〔平成24〕年）の4月27日に発表された自由民主党の憲法改正草案においては、「第9章　緊急事態」として「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他法律で定める緊急事態において、……緊急事態の宣言を発することができる（草案第98条1項)」「緊急事態の宣言が発せられたときは、……内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる(草案第99条1項)」「何人も…公の機関の指示に従わなければならない(草案第99条3項)」等との国家緊急権を認める規定が定められている。

そして、新型コロナウイルス感染症の蔓延によって、国民の中にも移動や活動の制限を求める声が広がっており、2020（令和2）年4月7日の緊急事態宣言に伴う自粛要請によって陽性者数が減少する効果もあったことから、自民党議員連盟が自民党憲法改正案における緊急事態の適用対象に「感染症の大規模な蔓延」を追加するよう提言し、衆参両院の憲法審査会で議論がなされようとしている。

近年では、世界中で起こる無差別テロの恐怖や、我が国の近隣国の軍事的脅威等を理由に、その対応策としての緊急事態条項（国家緊急権）の有用性を主張する意見も声高に主張されるようになってきている。関連して、緊急時に任期満了等によって衆議院議員が不在となる事態を避けるとして、衆議院議員の任期延長も主張されている。

2　国家緊急権の性質とその歴史、世界の状況

「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもって対処できない非常事態において、国家の存立を維持するため」という謳い文句は、そのような非常事態に恐怖感を抱きやすい一般市民からすれば、ともすれば共感を持ちやすい側面がある。

さらに、国家緊急権と立憲主義の関係についても、そもそも国家の非常事態において、憲法秩序を回復させるために存在する制度であることを強調するなら、立憲主義でさえ、国家緊急権の庇護の下にあるとさえいわれている（諸外国がこの制度を維持する主たる理由とされている)。

しかしながら、国家緊急権の内実は、行政権への権力集中によって法律によらずに人権を強度に制限できるものであり、一時的であったとしても立憲主義的憲法秩序を停止するものであるため、強度の人権侵害を伴う危険性が極めて高い。

裁判所の令状なしでの捜索・差押や身体拘束、一方的な表現の自由の抑制、財産権や居住の自由等の過度の制限等、国家権力が集中された権限を濫用する傾向があることは否めず、憲法自身が人権制約を認め行政に対する制限規範性を後退させることになるので、ひとたび濫用されれば容易には民主的統制（司法統制を含む）によって回復できず、極めて危険な制度であるといえる。

実際、歴史的にも、当時最も民主的といわれたドイツのワイマール憲法下において、大統領非常権限が濫用され、民族及び国家の防衛や反逆の防止の名目でナチスが政敵を弾圧し、さらに全権委任法の制定によってヒットラーの独裁政権が誕生し、優れた憲法秩序が破壊されたことは公知の事実である（ナチスの「手口」といわれる)。

また、ワイマール憲法の経験を経た後においても、1961年フランス第5共和制下で、ドゴール大統領によって、アルジェリア独立に反対する軍の反乱を鎮圧するため非常事態措置権が行使されている。その際、反乱自体は1週間経たずに鎮圧されたにもかかわらず、非常事態措置権は以後約5ヶ月にわたって維持適用され、その結果、身体の自由・表現の自由が侵害され続けた。デモ隊と警察官との衝突事件の際には警察官によって「あらゆる種類の暴力行為」が行われたともい

われている。

もっとも、このような濫用の歴史があるにもかかわらず、ドイツ・フランス・イタリアなどの国々では、立憲主義国家でありながら、明文で憲法に緊急事態条項が存在する。また、明文規定を置かずにコモンローのもとでのマーシャルローの法理で認めるイギリスやアメリカの例もある。これは、すでに述べたとおり、「立憲民主制が脅かされる国家の非常事態の場合には、立憲民主制を保全するため、一時的に国家に権力を集中させる必要がある」という論理に基づくものであるが、例外的措置とはいえ、権力の行使が常に濫用の危険を伴うことに鑑みれば、「憲法規範により国家権力を抑制・制限し、個人の基本的人権を守る」という立憲主義の理念とはやはり相反する関係にあり、重大な緊張関係に立つといわざるをえない。

上記の国々においても、濫用の歴史を踏まえ、緊急事態条項を憲法規範の中に認めることの是非には多くの議論があったが、第二次大戦後の東西冷戦状態の中で、政治の現実としてこれを維持してきたという経緯がある。そのような中で認められてきた緊急事態条項には、その濫用の危険性を意識した様々な抑制手段が講じられている。緊急事態の継続期間を短期間に制限したり、議会の関与・裁判所の審査権を保障したりしていることや、ドイツのように国家の緊急権に対して国民の抵抗権を保障する例もあり、人権の侵害をできる限り抑制するための権限の限定と濫用の防止の制度が存在している。

しかし、こうした抑制手段があるにもかかわらず、先のドゴールの例のように濫用事例は生じてくるのであって（実際、発動実例は全て濫用事例である）、真にその濫用の危険を封殺する手法が存在するのかは、国家緊急権の行使が身体の自由・表現の自由の制約に繋がるものであるだけに、極めて困難なものであるといえる。また、一方、ドイツの様な極めて厳格な規制の下では国家緊急権の発動自体が困難であるともいわれ、そうであるならば、そのような緊急事態条項を置く必要もないともいえる。

3　日本国憲法に緊急事態条項を創設することの是非

明治憲法（大日本帝国憲法）においては、戦争・内乱等の非常事態に対処するために軍や天皇に全ての権限を移管する戒厳・非常大権や、立法・財政上の例外的措置の緊急勅令・緊急財政処分といった緊急事態条項が存在していたが、日本国憲法においては、このような国家緊急権を認める緊急事態条項は定められていない。その理由については諸説があるが、1946（昭和21）年7月2日の当時の衆議院帝国憲法改正案委員会における金森憲法担当大臣の答弁では「緊急事態条項は国民の意思をある期間有力に無視し得る制度でもあり、民主政治の根本原則を尊重するか否かの問題である」旨述べて、日本国憲法においては消極に解すべきであるとの政府見解が示されているが、明治憲法下における国家緊急権の濫用が重大な人権侵害と悲惨な戦禍を招いた苦い経験を踏まえ、あえてそれらの規定を置かなかったものと見るのが自然である。

すなわち、日本国憲法は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないようにすることを決意し、ここに主権が国民にあることを宣言し、この憲法を確定する」と宣言し、国家権力を憲法の制限規範に服せしめ、個人の尊重と人権保障を徹底することを根幹とするものであり、戦争を放棄した憲法9条の恒久平和主義ともあいまって、徹底した立憲主義をその理念とするものである。これに対し、国家緊急権は、非常時の例外的措置とはいえ、常に濫用の危険をはらみ、濫用を防止するシステムの構築も困難なことに鑑みれば、やはり日本国憲法が立脚する立憲主義の理念とは相反し、重大な緊張関係に立つといわざるをえない。

以上のとおり、日本国憲法は、日本のみならず各国において国家緊急権が濫用されてきた歴史的経緯と、濫用を防止するシステムが実際上困難な現状を踏まえ、基本的人権の尊重と恒久平和主義のための徹底した立憲主義を貫くために、あえて国家緊急権（緊急事態条項）を規定しなかったものと解するべきであり、したがって現時点で日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を新たに創設することは認められるべきではないと考える。

なお、自由民主党の憲法改正草案の緊急事態条項は、事前又は事後の国会の承認規定こそ置いているものの、それ以上の具体的な抑制手段の記述はなく、その意味でもおよそ認められないものである。

4　国家緊急権の立法事実

また、日本国憲法においては、国家緊急権（緊急事

態条項）を憲法の中に必要とするような立法事実もまた存在していない。

(1) 大規模な自然災害時における必要性

第一に、今回の議論の契機となった東日本大震災のような大規模な自然災害の場合における必要性であるが、災害時の対応については、災害対策基本法、災害救助法その他の法律の規定があり、その適切な運用によって十分に対応は可能であるし、必要であれば、立憲主義に反しない限度において、新たな法律をもって対応することも、十分可能である。

むしろこれまで周到な準備や訓練がなされていなかったことにこそ問題があるというべきであろう。実際、被災自治体の調査結果によれば、ほとんどの自治体が、国に権限を集中させても、現地の状況やニーズの把握が迅速にできるわけではないため、むしろ自治体の長の権限の強化の方が有効であり、緊急事態条項の憲法編入に反対すると回答している。

このように、災害対策を名目とする緊急事態条項は、その必要性がないだけでなく、一旦これを名目として制定されると、災害以外の場合に安易に利用される恐れがあり、その危険性ゆえに創設を阻止すべきである。

(2) 大掛かりなテロや内乱状態での必要性

第二に、大掛かりなテロや内乱状態の場合であるが、その対策は重要であるものの、基本的には警察権によって対処されるべきものであり、現行憲法下であっても、既存の制度や必要性により新たな立法で対処すべきである。また、いかに未然に防止するかが肝要であって、発生後は人命救助や多発防止が求められるものの、憲法上の国家緊急権による人権制約まで認めることは、自ら政府よりの抑圧・弾圧を招きかねず、極めて危険である。

(3) 他国から武力攻撃を受けた場合の必要性

第三に、他国から武力攻撃を受けた場合の対処としての国家緊急権の必要性を説く意見もあるが、そもそも情報収集と外交努力によってそのような事態を防ぐことこそが恒久平和主義と基本的人権保障を根幹とする日本国憲法の求めるところであるし、仮に個別的自衛権の発動が必要な場合があったとしても、そのような事態において広大な権限を時の権力に委ねることは、濫用のおそれがますます強まり、制御困難な事態を招きかねず、安易に国家緊急権による国民統制を認めるべきではない。

9条において戦争を放棄し、交戦権を否認している以上、いわゆる「戦時国家緊急権」は認められないと解すべきである。

5 結論―日弁連意見書等

以上述べてきたとおり、我が国の根幹の理念である「恒久平和主義」及び「基本的人権の尊重」を守るために、日本国憲法は国家権力を抑制するための立憲主義を徹底して貫いているものであり、これと重大な緊張関係に立つ国家緊急権（緊急事態条項）を日本国憲法の中に創設することは、その濫用を防止することが困難な状況に鑑みれば、日本国憲法の標榜する立憲主義と矛盾しかねず、基本的人権の保障を危機に晒すものとして、認められない。

また、国家緊急権が緊急事態の名の下に濫用や独裁の道具とされてきた歴史的事実に鑑みれば、このような法制度を憲法秩序の中に組み入れることは、断じて避けるべきである。

加えて、大規模な自然災害対策やテロ・内乱等への対応においても、現行法の活用及び法整備によって十分対応は可能であり、そのことを理由とする国家緊急権の必要性も認められない。したがって、我々は、日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設するための憲法改正には強く反対するものである。

なお、安保関連法に関する部分でも述べたとおり、厳格な要件を定めても、特定秘密保護法による安全保障情報の秘密指定によって、発動要権を満たすか否かの判断が極めて困難となる関係にあるため、民主的コントロールが機能しがたいため、濫用の恐れが高いことを忘れてはならない。

かかる観点から、法友会は、2016（平成28）年7月9日の旅行総会において、「日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設するための憲法改正に反対する決議」を採択し、関係機関に対し執行している。

日弁連も2017（平成29）年2月17日、「緊急事態条項（国家緊急権）は、深刻な人権侵害を伴い、ひとたび行使されれば立憲主義が損なわれ回復が困難となるおそれがあるところ、その一例である自由民主党の日本国憲法改正草案第9章が定める緊急事態条項は、戦争、内乱等、大規模自然災害その他の法律で定める緊急事態に対処するため、内閣に法律と同一の効力を有する政令制定権、内閣総理大臣に財政上処分権及び地方自

治体の長に対する指示権を与え、何人にも国その他公の機関の指示に従うべき義務を定め、衆議院の解散権を制限し、両議院の任期及び選挙期日に特例を設けること（以下「対処措置」という。）を認めている。

しかし、戦争・内乱等・大規模自然災害に対処するために対処措置を講じる必要性は認められず、また、同草案の緊急事態条項には事前・事後の国会承認、緊急事態宣言の継続期間や解除に関する定め、基本的人権を最大限尊重すべきことなどが規定されているが、これらによっては内閣及び内閣総理大臣の権限濫用を防ぐことはできない。よって、当連合会は、同草案を含め、日本国憲法を改正し、戦争、内乱等、大規模自然災害に対処するため同草案が定めるような対処措置を内容とする緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する。」という意見書を公表している。また同意見書は、衆議院議員任期延長に関して、「衆議院議員の任期満了が到来した場合に対応するために任期延長を認めることは、内閣の権限濫用のおそれがあり、国民主権の原理に照らして弊害もあることから、憲法上任期の特例の規定を設けるべきではない。緊急事態に対しては、あくまでも民主政治を徹底することにより対応すべきとの日本国憲法制定当時の考え方によれば、繰延投票（公職選挙法57条）により選挙を実施することにより衆議院議員不在の状況を可及的速やかに回復し、国会（特別会）を召集することで対応すべきである。」としている。

新型コロナウイルス感染症の蔓延によって、同感染症の影響で国会議員が死亡又は入院等により議院の定足数を満たさない場合議会の審議をどのように確保するかについても議論されている。いわゆるオンラインを可能にすることは憲法を改正しなくてもできる、という見解と、憲法は国会議員が議場に現存することを要求しているので（代表制の根幹に関わる）オンライン国会は認められない、という見解に分かれている。定足数を割る事態というのは極めて稀であること、国民代表性とは何か、という問題と密接に関わることから、慎重かつ入念な議論が求められる。

第6　9条維持・自衛隊加憲問題

1　自衛隊の憲法への明文化の動き

2017（平成29）年5月3日、安倍総理は自由民主党総裁として「憲法9条1項・2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という憲法9条に関する憲法改正構想を公表し、これを受けて翌2018（平成30）年3月25日の自由民主党党大会において、同党の改憲4項目（9条、緊急事態条項、参議院の合区解消及び教育）を含む「改正案を示し、憲法改正の実現を目指す」との方針が確認され、また、同年10月下旬に召集予定の臨時国会で、この4項目の憲法改正案を同党単独で提示する方針を固めている（読売新聞同年10月5日朝刊1面）。このうち、9条に関する条文イメージ（同年3月22日に提示され、細田博之自由民主党憲法改正推進本部長が有力と考える加憲条文案。いわゆる「たたき台素案」）は次のとおりである。

> 「9条の2　前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。
>
> 2　自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」

この点、2017（平成29）年5月3日に安倍晋三総理が自由民主党総裁として「憲法9条1項・2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という9条に関する憲法改正構想を公表したことを受け、同年 7月、自由民主党憲法改正推進本部では以下のような加憲条文案が提示されていた。

> 「9条の2　前条の規定は、我が国を防衛するための必要最小限の実力組織として自衛隊を設けることを妨げるものと解釈してはならない。
>
> 2　内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有し、自衛隊は、その行動に

ついて国会の承認その他の民主的統制に服する。」

このように、2017（平成29）年の改正案とは異なり、2018（平成30）年3月の改正案（条文イメージ）では、「必要最小限の実力組織」が「必要な自衛の措置をとる……ための実力組織」に変更されており、「最小限度」が削られている。もとより9条2項との緊張関係は一応残るものの、これは、自衛隊が自衛のための必要「最小限度」の実力組織であるとする現在の政府解釈をも変更することを前提とする改正案ともいえ、また、仮に「必要最小限度」という点が明記されるとしても、自衛隊が、防衛省等とは異なり憲法に明記される憲法上の機関として位置づけられることになるため、自衛隊の特別性が強調されることで、9条2項の形骸化（下記2）、安保法制・集団的自衛権（第6部・第3）の行使容認、軍事費増大等の実際上の効果が生じうるものと考えられ、自衛隊の明記では現状は「何も変わらない」などとする説明に問題があることは明白というほかない。

日弁連は、「自衛隊について憲法上どう考えるか」に関し、従前は、会内に様々な考え方もあることから、明確な意見を示してこなかった。しかし、前述したように今日の政治情勢は国会による憲法改正の発議が出来うる状況にあり、その中で上記の自衛隊加憲問題が提示された以上、この問題について弁護士会がどのような立場で、どのような対応をすべきかが、あらためて問われている時機にあることなどを踏まえ、自由民主党の改憲4項目に関し、2018（平成30）年5月25日の定期総会において「憲法9条の改正議論に対し、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から課題ないしは問題を提起するとともに、憲法改正手続法の見直しを求める決議」を行った。

また、埼玉弁護士会も同年10月2日の臨時総会において、「自衛隊を憲法に明記する憲法改正に反対する総会決議」を行っている。

このような状況において、東京弁護士会及び法友会としても会員間でこの問題について議論と研究を積み重ね、認識を深める必要がある。

2 「自衛隊を憲法に明文化する」ことの意味と問題点

(1) 加憲される「自衛隊」とは、どのような権限と役割を持つ存在か？

世論調査等によれば、災害時の自衛隊の活躍や北朝鮮・中国脅威論から、自衛隊の存在自体に対しては多くの国民が必要であるとの認識を持っていると言われているが、他方、自衛隊の活動が広がり過ぎることは危険という認識もまた、多くの国民の声でもある。しかし、2018（平成30）年に始まった、朝鮮半島の緊張緩和や、米朝協議の進展という環境変化は、脅威論にも影響を及ぼしていることに注意すべきである。

そのような中で、自衛隊の「存在」の合憲性を憲法に明文化してはっきりさせるだけという上記の自民党改憲案は、大衆には受け入れ易い。

しかし他方、果たして自衛隊の「存在」と「権限」は切り離して考えることができるものなのか、現に安全保障関連法が存在している現状で自衛隊を憲法に規定することは、安全保障関連法を完全に合憲化することになるのでは、という疑問が呈されている。

今回自民党より示されている前述の「9条の2」案は、確かに自衛隊の存在を規定するだけで、「必要な自衛の措置」をとるための実力組織として自衛隊が何が出来るかは規定しておらず、9条1項2項が残る以上、自ずとその権限・活動範囲の解釈に制限はかかるとはいえよう。しかし、いったん「9条の2」という形で9条1項2項の例外規定として憲法上に規定されてしまえば、時の政府の恣意的な解釈で今以上に自衛隊の活動範囲が広げられていく危険も、否定できない。

そもそも自衛隊とは、どのようなことまでが期待され、どのようなことまでが出来る存在であるべきなのか、そのことが自衛隊を憲法に規定することでどのような影響を受けるのか、我々はそのことを人権保障と安全保障の両方の観点から、考えていかなければならない。

(2) 今、自衛隊を憲法に規定する意味と必要性があるのか？

この問題は、自衛隊と憲法の関係についての考え方によって、いろいろと意見が分かれえる。

・「そもそも自衛隊の存在そのものが憲法9条1項2項に反する」という考え方からは、自衛隊規定の加憲などありえない、ということになろう。

・「個別的自衛権の下での自衛隊という存在自体は認められる（合憲）」という考え方においては、合憲なのだから敢えて憲法に規定する必要はないという考え方と、それでも自衛隊違憲論を言う人たちがいる以上憲法に規定すべきだという考え方があろう。

もっとも、上記の自衛隊の存在自体は合憲と考える人の中にも、「自衛隊の現在の装備は現実には個別的自衛権の範囲を超えた軍隊である」として、そのような現状で自衛隊を憲法に規定することには反対という考え方もある。

・他方、「現在の国際情勢（北朝鮮や中国の軍事的脅威論）において、我が国を防衛するために必要な装備・行動や権限は自衛隊に認められるべきであり、そのために必要なら9条も含めた改憲も必要」という考え方もあるが、その立場においても、

①「国防に必要な行為を自衛隊が行うためには、少なくとも9条2項の改正が必要」とする立場

②「9条は維持したままでも、憲法に自衛隊の存在について授権規定さえ置けば、法律や国会の承認に基づき、議院内閣制の下で政府が国防の観点から必要と判断したことを自衛隊が行うことは認められる」とする立場

③「9条1項2項とは別に自衛隊を憲法に規定する場合は、自衛隊が具体的に行いうる行為について、憲法で更に項目立てをして厳格に規定し、立憲主義の民主的コントロールに服させるべき」とする立場

といった考え方に分かれると思われる。

そもそも、現時点で、政治レベルで9条維持・自衛隊加憲問題が問われていることの意味をどう考えるのか、我々は法律家として、また基本的人権擁護を使命とする弁護士として、よく検討して行かなければならない。

(3) 自衛隊が別個の規定で加憲されることで、9条1項2項の解釈はどのような影響を受けるのか？

9条1項2項を変えずに「9条の2」として自衛隊規定を加憲した場合、その「9条の2」は9条1項2項との関係では「例外規定」という形になる。もっとも、原則規定が残る以上、例外規定はあくまで限定的でなければならないはずであるが、現在の9条の2第1項の案では自衛隊につき「我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織」と規定するだけであり、9条2項の「戦力不保持」や「交戦権否認」の規範力が自衛隊にどこまで及ぶのかが問題となろう。

9条2項の「戦力不保持」「交戦権否認」の規範が「9条の2」の自衛隊にも及ぶのであれば、自衛隊は「戦力」であってはならず、また交戦権がない以上は武力行使も自国の領域内での専守防衛のためのみ可能ということになるが、どこまでが防衛力でどこからが戦力なのか、専守防衛のための武力行使とはどこまでが許されるのかが、解釈論として問題となろう。また、世界有数と言われる現在の自衛隊の装備が果たして「戦力」と言えないのかについては、疑義のあるところであろう。

むしろ、「9条の2」は9条2項の例外規定であるから自衛隊は戦力であっても構わない、我が国の防衛のために必要なら相手国領域での武力行使（交戦権）も可能という解釈もありうるところである。しかしそれでは、自衛隊という名の「軍隊」、「国防軍」を持つということと変わらず、9条2項は事実上空文化してしまうことになりかねず、解釈論として許されるかは疑問である。

(4) 日本国憲法に「国防」「安全保障」という規範を規定することの是非

9条1項2項は残したまま憲法に「9条の2」として自衛隊を規定することは、日本国憲法の中に「国防」あるいは「安全保障」という規範、時には基本的人権の制限規範ともなりうる新たな規範を盛り込むことを意味する。

日本国憲法は、その前文が「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないよう決意し」「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようとした」と述べるように、政府や軍部の権力の暴走により軍事力が行使され戦争が再び起ることを避けるために、徹底した「権力への不信」を前提に、憲法規範で権力を拘束すると共に、憲法上に「国防」「安全保障」という概念を置かなかった。それは、近代以降の戦争のほとんどが「自国及び自国民の利益を守るため」という自衛の論理で始められていることに鑑み、そもそも自国の政治権力に軍事力を持たせないという形で、自衛という名目であろうと権力の暴走による戦争を起させない、という日本国国民の決意の表れであったといえよう。

もっとも、権力の暴走は他国でも起りうるのであり、

他国の権力の暴走により戦争が起り、我が国の平和と国民の人権が危険に晒されることもありうる。現実に、北朝鮮のミサイルが我が国の上空を飛び、太平洋上における中国の軍事的脅威も言われる中で、多くの国民が漠然とした不安を抱えていることも事実であり、「国防」「安全保障」という概念が憲法になくて良いのか、という問題提起も、一般国民の賛同を得やすい状況となりつつある。

しかしながら、「国防」「安全保障」という概念を「自衛隊」という形で新たに憲法に規定した場合、それはこれまでの憲法に存在しなかった新たな人権制限規範を憲法に認めることとなり、単に9条の例外として自衛隊を規定するに留まらず、いろいろな箇所に様々な影響を及ぼすことになりかねない。また、前述の自国権力の暴走による戦争の危険性にも繋がることとなり、このジレンマをどう克服すべきかが、今回の自衛隊加憲問題で問われている。

(5) 9条を変えずに自衛隊を加憲した場合、自衛隊への統制機能はどうなるのか？

現在、自衛隊は現実として法律によって存在しているが、それは憲法9条の規範の中で存在し、9条の統制を受けている。それが、憲法の中に9条の例外規定として「9条の2」が置かれた場合、前述したように9条2項の規範が及びうるのかという疑問があり、そうであればこそ自衛隊は憲法に規定せず、あくまで法律の範囲で存在させるべきだという考え方がある。それは、独立国家として自衛権を持つのは当然としても、その自衛権の在り方は各国の憲法によって規定されるものであり、我が国においては憲法9条という規範の下で許される範囲で法律によって存在しえる、という考え方である。

しかし、9条の規範が及ぶといっても、その9条の解釈自体が時の政権の判断で変更され、その変更された解釈の下で新たな法律によって自衛隊が動かされていくとすれば、実際には自衛隊の存在や行動が時の権力の恣意的な考え方によって御されることにもなりかねない（安全保障関連法の解釈改憲）。

そこで、むしろ憲法の中に自衛隊を明確に規定し、ただし抽象的に存在だけを規定するのではなく、その行動規範を具体的に憲法の中で制限するべきだという考え方も出てくる。ある意味、立憲主義の考え方に沿うものであり、ドイツの憲法（ボン基本法）などが参考になろう。

しかし、現実問題として、我が国の政治状況において、そのような形で自衛隊の存在のみならず権限や行動規範まで憲法で規定するというような憲法改正が行われるとは到底思われず、むしろそのような提案は政治による恣意的な憲法改正に利用されるだけだという批判もある。

いずれにしても、自衛隊を憲法上の存在として認めようとするなら、その統制機能もまた十分に検討されなければならず、そのことの議論なくしての自衛隊加憲の憲法改正のみを行うことは、危険であるといわざるをえない。

なお、自衛隊の統制については、①成立した安保法制の下での「PKO駆け付け警護任務の実施」、「米艦防護任務の実施」などの法制の既成事実化の問題、②「ヘリ空母いずも」などの中型空母化や、「長距離巡航ミサイルの自衛隊機への搭載」などの個別的自衛権の範囲の問題、③防衛大学における「歴史修正主義的教育の実施」などの問題、④「海上自衛隊による南シナ海での訓練の実施」や、「南西諸島における自衛隊の新たな基地建設」などの、近隣諸国との関係の配慮の問題、⑤アフリカジプチ共和国の自衛隊補給基地の恒久基地化の問題、⑥中東における紛争への自衛隊の後方支援参加の計画など、懸念すべき問題があり、2017（平成29）年に発覚した南スーダンPKO日報隠蔽事件の前例も踏まえて、民主的統制がきちんと果たされているかは、常に意識し、検証されなければならない。

(6) 自衛隊の存在のみを抽象的な表現で9条とは別に憲法に規定することは、立憲主義の観点から問題はないのか？

自民党の現在の「9条の2」案では、自衛隊を単に「我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織」として抽象的に定義するだけであり、このままでは「防衛」や「必要最小限度」や「実力」の解釈は、時の政治権力によっていかようにも恣意的になされえることになる。このような、「自衛隊のなし得る行為」の解釈について時の政治権力に大幅な解釈の余地を与えるような9条例外規定を敢えて加憲することは、事実上憲法9条を空文化させてしまうことになりかねず、憲法を政治権力の拘束規範とする立憲主義の理念に反する規定であるといわざるをえない。

もっとも、上記のような反対意見に対しては、「規

定の仕方が抽象的という形で争うと、ではどう具体的に規定すれば良いのかという議論になり、結局は改憲論に巻き込まれていく恐れが強い。」という批判もある。

第7　憲法改正手続法の問題点

1　憲法改正手続法の施行に至る経緯と問題点

憲法改正のための国民投票の手続を定める憲法改正手続法は、2007(平成19）年5月14日に成立したものの、参議院の特別委員会で18項目に亘る附帯決議が付けられるなど極めて不十分なものである。

日弁連も、2009（平成21）年11月18日付で「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」を発表し、その中で、8項目に亘る見直しを求めているが、特に「最低投票率」の問題と「有料意見広告放送についての賛成・反対の実質的公平性の確保」の問題は、国民投票において主権者たる国民の真摯な検討に大きな影響を与えかねない重要な問題である。

日弁連は、憲法改正手続法が施行された2011（平成23）年10月27日にも「当連合会はあらためて憲法改正手続法の抜本的見直しを強く求めるものである。」との会長声明を出し、東京弁護士会も2011（平成23）年11月8日に「あらためて憲法改正手続法の抜本的見直しを求め、これがなされないままに憲法改正の審議がなされることに強く反対する。」旨の会長声明を出している。そして、2014（平成26）年4月になされた一部改正（投票年齢の18歳自動的引き下げ）の際にも、日弁連は同年6月13日付で「2009年意見書で指摘した8項目等について改めて議論を尽くして法整備を行うことを求める。」との会長声明を発表している。

しかしながら、その後も日弁連が求めた8項目の問題点に対する法の見直しは全くなされることなく、2017（平成29）年以降、俄かに憲法改正への動きが政界において自由民主党を中心に活発化してきた。これに対し、日弁連は、2018（平成30）年5月25日の定期総会において、2009（平成21年）年意見書が指摘した8項目の見直し課題、とりわけ「投票日の14日前より以前の有料意見広告放送に何らの規制がないこと」「最低投票率の定めのないこと」について、憲法改正の発議の前にこれらの問題点の見直しを行うことを求める決議を行った。また、同じく2018（平成30）年6月27日にも、「2009年意見書や上記総会決議で挙げた課題が取り上げられておらず、とりわけテレビ等の有料意見広告規制及び最低投票率制度の見直しが早急に必要である。」旨の日弁連会長声明が出され、同年5月30日には東弁からも「憲法改正手続法の有料意見広告規制・最低投票率・過半数の意味等について抜本的改正を求める会長声明」がなされている。

2　早急に解決されるべき問題点

①　テレビ・ラジオ等における有料意見広告放送の在り方について

現行の憲法改正手続法は、憲法改正案とそれに対する賛成意見及び反対意見を国民に知らせる公的機関として広報協議会を設置するものとされ、公費によるテレビ・ラジオを利用した広報については、賛成・反対双方に「同一の時間数及び同一の時間帯を与える等同等の利便を提供する」ことで、その公平性を確保しようとしている。しかしながら、それ以外の個人や団体（政党を含む）によるテレビ・ラジオによる有料の意見広告の放送については、賛成・反対の投票を勧誘する意見広告（国民投票運動）については投票の14日前から禁止されるものの、それ以外の規制は一切なく、単なる意見表明広告は投票当日でも許されている。

これは、表現の自由を考慮してのものと思われるが、しかしながら、憲法改正事項についての賛成・反対の意思表明自体は、表現の自由として内容や機会は尊重されなければならないものの、他方、我が国の最高規範である憲法の改正についての国民投票である以上、賛成・反対の判断の材料となる根拠や資料の提供は、国民に対し実質的に公平になされることが要請され、そのためには表現媒体の特性によって一定のルールは必要であろう。

特に、地上波テレビ放送のCMの影響力は、年配者のみならず一般大衆に対しては今でも極めて大きく、中でも15秒・30秒のスポットCMは視覚や聴覚によるイメージや感情の操作・刷り込み効果が大きく影響力

が大きいと言われている。ところが、現在のテレビ等のCM業界の仕組みは、有力な大手広告代理店が視聴率の高い時間帯のCM枠を独占していると言われており、そのような広告代理店と強いパイプを持ち財力のある者のみが、優先的に視聴者に影響力の大きい時間帯に大量の意見広告放送を一方的に流すことが可能となっている。従って、現行法のままでは、改正発議後投票日までテレビ等の放送媒体においては、憲法改正案の賛否に関し一方的な意見表明CM（これは2週間前も禁止されない）ばかりが視聴者に影響力の大きい時間帯に独占的に流される事態が想定され、投票結果が影響を強く受けるおそれがある。

従って、これらのテレビ等の有料意見広告放送については、その影響力の大きさを考えれば、憲法改正の賛成・反対の両方の意見を公平（同一時間帯に同一の量）に放送できるようにするシステムが、本来的には必要であろう。そして、そのような公平な放送システムは、民間の放送事業体の方で自主的に作成することが本来は望ましいが、残念ながら日本民間放送連盟は既にそのような自主規制は行わない旨を宣言しており（営業的にも技術的にも困難が伴うことは事実であろう）、そうであれば一定の法規制も検討されるべきである。

現在、日弁連では、テレビの有料意見広告放送の禁止期間を投票前14日間に限定せずもっと拡大する方法や全面禁止にする方法、公費による無料意見広告放送を拡大する方法等が検討されているが、表現の自由との関係を精査しながら、弁護士会より法規制の在り方を提起すべきである。

② 「最低投票率」と「投票の過半数」について

憲法第96条1項は、憲法改正のための国会の発議については各議院の「総議員の3分の2以上の賛成」という厳格な要件を課しているが、国民投票の議決については「投票の過半数の賛成」と定めるだけのため、現行法上は、有効投票（白紙も除く）の過半数と解釈され、投票率についても何ら法的な規定はない。

しかしながら、投票率が低かった場合、投票権者のほんの一部の賛成により憲法改正が行われることとなってしまい（投票率40％の過半数で決まった場合、有権者全体の約20％で憲法改正が認められることになってしまう）、それでは主権者たる国民の意思が十分反映された改正と言えるのか、その正当性に重大な疑義が生じてしまう。憲法が我が国の最高法規であり全国民の自由や平和を享受する権利を定める基本法であることを鑑みるとき、またそれで主権者たる国民の多くの意思に基づく改正と言えるのかを考えるとき、投票率に何も規制がないという現行の改正手続は、やはり大きな不備があるものと言わざるを得ない。

日弁連では、かつて「全有権者の3分の2」という投票率を提案しているが、いずれにしても「国民の意思が十分反映された」と評価できる国民投票となるような「最低投票率」を法により定めることは、不可欠である。

これに対し、「最低投票率」を定めるとボイコット運動が起こりかねないという反対論があるが、ボイコット（棄権）もまた「賛成でない」という意思表示の一つであり何ら否定されることではないし、全国的な国民投票でそのようなことが可能とも思われない。

また、「投票の過半数」の意味についても、実際の投票の際の白票や無効票も「改正案に賛成ではない」という意味での意思表示の一つであり、憲法改正の重大性を考えれば、憲法改正の国民投票においてはそれらも含めた過半数で決めるよう法で規定することも、十分検討されるべきである。

第8　日の丸・君が代について

1　国旗・国歌法について

1999（平成11）年に施行された国旗・国歌法については、国である以上、国旗や国歌が定められるのは当然で、日の丸を国旗とし、君が代を国歌とすることは国民の間に慣行として定着しているという肯定的意見がある一方、①政府は君が代の「君」は象徴天皇を指すとしており、これは国民主権主義と相容れない、②日の丸や君が代はかつての軍国主義の象徴であり、アジア諸国の反発を招いている、③日の丸・君が代の法制化は、学校における国旗掲揚や国歌斉唱を強制することの法的基盤を与えるものであり、思想・良心の自由を侵害するものである、といった批判もある。

国旗・国歌の法制化の是非については、議論が分かれるが、基本的人権の擁護を使命とする我々としては、それが強制力を伴って国民の思想・良心の自由を侵害するような運用がなされないように注視し提言していくべきである。

2　自民党改正草案での日の丸・君が代

自民党憲法改正草案3条では、日章旗を国旗、君が代を国歌と明記し、2項において国民に尊重義務を課している。

憲法自らが国旗・国家を定め、これに対しての尊重義務を規定してしまえば、もはや思想・良心の自由の例外として、生活すべての場面において強制される事態が生じてしまう。我々は、基本的人権の例外を認めるような規定については看過できないということを指摘していくべきである。

3　公立学校における国旗・国歌問題

(1) 学校行事における国旗・国歌の強制について

国旗・国歌法の成立により、学校行事における国旗・国歌の強制が可能という前提での運用がされるようになり、現在、公立学校の入学式、卒業式等の学校行事においては、国歌斉唱時に国旗に向かって起立しなかったこと、ピアノ伴奏をしなかったこと等を理由として、教職員に懲戒処分がされるという事態が多発している。

日弁連・各地の弁護士会は、公立の学校現場の現状に鑑み、思想・良心の自由等の観点から、教育委員会に対し、不利益処分ないし不利益取扱いをもって、教職員や児童・生徒に対し、国旗に向かっての起立等を強制しないよう提言してきた。

(2) 最高裁判決とこれに対する日弁連会長声明

都立高等学校の教職員が、卒業式等の式典において国旗に向かって起立し国歌を斉唱することを命ずる校長の職務命令に従わなかったことを理由として、定年後の再雇用が拒否された事案に関し、最高裁第二小法廷は2011（平成23）年5月30日に、同第一小法廷は同年6月6日に、同第三小法廷は同年6月14日に、いずれも、上記職務命令につき、「上告人ら自身の歴史観ないし世界観及びこれに由来する社会生活上ないし教育上の信念等」に対する「間接的な制約となる面がある」ことを認めつつも、上記起立斉唱は、「慣例上の儀礼的な所作」であること等を理由に、かかる「制約を許容しうる必要性及び合理性が認められる」として、思想と良心の自由を保障する憲法19条には違反しないとした。なお、宮川光治裁判官、田原睦夫裁判官の反対意見に加え、補足意見の中にも慎重な配慮を求める複数の意見が表明されており、最高裁第一小法廷も2012（平成24）年1月16日、複数の考慮事項を示し、戒告を超える減給以上の懲戒処分をするにあたっては「慎重な考慮」が必要となり、さらに停職以上の場合にはより慎重な判断をすべき旨判示してはいるが、他方で、最高裁第一小法廷は2018（平成30）年7月19日元都立高校の教職員らに対し、その国旗国歌不起立不斉唱行為を不利益に考慮し、再任用職員等の採用候補者選考において不合格等としたことが違法であるとはいえないとしており、公立学校の教職員の思想・良心の自由保障との関係で問題がある判例も少なくない。

日弁連は、これらの最高裁判決に対し、上記起立・斉唱行為は日の丸・君が代に対する敬意の表明をその不可分の目的とするものであって、職務命令によるその強制はこれらに敬意を表明することが自らの歴史観や世界観に反すると考える者の思想・良心の自由を直接的に侵害するものであると指摘して教職員に君が代斉唱の際の起立・斉唱を含め国旗・国歌を強制することのないよう強く要請する旨の会長声明を発表している（2011〔平成23〕年6月3日、同月10日及び同年6月23日付会長声明）。

(3) 大阪府条例について

2011（平成23）年6月3日、大阪府議会で、「大阪維新の会」の提案により、学校での儀式の際の国歌の起立斉唱を教職員に義務付ける「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」が可決成立した。さらに、「大阪維新の会」は、同年9月21日、国歌の起立斉唱命令違反も念頭におき、同じ職務命令に3回違反すると免職となることも含む「教育基本条例案」などを大阪府議会に提出し、同条例は、翌2012（平成24）年3月23日に成立した。

これに対しては、日弁連も大阪弁護士会も反対する旨の会長声明を出している。

(4) まとめ

国旗・国歌についての考え方は多様であるが、いずれも憲法上は個人の思想・良心の自由として尊重されるものであり、いずれか一つの考え方が強制されるこ

とがあってはならない。また、個人の内心領域の精神活動は外部に表れる行為と密接に関係しているものであり、これらの行為を精神活動と切り離して考えることは困難かつ不自然であるから、国歌を起立斉唱することや国歌のピアノ伴奏を命じる職務命令を受忍すべきものとすることは、思想・良心の自由の保障の意義を没却しかねない危険性を有するものとも考えられる。

当会内部においても議論のあるところではあり、最高裁の判断については、憲法の最終的解釈権者であるから、司法の一翼を担う我々としても当然尊重すべきものと考えるが、同時に「内心の自由」が個人の尊厳の核心をなす最も重要な人権の一つであることに鑑みて、より強制にわたらない方策を求める趣旨の批判的な意見を表明することは、憲法解釈における理論的な見解の表明として意義があるものと考える。

また、この問題は、教職員に対する懲戒処分を通して、子どもの内心の自由にも影響を及ぼすという、より深刻な問題にも直面する。子どもは、教育行政によっても教職員によっても、一定の思想や考え方を押しつけられるべきではなく、可塑性に富んだ子どもに対しては、柔軟な思考ができるような教育上の配慮が必要である。

第9　一人一票の実現

1　投票価値の平等違反

選挙権は議会制民主主義の根幹をなす基本的な政治的権利であるが、憲法第14条の「法の下の平等」は政治的差別も禁止しており、選挙権の平等が投票価値の平等（一人一票）も含むことは、憲法上も明らかである。選挙区割り等で完全な一人一票は困難であるとしても、できる限り一人一票に近づけることが、憲法上の要請である。

このような憲法上の理念から、最高裁の2011（平成23）年3月23日大法廷判決（民集65巻2号755頁）は、衆議院選挙について、各都道府県にあらかじめ1を配当するという1人別枠方式及びこの方式に基づく1対2.3の較差を違憲状態であるとした。また、参議院についても、最高裁の2009（平成21）年9月30日大法廷決（民集63巻7号1520頁）は、1対4.86の較差は大きな投票価値の不平等が存する状態であるとしている。また、いずれの大法廷判決も、このような不平等を是正するために、国会において速やかに適切な検討が行われることが望まれるとしている。

2012（平成24）年10月17日には、2010（平成22）年7月11日に施行された参議院議員通常選挙が、最大で5倍の投票価値の較差が生じていたことに対して事情判決により請求を棄却したものの、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたというほかはないとし、参議院と衆議院とで投票価値の平等の要請に差はないことを明確にした。

2　合理的是正期間

ところが、国会は、2011（平成23）年の大法廷判決後1年9ヶ月にわたり、1人別枠方式を含めた選挙制度を抜本的に見直さないまま、弥縫的な0増5減の定数調整をしたのみで、2012（平成24）年12月16日に第46回衆議院議員選挙が施行された。そのため、投票価値の格差が最大で2.43倍に拡大しているとして、違憲無効確認訴訟が提起された。

最高裁は2013（平成25）年11月20日、「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあった」としつつ、「憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえ（ない）」として、選挙を有効とした。

これに対し、日弁連は同日、会長声明を発し、「裁判所には司法権の担い手としてだけでなく、憲法の最後の守り手としての役割が期待されている。」とした上で、「今回の最高裁大法廷判決は民主主義の過程そのものが歪んでいる状態をさらに延長させてしまうものであって、裁判所が果たすべき職責に照らし不十分なものと言わざるを得ない」と判決を非難した。

さらに、最高裁は、2014（平成26）年11月26日、2013（平成25）年7月21日に施行された参議院議員通常選挙が、最大で4.77倍の投票価値の格差が生じていたことに対して、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものではあるが、本件選挙までの間に更に本件定数配分規定の改正がなされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえ」ないとして、選挙を有効とした。

さらに、最高裁は、2015（平成27）年11月25日、2014（平成26）年12月に実施された衆議院選挙が、最大で2.13倍の投票価値の較差が生じていたことに対して、「『1人別枠方式』廃止の趣旨に沿った選挙制度の整備が十分ではないとして、投票価値の平等に反するとしたが、是正のための合理的期間を経過したとまではいえない」として、違憲状態とするにとどめた。

3　合区解消のための憲法改正の動き

前述したように、2012（平成24）年10月17日の最高裁判決が参議院と衆議院とで投票価値の平等の要請に差はないことを明確にし、「より適切な民意の反映が可能となるよう、都道府県を選挙区単位とする方式を見直すなど、現行の選挙制度の仕組み自体を早急に行うべき」と指摘したことを受け、一票の較差を是正するために、2016（平成28）年7月の参議院選挙では、人口の少ない島根県と鳥取県、高知県と徳島県がそれぞれ「合区」され、都道府県単位の選挙区という従来の選挙区割り変更が導入された。

そして、この参議院選挙に対する2017年（平成29）年9月27日の最高裁判決は、合区導入で較差が縮小したことを評価し、1対3.08の較差について、「著しい不平等状態」ではないとした（そのこと自体には「一人一票の理念からすればそれでも著しい不平等と言える」等の批判も強くある）。

ところが、この合区の導入に対しては、「民意の反映や政治へのアクセスの面での地域間格差、地域住民の不平等感や不満などをもたらす」「これまで参議院は、都道府県ごとに集約された意見を国政に反映させる場となってきたが、合区の導入によって、民意を生かす機能が後退し、合区の対象の4県のみが県単位の民意を国政に届けることができなくなった」等の批判がなされ、全国知事会や多数の県議会でも合区の早急な解消等を求める決議がなされるに至っている。

そのような中で、自由民主党の憲法改正推進本部は、2018（平成30）年3月24日に明らかにした4項目の憲法改正の条文イメージ（たたき台素案）の中で、その一つとして憲法改正による合区解消を打ち出し、憲法第47条を改正して「…選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。」「参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。…」とすることを提案している。

その趣旨について、自民党憲法改正推進本部の解説では、「人口の減少と一極集中に歯止めがかからない中で、今後とも人口比例による一票の較差是正が図られることになれば、人口の少ない県に配分される定数の削減、更なる合区などが行われることになりかねず、人口減少が急速に進む地方の声が更に反映されにくくなることや選挙への参加意欲の低下なども懸念されている。」「今後の日本社会を展望しつつ、これからの代表民主制や両議院の選挙区の在り方を考えた場合に、果たして人口比例のみを尺度として判断して良いのか否かが問われている。」「地方・都市部を問わず、選挙において『地域の民意の適切な反映と投票価値の平等との調和』を図ることが必要である。」等とされており、憲法改正によって、憲法第14条の「法の下の平等」の例外として、選挙の際の選挙区割りには人口比例による「投票価値の平等」が必ずしも憲法上要請されないことにしようとしている。

しかしながら、このような合区解消の根拠付けのための憲法改正の動きは、憲法第14条が「すべて国民は、法の下に平等であって、……政治的、経済的または社会的関係について、差別されない。」とする理念に真っ向から反するものであり、また議員に地域代表的な性格を付与するというのは、憲法第43条1項が「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と定めることと矛盾することにもなりえる。

なお、選挙区間の「1票の格差」が最大3.00倍だった2019（令和元）年7月の参院選について、最高裁は2020（令和2）年11月18日、「国会の格差是正の取り組みが大きな進展を見せているとはいえない」と批判したものの、「国会の格差是正の姿勢が失われたと断じることはできない」として合憲の判断をした。もっとも、4名が違憲状態又は憲法違反であると意見している。

4　まとめ

憲法第14条の「法の下の平等」の要請による投票価値の平等（一人一票）は、議会制民主主義にとっては極めて重要であり、我々は、今後も投票価値の平等の保障を強く訴えていくべきである。そのためには、上

記のような「合区解消のための憲法改正」は認められるべきではなく、今後も国に対し、直ちに衆議院選挙における1人別枠方式を廃止するとともに、衆参いずれの選挙についても、選挙区別議員1人当たりの人口数をできる限り1対1に近づける選挙区割の見直しを実現するよう、求めていくべきである。

第10　核兵器廃絶に向けて

1　唯一の被爆国としての取組みと国際社会の動き

核兵器の使用や実験は、人類の生存そのものを脅かす究極的な非人道的行為であり、国際法に違反することは明らかである。我が国は、原子爆弾の投下による被害を受けた唯一の戦争被爆国であり、国民の核兵器廃絶に対する希求は大なるものがある。そして憲法前文において「全世界の国民が、ひとしく…平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と定めている日本国憲法においては、戦争は最大の人権侵害であるというべきである。

他方で、我が国は、日米同盟によるアメリカの核の傘に守られているとの認識から、既存の核保有国の核抑止力による均衡の保持を支持しており、核拡散防止条約（NPT）には賛成の立場をとっている。

国際社会は、1995（平成7）年に核拡散防止条約の無期限延長を決め、1996（平成8）年に包括的核実験禁止条約（CTBT）を成立させている。

そして、2020（令和2）年10月24日に、ついに核兵器禁止条約を批准した国・地域が発効に必要な50に達し、90日後の2021（令和3）年1月22日に発効することとなるが、これに対しても同様の立場から承認しない姿勢を取っている。

2　核兵器自体の削減の動き

さらに、2009（平成21）年4月5日に、アメリカのオバマ大統領は、核兵器を使用した唯一の国として行動する道義的責任に言及し、核兵器のない世界を追求することを世界に呼びかけた。このオバマ演説は、これまで国連総会での核兵器廃絶決議に反対し続けてきたアメリカの核政策の転換として世界の注目を集めた（同年のノーベル平和賞は、この功績を評価してオバマ大統領に与えられた）。

同年7月には先進国首脳会議（G8）が「核兵器のない世界のための状況をつくる」ことで合意し、同年9月には、安全保障理事会の首脳会合で「核兵器のない世界に向けた条件を構築する決意」を盛り込んだ決議1887号を採択した。

また、2010（平成22）年5月に開催されたNPT（核拡散防止条約）再検討会議においては、NPTの3本柱である核軍縮、核不拡散、原子力の平和的利用などについて、将来に向けた6項目の具体的な行動計画を含む最終文書が全会一致で採択された。特に、最終文書が、「すべての国が『核兵器のない世界』の達成を目標とし、その目標と完全に一致する政策を追求することを約束する」としたこと、核兵器保有国に対して核軍縮の履行状況等について2014（平成26）年の準備委員会に報告するよう求めたことは、「核兵器のない世界」に向けての重要な一歩である。

このように、核兵器の廃絶を求める動きは、今まさに世界の潮流となりつつある。

2013（平成25）年10月21日、国連総会第一委員会でニュージーランド政府が125ヶ国連名の「核兵器の人道上の結末に関する共同声明」を発表し、我が国は声明に今回、署名した。前回4月のジュネーブのNPT会議で署名を拒否したときの理由とされた「いかなる状況においても核兵器が再び使用されないこと」という表現は今回も残っていたが、署名したものである。

国内においても、衆議院では2009（平成21）年6月16日に、参議院では同月17日に、我が国は、唯一の被爆国として、世界の核兵器廃絶に向けて先頭に立って行動する責務があり、核廃絶・核軍縮・核不拡散に向けた努力を一層強化すべきであるとする「核廃絶に向けた取り組みの強化を求める決議」がなされた。

3　核の廃絶と核抑止力神話

核兵器の削減を超えて保有を禁ずる方向性について、我が国は、2016（平成28）年までの23年間連続して、国連総会において「核兵器の廃絶を求める決議案」を提出し、圧倒的多数の賛同のもとに採択されてきた

(ただしこれは拘束力のない決議にとどまるものでしかない)。

しかし、2017（平成29）年の24回目の核兵器廃絶決議案の採決においては、賛成国は前年より23か国も減少した。これには、決議案の文言が、前年までの「核兵器のあらゆる使用」から「あらゆる」を削除したこと、「核兵器の完全な廃絶」から「核不拡散条約の完全履行」と改めたことや、この提案の3か月前に提案された核兵器禁止条約案に対して我が国が反対したことなどに対する厳しい批判の意味合いが込められているものと解される。

同じく10月には、核兵器の廃絶の努力を続けてきた国際団体「ICAN」にノーベル平和賞が授与された。同年12月10日の受賞式におけるサーロー節子さんの演説は、多くの人々の心を打った。原爆投下によって瓦礫の中に埋もれた彼女の耳に聞こえた「諦めるな。あの隙間から光が差すのが見えるか。あそこまでできるだけ速くはっていくんだ」という言葉は、矛盾を抱えつつも、核兵器廃絶に向けて座視せずに努力していく者に希望を与えるものである。

そして、2019（令和元）年11月下旬に、フランシスコ教皇が、ローマ教皇として39年ぶりに来日した。教皇は、長崎の被爆地の少年を写した、「焼き場に立つ少年」の写真に心を打たれ、これを自らのメッセージカードとして用いるほどに、核兵器に対する強い反対の立場を表明している。そして、長崎・広島を歴訪した後、「声を発しても耳を貸してもらえない人々の声になりたい」としたうえで、「戦争のために原子力を使用することは、犯罪以外の何ものでも（ない）」と断言し、続いて、核兵器を保有すること自体が「倫理に反(する)」とした。さらに、核抑止力論に対しても、「紛争の正当な解決策として、核戦争の脅威で威嚇することに頼りながら、どうして平和を促すことができるでしょうか」と厳しく批判している。

2015（平成27）年に初めて国連に提出され、2017（平成29）年7月7日に正式な条約として国連総会に提出された「核兵器禁止条約」について触れなければならない。

2020（令和2）年10月24日、発効に必要な50番目の国としてホンジュラスが批准し、ついに「核兵器禁止条約」は2021（令和3）年1月22日に発効することとなった。この条約には核保有国は参加しておらず、米・英・仏の3カ国は、核抑止力の現実的な意義を無視しているとする意見を表明してきており、我が国も、既存の核保有国の核抑止力による均衡の保持を支持し、特に日米同盟によるアメリカの核の傘に守られているとの認識から、現実的な意義を欠くものとして反対し、ICANなどからは厳しく非難されてきた。

今回の同条約発効にあたっても、我が国は、従前からの立場を維持して「安全保障の観点が欠けている」とのコメントを発している。

他方で我が国は、「唯一の被爆国として、核保有国と非保有国の橋渡しする役目を果たす」などと説明しているが、核兵器の根絶と核抑止力への依存という現実的なジレンマという大きな課題に対し、唯一の戦争被爆国である我が国が、いかに真剣に取り組むかが、世界から問われているといわねばならない。

4　弁護士会の取組み

東弁は、本年（2020〔令和2〕年）も8月6日の広島原爆忌に合わせて、会長談話において、唯一の戦争被爆国である我が国が核兵器禁止条約に加盟する必要性を強く指摘したうえで、核の傘に頼らない平和を外交的努力によって実現すべきことを訴えている。

日弁連は、前記のような世界における核廃絶を求める動きに対して、2010（平成22）年10月8日に盛岡市で開催した第51回人権擁護大会において、「今こそ核兵器の廃絶を求める宣言」をしている。

そしてそれから10年が経過した本年（2020〔令和2〕年）には「核兵器禁止条約」が発効するはこびとなった。さらに、本年（2020〔令和2〕年）8月3日のNHKニュースで、NHK広島が本年（2020〔令和2〕年）アメリカで実施したアンケート調査によると、アメリカの若者も、核兵器の保有は必要ではない、原爆投下は正当ではないとする意見が多数を占めつつある旨報道された。

このような未来に向けた明るい希望をふまえて、我々は、かつての宣言を実現するために、今後とも一層の努力を尽くしていかなればならない。

第11　表現の自由に対する抑圧について

近時、表現の自由、特に言論の自由を抑圧し、萎縮させるような事件が発生しており、これは、表現の自由が民主主義の根幹をなすものであるという点において、その制約については原則として違憲の推定を受け、合憲性が厳格に審査されるとされていること（いわゆる「優越的地位」）に鑑み、極めて憂慮される事態である。

1　ビラ投函問題

防衛庁立川宿舎に政府の自衛隊イラク派遣政策を批判したビラを投函し、住居侵入罪に問われた事件について、東京地裁八王子支部は、2004（平成16）年12月16日、「ビラ投函自体は憲法21条1項の保障する政治的表現活動の一態様であり、民主主義社会の根幹を成すもの」であるとし、被告人らの行動は可罰的違法性がないと判示して無罪としたのに対し、東京高裁は、2005（平成17）年12月9日、一審判決を破棄し、被告人ら3名に対し、罰金刑の言渡しを行った（その後、2008〔平成20〕年4月11日に最高裁で確定）。

これに対し、東弁は、2006（平成18）年12月26日、ビラ投函に関連し起訴される事案が続いていること、こうした高裁判決が民主主義社会の根幹をなす表現の自由を萎縮させる結果をもたらすことを憂慮し、「民主主義社会において表現の自由とりわけ政治的表現の自由は、大きな意義を有するものであり、高裁判決は政治的表現活動の自由の意義をふまえた被害法益保護などとの比較考量に乏しいと言わざるを得ない。」との会長声明を出した。

また、いわゆる葛飾政党ビラ配布事件について、最高裁が2009（平成21）年11月30日に、東京高裁が下した5万円の罰金刑を維持した。これに対して東弁は、最高裁に対し、「ビラ配布を含む表現の自由の重要性に十分配慮し、国際的な批判にも耐えうる厳密な利益衡量に基づく判断を示すことで『憲法の番人』としての役割を果たすよう強く要望する次第である。」との会長声明を出した。

ビラ投函行為は、マス・メディアのような意思伝達手段を持たない市民にとって、自己の意見を他に伝達する重要な手段となっているのであり、他者の権利・自由との調整を必要とするとしても、逸脱した行為に対して刑罰による制裁を科すことについては、表現行為に対する強い萎縮効果に鑑み、安易に認めることのないよう強く批判すべきである。

2　新聞記者個人攻撃問題

2014（平成26）年3月以降、北海道札幌市所在の北星学園大学の教員が朝日新聞の記者時代に従軍慰安婦に関する記事を書いたことを理由に、この教員を解雇ないし退職させるよう要求する電話やFAXが同大学に対し繰り返し送りつけられ、同年5月及び7月には要求に応じないと学生に危害を加える旨の脅迫文が届く事件が起こった。さらに、インターネット上にはこの教員の家族に関する情報までが実名や顔写真入りで掲載され、脅迫的文言が書き込まれる等、異常な事態に至った。

これらの行為は、それ自体が犯罪行為に当たる違法行為であるとともに、大学の自治に対する侵害行為であるし、元記者の家族のプライバシー権の侵害にも当たる。のみならず、このような違法な行為によって過去の記事の撤回や作成者に不利益を課すことを求める行為自体、言論や表現の自由に対するあからさまな暴力的攻撃であり、表現の自由を萎縮させるもので、断じて看過できない。

自己と異なる意見や自己から見て好ましくない意見が存在したり、不正確な報道がなされたり、その報道の訂正に不適切な問題があったとしても、その是正は、健全かつ適正な批判や、報道機関自身のさらなる検証や訂正に委ねるべきであり、違法な手段による個人攻撃は絶対に許されるものではない。

我々は、このような卑劣な個人攻撃及び表現の自由への威嚇を断じて許さず、これらの違法な人権侵害行為を根絶する活動に取り組んでゆくものである。

3　選挙演説の際の警察権行使問題

2019（令和元）年7月の参議院議員選挙期間中の札幌市内における安倍首相の街頭演説において、「増税反対」などと叫んだ市民や年金制度批判のプラカードを平穏に掲げようとした市民の行動等を警察官らが排除ないしは阻止し、さらには別の演説会場への移動を制限するに至った（同月18日毎日新聞・北海道新聞各

朝刊等)。また、その翌8月、札幌市内でこの排除行為ないし阻止行為に抗議する市民デモが行われた際には、警察官がデモ参加者をビデオカメラで撮影する事件も生じた(同月11日北海道新聞朝刊)。類似の事例として、大津市でも参院選候補者の応援演説をする安倍首相にヤジを飛ばす男性を警察官らが会場後方で囲んで動けなくするという事態が発生した(同月19日朝日新聞朝刊)。

これらの市民の行為が公職選挙法225条2号に定める演説妨害罪に該当しないことは、裁判例からも明らかである。すなわち、大阪高判昭和29年11月29日(高等裁判所刑事裁判特報1巻11号502頁)は、「選挙演説に際しその演説の遂行に支障を来さない程度に多少の弥次を飛ばし質問をなす等は許容」されるとし、「他の弥次発言者と相呼応し一般聴衆がその演説内容を聴取り難くなるほど執拗に自らも弥次発言或は質問等をなし一時演説を中止するの止むなきに至らしめるが如き」行為に至らなければ公職選挙法上の演説妨害罪は成立しないと判示している。同法の前身である衆議院議員選挙法115条2号の演説妨害罪の成否についても、聴衆が演説を「聴き取ることを不可能又は困難ならしめるような所為」に当たる程度であることが必要とされており(最三小判昭和23年12月24日刑集2巻14号1910頁)、その後も同様の解釈がなされているのである。

したがって、警察官の上記各行為は警察官職務執行法5条の「犯罪がまさに行われようとするのを認めたとき」には当たらず、かつ、「その行為により人の生命若しくは身体に危険が及び、又は財産に重大な損害を受ける虞」があると認められるものでもなく、「急を要する場合」でもない上、「目的のため必要な最小の限度」(同法1条2項)を超えた警察比例の原則に違反する警察活動であるというべきである。同時にそれは、警察法第2条第2項における不偏不党且つ公平中立の要請にも違反する疑いすらあるものである。

また、ビデオカメラによる撮影行為については、リーディングケースである京都府学連事件最高裁大法廷昭和44年12月24日判決(刑集23巻12号1625頁)は、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態(以下「容ぼう等」という。)を撮影されない自由を有する。」とし、「少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法13条の趣旨に反し、許されない」とした上で、例外的に撮影が許容される場合として、「現に犯罪が行なわれもしくは行なわれたのち間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性および緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもって行なわれる場合」を挙げている。公道上のテレビカメラによる撮影・監視行為についての山谷監視カメラ事件東京高裁判決(東京高判昭和63年4月1日東京高等裁判所刑事判決時報39巻1〜4号8頁)も、犯罪発生の高度の蓋然性、証拠保全の必要性及び緊急性、撮影行為の社会的相当性を、撮影・録画の許容の要件としている。

この点、本件市民デモには120人超の市民らが参加しているが、デモ参加者が蛇行進をしたり許可条件の違反行行為等が行われた事実はなく、その平穏な実施態様に照らせば、現行犯性・準現行犯性や犯罪発生の高度の蓋然性は認められない。のみならず、かかる平穏な実施状況のもとでは、行政目的達成上の必要性は極めて乏しいというほかなく、先行する北海道警察の演説排除行為等への報復的措置とも取り得る悪質なものであったというべきである。

この点については、東弁が、同様の趣旨を摘示して北海道警察に対するこれらの行為の再発防止、さらには警察庁に対する適切な指導を求める「選挙演説の際の市民に対する警察権行使について是正を求める意見書」を同年9月9日付で会長名にて公表しているところである。表現の自由の中でもとりわけ重要な政治的意見表明の自由が不当に制約されることがあってはならないのであり、東弁としても引き続きこうした問題については是正を求めることが重要である。

4 「表現の不自由展・その後」の中止問題

2019(令和元)年8月1日、国内最大規模の国際芸術祭「あいちトリエンナーレ」の企画展の一つとして、「表現の不自由展・その後」が愛知県美術館で10月14日までの予定で開催された。

「表現の不自由展」とは、2015(平成27)年に、「日本における言論と表現の自由が脅かされているのではないか」という強い危機意識から、組織的検閲や忖度によって表現の機会を奪われてしまった作品を集めて開催された展覧会であったが、「表現の不自由・その

後」は、2015（平成27）年の展覧会で展示された作品の「その後」や、2015（平成27）年以降に新たに公立美術館などで展示不許可になった作品について、不許可になった理由と共にこれを展示したものである（主催者発表）。

ところが、「表現の不自由展・その後」は、開催わずか3日で中止に追い込まれた。その理由は、展示作品の中に従軍慰安婦を象徴する「平和の少女像」や昭和天皇の写真を含む肖像群が燃える映像作品が含まれていたところ、「ガソリンを撒き散らして火をつける」「県庁職員らを射殺する」等のテロ予告や脅迫等のFAXやメールが企画展の実行委員会や愛知県に殺到し、展示会の来場者や関係者の生命身体の危険があるためと説明された（実行委員会会長である大村秀章・愛知県知事の説明）。

そのような卑劣なテロ予告や脅迫行為によって「表現の不自由展・その後」を中止させようとした者たちの行為は、自らの思想信条と相容れない表現や言論を、脅迫罪や威力業務妨害罪等にも該当する犯罪行為で抑え込もうとしたもので、表現の自由への攻撃として決して許されないことは、当然である。

ただ、そのようなテロ予告や脅迫行為があっとはいえ、大村秀章愛知県知事が出展作者の了解を取ることなくわずか3日で展示を取り止めたことについては、泉佐野市民会館事件（最三小判平成7年3月7日民集49巻3号687頁）の「敵対的聴衆の法理」（公的施設や公的企画においての表現行為について、敵対的聴衆の襲撃が予想される場合であっても、それだけで表現を規制してはならず、警察力によっても防御することが不可能又は著しく困難であると認められない限り、表現規制は認められないとの法理）の観点からすれば「警察力を総動員してでも表現企画を守るべきであった」という批判があるのも当然であろうが、京都アニメ放火殺人事件の直後でガソリン脅迫や執拗な個人攻撃で展示館関係者の精神的疲弊が極度に達していた本件においては、中止決定の判断にもやむをえない面があったともいえる。

しかし、「表現の不自由展・その後」の問題で、もっとも表現の自由との関係で懸念されるべきなのは、何人もの公権力を有する者たちが、そのようなテロ予告や脅迫行為をしてきた者たちと同様に、展示内容（特に従軍慰安婦を象徴する「平和の少女像」や昭和天皇の写真を含む肖像群が燃える映像作品）について、展示そのものを不適当とするような政治的発言を行っていることである。

河村たかし名古屋市長は、2019（令和元）年8月2日に展示会を視察した後にすぐ、慰安婦少女像の展示について「日本国民の心をふみにじるもの」「税金を使った場で展示すべきではない」等と述べて、愛知県に対しその作品の展示の即時中止を公文書で求め、そのことが表現の自由への侵害だと批判を浴びると「表現の自由にも限界はある」「慰安婦少女像は表現の自由でも許されない」と言い放っている。それに呼応するかのように、吉村洋文大阪府知事は慰安婦少女像について「明らかに反日プロパガンダ」と断じ、松井一郎・大阪市長は「税金投入してやるべき展示会ではなかった。表現の自由とはいえ、たんなる誹謗中傷的な作品展示は相応しくない。」と発言し、黒岩祐治・神奈川県知事に至っては「表現の自由から逸脱している。慰安婦少女像は表現の自由ではなく、極めて明確な事実を歪曲した政治的メッセージ」とまで述べている。

言うまでもなく、「表現の自由」には政治的表現を含む作者の思想信条を形にして表すことも含まれるものであり、その作品の評価について思想信条上の対立が起こりうるにしても、それは言論の自由市場の議論に委ねられるべきであって、政治権力を有する者が、表現の自由の限界を画するかのような発言をすることは、極めて強い萎縮効果を市民にもたらす危険があり、表現の自由への直接的な侵害行為として、断じて許されない。

なお、「表現の不自由展・その後」は、2019（令和元）年10月8日より展示が再開されたが、入場者数を制限する等、極めて厳重な警戒のもとで実行された。しかしながら、この再開の直前、文化庁は、元々は交付を認可していたにもかかわらず、手続の不備を理由にあいちトリエンナーレ2019への補助金の不交付決定を行った。このような文化庁の対応は、展示内容を問題視しての決定としか考えられず、公権力による極めて不当な干渉である。

「表現の不自由展・その後」の問題に関しては、2019（令和元）年8月11日に憲法研究者92名の連名による抗議声明も出されているし、京都弁護士会、東京弁護士会、愛知県弁護士会からも抗議の会長声明が出されており、我々法友会としても、公権力が表現の自

由に干渉することのないよう、今後とも強い関心をもって検討していくべきである。

第12　知る権利や取材・報道の自由に対する制限について

1　特定秘密保護法について

(1) 秘密保護法案提出とその成立並びに施行に向けた動き

第二次安倍政権は、国家安全保障会議（日本版NSC）設置関連法案と、特定秘密保護法案を一体のものとして、2013（平成25）年秋の臨時国会に提出して成立させる方針を明らかにし、同年10月25日に、同法案は閣議決定されて国会に上程された。

国会においては、国家安全保障に関する特別委員会を設置して精力的に審議し、みんなの党との間で修正協議を行い、その修正案を踏まえて、同年11月26日に同委員会で強行採決をし、同日衆議院本会議で自民党・公明党・みんなの党の多数で可決され、同月27日から参議院で審議入りし、同年12月6日の会期末を延長して同年12月7日、可決・成立した。なお、国家安全保障会議（日本版NSC）設置関連法案は、同年11月27日に参議院で可決・成立し、同年12月4日から施行され、国家安全保障会議が設置されている。

その後、特定秘密保護法を実施するための政省令が検討され、2014（平成26）年7月24日から1か月間、特定秘密保護法施行令案と統一的な運用基準案についてパブリックコメントが実施され、約23,000件もの意見が集まったと報じられている。

同年10月14日、一部修正された施行令と統一的な運用基準が閣議決定されるとともに、特定秘密保護法の施行日を同年12月10日と定める政令が制定された。

(2) 特定秘密保護法案の問題点

特定秘密保護法案は、以下のような問題点がある。

①　そもそも、立法事実を欠いており、必要性がない。その内容は、かつての国家秘密法案と本質的にほとんど変わってない。

②　特定秘密保護法案は、国民主権原理から要請される知る権利が侵害されるなど、憲法上の諸原理と正面から衝突するものである。また、秘密漏えいに関わる刑事裁判手続は、公開裁判を受ける権利や弁護を受ける権利を侵害するおそれがある。

③　「特定秘密」の概念が、従来の「国家秘密」以上に、曖昧かつ広範に失するため、本来国民が知るべき情報が国民の目から隠されてしまう懸念が極めて大きい。

④　行政機関の長が特定秘密を指定すると、それを誰もチェックすることができない。

⑤　特定秘密の指定は5年以内の期間を定めて行うが、その延長が可能であり、30年を越える場合に内閣の承認があれば永久に秘密指定を行うことができることになっており、行政機関にとって都合の悪い情報が特定秘密と指定されて封印されてしまい、国民の批判を受けられなくなる可能性がある。海外のように一定の期間が経過すると自動的に解除される仕組みになっていない。

⑥　適性評価制度（人的管理）については、適性評価制度の対象者及びその周辺の人々（家族、同居人）のプライバシーが空洞化するおそれがある。

⑦　罰則については、処罰対象行為が、故意の漏えい行為、過失の漏えい行為、特定取得行為、未遂行為、共謀行為、独立教唆行為及び扇動行為と極めて幅広い上に、それぞれの行為について、「特定秘密」の概念が曖昧であることと相俟って、処罰範囲が、極めて広範かつ不明確であり、罪刑法定主義や行為責任主義など、刑事法上の基本原理と矛盾抵触するおそれがある。特に、マスコミに勤める記者やジャーナリストや情報公開を求める市民が、特定秘密に近づこうとする行為を包括的に処罰する仕組みとなっている。

⑧　罰則の上限は懲役10年と罰金1,000万円の併科であり、国家公務員法が定めた刑の10倍、自衛隊法が定めた刑の2倍であり、極めて重い刑罰が設けられている。

このように、特定秘密保護法案については、かつての国家秘密法案と同様に、国民の知る権利や言論と報道の自由をはじめとする国民の基本的人権の侵害の危険が極めて大きいといわなければならない。

(3) 日弁連・弁護士会の対応

日弁連は、同年10月25日には、特定秘密保護法案の閣議決定に対する会長声明を出し、同年11月15日には、「特定秘密保護法案に反対し、ツワネ原則に則して秘

密保全法制の在り方を全面的に再検討することを求める会長声明」を出している。この会長声明においては、「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（「ツワネ原則」）は、自由権規約19条等を踏まえ、国家安全保障分野において立法を行う者に対して、国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を講じることと、政府の情報への市民によるアクセス権の保障を両立するために、実務的ガイドラインとして作成されたものであり、同年6月、南アフリカ共和国の首都ツワネで公表されたものであるが、日弁連はツワネ原則による法案の見直しと撤回を求めるとして具体的に指摘する内容である。

全国の単位会においても、対策本部が設置され、特定秘密保護法案について、2013（平成25）年11月20日現在で、全ての弁護士会から意見書・声明等が公表された。

日弁連は、2014（平成26）年9月5日「秘密保護法施行令（案）等に対するパブリックコメントの検討手続の公開を求める会長声明」を出すともに、19日付で「特定秘密保護法の廃止を求める意見書」を採択した。そして、同年10月14日付で「秘密保護法施行令（案）等の閣議決定に対する会長声明」を出して、特定秘密保護法の施行に反対する姿勢をとっている。

その後、日弁連は、国連人権理事会が任命した「意見及び表現の自由」の調査を担当する国連特別報告者のデービッド・ケイ氏が、2016（平成28）年4月12日から4月18日まで日本の表現の自由と知る権利に関する調査を行い、4月19日、日本政府に対する暫定的調査結果（Preliminary Observations）を公表した中で、原子力発電、国家安全保障及び防災等、公共の利益という重大な分野において国民の知る権利を危機にさらしていると指摘するとともに、①特定秘密の定義が広範に過ぎ、適切に限定されていないこと、②ジャーナリストに対する保護規定（同法第22条）は不十分であり、公益のために秘密を開示したジャーナリストや公務員を処罰の対象から除くこと、③特定秘密についても、公益通報した者が刑事罰から保護されるように同法を改めること、④特定秘密の指定と解除について同法が設立した監視のメカニズムが十分に独立性のあるものとなっていないこと、とりわけ国会内の情報監視審査会の勧告に拘束力がないこと等を改善すべき点として具体的に指摘したとして、この暫定的調査結果を真摯に受け止め、秘密保護法の抜本的見直し等、必要な対応を速やかに行うよう求める同年4月28日「国連特別報告者による表現の自由及び市民の知る権利に関する暫定的調査結果についての会長声明」を出している。

2014（平成26）年12月10日には特定秘密保護法が施行されたが、引き続き日弁連及び各弁護士会は、廃案を求める活動を続けるべきである。

そのような観点から、2016（平成28）年10月7日の日弁連人権擁護大会においては、「憲法の恒久平和主義を堅持し、立憲主義・民主主義を回復するための宣言」を決議し、提案理由の中で、特定秘密保護法の内容と危険性について改めて確認している。また衆議院情報監視審査会のまとめた平成28年次の年次報告書には、特定秘密の記載された文書が存在しないにもかかわらず秘密指定がなされているという問題が指摘されている。すなわち、将来対象情報が出現する可能性があるとの理由からあらかじめ秘密指定したり、文書が既に存在しないにもかかわらず、職員の頭の中に知識として存在するとの理由から秘密指定しているという実態があるというのである。特に後者は、罰則規定との関係で、捜査、刑事裁判に混乱をもたらすことは必至である。

日弁連は、2017（平成29）年10月6日の第60回人権擁護大会において、「情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～」とのテーマの下、シンポジウムを開催し、改めて秘密保護法について廃止を含めた根本的見直しを行うことを宣言した。引き続き日弁連及び各弁護士会は、世論に呼びかけて、その廃止を含めた根本的見直しに向けた活動を続けるべきである。

2　取材・報道の自由に対する制限について

(1) 高市総務大臣の答弁

高市早苗総務大臣（当時）は、2016（平成28）年2月8日の衆議院予算委員会において、民主党（当時）の奥野総一郎衆院議員の質問に対する答弁において、「放送事業者が極端なことをして、行政指導をしても全く改善されずに公共の電波を使って繰り返される場合に、全くそれに対して何も対応しないということは約束するわけにはいかない」と述べて、放送局が政治的公平性を欠く放送を繰り返せば、放送法4条違反を理由に電波法76条に基づいて停波を命じる可能性に言

及した。「政治的に公平」の意味として、「国論を二分する政治課題で一方の政治的見解を取り上げず、ことさらに他の見解のみを取り上げてそれを支持する内容を相当時間にわたり繰り返す番組を放送した場合」などと列挙した。高市総務大臣は、翌2月9日の衆議院予算委員会においても、「将来にわたって罰則規定を一切適用しないことまでは担保できない」と重ねて答弁し、安倍総理（当時）も、翌2月10日の衆議院予算委員会において、この答弁を追認し、「政府や我が党が、高圧的に言論を弾圧しようとしているイメージを印象づけようとしているが全くの間違いだ。安倍政権こそ、与党こそ、言論の自由を大切にしている」と答弁した。

(2) 表現の自由と放送法4条の解釈

憲法21条1項は「表現の自由」を規定しているが、報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものであるから、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条1項の保障のもとにあるし、報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らして十分尊重に値するものといわなければならないとされている（最高裁大法廷昭和44年11月26日決定。いわゆる博多駅フィルム提出命令事件）。

憲法21条2項は検閲の禁止を定めているが、これは政府機関によるいわゆる表現物の発表前の「検閲」を絶対的に禁じるのみならず、その趣旨から、表現内容に対する規制を行わないことを定めるものである。

放送法は、4条において放送事業者の番組編集基準の一つとして「政治的に公平であること」を挙げているが、その目的として放送法1条2号において「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること」と定めている。1950（昭和25）年の放送法の制定時、当時の政府は、国会において、「放送番組については、放送法1条に放送による表現の自由を根本原則として掲げており、政府は放送番組に対する検閲、監督等は一切行わない」と説明していた。

このように憲法において定められた表現の自由や放送法第1条に定められた放送法の目的及び放送法全体の趣旨からすれば、放送法4条が放送内容への規制・制限の根拠となる法規範ではなく、放送事業者の自律性における倫理規定に過ぎないことは明らかである。

ところが、高市総務大臣の上記の答弁は、放送法4条の「政治的に公平」という文言に依拠して、それがあたかも放送事業者に対する規制・制限の法規範であると解釈していることになる。

しかしながら、放送法4条を行政指導の根拠とすることは許されないことは明らかであるし、さらに、その違反の場合の罰則として電波法76条1項による電波停止にまで言及することは、憲法21条や放送法の誤った解釈であるといわなければならない。

放送法は、6条以下で放送事業者に放送番組審議機関を設置させているが、この趣旨は、行政権とは相対的に独立した機関による強制力のない意見及び答申を行わせるに留めるものであるし、民間放送事業者およびNHKは任意に放送倫理・番組向上機構（いわゆるBPO）を設置して番組に対する検証と提言を行わせており、放送事業者が表現の自由を確保しつつ、自律的に放送倫理を遵守する仕組みは既に十分に確立されている。

また、放送法4条の公平性については、一つの番組だけで判断するのではなく、その局の番組全体で判断するものとし、恣意的な規制が行われないような判断基準が定立されてきている。

(3) 高市総務大臣の答弁や政府の姿勢の問題点

上記の高市総務大臣の発言やこれを容認する政府の姿勢は、誤った法解釈によって、放送事業者に対して行政権が介入する可能性に言及することによって、放送事業者に対して重大な萎縮的効果を及ぼすおそれがある。

放送法4条についての政府の解釈を認めてしまえば、「政治的に公平である」か否かの判断が、時の政府の解釈により恣意的になされるおそれがある。すなわち、政府を支持する内容の放送は規制対象とはならず、政府を批判する内容の放送のみが規制対象とされるという事態が十分起こりうることになる。

また、電波停止を命じられる可能性を示唆されれば、放送事業者が極度に萎縮して、公平中立という名目の下に、政府に迎合する放送しか行えなくなり、民主主義における国民に対する報道機関の任務を果たすことができなくなる危険性が高くなるものである。

(4) 弁護士会の対応

したがって、高市総務大臣の上記発言は到底看過す

ることができないものである。

東弁も2016（平成28）年2月16日付で「高市早苗総務大臣の『放送法違反による電波停止命令を是認する発言』に抗議し、その撤回を求めると共に、政府に対し報道・表現の自由への干渉・介入を行わないよう求める会長声明」を発出している。

日弁連は、2017（平成29）年10月6日の第60回人権擁護大会において、「情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～」とのテーマの下、シンポジウムを開催し、放送メディアに限らず、組織メディア相互、さらにフリージャーナリストなどとの連携により、不当な政治介入を批判する態度を鮮明にし、メディアの社会的役割が政府の権限濫用の監視にあることを改めて自覚し、その上で記者クラブをフリージャーナリストに開放して市民への情報提供のチャンネルを増やしたりメディアとして内部告発をしやすい環境を整えたり、重要な権力批判報道に際しては企業を超えた連携によってその全容を市民に明らかにするよう努めるなど、権力監視報道を充実させるべきであると提言し、日弁連は、法律実務家団体としてこのような活動の展開に積極的に協力する旨決議した。

今後も、弁護士会としては、機会があるたびに、高市総務大臣の発言の撤回と政府に対して報道・表現の自由に対する干渉・介入を行わないように求める働きかけを行う必要がある。

第13　国民の管理・統制の動き（マイナンバー制度）について

1　立法に至る経緯

2013（平成25）年3月、「番号関連4法案」（「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」、「地方公共団体情報システム機構法案」及び「内閣法等の一部を改正する法律案」）が第183回通常国会に提出された。

衆議院は、同年5月9日、番号関連4法案のうち一部を修正の上可決し、同月24日、参議院での審議を経て同法案は可決・成立し、同月31日に公布された。

そして、2015（平成27）年10月5日に政省令とともに施行され、国民に対する番号通知がおこなわれて、個人番号カードの交付、マイナンバーの利用が開始されている。

2　マイナンバー制度の問題点

マイナンバー制度は、税の分野で納税者を特定する納税者番号を、国民と外国人住民の全員に付番して、社会保障分野（健康保険番号、介護保険番号、年金番号など）と共通の番号にするものである。

マイナンバーで個人識別されたデータは、「情報連携基盤」と呼ばれる中継システムを経由して相互に紐付けられるとともに、附則で定めた3年後見直しの際には、特に民間分野における利用拡大をも目指している。

そして、マイナンバーを裏面に記載したICカードを交付して、健康保険や年金手帳の機能を併せ持った身分証明証とすることもできるようにすることが構想されている。

すでに、住民基本台帳法改正により住基ネットが構築されていたが、住基ネットで取り扱われている情報は、主に本人確認情報だけであるのに対して、マイナンバー制で取り扱われる情報は、多種多様な情報であり、医療分野に関するレセプト情報も含まれ、その中には、傷病の名前等の詳細な情報も含まれることから、いわゆるセンシティブ情報が含まれている点で大きく異なっている。

そして、マイナンバー制度では、各種の情報をマイナンバーにより紐付けしてマッチング（突合）できることから、国民の勤務先や家族の情報、各種納税・社会保険料の支払状況、社会保障給付に関する情報、そして各種の経済活動や消費生活に関する情報が国家によって名寄せされて一元化されることになる。

これはまさに国民総背番号制であり、コンピュータ化された現在においては、この情報の一元化が実に容易になされることになっている。

そのため、いったんこれらの情報が流出した場合には、国民のプライバシー侵害という深刻な結果をもたらすものとなる。

このことは、2015（平成27）年6月1日に公表された日本年金機構における約125万件に上る情報漏えい事件が発生したことから、国民にとって、現実的な危惧感となっている。

また、アメリカや韓国など諸外国において深刻な社会問題になっている大量の情報漏洩や、なりすましなどのプライバシー侵害のリスクは極めて高くなる。

この制度は、個人情報の適切な取扱いを担保するために、独立性の高い第三者機関として特定個人情報保護委員会を設けることにしている。しかしながら、委員長及び4人の委員という構成であり、現状ではうち2人が非常勤となっていることから、第三者機関としての役割をどれだけ果たせるか疑問が残る。

また、その監督権限には、一部例外が認められており、捜査機関が利用する場合には、同委員会による監督は及ばないことになっているなど、広い例外が定められている。

マイナンバー制度は、そのメリットとされる所得の正確な把握は実際には不可能であることや、新たな社会保障制度の内容も決まらないうちから、税と社会保障の一体改革のためにマイナンバーが必要であるなどとはいえないことなどが明らかとなっている。

マイナンバー制度は、以上のような問題点を有しており、国家の特定秘密を保護するための特定秘密保護法と相俟って、国家が国民に関するあらゆる情報を利用しやくする一方で、国民には見えにくくなる事態を招くものである。

そして、官僚による情報の独占は、いずれ治安対策や思想統制に及び、国民の監視・統制を強めていくおそれがある。

日弁連は、2015（平成27）年8月9日に公表された読売新聞の世論調査において、マイナンバー制度を「知らない。」又は「名称は知っているが、内容は知らない。」と回答した人を合わせると52％にも上ることから分かるように、このマイナンバーがどのような目的で利用され、その管理にはどのような注意が必要であるのか、どのようなリスクがあるのかなどについての周知は決定的に不足していることや、住民票所在地と実際の居所とが異なっているために、通知カードを受け取れない国民や外国人住民も相当数に達すると見込まれる問題も存在することを指摘して、「このような周知不足・準備不足の状況の中で、マイナンバーを通知し、各法人等でその番号の収集を開始することとなれば、番号の目的外収集や漏えい、当該制度に便乗した詐欺行為等、相当の社会的混乱を招来するおそれが極めて高いと言わざるを得ない。」、「当連合会は、現行のマイナンバー制度自体が、プライバシー等に対する高い危険性を有しているものであるとして強く反対してきたところである。現状での施行には大きな危惧があるため、本来ならば施行を延期すべきであるが、施行する以上は、上記の諸問題について速やかに対策を取り、プライバシー等に対する懸念や実務上の問題点の早急な解消を求めるものである。」との会長声明を公表しているところである（2015〔平成27〕年9月9日付「マイナンバー法の施行に関する会長声明」）。

3　マイナンバー制度施行後の状況

番号関連4法が施行されて5年が経過したが、地方自治体が配布する「マイナンバーカード」は、2020（令和2）年9月1日現在で、約2470万枚で、その交付率は19.4％である（総務省ホームページ）、まだまだ普及が進まない現状が明らかとなっている。

2017（平成29）年11月からは、行政手続で書類の提出が不要となる情報連携の本格運用が開始されることになっているが、新しい業務システムの利用を職員が習熟していないことなどの運用上の課題も山積している（産経ニュース2017〔平成29〕年10月5日）。

2020（令和2）5月から、コロナ禍の経済対策として政府が国民に一律10万円を配る「特別定額給付金」の申請にあたり、マイナンバーカードがあればオンライン申請ができるということで話題になったが、自治体によっては混乱が生じたところもあった。

その後、政府は、マイナポイント事業として、2020（令和2）年9月から、キャッシュレス決済を対象に、最大5000円分のポイントを獲得することができ、還元率が25％と設定されており、マイナンバーカード取得の動機付けになることを狙って、広告宣伝費を使って展開されているが、これによりマイナンバーカードの取得に繋がるかどうかを検証する必要がある。

さらに、2020（令和2）年9月18日に、菅総理が新たな総理大臣となった後、「デジタル庁」の設を看板政策として掲げているが、これはマイナンバーカードの活用を狙ったものだと見られている。

菅総理は、同月25日、マイナンバーカードについ

て、2022年度末にほぼ全住民に行き渡るよう普及策を加速するよう求める発言をしている。

マイナンバーカードと個人が保有する銀行口座との紐付けについても検討されており、今後、具体策が示される可能性がある。

このように、マイナンバーカードについては、政府として、かなり力を入れて普及させる政策を次々に打ち出すことが予想されるので、警戒が必要である。

他方、仙台、東京、横浜、新潟、名古屋、金沢、大阪、福岡など全国各地の地方裁判所には、マイナンバー制度が憲法違反であるとして、各地の市民が原告となって違憲訴訟が提起されていたが、いずれも敗訴しており、控訴されて審理が続いている。

4　弁護士会の果たすべき役割

日弁連及び弁護士会は、マイナンバー制度に上記のような問題があることを認識した上で、施行された制度の運用を注視し、国民の管理・統制が行き過ぎて、国民のプライバシーを不当に侵害することがないように、政府に働きかけるべきである。

第14　ヘイト・スピーチ問題

1　ヘイト・スピーチとは

ヘイト・スピーチとは、広くは「マイノリティ（社会的少数派）に対する差別的・侮辱的な表現や言動」を指す言葉であるが、具体的社会問題としては、国際人権規約や人種差別撤廃条約との関係で、「民族的・宗教的・言語的なマイノリティ（①一国においてその他の住民より数的に劣勢な集団で、②被支配的な立場にあり、③国民の残りの人たちと違った民族的・宗教的又は言語的特徴を有し、④自己の文化・伝統・宗教又は言語を保持することに対して連帯意識を黙示的であるにせよ示しているもの）に対する、差別的・侮辱的な表現・言論による威嚇・扇動行為』を意味する。

我が国では、当初「憎悪表現」と直訳されたこともあって、単なる憎悪を表した表現や相手を非難する言葉一般のように誤解されている向きもあり、これが法規制論において混乱を招く原因にもなっているが、あくまで「社会的マイノリティに対する差別扇動的言動」という社会的事象を指す言葉である。

2　日本におけるヘイト・スピーチの実態

我が国では、江戸時代に身分制支配体制が確立される中で、最下層の身分とされた人たちに対する差別的支配が行われ、それが明治時代に廃止されるも、同和問題として存在し続けている。差別は、我が国に移住した朝鮮半島出身者にも向けられ、韓国併合後に急増した彼ら移民に対しては、関東大震災時における朝鮮人虐殺事件が夙に著名であるように、時の外交上、経済上の立場もあって、いわれなき差別が数多く行われた。

戦後も韓国及び北朝鮮は近くて遠い国と言われ続けてきたが、竹島問題や従軍慰安婦に対する問題提起をはじめとする国際的紛争課題は、民主主義社会の下で同時に進行するポピュリズムと相まって、時に日本、韓国及び北朝鮮の双方のナショナリズムを刺激するところが顕著となっている。殊にインターネットによる情報交換が行われるようになった今世紀に入って、無責任な罵詈雑言をはじめとする差別的言動がネット上を飛び交うようになり、それらがエスカレートした結果、遂にはそれらの者たちがネットを通じて連絡を取り合い、現実の運動団体となっていった（「在日特権を許さない市民の会（在特会）」等）。

在特会が、朝鮮学校が近隣の公園を私的に利用したことへの抗議活動として行われた朝鮮学校に対する街宣活動は、およそ正当な抗議の範囲を超えた濫用に渡る表現行為であり、在特会に対する損害賠償請求及び近隣での街宣活動の禁止を求めた裁判は、人種差別撤廃条約に反する人種差別として目的の公益性を否定することで朝鮮学校側の勝訴として確定している（大阪高判平成26年7月8日、上告棄却にて確定）。この他にも、同様のデモ活動が東京・新大久保や大阪・鶴橋等で行われるに至っており、こうした活動は時に近隣住民らとの一触即発の事態にすら至っている。

3　ヘイト・スピーチによる人権侵害とは

このような、主に在日韓国・朝鮮人の人たちへの集団的行動によるヘイト・スピーチは、特定の個人や施

設が対象であれば、個別の身体・名誉・財産等の権利に対する侵害として、脅迫・強要・名誉毀損・侮辱・不法行為等の民事制裁あるいは刑事処罰も可能である（上記裁判例等）。

しかし、特定個人ではなく、「韓国人」、「朝鮮人」という不特定の民族一般に対するヘイト・スピーチについては、現行法上は個別の損害認定が困難であり、直ちには民事上の被害救済、刑事上の処罰の対象とすることができない。また、デモや集会等への行政的規制も、表現・言論の自由との関係で簡単ではない。

とはいえ、不特定を相手としたヘイト・スピーチにあっても、標的とされた人々の苦痛や恐怖は想像するにあまりあるのであり、自尊心を深く傷付けられ、更なる攻撃への恐怖に怯えトラウマにもなると言われる。それは、人間らしく生きることを保障した幸福追求権（憲法13条）を侵害するところというべきであり、人種差別の範疇に属する言動として世界的にも違法なものとして扱われるべき行為というべきである。

4　国際法上の規制と国内的展開

国際人権規約の自由権規約20条2項は、「差別、敵意または暴力の扇動となる国民的、人種的または宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する。」と定めており、日本は1979（昭和54）年にこれを批准している。

人種差別撤廃条約（1964〔昭和39〕年12月国連総会採択）の第4条は、加盟国に対し、以下のように定めている。

「締約国は、①人種的優越性や、皮膚の色や民族的出身を同じくする人々の集団の優越を説く思想・理論に基づいていたり、②いかなる形態であれ、人種的憎悪・差別を正当化したり助長しようとするあらゆる宣伝や団体を非難し、このような差別のあらゆる煽動・行為の根絶を目的とする迅速で積極的な措置をとることを約束する。このため、締約国は、世界人権宣言に具体化された原則と次条が明記する権利に留意し、特に次のことを行う。

(a)　①あらゆる人種的優越・憎悪に基づく思想の流布、②人種差別の煽動、③人種や皮膚の色、民族的出身の異なる人々に対するすべての暴力行為や、④暴力行為の扇動、⑤人種主義的活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき違法行為であることを宣言する

(b)　人種差別を助長し、煽動する団体や宣伝活動（組織的なものも、そうでないものも）が違法であることを宣言し、禁止し、こうした団体や活動への参加が法律で処罰すべき違法行為であることを認める

(c)　国や地方の公の当局・機関が人種差別を助長しまたは煽動することを許さない」

これに対して、日本は、1995（平成7）年（条約成立後31年後）にようやく人種差別撤廃条約に加盟したものの、4条の(a)と(b)の条項は留保（法的効果を排除又は変更）したままである（条約加盟国176か国で留保は20か国のみ）。

また、日本は、1979（昭和54）年に自由権規約を批准し、その第20条によりヘイト・スピーチを禁止する法的義務を負っているが、その後35年以上も人種差別を一般的に禁止する法律すら制定して来なかったところでもある。

国連の人種差別撤廃委員会は、このような状況の我が国に対し、2001（平成13）年以降数回にわたり、人種差別撤廃条約第4条の完全実施と差別禁止法の制定を勧告して来たが、長らく立法に消極的であり続けた政府は、2016（平成28）年、漸くヘイト・スピーチ解消法（本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律）を制定するに至る。同法は、「不当な差別的言動は許されないことを宣言」し、人権教育や啓発活動を通じて差別の解消に取り組むと定めた理念法で、ヘイト・スピーチを直接禁止したり罰則を設けておらず、また「本邦外出身者」「適法居住者」に保護の対象を絞っている点等、問題点や実効性に疑問の面もあるが、ヘイト・スピーチが人種差別に基づくものであり、許されるものではないことを法的に明らかにした点で大きな意味があり、我が国におけるヘイト・スピーチ対策の第一歩と評される[*1]。

一方、これと相前後して、地方公共団体においてもヘイト・スピーチ対策が進むこととなる。2015（平成27）年1月に大阪市で制定された「大阪市ヘイト・スピーチへの対処に関する条例」（2016〔平成28〕年7月

＊1　伝統的な差別解消という視点で見れば、両性の平等に関する各法令、「障害を理由とする差別の解消に関する法律」（2013〔平成25〕年）、「部落差別の解消の推進に関する法律」（2016〔平成28〕年）が制定されている他、「性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案」が国会で審議されている。

施行）は、ヘイト・スピーチに対する啓発はもとより、ヘイト・スピーチの拡散防止措置と共に、表現内容の概要と表現活動を行った者の氏名又は名称等を公表することとした。学識経験者等で構成する審査会が中立・公平な立場からヘイト・スピーチ該当性等を審査しており、既に公表例もある。

また、2016（平成28）年6月2日、人格権に対する違法な侵害としてヘイト・スピーチデモ禁止の仮処分決定が横浜地裁川崎支部で言い渡されたが、これを契機に川崎市では、2017（平成29）年11月、外国人に対する差別的言動、ヘイト・スピーチ問題の解消に向けて、公の施設の利用許可に関するガイドラインを発表した（2018〔平成30〕年3月施行）。ここでは「当該施設利用において、不当な差別的言動の行われるおそれが客観的な事実に照らして具体的に認められる場合」（言動要件）と、「その者等に施設を利用させると他の利用者に著しく迷惑を及ぼす危険のあることが客観的な事実に照らして明白な場合」（迷惑要件）の双方が満たされる場合にのみ不許可、もしくは許可の取り消しが出来るとされ、「不許可」、「許可の取消し」の際は、判断と手続の公正性・公平性・透明性を保つため、第三者機関から意見聴取を行うとしている。

さらに、東京都では、2018（平成30）年10月、「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」を制定した（2019〔平成31〕年4月施行）。ここでは、いわゆるLGBTの人たちへの差別的取り扱いの制限と並列して、本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進として、公の施設における不当な差別的言動を防止するための利用制限について基準を定めるものとし、また、事案の内容に即して当該表現内容の拡散防止のために必要な措置を講ずると共に、当該表現活動の概要等を公表するものとされる。公の施設の利用制限の要件については、ここでも「不当な差別的言動が行われる蓋然性が高いこと」（言動要件）及び「ヘイトスピーチが行われることに起因して発生する紛争等により、施設の安全な管理に支障が生じる事態が予測されること」（迷惑要件）の双方が求められている。学識経験者等で構成する第三者機関たる審査会が不当な差別的言動に該当するかを調査、審議することとされ、既に公表例がある。

一方、京都府が、2018（平成30）年3月に制定した「京都府公の施設等におけるヘイトスピーチ防止のための使用手続に関するガイドライン」においては、公の施設の利用制限の要件としては、「『不当な差別的言動』が行われることが、客観的な事実に照らし、具体的に明らかに予測される場合」（言動要件）、「『不当な差別的言動』が行われる蓋然性が高いことによる紛争のおそれがあり、施設の管理上支障が生じるとの事態が、客観的な事実に照らし、具体的に明らかに予測され、警察の警備等によってもなお混乱を防止できないことが見込まれるなど特別な事情がある場合」（迷惑要件）のいずれかに該当する場合とされている。

こうした条例等においては、表現の自由と、人種差別撤廃及び幸福追求権の保障の調和に際して、至高の人権相互の慎重な衡量が求められるところであるが、表現行為の制限に際しての実体要件の事前の明確化とその手順、制限に当たっての手続的保障、運用面に関する専門的な観点からのフォローと事後的救済等、格別の配慮が必要との前提の下に議論はなされており、引き続き注視していく必要がある。

5　ヘイト・スピーチに対する法規制の是非

日本においても、上記のとおりヘイト・スピーチ解消法や各条例等が制定されたことは大きな前進であるが、他方、現実には主として在日韓国・朝鮮人の人たちに対するヘイト・スピーチによる人権侵害は依然として続いている。

国際法的に、日本はヘイト・スピーチに対し具体的な法規制をすべき立場にあるが、このような状況に鑑みれば、法規制の具体化が急務といえる。しかしながら他方、憲法学会や弁護士会内においては、ヘイト・スピーチの被害を認めつつも、法規制には、以下のような根強い慎重論がある。

①　一定の人々にとっていかに「不快」でも、権力が表現内容に基づいて「不快だから規制する」ことを認めることは、他の「悪い」表現、例えば政府批判を政府が法規制することに道を開いてしまう危険がある。

②　表現の自由は、法規制に弱い性格を有し、たいていの人は処罰される危険を冒してまで表現活動をせず、法規制が過度の自主規制を招く萎縮効果の危険性がある。それを避けるには禁止される行為は何かを明確に示す必要があるが、ヘイト・スピーチの場合、その範囲の線引きが困難である。

③　法規制は差別する人の心までは変えられないから、啓蒙や教育で対処すべきである。
④　法規制ではなく、対抗言論により解決するのが民主主義であり、表現内容に政府が介入することを許すのは民主主義を揺るがす。

確かに、「表現・言論の自由」に対する法規制には、権力による濫用の危険性が常に伴うものであり、特に刑事法的規制については、慎重な検討が必要であろう。

しかし、現在日本において行われているヘイト・スピーチは、もはや「不快」というレベルのものではなく、表現の名を借りた、マイノリティに対する明白な「人種差別」であり、これにより「人権侵害」が発生し、「個人の尊厳」を著しく傷つけられている人たちが、現に目の前に存在している。それにもかかわらず、法規制のリスクや限界、規制対象選別の困難さを理由に、結果としてそれら現実の被害者に対し何も法的な救済をしないことが、基本的人権の擁護を使命とする弁護士として、許されることであろうか。

人種差別禁止に向けての啓蒙や対抗言論は確かに重要であるが、今現在攻撃されているマイノリティの人たちを救済する法的手段は別途考えられるべきである。また、聞く耳を持たない確信的な誹謗中傷者たちに対して、「思想の自由市場」での議論で悪質な言論は駆逐されるという理屈が成り立つかは疑問であるし、マイノリティ等の対抗言論が現実的に保障されているかも疑問である。

6　弁護士会等での検討状況と問題意識

日弁連は、2015（平成27）年5月、国に対し「ヘイト・スピーチ等の人種的差別に関する実態調査を行うこと」「人種的差別禁止の理念並びに国及び地方公共団体が人種的差別撤廃に向けた施策を実行するに当たっての基本的枠組みを定める法律の制定を求めること」等を求めることを趣旨とした「人種等を理由とする差別の撤廃に向けた速やかな施策を求める意見書」を理事会で採択・決議し、ヘイト・スピーチが法的に許されないものであるという理念を明確に打ち出した。

また、第二東京弁護士会では、2018（平成30）年3月、「インターネット上の人種差別的ヘイトスピーチ撲滅のために適切な対応を求める意見書」を公表して、サイト運営者にヘイト・スピーチの削除を促すと共に、国・地方公共団体、関連団体にその撲滅のための必要な措置を求めている。

この点、東弁は、更に一歩踏み込んで、2015（平成27）年9月、「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書」と地方公共団体向けリーフレットを常議員会で採択・決議し、地方公共団体に対し一定の要件のもとでヘイト・スピーチ団体への公共施設利用を拒否することを求めている。そして、2018（平成30）年6月には、東弁は「地方公共団体に人種差別撤廃条例の制定を求め、人種差別撤廃モデル条例案を提案することに関する意見書」を常議員会で採択・決議し、人種差別モデル条例案を公表して、ヘイト・スピーチ等の人種差別的行為の撤廃に向けた運動を推進するに至っている。さらに、2019（平成31）年3月には、東京都の上記条例において公の施設の利用制限のための必須の要件とされる迷惑要件を要件としないことを求める声明（いわゆる迷惑要件を、「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」11条の要件としないことを求める会長声明）を公表している。また、2020（令和2）6月には、「9.1関東大震災朝鮮人犠牲者追悼式典のための公園占用許可につき不当な誓約書の提出を条件とすることの撤回を求める会長声明」を公表している。これは、都内の公園で毎年開催される「9.1関東大震災朝鮮人犠牲者追悼式典」の実行委員会に対し、東京都が、公園の占用許可の条件として、公園管理者の指示に従わなければ、次年度以降、占用が許可されない場合があることに異存がないといった内容の誓約書提出を求めたことについて、2017年（平成29年）以降、同時間帯に近接した場所で行われている朝鮮人虐殺の事実を否定する団体による妨害行為が行われていることから、ヘイト・スピーチを容認することにもなりかねないなどとして、東弁として声明を出したものである。

「表現・言論の自由」が最大限尊重されるべきことは当然であるが、人種差別行為としてヘイト・スピーチが公然と行われている以上、現に傷つけられている被害者を救済し人権侵害を防ぐために、厳格な要件の下での濫用の危険のない法規制の在り方を、民事・刑事・行政の各面から検討することは必要である。我々法友会としても、今後ともその検討を進めてゆく。

第15　AIと憲法[*2]

1　AIの利活用上の問題事例

Amazonなどのインターネット上での通信販売サイトを利用する際に、過去の自分自身の購買履歴を参照しつつ、この商品を購入した方は次の別の商品をセットで購入しているとして、さらなる商品購入を薦められた経験をお持ちの方も多いと思われる。Yahoo newsなどインターネットのポータルサイトでのニュース配信に際しては、各ユーザの閲覧履歴を考慮して記事が自動選択して紹介される結果、ユーザの関心に応じて全く異なるニュース配信を受けることともなっている。

これらのサービス提供は、個人の趣味嗜好、知りたい情報に着眼して、情報を自動選択して提供してくれることで、探したい情報により迅速かつ確実にアクセスできる点で非常に有益なものである。だが、もしその前提となる情報収集が、本人の予測を超える範囲で行われ、それが集積されて自動的に分析され（プロファイリング）、結果として、理由も示されないままに、就職活動での不採用決定や社会保障の打ち切りなど本人に不利益をもたらすことに繋がっているとしたら、それでも利便性の名の下にその事態を受け容れることができるだろうか。

この懸念は、既に現実のものとなっている。2019（令和元）年に発覚したいわゆるリクナビ問題は、就活情報サイト「リクナビ」の運営会社が個人情報を登録した学生の閲覧履歴などをAIを使って分析し、企業の採用内定を辞退する確率を予測して、400万円から500万円の価格にて38社に販売していたというものである。運営会社側は、当初本人の同意による情報取得を主張していたが、そもそも問題の所在は、単なる登録済み個人情報の利活用に留まらず、インターネットの閲覧履歴情報を収集しプロファイリングして得られる内定辞退率情報を第三者提供することについて、利用目的への明示もなければ、本人同意もなかった点である。このようなプロファイリングによって得られる予測情報が、病歴情報ともなれば、それ自体は本来要配慮個人情報として本人の同意なしには取得自体が許されないはずの情報であるにもかかわらず、個別の情報取得について同意を得た個人情報の集積とプロファイリングの名の下に、それ自体には同意のない病歴情報が事実上取得可能ともいわれるのである（例えば、ある特定人のインターネットでの妊娠に関する各種情報閲覧履歴や妊娠検査薬・その他の医薬品購入履歴、その時期等の情報から、将来のある時期の出産を推測し、ベビー用品のクーポン券を送付するといった事例が、既に米国で報じられている[*3]）。

また、2018（平成30）年に米国で報じられたケンブリッジ・アナリティカ事件[*4]では、ケンブリッジ大学の心理学者がフェイスブック上で8700万人分の個人情報を収集して選挙コンサルタント会社に提供した結果、2016（平成28）年の米国大統領選挙において、ネット上の情報に流されやすい性格の人物とプロファイリングされた人物に集中的にフェイクニュースが送信され、選挙結果に影響を及ぼした可能性が指摘されている。不正な関与が選挙の公正を阻害し、民主的基盤を損なわしめることへの懸念が、既に現実の問題となっているのである。フェイクニュースではないにしても、相手の政治的信条や心理的傾向を分析して、特定の情報を提供することで投票行動を操作する、いわゆるデジタル・ゲリマンダリングは、民主主義の基盤を揺るがしかねない要素を孕んでいる。わが国でも近い将来実施可能性が高まっている憲法改正国民投票の適正な実施のためには、この問題への対応は避けては通れないところとなるように思われる。

2　AIの特徴とその問題点

現在は第三次人工知能ブームと言われており、AIの能力が人間の能力を凌駕し始めたと言われている。

＊2　法友会では、2019（令和元）年10月、慶應義塾大学法務研究科山本龍彦教授による連続講演会を開催して本課題を検討の上、問題点と解決の方向性に関する同教授の指摘を基礎に議論を深めた。故に、本稿では山本教授の指摘を多く引用するところである。

＊3　総務省AIネットワーク社会推進会議　AIガバナンス検討会（第5回・2019〔平成31年〕2月27日）における添付資料1（山本龍彦構成員作成資料「AI時代のプライバシーとデータ保護―プロファイリングを中心に―」）参照。

＊4　前掲注2及び山本龍彦教授『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、2018年。以下『AIと憲法』という）26頁参照。

その中核技術が「ディープラーニング」（深層学習）と呼ばれる技術である。従来型のAIは専門家の能力や判断を模倣するシステムで、人がすべての場合分けをし、人の手でプログラミングされていた。一方、ディープラーニングとは「ニューラルネットワーク（脳の情報処理を模して開発された機械学習の一手法）を多層において実行することで、より精度の高い推論を目指した手法」と定義されており[*5]、人が作成した学習用データセットをAIに読み込ませ、正解を出力できるようにAIを調整することで学習がなされる[*6]。利用段階では、学習済みモデルに個人データを入力し、予測結果をAIに出力させ、出力されたAI生成物が社会的な課題の解決のために利用される。

一方、AIを活用したネットワーク社会におけるデータの利活用の観点から、データ利用のサイクルを分析すると、①ビッグデータの収集・集積、②AIによる相関関係や行動パターンの解析、③特定のデータベースとの連携による特定個人の趣味嗜好、能力、信用力等の自動予測、④当該予測結果の利活用、⑤事後的な行動追跡による予測結果の検証という過程を経る。そして、検証結果を踏まえて、再び次のサイクルでのデータ集積に至るというものである[*7]。

この点、AIは個人のあらゆる行動履歴を集積して判断できるため、個人の能力や信用力の評価がより正確に行われることが期待される。それは、個人の努力や能力をより正確に反映した公正な社会システムの実現に寄与すると共に、個人が信用スコアを維持するため、法令や取引ルールを尊重することで、社会秩序に基づく安心、安全な取引社会の発展が期待されるところともなる。

しかし、その一方で、AIは、大量のデータを機械学習して予測結果をもたらすことになるため、そもそも前提となるデータに偏在があれば、予測の正確性も危ういものとなってしまう。また、人種、社会的地位、性別等による伝統的な差別によりもたらされた教育・学歴、社会的地位、収入等の格差が存在するとしたら、これを学習したAIは、ある就職活動中の若者の就職後の昇進・活躍可能性について、同人に内在する過去の差別要因に依拠して消極的に判断するかもしれない。まさに差別の助長・再生産が懸念される所以であり、収集されるデータが人種・性別・障がい等による社会的なマイノリティを排除したものになったり、アルゴリズムの設計に社会的なマジョリティの側からのバイアスが加わらないよう、多様性への配慮が求められるところとなる。

さらに、中国でアリババグループ傘下の芝麻信用（セサミ・クレジット）が、信用情報やSNS上の交友関係、学歴、資産等の情報に基づくスコアリングサービスを提供しているところ、このスコアは、与信調査はもとより、企業の採用活動や観光ビザ取得、その他の様々な場面で参照され[*8]、果ては異性との交際にまで影響しかねないところとなっている。いったん低スコアを付けられた人は、就職も結婚もできず、「バーチャル・スラム」を彷徨うことにもなりかねないのである。

加えて、企業の人材採用活動において、応募者のSNSでの発言やネットに顕れる行動履歴がAIによってリンクされるともなれば、自ずからその行動は萎縮し、人格的自律は空洞化してしまう虞がある。精神的自由権との関連では、本人の意によらないプロファイリングによって得られたAIによる行動予測結果によって、行動の背後にある人の内心が推知される虞は否定できず、内心の自由、思想・信条の自由をはじめとする精神的自由権の保障は危殆に瀕することにもなりかねない。私人間でのプロファイリングとはいえ、それがGoogleをはじめとする巨大プラットフォームともなれば、公権力にも匹敵する影響力を持ちうるのであり、人権の私人間での保障（憲法の私人間適用）がまさに求められるところなのである。

ところで、AIの予測に当たっては、個人は自ずから一定の属性（セグメント）に分類され、その集団に属する者としての評価を受けることになるから、個別に観察すれば存在するべき個性は、集団としての評価から削ぎ落されることになる（もちろん、セグメント分析のレベルを微細に行うことで、個性に近づける可能性はあるが、完全な個性を抽出することは、それ自体上記サイクルになじみにくい）。近代人権思想は、

＊5　経済産業省情報経済課編『AI・データの利用に関する契約ガイドラインと解説』（商事法務、2018年）260頁。

＊6　福岡慎之介編著『AIの法律と論点』（商事法務、2018年）13頁参照。

＊7　『AIと憲法』20頁。

＊8　『AIと憲法』46頁。

至高の人間の尊厳に立脚し、自ら選択することのできない、生まれながらの社会的身分や地位によって分類された集団での評価を否定し、個人の人格的自律とその選択による結果の多様性を尊重するものであるが、AIの精度を上げるためには、人種、性別、遺伝情報といった、人が生まれながらに定められ、自らの努力では変えることのできない情報によるプロファイリングが有益な場合が考えられる。例えば、量刑に際しての再犯予測や生命保険契約締結に際しての将来の病歴予測へのこうした情報の利活用が想定されうるところであるが、これらの情報は自らの努力では変更しようのないものであるため、生まれながらの差別がAIによって助長されかねないのである。

この点は、自らの人生選択の結果負の履歴を負った者が、いつまでそれによって消極的評価を受けるかについても関連すると思料される。我が国でも前科情報については時間の経過と共に報道の利益が逓減するものとの最高裁判例があり[*9]、EUの一般データ保護規則（2016〔平成28〕年4月27日、以下「GDPR」という）17条でも忘れられる権利（消去権、“Right to be forgotten”）が説かれているところであるが、前科や破産履歴等の負の情報でのプロファイリングが時間的に無限定に行われることになれば、人がいったん遺した過ちの痕跡は生涯消えることがないことにもなりかねず、人生はやり直しの利かないものとなってしまう。努力による人生の変更可能性とAIは、時に衝突しかねないのである。

さらに、ビッグデータを基礎とした機械学習の成果としてもたらされる予測結果が、不可解かつ非直観的なものとなった場合には、もはや人間の説明可能性を超えるものとなる可能性がある。こうした判断過程のブロックボックス化は技術的な問題の側面があり、たとえば、ディープラーニング型のAIの場合、学習済みモデルではニューラルネットワークが多層化され、人間の理解を超えた膨大な数字の羅列となるために発生する。そのため、例えば、政治、行政での利活用に際して、ロジックやアルゴリズムのブラックボックス化が進行すれば、アルゴリズムに埋め込まれたベンダーないしシステム設計者の政策的判断、並びに当該アルゴリズムの適正の吟味の余地は逓減し、判断過程の透明性と民主的選択を前提とする民主的正統性は空洞化しかねないことになる[*10]。

近時、与党内から、AIやビッグデータを利用した政策立案、いわゆる「ポリテック」（政治〔ポリティクス〕＋技術〔テクノロジー〕）を推進する提案がなされ、注目されている[*11]が、AIが自ら学習してそのアルゴリズムが高度化しブラックボックス化してしまうと、AIが国会の指示通りに機能しているかを国会議員が監視することすら難しくなりかねず、AIへの盲信の下、AIが国会議員の実質的関与を経ずに立法することもあながちありえないことではないところとなってしまう。この事態は、あたかも行政への白紙委任にも類するものであり、「唯一の立法機関」性（憲法41条）との衝突を免れないことにもなろう[*12]。

3　あるべきAI社会の実現に向けた方向性とは

(1) 人間関与原則の必要性

こうした問題認識を踏まえて、EUでは、GDPR22条で、完全自動化決定の原則禁止を定めた。すなわち、「データ主体は、当該データ主体に関する法的効果を発生させる、又は、当該データ主体に対して同様の重大な影響を及ぼすプロファイリングを含むもっぱら自動化された取扱いに基づいた決定の対象とされない権利を有する。」とされた。ここでは、ガイドラインにおいて、「管理者は、自動決定に対する監督が単なる名ばかりのジェスチャーではなく、実質的なものであることを保証しなければならない。」として、その潜脱防止が図られている。

このルールは、データ主体の明示的な同意によって例外を許すとはいえ、その場合でも、「データの管理者は、データ主体の権利及び自由並びに正当な利益を守るための適切な措置を実装しなければならない。少なくとも、人間の関与を得る権利、自らの見解を表明する権利及びその決定を争う権利を保障しなければならない。」としている。

将来的にAIの予測精度がどこまで高められるかの余地はあるにせよ、AI予測のみによるのではなく、それに依拠しつつも必要に応じてロジックやアルゴリ

＊9　最判2004（平成6）年2月8日（「逆転」事件、民集48巻2号149頁）。

＊10　『AIと憲法』31頁。

＊11　2018（平成30）年4月29日朝日新聞。

＊12　『AIと憲法』31頁。

ズムの特徴やリスクについての説明を前提とした人による理性的判断がなされることは、上記のAIの持つ問題点回避の有力な方策と思料され、今後検討が不可欠な課題である。

この点、再犯予測可能性予測システムCOMPAS（代替的制裁のための心理プロファイリングシステムCorrectional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions）の裁判官による量刑審理手続での利用がデュープロセスを受ける権利の侵害と主張された事案で、2016（平成28）年7月米国のウィスコンシン州最高裁は次のように判示して、一定の要件の下での同システムの利用を許容している。すなわち、「①低リスクの刑事施設被収容者を社会内で処遇すべきか否かの判断のため、②保護観察を平穏かつ効果的に実施できるか否かの判断のため、そして、③保護観察の期間・条件・違反時の対応の策定等のための資料としてであれば、COMPASによるリスク評価を、各被告人にとって適切な個別の判決プログラムを形成する際に、裁判官の評価、衡量、他の証拠の適用を強化する目的で利用することが許容される。ただし、それが決定的なものであってはならない。[*13]」。ここでも、GDPR同様に、AIによる判断の誤りの虞を踏まえた人による判断[*14]の担保が重視されているのである。AIの不透明な判断が人による判断を経ないままに終局的判断となることは、公平な裁判の基盤を覆しかねないものとして、上記最判は強い懸念を示すところなのである。

(2) プロファイリングに関するルール設定の必要性

プロファイリングについて、GDPR21条は異議を申し立てる権利を定めている。それは、「公共の利益又は公的権限の行使のために行われる業務の遂行」又は「正当な利益の追求」を法的根拠とする、プロファイリングそのものを含む個人データの取扱いに対して、異議を申し立てる権利（GDPR21条1項）であり、この権利を行使された事業者は、本人の利益を超越する、個人データの取扱いに係る正当化根拠等を示せない限り、プロファイリングそのものを含む個人データの取扱いを止めなければならないとされている。なお、ダイレクトマーケティングを目的とする個人データの取扱いに関しては、事業者の事情（取扱いに係る正当な根拠の有無）にかかわらず、この権利の行使の対象となるものとされる（GDPR 21条2項）。

この規制は、プロファイリングの問題点に対する正面からの方策というべきものであるが、この異議申立権がオプト・アウトとして実効的に機能するためには、プロファイリングに利用される情報が取得されるときにプロファイリングが実施されることが利用目的として明示されている必要があると思料される。そこまで一体としての制度設計をどのように考えるかが今後の検討課題と思われる。

我が国の場合、個人情報保護法にはプロファイリングに関する定めは置かれていない。そこで、解釈論によって何らかの規制を及ぼすことができないか、検討する必要がある。

はじめに、プロファイリングを行うために、クローリング技術等を使ってSNS上の公開情報を網羅的・継続的に取得することを「不正な手段」による情報取得として制限できると解釈する余地があるとの指摘がある。

次に、要配慮個人情報の取得に本人の事前同意を求める17条2項をもって、プロファイリングによる要配慮個人情報の確度の高い予測についても、取得の場合と同様に事前同意（オプトイン）を必要とするものと解釈する余地があるとの指摘がある。[*15]

また、我が国の個人情報保護法では、人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要する個人情報は要配慮個人情報とされ、本人の同意なくして取得できないのが原則である（個人情報保護法17条2項）。しかしながら、本人の同意の下で取得された個別情報を集積してプロファイリングすることで、本人が提供に同意していない上記の各情報を推知・生成することが可能となることから、その規制が解釈上可能かが問われることとなる。プロファイリングによる推知・生成をもって個人情報の「取得」と解すること

＊13　『AIと憲法』363頁。

＊14　人による判断もまた誤りの可能性があるが、それ故に、裁判官の独立を保障して法的理性的な判断に専念させ、裁判の公開によって審理手続の適正を担保し、判決に理由を付してその内容的な適正を担保し、かつ上訴の機会を与えて誤りを正す機会を保障するのが諸国の例である。これは言い換えれば、そのような制度的保障の下に人による裁判が公平な裁判となることを担保しているものである。

＊15　前掲注2参照。

ができれば、本人の同意なきプロファイリングを阻止することは可能となる。

しかし、仮にかかる解釈が難しい場合でも、利用目的を「できる限り特定」し、これを本人に通知又は公表することを求める個人情報保護法15条及び18条は、少なくとも要配慮個人情報に関するプロファイリングを行うために個人情報を取り扱う場合には、これを利用目的の一つとして通知・公表することを義務付けるものと解釈すべきとの指摘がある。論者によれば、かかる解釈による場合、例えばマーケティング目的で利用者の病歴を予測するプロファイリングを行う場合、そのために購買履歴等の個人情報を利用することを明示しておかなければならないこととなる。かかる明示なしに同プロファイリングを行う行為は目的外利用（同法16条1項）として、利用停止等の請求対象となる（同法30条）。このように考えることで、GDPR21条が規定するプロファイリングに対するオプト・アウトが事実上実現するとの指摘である。[*16]

これらの解釈論はもちろん、その延長線上に想定される個人情報保護法改正論議も視野に入れて今後の検討を深める必要がある。

(3) AIにおける多様性への配慮と透明性確保

AIシステムによる予測の前提となる収集データに人種・性別・障がい等による社会的なマイノリティの側のデータが欠落すれば、自ずからそれらのセグメントに分類された人々の権利・利益は無視ないし軽視される帰結をもたらすであろうし、アルゴリズムそのものに設計者のバイアスが加わることによっても同様の帰結をもたらすことになる。この点、AIシステム及びアルゴリズムのブラックボックス化によって、AIの予測結果が説明不能になるのであれば、いよいよその設計・開発段階が社会に開かれることが、多様性への配慮として重要となる。

そこで、そもそもAIシステムの設計・開発段階から、社会的マイノリティを参加させて、多様な関係者との共同設計・開発を推進することが多様性への配慮の観点から重要となるとの指摘がなされている。[*17]

また、AIシステム及びアルゴリズムのブラックボックス化そのものを阻止するには、これらについての透明性の確保が重要な方策として考えられることとなる。この点、GDPRは、「公正と透明性を確保するために」、管理者は、①こうした決定の存在はもちろん、②当該決定の「ロジックに関する意味のある情報」、③「その処理の重大性およびデータ主体に及ぼす想定される帰結」を主体に対して告知しなければならないとしている（13条2項(f)）。他方で、主体は、このような情報にアクセスする権利を有するものとされ（15条1項（h））、[*18]管理者側の情報提供義務とデータ主体側のアクセス権が定立されているのである。

ここでは、「完全なアルゴリズムの開示」を求めるのではなく、その「背後にある理論的根拠、または決定に至るまでに依拠した基準について、データ主体に伝えるシンプルな方法を探すべき」とされている。特に行政や立法の過程でAIが用いられる場合には、まさに民主的正統性が求められることとなるので、民主的統制にとって「意味のある透明性」が求められることになるのである。[*19]

AIの立法過程での活用に際しても、民主的統制の下、国会の「唯一の立法機関」性を堅持するには、国会の内部に国会議員の他、アルゴリズムの分析能力を持つ専門家や、AI立法の社会的・実際的影響等を評価する専門家等をメンバーないしスタッフとした常設の組織を設置し、国会がAI立法を実質的に監視・統制していくことのできる制度の創設が必要であるとの指摘がなされている。「AIの政治利用に関する倫理綱領」の提言も同様の趣旨である。人間の生死や尊厳に関わる判断等についてはAI利用の禁止領域（聖域）を設定するべきとの提案もある。[*20]ここでは、国会が民主的に決定した政策の目的・趣旨がアルゴリズムに適正に反映されているのか、法とコードが調和しているかが問われることとなるのである。[*21]

(4) 共同規制とガバナンス・ベースでの規律

AIシステム及びアルゴリズムの透明性確保に向けた対応は、そのブラックボックス化と常に対立・緊張関係にあり、その進行による権利侵害行為が結果的に

＊16　前掲注2参照。
＊17　BUSINESS INSIDER 2019（平成31）年1月6日「AI時代のバーチャル・スラムとは。テクノロジーは格差を拡大するか是正するか」山本龍彦教授発言部分（https://www.businessinsider.jp/post-182696）。
＊18　前掲注2参照。
＊19　前掲注2及び『AIと憲法』106頁参照。
＊20　『AIと憲法』303頁。
＊21　『AIと憲法』31頁。

生じることはむしろ想定されるべきところであって、その発見及び救済に困難を伴うことが懸念される。自身がAIシステムによって非合理的に不利な判定を受けていること自体を気づかない、あるいはその原因が分からない者には、救済申し立ての余地が事実上ないともいえるのである。このような行為ベースの規律の限界を前提に注目されるのがガバナンス・ベースの規律である。

そこで念頭に置かれるのは、AIシステムを開発・運用する民間プラットフォームに対する規律について、政府による法規制でも民間自主規制でもない中間的な共同規制の発想である。それは、事業者が恣意的な自主規制に陥ることのないよう、政府が自主規制のプロセスを規範によって枠付けし、様々なステークホルダーの平等な参加を促し、支援するというモデルであり、政府がプラットフォームの自主的なガバナンス体制構築にインセンティブを付与したり、モニタリングすることで、AIがもたらす弊害を除去しようというものである。[*22] そこでは、民間事業者においても、人権に配慮した行為規範の策定とこれに基づくガバナンス体制の構築・運用が求められることになる。まさに法の支配を社会の隅々にまでより一層浸透させなければならない場面と思料される。

(5) 情報に関する主体性回復のための方法

プライバシー権の本質を自己情報コントロール権と見る見解も有力であるが、本人による自己情報コントロールの権利・利益は、AIネットワーク社会において自己に関する情報の提供が分量的にも提供相手的にも個別制御が難しい状況の下では、実質的に空洞化してしまうと指摘されるところである。ここに自己情報コントロールに際しての主体性の回復のための方法が検討されることになり、独占禁止法の観点及び情報信託機能の活用の観点が指摘されている。[*23]

まず、前者は、検索エンジンやSNS運営事業者等のプラットフォーム事業者が、当該プラットフォームを通じて提供するサービスにつき、市場支配力を有していることを前提に、消費者の意向を無視して個人情報の収集を行うことを独占禁止法によって規制できるかとの観点である。そこでは、プライバシー・ポリシーへの同意を事実上強制させることが、事業者対個人間の実質的な力の不均衡を生じているとの視点が存在する。

他方、後者は、個人からの信認を得てその個人の利益のために個人情報を管理・運用する情報銀行の発想であり、個人情報の開示先を本人のプライバシー選好に従って適切にコントロールする情報銀行を本人が選択ないしコントロールする仕組みである。ここでは、本人の意向の的確な反映方法や、本人によるチェックの可能性を高めるための個人情報の管理・運用状況の可視化の推進、さらには情報銀行間のデータポータビリティ（データ可搬化）が求められることになる。

4 我が国におけるAI利活用推進のための取組み

(1) 行政におけるAI利活用推進のためのガイドライン策定経緯

以上に述べた問題点と今後の方向性の検討を踏まえ、あるいはこれと並行して、AIの持つリスクを抑制して人々の不安を取り除き、その安心な利活用を推進する観点に立って、政府では、近年AIの開発者、利用者やデータ提供者が留意することが期待される事項等を整理する取り組みを行っている。

総務省では、今後のAIネットワーク化の進展を見据え、2016（平成28）年10月から「AIネットワーク社会推進会議」を開催し、2017（平成29）年7月にはAIの開発者が留意することが期待される事項を整理した「国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案」を含む「報告書2017」を公表し、また2018（平成30）年7月には、AIの利用者やデータ提供者が留意することが期待される事項に関する「AI利活用原則案」を含む「報告書2018」を公表した上、利活用に関する指針（AI利活用ガイドライン〔別紙1〕）の策定を目指し、「AI利活用原則案」の内容の深掘りを行ってきた。2019（令和元）年8月には、「AIネットワーク社会推進会議」にて「AI利活用原則案」をベースに、これを「AI利活用原則」として整理した上、それぞれの原則についての解説をとりまとめた「AI利活用ガイドライン～AI利活用のためのプラクティカルリファレンス～」を含む「報告書2019」が公表された。

これと並行して、政府においては、「AI-Readyな社会」への変革を推進する観点に立って、2018年（平成30）年5月より、政府統一のAI社会原則に関する検討

＊22　前掲注13参照。
＊23　『AIと憲法』94頁。

を開始し、2019（平成31）年3月に「人間中心のAI社会原則」を策定した。さらに、2018（平成30）年6月15日に閣議決定された「統合イノベーション戦略」に基づき、内閣に統合イノベーション戦略推進会議を設置し、2019（令和元）年6月には、AI社会原則に基づく人間中心の社会を実現するための戦略として、「AI戦略2019」を策定した。2020（令和2）年6月には「AI戦略2019フォローアップ」が公表され、取組みの8割強は計画通りに進捗したものの、新型コロナウィルス感染症の拡大へ対応するため、デジタル社会のさらなる深化が不可欠であり、AIの研究開発・社会実装、それらを支える情報通信インフラの整備が必要である旨の見解が示された。

また、厚生労働省は、2017年（平成29）年6月、「保健医療分野におけるAI活用推進懇談会」においてAI開発を進めるべき重点6領域を選定し、報告書として公表した上、「保健医療分野 AI開発加速コンソーシアム」を設置し、2019（令和元）年6月に報告書「保健医療分野AI開発加速コンソーシアム　議論の整理と今後の方向性」が取りまとめられ、2020（令和2）年6月には報告書の別添としてロードブロック解消に向けた工程表と、俯瞰図に基づくAI開発促進のための工程表が発表されている。

一方、民間では、一般社団法人日本経済団体連合会は、産業界の現状として日本企業のAI及びその関連分野における国際的な産業競争力を向上させるべく、「AI活用原則タスクフォース」を設置し、2019（平成31）年2月19日に「AI活用戦略～AI-Readyな社会の実現に向けて～」を策定、公表した。

(2) AI利活用原則の概要

2019（令和元）年8月に総務省が公表した「AI利活用ガイドライン～AI利活用のためのプラクティカルリファレンス～」において、AI利活用原則が基本理念として掲げるところは次の通りである。すなわち、人間がAIネットワークと共生することにより、人間の尊厳と個人の自律が尊重される人間中心の社会を実現するものとされ、AIの利活用においては利用者の多様性を尊重し、持続可能な社会を実現するべく、AIネットワーク化による便益と権利利益が侵害されるリスクの適正なバランスを確保することとされる。そのため、能力や知識等に応じ、ステークホルダー間における適切な役割分担を実現すると共に、AIの利活用の在り方について、非拘束的なソフトローたる指針やベストプラクティスを国際的に共有することとし、必要に応じて柔軟に改定することとされる。

これを前提に、同原則は次の諸原則を展開するところである。

① 適正利用の原則：利用者は、人間とAIシステムとの間及び利用者間における適切な役割分担のもと、適正な範囲及び方法でAIシステム又はAIサービスを利用するよう努める。

② 適正学習の原則：利用者及びデータ提供者は、AIシステムの学習等に用いるデータの質に留意する。

③ 連携の原則：AIサービスプロバイダ、ビジネス利用者及びデータ提供者は、AIシステム又はAIサービス相互間の連携に留意する。また、利用者は、AIシステムがネットワーク化することによってリスクが惹起・増幅される可能性があることに留意する。

④ 安全の原則：利用者は、AIシステム又はAIサービスの利活用により、アクチュエータ等を通じて、利用者及び第三者の生命・身体・財産に危害を及ぼすことがないよう配慮する。

⑤ セキュリティの原則：利用者及びデータ提供者は、AIシステム又はAIサービスのセキュリティに留意する。

⑥ プライバシーの原則：利用者及びデータ提供者は、AIシステム又はAIサービスの利活用において、他者又は自己のプライバシーが侵害されないよう配慮する。

⑦ 尊厳・自律の原則：利用者は、AIシステム又はAIサービスの利活用において、人間の尊厳と個人の自律を尊重する。

⑧ 公平性の原則：AIサービスプロバイダ、ビジネス利用者及びデータ提供者は、AIシステム又はAIサービスの判断にバイアスが含まれる可能性があることに留意し、また、AIシステム又はAIサービスの判断によって個人及び集団が不当に差別されないよう配慮する。

⑨ 透明性の原則：AIサービスプロバイダ及びビジネス利用者は、AIシステム又はAIサービスの入出力等の検証可能性及び判断結果の説明可能性に留意する。

⑩　アカウンタビリティの原則：利用者は、ステークホルダーに対しアカウンタビリティを果たすよう努める。

これらの取り組みは少なくともこの段階では拘束力を持った法的規制ではなく、むしろ共同規制の方向性になじむものであるが、今後どのような規制が定立されるのかについては引き続き議論の進展を注目する必要がある。

5　弁護士及び弁護士会の役割

AIシステムのあり方は、プライバシー権をはじめとする人権、ダイバーシティ並びに立憲民主制に深く関わるものであることから、その議論は憲法的な論点を適切に踏まえたものでなくてはならない。人権侵害に対する救済はまさに基本的人権の擁護の観点から弁護士が関与すべき場面であるが、他にも民間事業者におけるガバナンスのあり方が問われる場面をはじめとして、法の支配を社会の隅々に浸透させるべく、弁護士が関与するべき場面は存在する。

同時に、弁護士会としては、AIの問題点に対する方策の妥当性を検討し、仮に課題解決として適切ではないものが含まれる場合には、意見表明も視野に入れた議論を展開する必要がある。その際には、専門的研究活動との連携とこれを踏まえた組織的対応が求められると思料する。

第16　検察庁法改正問題

1　事実の確認

安倍内閣は、本年（2020〔令和2〕年）1月31日、検察庁法に国会公務員法81条の3の規定を適用して、翌月の誕生日に定年を迎える東京高等検察庁検事長について、半年間勤務を延長する旨の閣議決定（以下「本閣議決定」という。）をした。

しかしながら、検察庁法には国家公務員法の定年及び定年延長に関する規定は適用されないことは、従前から踏襲されてきた、いわば確定解釈であったため、閣議決定によっても、この解釈の変更は違法であり、許されないとして、多くの学者や弁護士会、そして国民が反対した。

これに対して政府は、解釈の変更では説明しきれないと考えたか、検察庁法の改正に踏み出し、役職定年を63歳とするとともに、内閣が適当であると判断した場合には、役職定年を延長できる旨の法案（以下「本改正法案」という。）を提出した。

これに対しては、さらに多くの学者が反対し、全ての単位弁護士会が反対する会長声明を発出し、500万人を超える国民がツイッター上でこれに反対した。

2　問題の所在

(1) 本閣議決定は解釈論としては成り立たないこと

検察庁法と国会公務員法は、そもそも、定年に関する規定の仕方が異なるため、国家公務員法の定年延長の規定を検察庁法に適用することは形式的に問題がある。

そもそも、検察官は一般職公務委員と異なる準司法官であるとされ、公務員としての一般的な共通領域を除いて、特別法である検察庁法で規定されるべきものであり、定年制度やその延長の問題は、まさにこのような問題であると解される。

さらに、実質的な相違として、一般職公務員には、その担当職務の関係で、容易に他者が代替しにくいため、その者の退職による支障が生じることがあり、これを回避するために定年の延長が必要であるとされるが（国家公務員法81条の3）、検察官は、検事総長等が指揮命令権によってその担当職務を引き取って移転することが可能であるため（検察庁法8条、9条）、担当官の定年退職による不都合は生じないとされており、特に国家公務員法が規定するような定年延長の必要性がないと解されている。

それゆえに、適用を認めることは、解釈論としても誤りであるし、実際にこれまで国家公務員法の定年延長規定が検察官に適用されることはなかったのである。

(2) 本閣議決定と本改正法案の憲法上の問題

このように、閣議決定による解釈変更は、法解釈を逸脱した行政権による恣意的な法執行であるから、法治主義・法の支配に反するものというべきである。さらに、本改正法案とともに、その変更は、同時に権力

分立原理に反するものである。

すなわち、検察官は起訴を独占し、この職務が公正・中立に執行されることは、司法権の適正な行使を支えるものであるから、司法の一翼を担うものであるが、裁判官ではない公務員であるため、形式上は行政部門に属するものとされている。しかし、このような準司法権といわれる職務の中立性（場合によっては、政治部門に対しても適切に捜査し・起訴することが求められる）の要請に基づくものであるから、行政部門に属するとしても、時の政府からの強い独立性が保障されているのであり、それは同時に三権分立を補完する性質をもつものである。したがって、政府の判断で恣意的な幹部人事が行われることを許すことは、準司法官としての職務に対する不当な影響力を及ぼすこととなる点で、権力分立原理にも反するものというべきである。

したがって、解釈変更では乗り切れないなら法改正をすれば許されるというものではなく、その法改正自体も、権力分立原理に反するものというべきである。

このような理由から、圧倒的に多数の学者が反対し、全国52単位会の全てが反対声明を出し、最終的には500万人を超える国民がツイッター上でこれに反対したのである。

3　事態の推移と今後の課題

その後、当該検事総長候補者は、自ら辞職し、この問題は一旦幕引きとなった。

その後改正法案は撤回されたが、状況を見て再度提出されることが検討されているとされている。

しかし、以上で検討した通り、政府の判断で検察幹部の人事に介入できることを認める法改正は法の支配、権力分立という憲法の基本原理に反するものとして許されないと解すべきであるから、今後繰り返し法改正が試みられる恐れもあることを念頭に置き、この問題に関する警戒を怠ってはならない。

第17　「日本学術会議会員」の任命拒否問題

1　任命拒否問題

2020（令和2）年10月1日、菅義偉内閣総理大臣は、同日より任期の始まる「日本学術会議」の新会員について、同会議が推薦した105名の候補のうち6名の任命を行わなかった。日本学術会議法では、その会員は「同会議の推薦に基づいて、内閣総理大臣が任命する」（同法7条2項）とされているが、今回は首相がその推薦者の内の6名の任命を拒否した状態となっている。

2「日本学術会議」とは

日本学術会議は、1949（昭和24）年に、「科学が文化国家の基礎であるという確信に立って、科学者の総意の下に、わが国の平和的復興、人類社会の福祉に貢献し、世界の学界と提携して学術の進歩に寄与することを使命として」（日本学術会議法前文）設立され、内閣総理大臣が所轄し、その経費は国の予算で負担されるが、その活動（「科学に関する重要事項を審議し、その実現を図ること」「科学に関する研究の連絡を図り、その能率を向上させること」）は政府から独立して行うものとされている（日本学術会議法3条）。

その第1回総会の終わりには、「日本学術会議の発足にあたって科学者としての決意表明」という声明が採択され、そこでは「われわれは、これまでわが国の科学者がとりきたった態度について強く反省し、今後は、科学が文化国家ないし平和国家の基礎であるという確信の下に、わが国の平和的復興と人類の福祉増進のために貢献せんことを誓うものである」と謳われている。

同会議が独立の組織とされる（同法3条）のは、憲法23条の「学問の自由」が背景にある。他国では「学問の自由」をとりたてて憲法に規定していない例もあるところ、日本国憲法は敢えて「学問の自由」を明文で保障している。これは、明治憲法の時代、「滝川事件」「天皇機関説事件」などで、国家権力が大学人事や学問による真理探究に介入し、これを歪めて批判の声を封じ、国策の誤りを正す機会を失った歴史の反省に基づくものである。この「学問の自由」は、大学および研究機関での学問研究の自由とその自治をも保障するものと解されるが、その沿革から政府が学問上の結論に介入することが許されないのは当然であり、学問の側に国家権力の意向を忖度させ結論を歪めさせるよう

なことがないよう、政府は極めて慎重に行動することが求められ、それ故に「日本学術会議」も政府から独立した組織とされているものである。

3 「日本学術会議」の会員の選任方法と任命権者の裁量

日本学術会議の会員の選任方法については、当初は自由立候補制によって研究者が登録し選挙を行う方式であったが、1983（昭和58）年に法改正がなされ、前述したように「同会議の推薦に基づいて、内閣総理大臣が任命する」（日本学術会議法7条2項）という方法に変更された。

この会員の選出方法の変更の法改正にあたっては、「同会議の推薦に基づいて、内閣総理大臣が任命する」という規定の趣旨について、「学術会議に制約を加え、高度の自主性を阻害するものではないか」との疑義から国会でも質疑が行われたが、同年5月12日に行われた参議院文教委員会において、当時の中曽根康弘総理大臣は「政府が行うのは形式的任命に過ぎません」と明確に回答し、説明員であった当時の内閣官房参事官も「210人の会員が推薦されて、それをそのとおり内閣総理大臣が形式的な発令行為を行うというふうにこの条文を解釈している」「内閣法制局における法律案の審査のときにおいても十分その点は詰めたところ」と答弁している。すなわち、日本学術会議法7条2項にいう「内閣総理大臣が任命する」という法文の趣旨は、「形式的な発令行為に過ぎず、そこに総理大臣の裁量権は一切ない」という趣旨であると国会で説明され、それを前提に国会で法改正がなされたのである。その際、時の参議院では、「内閣総理大臣が会員の任命をする際には、同会議側の推薦に基づくという法の趣旨を踏まえて行う」旨の附帯決議までなされている。

その後2004（平成16）年の再改正の国会審議でも、衆議院及び参議院の両方で、政府に対し「日本学術会議が独立性を保つことができるように特段の配慮を求める」旨の附帯決議がなされている。

従って、「日本学術会議法」上、会員の任命に当たって内閣総理大臣に人選の裁量権のないことは、法文上及び法の趣旨として明らかである（なお、「推薦された者に不正行為や違法行為があった場合等は、総理大臣が任命しない裁量も認められるのではないか」との限定的裁量権肯定論もあるが、その場合には具体的な根拠も含めてその理由の説明が必要であろう）。

にもかかわらず、現在の内閣が「内閣総理大臣が必ずしも学術会議側の推薦どおりに任命しなければならない訳ではない」という異なる解釈論を一方的に主張し、6名の任命拒否の具体的理由も説明せず、「俯瞰的・総合的な判断」とだけ述べて推薦者の一部の任命を拒否していることは、この推薦・任命制度へ法改正した時に国会で説明された立法の趣旨を蔑ろにするもので、日本学術会議法に違反する行為というほかはない。

4 任命拒否と「学問の自由」

さらに言えば、今回の日本学術会議の新会員推薦者の内の一部任命拒否の問題は、単に日本学術会議法違反という問題に留まらず、憲法23条の「学問の自由」の観点からも、重大な疑問がある。

政府は、「今回の任命拒否が、日本学術会議の会員やそれ以外の学者や研究者、さらには一般国民の学問の自由まで、侵すものではない」と主張するが、そもそも法文上（同法17条）では「優れた研究又は業績」が会員候補者の適格性として求められるところ（その評価は本来、専門家の集団である日本学術会議の専門的な判断に任せるべき）、総理大臣が任命の際に人選において裁量権が認められるとなると、「優れた研究又は業績」の評価にも総理大臣の評価が及ぶことになり、そのことは必然的に、「内閣の意向と異なる研究・業績は認められないのではないか」という萎縮を学者・研究者たちに、もたらしかねない。そのような萎縮効果に強い危機感を覚えているからこそ国内の約500の学術団体や研究団体が、今回の任命拒否問題に抗議や疑問を呈す意見表明を行っており、既に萎縮効果は出ているともいえる事態である。このような状況は、まさに憲法23条の「学問の自由」と相反する状況であり、憲法上も極めて問題が大きいといわざるをえない。

5 日弁連の対応

この問題については、日弁連が2020（令和2）年10月22日で「日本学術会議会員候補者6名の速やかな任命を求める会長声明」を出し、同日付で東弁も常議員会で「内閣総理大臣に対し、日本学術会議が推薦した会員候補者を自らが任命しなかった理由を説明し、法の規定を遵守した任命手続きを取ることを求める意見

書」を議決し公表している。また、全国の各単位会においても、続々と抗議の会長声明等が出されている。

この問題は、時の政府による一方的な解釈変更という権力の暴走により、それまでの法秩序や憲法理念までが変えられかねない危険性という意味で、集団的自衛権問題や検察庁法改正問題とも同根の、立憲主義の根幹に反しかねない問題であり、しかも未だ不明な点が多々あるので、われわれは今後も十分注視していく必要がある。

第6部

東日本大震災等の大規模災害と弁護士

第1　東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命及び復旧復興支援活動を行うに当たっての視点

1　東日本大震災等の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、岩手県、宮城県、福島県といった東北地方の太平洋岸を中心とする広い地域において、死者15,899人、行方不明者2,528人（2020〔令和2〕年9月10日現在：警察庁まとめ）、建築物の全壊・半壊は40万戸以上、ピーク時の避難者は40万人以上、停電世帯は800万戸以上、断水世帯は180万戸以上という未曾有の被害をもたらし、震災後8年以上を経てもなお、避難生活を余儀なくされている被災者の数は42,842人（2020〔令和2〕年9月9日現在：復興庁まとめ）にものぼっている。この大震災は、我が国における観測史上最大のマグニチュード9.0という大地震に加えて、波高9m以上、最大遡上高40.1mにも上る大津波と、炉心溶融、水素爆発の発生等による大量の放射性物質の外部環境への放出（国際原子力事象評価尺度のレベル7〔深刻な事故〕に相当する。）という極めて重大な原子力事故（福島第一原子力発電所事故）を伴った複合的災害であり、とりわけ原子力発電所事故は、現在も事態が完全に収束するには至っていない。

我が国は古来より多くの地震被害に遭遇し、東日本大震災以後も、熊本県熊本地方で2016（平成28）年4月14日にマグニチュード6.5の地震が、16日にマグニチュード7.3の地震が発生した。この熊本地震では、いずれも最大震度7を記録し、震度6弱を上回る地震が計7回も観測された。直接死は50人、震災関連死は223人（2019〔平成31〕年4月12日現在：内閣府発表）、避難者は最大数で18万3,000人を超えた（熊本県及び大分県両県で2017〔平成29〕年8月14日時点）。全半壊の建物は43,386棟にのぼる。

さらに、2018（平成30）年には、①6月18日に大阪府北部でマグニチュード6.1の地震が発生し、死者4名、全半壊建物96棟の被害が発生するとともに（2018〔平成30〕年7月5日現在：内閣府発表）、②9月6日には北海道胆振東部でマグニチュード6.7の地震が発生し、死者42名、全半壊建物2,032棟の被害が発生した（2019〔平成31〕年1月28日現在：内閣府発表）

そして、我が国はこのような地震被害以外にも様々な災害に見舞われてきており、例えば、2018（平成30）年7月に主に西日本で、死者237人、行方不明者8人、住家全壊6,767棟、半壊11,243棟（2019〔令和元〕年1月9日時点：内閣府発表）という平成最悪の水害被害が発生した平成30年7月豪雨（西日本豪雨）のほか、2019年9月の台風15号による主に千葉県内にもたらした風水被害や同年10月の台風19号による東日本の広範囲に及んだ水害等の被害も記憶に新しいところである。また、2016（平成28）年12月22日に発生した糸魚川市駅北大火災（焼失面積は約40,000㎡、負傷者17人）も強い南風が被害を拡大したもので、被災者生活再建支援法が適用されており、自然災害の一例といえる。

我々弁護士は、東日本大震災以前にも、1995（平成7）年1月17日発生の阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）や、2007（平成19）年7月16日発生の新潟県中越沖地震などにおいて、日弁連や各単位会として、あるいは個々の弁護士が、様々な形で災害復興に関わり、これを支援してきた。しかしながら、東日本大震災は、かつてのどの災害をも凌駕する甚大な被害をもたらした。とりわけ福島第一原子力発電所事故は、多くの識者からも「人災」であるとの評価がなされている。事故発生後の政府の対応の迷走、不手際は勿論のこと、東京電力及びこれまで原子力事業を推進してきた省庁、各種関係者、利益団体等の原子力事故に対する認識の甘さが、このような大惨事を引き起こしたというべきであって、これらはすべて、個々の市民の人権問題ということができるからである（なお、原発事故については「被災者」ではなく「被害者」との表現が正確というべきであるが、以下では被災者及び被害者の双方を指す場合は便宜上、「被災者」と表記する。）。

そして、我々弁護士は、東日本大震災を含む被災者の生ずるあらゆる自然災害においても、一人一人が被災者の置かれた状況に真正面から向き合い、被災地の復興支援に取り組むべきである。その際、我々は、被災者が真に求めているものを、被災者の立場に立って把握するとともに、被災者に寄り添い、被災者の心の支えとなるよう努め、日本国憲法13条（幸福追求権）、

同25条（生存権）が保障する基本的人権確保の見地から、被災者が喪失した生活基盤の回復、被災地経済・産業の復興への歩みを強力に後押しする必要がある。また、被災地の弁護士・弁護士会や行政機関、他分野の専門家、ボランティア等の民間団体、マスコミ、政治家等との一層緊密な連携と協働を基本に据えつつ、地域ごとに異なり、かつ、時間的経過とともに変化する法的ニーズを把握するよう、被災者の声なき声に常に耳を傾けながら、すべての被災者、とりわけ、障がい者、傷病者、高齢者、乳幼児・子ども、外国人、女性等、いわゆる災害弱者と呼ばれる人々に対して、適時に、漏れなく、必要にして十分な法的支援が行き渡るように、相応の覚悟を持って、様々な施策に積極果敢に取り組まなければならない。

法友会は、原発事故被害者への適切な賠償の促進を始めとして、被災者の生活再建・事業再生の支援に取り組むことを目的として、震災直後の2011（平成23）年4月に東日本大震災復興支援特別委員会を設置し、以後、本年度に至るまで、毎年度同委員会を設置する決議を続けてきた。また、法友会は、東日本大震災発生直後から、被災者、被災地を支援する決意を度々表明し、様々な復興支援活動に取り組んでいるし、毎年、年数回開催される総会において復興支援に関する様々な決議をし、いずれも速やかに関係各機関に執行した。我々弁護士は、大震災から9年以上が経過した現時点でも、東日本太平洋沿岸部の復旧・復興、原子力発電所事故被害の回復について、数多くの課題が残されていることを銘記すべきである。そして、東日本大震災にとどまらず、地震被害、水害被害など様々な自然災害による被災に際しても、被災者に寄り添い、被災者の目線で被災者のために活動するという原点を忘れることなく、復興支援活動に最大限の尽力をすべきである。

2　復旧復興支援活動を行うに当たっての視点（被災者に寄り添うために）

(1) 被災者の中へ飛び込む

我々弁護士は、これまで、弁護士へのアクセス拡充という視点から、ひまわり基金公設事務所の設置や法テラス地方事務所、法律相談センターの開設など、長年にわたり、弁護士過疎・偏在の解消に向けたインフラ整備のために多大な努力をしてきた。 しかし、東日本大震災では、被災が広範囲に及んでいる上、被災地域自体が、もともと弁護士数が少なく、かつ、住民の高齢化が進行し、移動手段も限られた過疎地域が多く、避難所、仮設住宅等における生活の不便や不都合も相まって、被災者の多くは、容易に弁護士にアクセスできない状況に置かれていた。

この点、被災者が容易に弁護士にアクセスできるようにするために、日弁連や被災地弁護士会等の尽力により、法テラスと連携し、宮城県南三陸町・山元町・東松島市、岩手県大槌町・大船渡市（法テラス気仙）、福島県二本松市・双葉郡に法テラスの出張所を新設するとともに、岩手県陸前高田市にいわて三陸ひまわり基金法律事務所を、福島県相馬市に原町ひまわり基金法律事務所を新設するなどして被災者に対する支援活動を展開してきた。引き続き、我々は、被災地弁護士会の活動に配慮しつつ、その活動を補充する意味で、被災地弁護士会の活動に対する後方支援や、被災者支援に尽力している既設の公設事務所や新設の公設事務所等の所属弁護士に対する援助、任期付公務員の派遣等について取り組んでいく必要がある。

加えて、被災者の中には他の都道府県に避難している者も多数存在しており、現在も全国で約4万3,000人、東京都だけでも3,840人の被災者が避難していることを忘れてはならない（2020〔令和2〕年9月29日現在：復興庁まとめ）。そこで、我々は、被災地の各弁護士会・東京三弁護士会、社会福祉協議会を初めとするボランティア等の民間団体、メデイア、政治家等と強固な協力関係を構築し、被災者のプライバシーに配慮しながらも、被災者支援に取り組む行政機関等と緊密な連携を図り、被災者の所在地を把握するなどして、弁護士の側から、被災者へ支援の手を差し伸べるべく積極的にアクセスを試みる必要がある（アウトリーチの手法）。

さらに、個々の被災者が生活を再建するためには、とりわけ住いの再建が必須といえる。被災者支援の制度として、「被災者生活再建支援金制度」や「災害援護資金貸付制度」が存在する。後者は使途が制限されず被災者の生活再建に資するものといえるが、いくつかの問題点がある。法友会は、2016（平成28）年12月9日「熊本地震についての災害援護資金貸付制度に関する意見書」において、同制度の利用の拡充策を提案した。現時点でも住いの再建が不十分な地域があり、

復興の程度に地域によるバラつきが生じている。そのため、我々は、引き続き復興まちづくりのための知識の習得に努めるとともに、防災集団移転促進事業及び土地区画整理事業等が迅速・円滑に行われるように復興まちづくりに積極的に関与し、行政機関等への働きかけや必要な法改正等の提言等を行っていくべきである。

(2) 被災者の身になって

被災者に対する心のケアの必要性は、どんなに強調してもし過ぎることはないが、心のケアを必要とするのは、子どもや高齢者などの災害弱者にとどまるものではない。長期間にわたる避難生活や生活再建の見込みが立たない現状に、働き盛りの被災者までもが希望を見出すことができず、恒常的なストレス症状により身体と精神が蝕まれるといった事例が相当数報告されている。

我々には、今後とも、法律相談などを通じて、カウンセリング機能（心のケア）を大いに発揮することが期待されている。そのためには、法律家である前に、一人の人間として、被災者の立場に身を置き、不安、恐怖、苦悩、悲しみ、不満に思いを寄せて、被災者の気持ちを想像し、理解し、共感する力が必要であることを肝に銘じなければならない。

(3) 災害ケースマネジメントほか災害法制の担い手としての役割

災害のたびに見直しされる災害法制は、その複雑さ故に一般的な被災者にとっては難解なものである。

現在の被災者からの申請がなければ行政から支援が受けられないいわゆる「申請主義」の仕組みは、復興に追われる被災者、殊に高齢者に困難を強いるものとなっており、またやむをえない理由により避難所に行かないことを選択した在宅被災者も、支援情報が届きにくく支援の網から漏れやすい状況にある。制度を知らない、添付すべき書類を紛失してしまった、申請書の書き方が分からないなど、申請がなされない理由は、誰か支援者がいれば解決できるものが多い。法律専門家である我々弁護士には、最新の災害法制、行政の動きを理解し、一人ひとりの被災者の置かれた状況を的確に把握して、平易な言葉で当該被災者が利用可能な制度を漏らさず伝え、ときに書類の作成を支援する役割が求められる。

また、かような被災者に困難を強いる「申請主義」の見直しの一貫として、2015（平成27）年3月から仙台市で実施された「被災者再建加速プログラム」のような、被災者一人ひとりの個別の被災状況を把握し、支援計画を立て、複数の施策を個別にパッケージングして支援を実施してゆく「災害ケースマネジメント」の概念の導入の必要性が昨今叫ばれている。我々弁護士には、シルバー人材センター、地方自治体、一般社団法人パーソナルサポートセンター（生活困窮者自立支援法）、地域包括センター、社会福祉協議会、建築士など各種専門士業と共に、「災害ケースマネジメント」による支援の実施者として積極的にこれに関わってゆくことが求められる。

災害時の行政の対応を、部外者として批判することはある意味容易なことである。今後ますます激甚化する災害に人が対峙しなければならないとき、行政とて混乱し、故意ではなく制度の適用を見落とすことも生じうる。我々なら、常に最新の災害法制を把握し、それぞれの被災地及び被災者に適用可能な災害法制がもれなく利用されているか、不備があれば直ちにこれを指摘し、是正を求める役割を担えるはずである。

(4) 被災者・被災地支援の担い手となる法律家の育成

被災地における法的支援のニーズは多種多様であり、その数は膨大である。被災地の各弁護士会にかかる負担は甚大であり、また、一部会員の献身的な支援活動のみに依存することだけでは到底足りない。被災地の状況や、被災者の置かれた苛烈な状況に照らせば、我々すべての弁護士が何らかの形で法的支援に関わる必要があることは論を俟たない。

ただ、支援の意思はあるものの、その方法が分からない弁護士も少なからず存在し、それら弁護士の意思を実際の支援活動に結びつける方策や仕組作りをする必要もある。

また、福島第一原子力発電所事故に関する損害賠償問題、汚染廃棄物の最終処分場の設置遅れによる保管の長期化という問題等、被災者、被災地が抱える法的問題は複雑多岐にわたる。放射性物質の飛散が継続し、除染が完全とはいえない不安のなかで、政府は避難指示区域の一部について避難指示の解除と住民の帰還を急いでいるが、低線量被ばくへの不安に対する健康と心のケアなど「人間の復興」の視点でふるさとへの帰還問題を検討すべきである。実務家法曹としての我々に対しては、より専門的かつ実際的な法的支援の実践

や、被災者が真に必要とする情報を確実に提供することが強く求められている。

法友会は、これまで法友会独自に、また東弁や東京三会に働きかけて多数の研修会や講演会を実施してきたが、今後も継続的に専門性のある研修会や講演会を実施するなどして研修体制の充実を図り、被災者、被災地支援の担い手を多数育成するよう努め、また、これと同時に、すべての弁護士に対して、被災地の状況・支援への参加方法・関連する制度等に関する情報を不断に更新しながら発信を継続して、できるだけ多くの弁護士の参加意欲を高めるための努力をする必要がある。

(5) 将来の災害への対応を

東日本大震災の発生後、被災地単位会だけではなく日弁連・東京三会・東弁等に東日本大震災の対策本部や今後の災害に備えて震災対応の委員会が設置され、種々の有益な活動を行っている。法友会においても、今後の災害対策等に対応するためのPTを委員会内に設置して各種活動を行っているが、このような活動は今後も不断に継続していく必要がある。 さらに、福島第一原発事故については放射性物質汚染対処特別措置法が制定・施行されたが、除染費用の負担問題や新たな原発事故には対応できるように法整備にも取り組まなければならない。

法友会は、東日本大震災の被災者、被災地支援活動を行ってきたが、地震、風水害など様々な自然災害が頻発する我が国においては、これまでの様々な支援活動によって得られてきた知見を将来の災害被害拡大の防止に役立てていくことが必要である。

第2　住いの再建について

1　住いの再建についての各事業の概況

「復興まちづくり」は、産業や商店街の再生、住いや公共施設、医療施設等の再建、地域コミュニティの再構築など、いくつかの要素から構成されているが、個々の被災地住民の生活再建のためには、産業の復興等による職の確保とともに、とりわけ住いの再建が必要不可欠である。また、住いの再建は、地域コミュニティの再構築とも不可分の関係にある。地域コミュニティの維持は住民の共助が維持されるということでもあり、また、被災者の孤立の防止につながることが期待できる。

しかしながら、東日本大震災においては、住いの再建が大幅に遅れている。これは、津波被災地において、将来起こりうる津波への対策のために、住宅地を高台に移転すること、また、従前の土地に盛土をした上で住宅地を造成するといった方法が採られたために、住宅地の整備に多大な労力と時間を費やさざるをえなくなったことが、その一因である。

現在、津波被災地の復興まちづくり、とりわけ住いの再建に関しては、集団で高台に移転する防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び災害公営住宅整備事業が中心的制度として利用されている（なお、その他、漁業集落防災機能強化事業〔36地区〕、津波復興拠点整備事業〔24地区〕、市街地再開発事業も主として利用されるべき制度として位置づけられ、利用されているが、以下では、論述の便宜上、前記3事業を中心に述べることとする。）。

復興庁によると、2019（令和元）年6月末時点で、防災集団移転促進事業は予定されている332地区すべてについて法定手続が終了し、331地区について工事が完成し、戸数ベースでみると99％の住戸用土地の造成が完成しており、宮城県では2018（平成30）年度末で工事終了、岩手県及び福島県では2020（令和2）年度末までにほぼ100％が工事終了の見込み（最終的には2021〔令和3〕年度末、2019〔令和元〕年9月末時点の工程表との比較でほぼ変更はない）となっている。また、土地区画整理事業は予定されている50地区のすべてについて工事が着手されたが、うち44地区・戸数ベースで96％の住戸用土地の造成が完成している。もっとも、共同通信の自治体アンケートによると岩手、宮城、福島3県の市町村が行った土地区画整理事業で整備済みの土地計約895ヘクタールのうち、少なくとも26％に当たる232ヘクタールが利用されていないとの報道がなされており（2020〔令和2〕年2月29日報道）、復興途上であることが浮き彫りとなっている。

土地区画整理事業では高台に移転するわけではない

から、津波対策としては対象地域内において住宅をできるだけ高地に配置するとともに、盛土による土地の嵩上げにより対処することになる。加えて防潮堤（防潮堤を補完する防波堤、河口部の水門等を含む。）の建設も合わせて実施されることが多い。

一方、防災集団移転促進事業では十分な高さの土地に移転しさえすれば、津波被害の防止のためには有効な対応策となりうる。しかし、集団移転の目的地として相応しい高台の土地が十分にあるわけではないため、用地確保の点に困難があり、また高台移転は利便性等を犠牲にする側面もあるため、現状では大規模な住宅数の防災を防災集団移転促進事業だけで実現することは困難である。

また、資力その他の理由から自宅を再建しない被災者のために、約3万戸の災害公営住宅の建築が計画されていたが（宮城県約16,000戸、岩手県約6,000戸、福島県約7,600戸）、災害公営住宅は、津波被害を防止できる高台等に建築されることが多いため、用地確保の困難性は同様に障害になっていたものの、震災から9年が経過した2019（令和元）年度末時点での完成戸数は29000戸を超え、計画戸数の約99.7％に達した（復興庁発表）（なお、2019〔令和元〕年6月末時点で用地確保済みの割合は100％となっている。）。もっとも、このような復旧・復興の遅れ（後記）は人口流出を招き、その結果、復興計画の見直しを余儀なくされた地域もあった。

2　用地取得の迅速化の必要性と国の対応

高台移転や災害公営住宅の建設、防潮堤や防災道路等の建設のための用地確保については、相続手続が未処理だったり、権利者が所在不明であったり、あるいは境界が不明確である等の問題を抱える土地が多数あることから、復興まちづくり事業の重大な障害となってきた。復興まちづくりが遅れることによって、不自由の多い仮設住宅暮らしが続くと人々が疲弊するだけでなく、被災地からの人口流出や防災集団移転促進事業等からの離脱など、様々な問題が発生する。

復興事業の遅れを踏まえて、国（復興庁）は、2013（平成25）年2月に復興大臣の下に関係省庁の局長級を構成員とする「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」を立ち上げ、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」として、2013（平成25）年3月発表の第1弾から2014（平成26）年5月発表の第5弾までの措置、及び2015（平成27）年1月発表の総合対策の措置等に基づき様々な施策を実行してきた。その中で、用地取得の迅速化に関しては、財産管理制度（不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度）の手続の迅速化・円滑化、土地収用制度の手続の迅速化、権利者調査や用地交渉の補償コンサルタント等への外注の促進、司法書士の非常勤職員としての採用等の措置が講じてきた。

しかしながら、これらの措置はいずれも既存の制度を前提としたものであり、一定の効果はあったものの、用地取得の進行は全体に遅れ気味である。また、被災地自治体においては取得の困難な土地を避けて事業計画を立案する傾向が強いが、これは適切な復興まちづくりを実現する上では決して望ましいことではない。

このため、2013（平成25）年7月に東北弁護士会連合会が「被災地の復興を促進するため、新たな法制度及び制度の改正・改善を求める決議」を行い、被災地域における相続手続未処理の不動産を迅速に自治体が購入できるようにする特別法の立法を提言した。また、2013（平成25）年11月には岩手県が岩手弁護士会との共同研究案として、土地収用法の特別法ともいうべき特例法を制定し、特に公共性の高い復興整備事業について「被災自治体が特例措置適用を決定し、第三者機関が算定した損失補償金見積額を予納することにより復興工事事業に着手できる」制度の創設を提言した。法友会においても、被災地訪問等を通じた研究成果を踏まえて、2014（平成26）年3月に当該各提言を速やかに実現すべきとの意見書を決議して関係各機関に執行した。同様に、日弁連においても、同月19日、同趣旨の「復興事業用地の確保に係る特例措置を求める意見書」を公表した。

このような働きかけを受けて、国会は、2014（平成26）年4月に東日本大震災復興特別区域法の一部を改正し、土地収用法の収用適格事業の拡大（集団防災移転事業につき収用適用要件を50戸以上から5戸以上に緩和）や、土地収用手続の迅速化・簡易化等の立法措置を講じ、改正法は2014（平成26）年5月1日から施行された。

しかし、この制度は、岩手県や弁護士会が提言していた立法案に比べて部分的限定的な内容にとどまっており、現在までのところ利用された実例は少ない。

3　更なる立法の必要性について

以上のとおり、国は、遅ればせながら、土地収用法の特例という既存の法律の枠組みの中での部分的立法措置を実施した。しかしながら、岩手県をはじめとする被災自治体が、国に対し、相続関係の処理等について特例法の制定ないし超法規的措置を度々要望する事態を招いており、今回の国の立法措置は、被災自治体の期待に十分に応えていないことが明らかになった。

岩手県や地元弁護士会等が提言するように、土地収用制度を全面的に修正した内容の特例法の制定が望まれるところであるが、さらに進んで、土地収用だけでなく、復興用地の任意取得を容易化するためにも、相続手続未了の土地についての立法的手当てがなされるべきである。

すなわち、被災地には、相続手続が未処理の土地が数多く存在している。数世代に亘って相続登記がなされていない土地の中には相続人が百人を超えるものもある。相続人が多数の事案では、相続人全員の同意を取りつけるのが困難であるばかりか、そもそも相続人全員を見つけることすらできない場合もある。このような土地を収用あるいは任意取得するためには、極めて多大な労力と時間を要し、被災自治体の担当者の大きな負担となったため、多くの事業においては、このような土地を避けて復興用地の選定が行われた。

前記のとおり、震災から8年が経過した時点で、住宅再建事業のための用地取得は完了したものの、用地を確保するためだけにこれだけの期間がかかったこと、また、取得に困難性のある土地を避けて事業が計画されたため、必ずしも最善の事業計画が立案できなかったことは大きな反省点である。

災害大国と評される我が国では、今後も南海トラフ地震を始めとして大規模な地震や津波被害の発生が予想されているが、今回の被災地に限らず、相続登記未了の土地が広範に存在することを踏まえると、相続手続の促進措置だけでなく早期に抜本的な立法的解決を図っておかないと、今後発生する大災害においても今回と同様の深刻な状況が長期間にわたり発生してしまうことは必至である。

この点につき、近年、民間組織である所有者不明土地問題研究会の活動等により、マスコミで、いわゆる所有者不明土地問題が取り上げられるようになり、また、国土交通省や法務省等の国の機関もこの問題に本格的に取り組むようになった。

法務省は、2016（平成28）年3月11日に民事局長通達を発して、除籍謄本等が滅失している場合の相続登記について従前の方式を改めて登記申請を行いやすくする等の改革を行った。また、国は、2018（平成30）年6月1日「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」を定め、①前記特別措置法の円滑な施行、②土地所有に関する基本制度の見直し、③地積調査等の着実な実施、登記所備付地図の整備、④変則型登記の解消、⑤登記制度・土地所有権等の在り方、相続登記の促進、⑥所有者不明土地の円滑な利活用、土地収用の活用及び運用等について取り組む姿勢を示した。国会は、2018（平成30）年6月6日「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」を成立させて、所有者不明土地の利用の促進を図る制度改革を行った。同法は、同年11月15日、同法施行令とともに一部が施行されている。同法により、所有権の登記名義人の死亡後長期間にわたり相続登記がされていない土地について登記官が法定相続人等を探索した上で職権で長期間相続登記未了である旨等を登記に付記し法定相続人等に登記手続を直接促すなどの不動産登記法の特例が設けられ、地方公共団体の長等に財産管理人の選任申立権を付与する民法の特例も設けられた。

このような国の取り組みにより、今後新たな災害が生じた際に、被災者の住いの再建が容易になることを期待すると共に、弁護士も、これから新たに創設される制度について、基本的人権に及ぼす影響にも配慮しつつ、その充実・改善を図るための調査研究を進めていくべきである。

4　仮設住宅について

いわゆる「仮設住宅」は、正式には「応急仮設住宅」といい、災害救助法に基づき原則2年（ただし、東日本大震災に関しては、現在に至るまで原則的に延長されている）を目途として被災者に供与される住宅である（以下、便宜的に「応急仮設住宅」を「仮設住宅」という。）。

東日本大震災においては、約53,000戸の仮設住宅が建設されたが、震災から8年以上が経過した2019（令和元）年8月時点でも約4,000戸の仮設住宅があり（復興庁2019〔令和元〕年8月「東日本大震災からの復興の状況と取組」）、震災から8年以上が経過した2020（令

和2）年2月時点でも約6,000名（復興庁の統計上、応急仮設住宅等の入居者数とされ、人数が減っている）の被災者が入居している（復興庁2020〔令和2〕年3月「復興の現状と課題」）。

自宅に住めなくなった被災地の住民は、避難所→仮設住宅→自宅再建又は災害公営住宅あるいは賃貸住宅入居、と住いを変更していくことが想定されていたが、現実には、震災から7年以上が経過しても、約15,000名の被災者が仮設住宅に留まることを余儀なくされていた。2020（令和2）年1月末時点では、岩手、宮城及び福島の3県における応急プレハブ仮設住宅入居者は約700人となり、そのほとんどが災害公営住宅への転居となる見込みとされているものの、高齢者世帯において転居先が見つからないなどの課題も残っている。

本来、仮設住宅は長期にわたって人が居住することを想定していないため、簡素な造りとなっており、寒さ対策や騒音対策は不十分であり、また災害にも脆弱である。

このように仮設住宅の住環境は良好であるとは言い難いにもかかわらず、長期間にわたって多くの被災者が仮設住宅に住み続けることを余儀なくされる事態が生じたのは、一つには復興まちづくりの進行状況が芳しくなかったことが原因と考えられる。また、そればかりではなく、災害公営住宅あるいは賃貸住宅の家賃の負担に耐えられないため仮設住宅に留まらざるを得ない被災者、災害公営住宅の入居要件を満たさないとされて災害公営住宅に入居することができない被災者などが多数いることも大きな原因であると考えられる（なお、災害公営住宅の家賃に関する問題点は後記を参照。）。この点については、被災者の現状に十分に配慮した支援・施策が取られるべきであろう。

なお、東日本大震災においては、仮設住宅を建築するためのコストや仮設住宅を建築するために時間がかかることも踏まえて、民間賃貸住宅を利用した、「みなし仮設住宅」制度が活用された結果、仮設住宅（応急仮設住宅）を上回る約54,000戸もの利用があった。

みなし仮設住宅においては、被災者は自らのニーズに応じて住宅を探すことが可能であり、しかも仮設住宅（応急仮設住宅）に比べて住宅性能も高い場合が多い等のメリットがある。自治体の側でも、賃貸借契約や審査等の事務作業の負担は少なくないが、用地確保や仮設住宅建築等の労力がかからず、仮設住宅確保のペースも大幅に迅速化することができた（仮設住宅〔応急仮設住宅〕については、用地確保の困難性や建築業者の対応能力の問題等から建築完了までに相当な期間がかかり、住民は長期間の避難所生活を強いられた。）。

他方で、みなし仮設住宅に入居した場合、他の被災者との交流が乏しいなど、孤立化する危険性は十分にあり、また契約更新が確実とは言えないなど（このため、契約が更新されなかったみなし仮設住宅から他の仮設住宅に移転する事例も発生した。）、いくつかの問題点も指摘されており、対策が求められる。なお、福島県による福島第一原発事故の自主避難者に対する借り上げ住宅などの無償提供は、2017（平成29）年3月をもって終了し、また、仮設住宅の無償提供も福島県では大熊町と双葉町からの避難者については2022（令和4）年3月末まで、それ以外からの避難者は公共事業の工期等の関係により供与期間内に住居が確保できない特別の事情がある場合として対象者を特定した上で令和3年3月末まで延長された場合（特定延長）を除き2020（令和2）年3月に終了した（同様の制度は岩手県も応急仮設住宅について採用している。）。これに伴い、自主避難者の9割が住宅を確保したものの、約1割にあたる200世帯余りが代替となる住宅を確保できず、その後の生活に支障や困難が生じていないかについて、注視していく必要がある。なお、応急仮設住宅の供与が終了した避難者向けの2020（令和2）年3月分までの家賃支援事業に基づく助成金の申請は2020（令和2）年9月30日まで延長された。

我々弁護士は、仮設住宅の住民及び仮設住宅から退去を余儀なくされた住民の状況については今後も常に目配りを怠らず、あるべき制度設計に向けて適時適切な提言を行う等して支援を行っていくべきである。

5　今後の住宅再建制度の充実に向けて

住いの再建が進まない根本的な理由の一つとして、多くの被災者が、住宅再建に必要な資金を用意することができないという現実があることも否定できない。

現行の被災者生活再建支援法では、全壊した住宅について新たな住宅を建設・購入する場合、最大で300万円（住宅被害に対する基礎支援金100万円、住宅の建設・購入に対する加算支援金200万円）を支給することが定められている（他に、多くの自治体が独自の支援金を支給している。）。

しかしながら、東日本大震災における被災地は、都市部と比較して経済的に余裕のない地域が多く、また、盛土工事や住宅建設の急激な増加により住宅建設・購入の費用が高騰した経緯もあり、住いの再建を断念せざるを得なかった被災者が多数に上った（なお、2年で取り壊されることが予定されている仮設住宅には、会計検査院の調査で一戸あたり628万円とされる公費が投入されている。また、災害公営住宅は、用地取得の費用も含めた建設費用が大きくかかる上に、そのランニング・コストも数十年単位で発生することになる。）。

このような現状を踏まえれば、現行の被災者生活再建支援法は大きな見直しが迫られているというべきであり、法友会も、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本大地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」においても指摘したところである。我々弁護士は、被災地の現実を見据えて、この分野に関する研究を続け、立法提言等に尽力すべきであろう。

6　災害公営住宅の家賃値上げについて

災害公営住宅の家賃に関して、①低所得者に対する家賃の減額措置が段階的に縮小される制度となっていること、②本来公営住宅に入居できる世帯収入を超過している災害公営住宅の入居者について、入居後3年を超えると明渡しの努力義務が生じ、収入に応じて家賃が増額される制度となっていることの2点が問題となる。

①の低所得者層に対する災害公営住宅の家賃の減額措置として、世帯の収入が8万円以下の場合、家賃の特別低減措置として当初5年間は一般の公営住宅より低廉な家賃に設定されている。この低減措置は、6年目以降段階的に縮小し、11年目に通常の家賃となると定められているため、生活の再建が遅れた入居者が家賃の値上げにより困窮する事態が生ずることがないかを注視する必要がある。

②の世帯収入が一定額以上の災害公営住宅の入居者について、入居後3年を超えると家賃が増額される問題について、家賃が増額されたことにより災害公営住宅から転居せざるをえなくなった被災者が住宅の確保に困難を来す事態が生じないかが懸念される。被災した自治体が独自の支援策を実施している例がみられるが、今後も注視する必要がある。

第3　在宅被災者の実情と今後の支援の在り方について

1　在宅被災者の存在

東日本大震災では、津波により数多くの住宅が滅失し又は損傷を受けた。かかる被害を受けた被災者の多くは、被災直後から避難所での避難生活を送ることとなった。その後、順次仮設住宅やみなし仮設住宅（以下、「仮設住宅等」という。）での生活を開始し、今日では自力再建や災害公営住宅への転居、借家住まいへ移行するなどして、仮設住宅居住者も徐々に減少する傾向にあり、住環境が改善された被災者もいる。

その一方で、住宅に大規模な損傷を受け、全・半壊しているにもかかわらず、そのまま又は応急修理を施しただけの住宅に居住し続けることを余儀なくされた「在宅被災者」と呼ばれる被災者が数多く存在する。

在宅被災者は、①避難所が満員で避難所に入れなかった、②避難所に入れたものの、「家が残った人は戻るべき」という避難所の雰囲気から自宅に戻らざるをえなくなった、③高齢者や障がい者、要介護者、ペット等を抱えていることから、自宅に留まらざるをえなかったなど、様々な事情に起因して生じたものである。

このような在宅被災者が相当数存在することは明らかであるが、内閣府が2013（平成25）年に公表した「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」のような避難一般に関するものはあるものの、これまでに公の機関による在宅被災者についての具体的な調査や統計はあまり取られていなかったことから、明確な数は判明しておらず、その全体像が把握できていないのが現状であったが、総務省行政評価局により、在宅被災者に関する実態調査「災害時の『住まい確保』等に関する行政評価・監視―被災者の生活再建の視点から―」が開始され、取りまとめられ、2020（令和2）年3月31日、内閣府に対して勧告され、公表された。その内容は、避難所開設期の避難所外避難者の把握・支援及び避難所閉鎖以降の被災者への支援の実態について被災地での課題及び地方自治体での取組を調査し、

制度上の問題点を浮かび上がらせ、結論として、①住宅の応急修理について、一般基準により災害の発生から完了まで1か月以内とされている救助期間を見直すこと、②応急修理制度の申込み後、修理完了までに長期間を要している被災者等損壊した自宅に居住し続ける者に対し、応急仮設住宅の供与を可能とすることを内閣府に勧告する、というものである。後述する在宅被災者と避難所に避難した被災者との間に存在する種々の支援の格差に焦点を当て、問題点を端的に指摘しており、今後、防災を担当する内閣府において勧告に従って問題点を改善することが望まれる。

2　在宅被災者と他の被災者への支援の格差

避難所での避難生活や仮設住宅等での居住を開始した被災者については、東日本大震災発生直後から行政がその実態や生活状況の把握に努め、各種支援が実施されてきた。また、民間ボランティアによる支援についても、主に仮設住宅等に居住する被災者に対して行われた。

一方で、在宅被災者については、2011（平成23）年3月下旬に厚生労働省から自治体宛に在宅で暮らす被災者であってもライフラインが途絶していて食料確保が困難な場合には避難所にいる被災者と同様に支援するようにとの通知が発出されたにもかかわらず、在宅被災者の把握ができなかったことや支援のマンパワーが足りないこと、「避難所に来ることが食料支援の前提である」「浸水地域で暮らすこと自体、防災上望ましくない」などの考え方に基づき、多くの自治体において積極的な対応がなされなかった。これは、大規模災害の際の自治体による救助を規定した災害救助法自体、市町村が避難所の運営等を通じて食品の給与、飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与といった救援物資の供給等の災害救助を行うことを想定しているためであるともいえる。

その結果、在宅被災者は避難所に届いた食料その他の物資を支給してもらえず、食料確保にも事欠く状況が続くこととなり、避難所に避難していた者と在宅被災者との間で、支援に格差が生じていた。

その後も、在宅被災者は要支援被災者として明確に認識されず、その実態が行政によって把握されなかったことから、行政による支援の対象とならず、また、在宅被災者を対象とした医療・福祉関係者による見守り活動等が十分に実施されることはなかった。日本赤十字社からの「生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの6点）」も、仮設住宅及びみなし仮設住宅の居住者にのみ支給され、在宅被災者には支給されることはなく、一部の者が民間ボランティアからの支援を受けるにとどまり、避難所や仮設住宅等に居住する被災者と比較して、支援の格差はますます大きくなった。

3　在宅被災者の実情

在宅被災者のなかには、震災から8年半以上経過しているにもかかわらず、今なお電気、ガス、水道などのライフラインすらままならない劣悪な住環境に身を置くことを余儀なくされている者がいる。

また、在宅被災者は津波で大半の住宅が消滅した地域にまばらに残った住宅に居住しているケースが多く、地域での共助が望めない状況のもとで不安を抱えたままの孤立した生活が続いている。さらに、様々な支援の情報が十分に行き届かず、各種支援制度の認識・理解が不十分であり、本来であれば享受できるはずの支援が受けられずにいる在宅被災者も見受けられる。

加えて、在宅被災者には高齢世帯が多数存在するところ、低年金で日常生活にも困窮し、資金面の問題から住宅の修繕にまで手が回らず、修繕の見通しが全く立っていない人も少なくない。「災害救助法に基づく応急修理制度を利用すると仮設住宅に入居できない」とか、「被災者生活再建支援制度を利用すると災害公営住宅に入居できない」などという運用をしている自治体が少なからず存在することから、いったん在宅被災者となってしまった者は、在宅被災者として固定され、現状から脱却することができないという問題も存する。

4　今後の在宅被災者支援の在り方について

在宅被災者について、2013（平成25）年6月に災害対策基本法が改正され、86条の7に「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」との規定が置かれ、在宅被災者の存在が公式に認知され、今後の災害発生時に

おける在宅被災者への支援の必要性が明記されるに至った。

しかしながら、先述したとおり、これまでに東日本大震災により生じた在宅被災者に関する具体的な調査や統計はあまり取られていないために、在宅被災者の実態が把握されておらず、要支援被災者として十分に認識されていない。これこそが在宅被災者をめぐる問題の原点である。したがって、まず在宅被災者の生活状況等について実態調査を実施し、在宅被災者が抱えている問題を行政において十分に把握することが不可欠であり、これが問題解決へ向けた出発点となる。この点、総務省行政評価局による在宅被災者に関する実態調査「災害時の『住まい確保』等に関する行政評価・監視―被災者の生活再建の視点から―（仮称）」が今後公表される予定である。

そして、その実態を把握した上で、実態に即した相談支援、精神的なケア、生活支援、サポート体制の構築、平時の医療・福祉・介護等一般施策への橋渡しの強化等の施策が早急に検討され、実施されるべきである。また、これに伴い、医療や福祉、介護等の関係者、在宅被災者への支援活動を行っている民間団体などと連携して、情報の共有化、集約化を可能とする仕組みを構築することが望まれる。

加えて、「避難所から仮設、災害公営住宅」という単線型のルートから外れると支援の枠組みからこぼれ落ちやすい現状を改善し、在宅被災者に対して、応急修理制度や被災者生活再建支援制度の利用を勧めたり、生活状況等を考慮して災害公営住宅への入居を勧めたりといった支援、そして、住居再建支援制度を上積みしてより充実した支援を可能とすることにより、在宅被災者が現在置かれている劣悪な住環境から脱却し、人として享受すべき生活環境を得るための機会を付与すべきである。

この点、宮城県石巻市では、在宅被災者の実態を把握すべく戸別訪問による調査を実施し、その調査結果を踏まえ、市が委嘱した自立生活支援員による訪問型の積極的な支援を行うこととした。また、地区民生委員や支援団体、その他の関係機関等と連携して在宅被災者が孤立せずに行政とのつながりを保てるよう配慮するとともに、社会福祉士等の自立生活支援専門家等の助言や他の専門職につなぐ枠組みを整備して支援することとし（2017〔平成29〕年6月に「石巻市被災者自立再建促進プログラム」を策定。）、在宅被災者向け小規模補修補助金申請のための事前相談に来ていない世帯に戸別訪問をした結果、ニーズがありながらも高齢等の理由で申請に踏み切れない世帯が多数あることから、事業予算を追加計上して同制度を2019（令和元）年度末まで延長することとした。最終的に、2020（令和2）年1月17日に最後の世帯が退去してプレハブ仮設住宅の役割が終わることとなった。このような取組みは、在宅被災者支援に限らず個々の被災者のニーズに沿った支援をコーディネートしていくものとして災害ケースマネージメントと呼ばれており、仙台市でもプログラムが策定され、鳥取県では基本条例を定めて生活復興支援を制度化している。今後の在宅被災者支援の在り方として、大いに参考になろう。

5　今後の大規模災害に向けて

我が国は地震大国であり、遠くない将来において、首都直下地震や東海地震、南海トラフ地震などの巨大地震の発生が予測されている。

今後の大規模災害に備え、東日本大震災における在宅被災者の問題を教訓として、避難所の設置計画の確認や再整備を行うことにより、災害時に支援を要する被災者が全・半壊した住宅に戻らざるをえない状況となることを極力防止するための措置を、地域を問わず早期に講じておくべきである。加えて、特に首都直下地震など、人口密集地域が災害の中心地となった場合には、避難所の収容可能人数を大幅に上回る要支援被災者が生じ、多くの被災者が自宅での避難を余儀なくされることが予想される。そのため、避難所等に避難する被災者のみならず、在宅被災者も含めた被災者の所在に関する情報を集約する仕組みを予め整えておくべきであり、かつ、かかる集約した情報に基づき、被災者間の格差がなく、在宅被災者にまで支援が速やかに行き届くような仕組みの構築が不可欠である。

また、人口密集地域での災害の場合、被災者の数や用地確保等の問題から仮設住宅を必要な戸数だけ用意できず、被災した住宅を修繕する方向での生活再建を図らざるをえないという状況も想定されよう。住宅の修繕が途上のままとならないように、予め地震保険への加入を促進したり、住宅再建制度を拡充したりすることにより、かような状況に備えておく必要性も高い。

ところで、東日本大震災後における被災者支援の内

容は、避難所に避難しているのか、在宅なのか、という問題のみならず、自宅の損壊の程度が罹災証明書に記載されている「全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊」という評価にも連動して大きな差異が生じている。

しかしながら、支援の内容について、在宅か否かは勿論、自宅の損壊の程度のみにより差異を生じさせることには合理性を見出し難い。法友会は、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本大地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」の意見の趣旨において、①熊本地震の被災者の住環境の整備・支援を実施するに当たっては、既存の地域コミュニティ及び住宅が維持されるよう、住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として住宅が損壊した被災者に対して住宅修繕費を支給する等の施策を内容とする立法措置等を講じるべきであること、②熊本地震によって重大な損傷を被った住宅での避難生活を余儀なくされている被災者の状況を調査し、その実態を把握するとともに、当該被災者が支援の枠組みから外れることなく、実態に即した支援が受けられる施策を講じるべきであることを指摘し、関係各機関に執行している。自宅の損壊の程度が大きくなれば被災者の被った損害も比例して大きくなることを否定するものではないが、被災者が被災を原因として負ったダメージは、自宅の損壊の程度以外の要素も大きく影響するものである。被災者支援の内容は、自宅の損壊の程度に加えて、世帯の人数や、職を失うなどの生活状況の変化、心身の障がいの有無、年金生活者か否か、貧困世帯かどうかなどきめ細やかな判断基準に基づき、被災者の状況に応じた支援を可能とすべきである。そして、在宅被災者を含め、支援を必要としている被災者に適切に行き届くような施策を講じておくことが望まれる。

住家被害認定・罹災証明発行については、2018（平成30）年3月に内閣府の定める「住家の被害認定基準運用指針」・「実施体制の手引き」が改訂され、判定の効率化・迅速化が図られているところであるが、法曹実務家においても行政にのみ任せるのではなく、具体的な認定実務を学び、罹災証明書の発行の手続において住家被害について適切な認定がなされているか、不適切な認定がなされた場合にどのような再認定を求めていくかなどの問題点を把握していかなければならない。

また、災害ケースマネージメントの理念に見られるように、既存の制度に被災者を当てはめ、当てはまらない場合には切り捨てるのではなく、被災者のニーズに沿って制度を柔軟に運用し、ないし制度の改善を図っていく復興の在り方も検討されなくてはならない。真の意味での災害前の状態に戻す、人間の復興が目指されなくてはならない。被災地における様々な取組みにからも示唆を受けて、災害時の行政の対応のあるべき姿を法制度の観点から模索する活動をこれからも行っていかなくてはならない。

第4　個人の二重ローン問題について

1　被災ローン減免制度の導入とその現状

(1) 二重ローン問題の重要性

災害大国というべき我が国においては、地震、津波、集中豪雨や台風、噴火などの自然災害により生活基盤である居住用不動産や事業用資産を失ったにもかかわらず、住宅ローンや事業用借入などの既往債務が残ってしまう状態に陥る人が大量に発生する事態が生じる。既往債務を抱える被災者が住居や事業を再建するためには、新たにローンを組む必要があるが、そうすると被災者としては二重にローンを支払わざるをえなくなり、過重な負担を背負い込むことになる。

また、既往債務を抱える状態では、そもそも新たな借入れ自体が受けにくく、結果として生活や事業の再建に支障を来すことになる。このような事態を放置すれば、被災者の生活の悪化と被災地からの人口流出や産業の衰退を招き、被災地復興の大きな阻害要因になってしまう。

このような問題は、「二重ローン問題」と呼ばれ、過去の災害の際にしばしば課題として指摘されてきたが、なんらの立法的解決がなされないまま、1999（平成7）年の阪神・淡路大震災を迎えてしまい、多くの被災者が二重ローン問題に苦しんだ苦い経験がある。二重ローン問題は今なお個人の復興を阻む重大問題であることは明らかであるところ、何らの手当もないま

ま2011（平成23）年の東日本大震災を迎えてしまい、その後も2016（平成28）年の熊本地震、2018（平成30）年になると大阪北部地震、北海道胆振東部地震、西日本豪雨災害と続き、更に2019（令和元）年は9月に台風15号、同年10月に台風19号によって東日本の多数の河川が決壊してかつてないほどの水害に見舞われた。そして、2020（令和2）年には、COVID-19の感染拡大防止のため、政府は同年4月7日に新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県に緊急事態宣言を行い、同月16日に対象を全国に拡大した。

これら毎年のように発生する自然災害等の被災者の経済的再建のため、二重ローン問題は避けて通れない議論であり、以下では、課題解決のため今日までに導入されてきた制度を振り返りつつ、今後の在り方を論ずることとしたい。

(2) 被災ローン減免制度の導入と現状

東日本大震災においては、政府は2011（平成23）年6月に「二重債務問題に対する対応方針」を取り纏め、この方針に従って個人被災者を対象とした個人版私的整理ガイドライン（以下、「被災ローン減免制度」という。）が制定されるとともに一般社団法人個人版私的整理ガイドライン運営委員会（以下、「ガイドライン運営委員会」といい、被災ローン減免制度で運用されるガイドラインを「旧ガイドライン」という。）が設置され、震災発生から5か月強経過した2011（平成23）年8月22日からその運用が開始された。被災ローン減免制度は、我が国初の二重ローン問題に対応する画期的な制度であったが、次項で述べるとおり、残念ながら十分には成果を上げていない。

この制度は、私的整理の枠組み内でガイドラインに従って震災前の債務を減免することで被災者の生活再建を支援する制度であるが、債務者にとっては、原則として保証人への請求がなくなること、債務の減免を受けたことが信用情報機関に登録されないこと、制度利用に必要な書類作成等を登録専門家である弁護士に無償で支援してもらえることなどのメリットがあり、金融機関等の債権者にとっても、旧ガイドラインを適用して債権放棄した場合、無税償却できるものとされ、債務整理の進展に寄与することが期待された。

運用開始当初は抑制的な運用が問題視されたが、数度にわたる運用変更によって改善が図られ、また、義援金、生活再建支援金等を差押禁止財産とする特別法も制定され、同制度上もこれらが返済原資から除外されることとなり、被災者の保護が図られた。

しかし、運用開始から2020（令和2）年9月30日に至るまでの約9年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5,976件にとどまり、しかも、債務整理の成立件数は1,372件しかない。特に、直近の1年間での成立件数はわずか1件であった。また、震災直後の2011（平成23）年5月に支払停止をしている債務者は14,083件（うち住宅ローンは6,664件）であったが、2012（平成24）年7月末には、僅か1,158件（うち、住宅ローンは619件）を残すのみとなっている。これは、発災から2012（平成24）年7月末までの14か月の間に13,000件近くの債務者（住宅ローンは6,000件以上）が返済を開始していることを意味する。そして、金融庁の発表によると、金融機関と返済期限延長等の条件変更に個別に応じた債務者数は、2014（平成26）年10月末時点で33,612件・債権額1兆7,859億円（うち住宅ローンは10,552件・債権額1,538億円、1件あたり平均1,500万円）に上っている。以上の数字には、巨大な住宅ローン債権者である住宅金融支援機構（旧住宅金融公庫）の債権額が含まれていないため、これを含めればさらに件数、債権額ともに増大する。さらに、支払停止や条件変更の合意を行わないまま無理をして約定通りの返済を続けている被災者も相当数いるものと思われることから、二重ローン問題に苦しんでいる被災者は相当な数に及んでいることが推測される。

2 被災ローン減免制度の利用が進まなかった原因と運用改善の必要性

上記のとおり、被災ローン減免制度は当初期待された程に利用されているとはいい難い。

現在では後記の通り新たなガイドラインが制定され、運営員会も合併しているが、新たなガイドラインを今後の自然災害においても有効に活用するために、被災ローン減免制度の利用が低調であった理由を知ることは、今なお有意義である。

(1) 制度の周知不足及び金融機関による条件変更契約締結（リスケジュール）の進行

被災者に対する制度の周知が不十分だった一方で、金融機関が弁済の困難な債務者に対して積極的にリスケジュールを働きかけたため、被災債務者の多くが同

制度の説明を十分に受けることのないまま金融機関とのリスケジュールに応じてしまった。このため、被災債務者の多くについて被災ローン減免制度の利用要件（いわゆる支払不能要件）を満たさなくなってしまうとともに、被災ローン減免制度を使えば債務者の手元に残すことが可能であった自由財産や義援金、生活再建支援金等も返済原資に充てられるという事態が多発してしまった。

このような状況に対し、被災地弁護士会や日弁連が同制度の周知徹底を求めた結果、金融庁は、ようやく2012（平成24）年7月24日付で金融機関に対し、被災ローン減免制度の積極的利用を求める通知を発し、同通知後はガイドライン運営委員会等も同制度の広報・周知に積極的に取り組んだ。しかし、それまでにすでに多くの事例でリスケジュールが行われてしまっていたこともあり、その後も期待したほど利用件数は増加しなかった。

(2) 申出要件及びその運用が厳格に過ぎたこと

被災ローン減免制度の申出要件として、破産ないし民事再生と同様の、被災者が現時点で支払不能ないし近い将来のそれが確実であることという厳格な要件（いわゆる支払不能要件）が求められており、かつ、とりわけ初期段階においてこの要件に関連して破産手続を念頭に置いた厳格な制度運用がなされたため（例えば仮設住宅入居者は住居費の負担がないことを理由にこの制度の利用ができない等の運用がなされた。）、被災者の間で被災ローン減免制度は利用しづらい制度であるとの評価が流布、定着してしまった。

(3) 全債権者の同意が必要とされたこと

旧ガイドラインによる債務の減免を含めた弁済計画の成立には、住宅ローン等の債権者を含めた全債権者の同意が必要とされているため、一部の債権者の反対により計画の成立が阻害されたり、また運営委員会が過度に債権者の意向を尊重するなどの傾向が見られた。そのため、被災債務者の立場に立った弾力的な運用が困難であった。

(4) 運営委員会において被災者の状況把握等が適切になされなかったこと

運営委員会の主な構成員に被災地で活動する弁護士が含まれておらず、また、旧ガイドラインの運用上、債務者本人との面談等を積極的に行うことが重要であるところ、運営委員会の本部・支部が東京や県庁所在地に設置され、主な被災地である沿岸部には出張所なども置かれなかったことから、債務者本人との面談等も十分になされず、全般に被災者の状況把握等が適切になされなかった。

(5) 地縁関係を原因とする制度利用への躊躇及び弁護士過疎

地元金融機関や農協・漁協といった日頃の生活と密着した金融機関からの借入れについては、債務者側としても制度利用後の関係維持や新たな借入れ等に支障を及ぼすことや風評等を懸念して、制度利用を躊躇する傾向が見られた。また、被災地においては、司法過疎地における共通の問題として、法的問題についてまず弁護士に相談するという意識が一般的とはいえないことも要因として指摘されている。

3 熊本地震等の大規模自然災害等における二重ローン問題

(1) 新ガイドライン策定

金融業界等では、今後の大災害における個人の二重ローン問題については東日本大震災と同様にガイドラインによる対応を採用することとし、2016（平成28）年12月に、同年4月以降の災害救助法の適用を受けた自然災害により被災した債務者に適用されることとなる、最終的な解決に特定調停制度を利用したガイドライン（自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン）（以下「新ガイドライン」という。）を策定した。

この新ガイドラインは、全国銀行協会は2015（平成27）年9月2日付で発足された「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン研究会」で、「全国各地で自然災害が発生した場合に、被災者の自助努力による生活や事業の再建を支援するための取組みとして、被災した個人債務者の債務整理に関する新たな準則について検討」（全銀協ウェブサイト）を重ねた結果策定されたものである。

なお、現在では、被災ローン減免制度のほか、前記の新ガイドラインが策定され、2019（平成31）年4月1日付で両ガイドライン運営委員会が合併しており、「一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」が引き続き両ガイドラインに準拠した債務整理を支援している。

(2) 新ガイドライン策定後の大規模自然災害

こうして策定された新ガイドラインは、熊本地震の被災者が初めて適用を受けることとなったのであるが、上記のとおり、東日本大震災では被災ローン減免制度が十分周知されなかったために被災者が個別に金融機関とリスケジュールに応じてしまったことが二重ローン問題を深刻化させる一因となった反省を踏まえ、熊本県弁護士会では、岩手県弁護士会等の協力を得ながら、地震発生からわずか1週間後に「熊本弁護士会ニュース」（くま弁ニュース）を各避難所に配布し、新ガイドラインの紹介のほか、各種生活情報を被災者に迅速に提供した。

さらに、熊本県弁護士会は、金融機関との合同での相談会、研修会の開催等を通じて、新ガイドラインの周知徹底のみならず、積極的な新ガイドラインの利用を呼び掛けている。すなわち、東日本大震災の際には、金融機関によってガイドラインの利用が事実上制限されてしまっていたことから、それを避けるために、熊本県の弁護士らは、「支払不能要件」が厳格（住宅ローン年間返済額と住居費用の合計が年収の40％以上でないと返済不能と判断されない運用がなされている。）でありながらも、「まずはとりあえず新ガイドラインによる債務整理を申立て、その後の調査で要件を満たさないことが明らかになった被災者は申立てを取り下げる」という運用を開始した。

このように、被災地弁護士会による周知活動と積極的な利用が効を奏し、発災後の早い時期から新ガイドラインの利用が開始されている。

そして、熊本地震発生以降も、2018（平成30）年6月の大阪北部地震、同年7月の西日本豪雨、同年9月の北海道胆振東部地震、2019（令和元）年9月の台風15号、同年10月の台風19号の復旧が途上にあるなか、2020（令和2）年7月3日から同月31日までにかけ発生した令和2年7月豪雨、令和2年10月に発生した東京都島しょ部が被害を受けた令和2年台風14号の自然災害が新たに発生し、多くの自治体が災害救助法の適用を受けることとなった（内閣府防災情報のページhttp://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/kyuujo_tekiyou.html）。

2020（令和2）年9月30日時点で登録専門家に手続支援を委嘱した件数は1,151件で、債務整理成立件数は520件となっている（（一社）東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関のWEBページhttp://www.dgl.or.jp/utilization/）。2019（令和元）年9月末時点では債務整理成立件数は410件であったことから、この1年で110件が成立したことになるが、その間に災害救助法が適用される自然災害が新たに発生していること考えると、必ずしも十分な成立件数とはいえない（もっとも、SNSの普及により、西日本豪雨の際には弁護士同士でも新ガイドラインに関する情報が共有されており、従前の自然災害の場合よりも新ガイドラインの利用が促進されることが期待されている。）。こうした債務整理成立件数が伸び悩む背景には、審査に必要な書類の作成や収集に時間がかかること、減免が認められる基準が複雑で、審査に時間を要すること、複数の金融機関の合意形成に時間を要していることがあると言われている。

新ガイドラインの内容が被災者の実情に適合し運用が適切に行われなければ、被災者の救済、人間の復興にはつながらない。当会としては、内容の当否の検証と、運用が適切になされ、債務整理が「公正衡平を旨とし、透明性」を尊重して行われているかを注視しつつ、被災者を支援する必要がある。

(3) COVID-19の感染拡大における新ガイドラインの適用の可否

新ガイドラインの対象となる者は、災害救助法（昭和22年法律第118号）の適用を受けた自然災害の影響を受けたことによって、住宅ローン、住宅のリフォームローンや事業性ローン等の既往債務を弁済できなくなった個人の債務者であるところ、COVID-19の感染拡大が同法の適用を受ける自然災害とは直ちにいえない。

しかし、先述の二重ローンの問題点はCOVID-19の感染拡大による場合にも妥当する。さらに、大規模自然災害と異なり、COVID-19の場合は住宅そのものが損壊しないため住宅にかける保険では対応ができず、保険加入などの方法でのリスク回避が困難であり、ある意味大規模自然災害以上に救済の必要性が高い。

金融庁は令和2年8月公表の「令和2事務年度金融行政方針」において、新ガイドラインの対象にコロナ禍の影響により既往債務の弁済が困難となった個人・個人事業主を追加し、こうした債務者に対しても生活・事業の再建のための債務整理支援を実施するとした。そして、2020（令和2）年10月中に新ガイドラインを改正し、同年12月1日から適用することとなった。

新ガイドラインの適用対象が拡大することにより、弁護士等の登録支援専門家による手続支援を無料で受けられ、当該ガイドラインによる債務整理を行う場合には信用情報に掲載されないというメリットを享受できることになるが、上記改正では、コロナ禍の場合、留保できる自由財産が原則として99万円以下と破産手続の場合と同額とされ、99万円を超える自由財産を確保する場合はあくまでも個別判断によるものとされてしまった。新ガイドラインの利点は、信用情報に掲載されないというのみならず、画一的判断により迅速に債務整理を進められ、自由財産を最大500万円まで留保することで自力再建の原資をより多く確保できるという点にあったが、この利点が十分に生かされない形での改正となっている。

先述のとおり、全国を対象に緊急事態宣言が出され、コロナ禍の影響が全国に及んでいるにことに鑑みれば、自然災害の場合と同様の運用がなされるべきである。そして、さらに多くの債務者が利用できるよう、新ガイドラインの周知徹底が必要であることは論を待たない。

4　今後の大規模災害に対する立法的対応の必要性

上記のとおり、被災減免ローン制度は十分に機能していないし、新ガイドラインが制定されたものの、調停条項案に対する債権者である金融機関による異議に特段の規制はなく、専ら各金融機関の自主的自立的な判断に委ねられていることからすれば（新ガイドライン「はじめに」）、特に、近年は2018（平成30）年7月豪雨のように、地震以外の自然災害も含めると、毎年のように大規模な自然災害が発生しており、個人被災者の二重ローン問題は今後も重要な問題としてあり続け、かかる問題に対して災害発生前に立法による抜本的対策を講じておくことが必要不可欠である。

この点につき、仙台弁護士会は、2014（平成26）年11月13日付「二重ローン問題対策に関する立法措置を求める意見書」において、個人向け債権買取機構の設立を国に求めた。これは次項で述べるとおり、中小企業の二重ローン問題解決のために導入された債権買取制度が一定の成果を上げたことから、中小企業ほど複雑ではない個人被災者の二重ローン問題においても、債権買取制度はより大きな成果を上げ得ると期待されるからである。

これを受けて法友会も、2015（平成27）年7月11日の総会で、個人向け債権買取機構を迅速に設立し、同機関の周知徹底を図ることを提案する「二重ローン問題解決のための立法措置を求める意見書」を決議して関係各機関に執行したが、同意見書では、金融機関が主導するリスケジュールが行われたことが二重ローン問題の解決を困難にした反省を踏まえ、金融機関に対し発災後の一定期間について支払猶予を義務付けるなどの対応を検討することも提案している。

このような動きを受けて、日弁連も、2015（平成27）年11月19日付で「災害時の二重ローン問題対策の立法化を求める意見書」を採択して、国に対し、債権買取機構及び専門のADR機関の設置について速やかな立法措置をとることを求めるとともに、これらの制度が創設されるまでの経過措置として、東日本大震災における新ガイドラインを東日本大震災以外の災害にも特定調停手続を通じて活用しうるよう、一般準則化することを求めている。

5　まとめ

このように、新ガイドラインの制定自体は決して批判されるべきことではなく（日弁連の意見書においても、債権買取機構やADR機関の設置までの経過措置としてガイドラインの一般準則化を求めている。）、我々は新ガイドラインがよりよいものとなるよう働きかけていくべきであるが、その一方で、新ガイドラインだけで被災者救済が十分に図れるかは、なお疑問であるため、引き続き債権買取機構設置の恒久法の制定に向け、研究及び提言等を粘り強く継続していく必要がある。

また、コロナ禍での新ガイドラインの適用が自然災害と同様の運用となるよう、ガイドライン運営委員会への更なる働きかけが必要である。

第5　被災中小企業の支援体制の強化（二重ローン問題）

1　中小企業支援の重要性と法的支援

被災者の自立的再建、被災地の真の復興のためには、これまで長年にわたり被災地経済と地元コミュニティを支えてきた被災中小企業の立て直しが焦眉の課題であり、被災中小企業の支援に関しては十分な取り組みが必要不可欠である。その意味で、被災中小企業の再建なくして、被災地の復興はありえないとすら言うことができる。

しかし、実際には、被災中小企業の法的ニーズの裾野は広いものの、弁護士に相談されないまま適切な対応ができていない事例が多数存在する。日弁連では中小企業の法的ニーズに対応すべく、ひまわり中小企業センターを設置して活動しているが、今後も、中小企業庁や被災地の商工会議所、商工会等との連携を深めながらこれを拡充・発展させる必要がある。また、ひまわりホットダイヤルの周知徹底を図るよう努め、中小企業に対して適切な情報提供を行うとともに、中小企業の法的ニーズを的確に捉えて、これに応えていかなければならない。

そして、個人の被災者の場合と同様、復興庁がほとんど取り上げなくなった中小企業の二重ローン問題は、今もなお、事業再建のために解決しなければならない重大問題である。未だ再建の途上にある東日本大震災の被災企業に加え、熊本地震で被災した企業、更にその後毎年のように発生した自然災害で被災した企業、そして前例のないCOVID-19の感染拡大により深刻な影響を受けた全国の中小企業の事業再建を実現するためには、なお東日本大震災での二重ローン問題を検証する必要があろう。以下では、東日本大震災において国がとった中小企業支援策とその問題点、そして、熊本地震を含む自然災害での支援策、更にはCOVID-19の感染拡大における支援策を概観し、当会の政策提言について述べることとする。

2　国が東日本大震災でとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）

(1) 二重ローン問題の重要性

中小企業支援の重要性は上記の通りであるが、いわゆる「二重ローン問題」が中小企業の再建の重大な支障となっている。すなわち、地震、津波などの自然災害により事業用資産を失った中小企業は、その事業を再建するために新たにローンを組む必要があるが、当該企業は既往債務と新たな債務について二重にローンを支払わざるをえなくなり、過重な負担を背負うことになる。また、既往債務の存在が新規融資の際の返済能力の評価に影響し、新規借り入れによる事業資金の確保自体が困難となる事例も多い。

こうした二重ローン問題が、中小企業の再建の重大な支障となり、地元産業の復興が遅れ、雇用も確保できず、被災地からの人口流出や産業の衰退を招いている一因となっている。

(2) 産業復興機構と事業者再生支援機構の設立

そこで、経済産業省及び復興庁は、中小企業の二重ローン問題に対処すべく、それぞれが主導して、二つの債権買取機関を設立した。

まず、経済産業省（中小企業庁）が主導して、県や地域金融機関等との共同出資により投資事業有限責任組合の形態の「産業復興機構（通称）」が岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県に設立され、同機構が金融機関の中小企業に対する債権を買い取り、買取後一定期間の元利金の返済猶予や債権放棄を行うことによって、被災企業の再建を支援することとなった。これまでに債権買取が決定した件数は、岩手県110件、宮城県144件、福島県49件、その他36件（2020〔令和2〕年8月31日現在、中小企業庁まとめ）と、岩手県、宮城県、福島県がいずれも前年と変わりなく、利用が伸び悩んでいる。

復興庁が主導したのは、小規模事業者（資本金5億円未満の事業者及び従業員1,000人未満の事業者）を対象とする株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下、「再生支援機構」という。）で、震災発生の翌年の2012（平成24）年2月に設立された。再生支援機構は、債権買取に加え、出資や保証業務といった支援業務も行っている。2020（令和2）年9月17日までに支援決定は744件なされ、そのうち債権買取を含むものは709件、一部債務免除を含むものは525件、債務免除額は総額660億円となっており、前年から1～2件増えただけで、債務免除額にも大きな増加はない。再生支援機構により支援決定がなされた案件のうち、債権買取による支援が有効であると判断された事例は9割を

超えており（95%）、今なお中小企業における二重ローン問題の解決に効果を発揮していたが、現在では頭打ちになっていることは否めない。

2017（平成29）年9月上旬の記者会見で、復興相は再生支援機構設立の根拠法となる東日本大震災事業者再生支援機構法の支援決定を行う期間を再延長する法改正を同月下旬の臨時国会で実現したいとの意向を示したが、同月28日の衆議院解散によって実現が困難となった。しかし、その後の国会で法改正案が再提出され、支援決定を行う期間は2021（令和3）年3月31日まで延長されることとなった。

(3) 支援要件の厳格さ

上記のとおり、二つの機構は一定の成果を上げているものの、被災規模からみて件数は必ずしも多いとまではいえない。その要因は、支援決定や債権買取の要件が厳格であることにある。

件数の多い再生支援機構を例にして説明すると、再生支援機構の支援要件（一般的要件）のうち最も重要かつ厳格なのは、「再生可能性」の要件である。2012（平成24）年内閣府等の告示第1号によると、再生可能性については以下の要件が定められた。すなわち、再生支援機構からの支援を受けるには、①政令に定めた地域で事業を行っている事業者で、「事業再生が見込まれるもの」であることが必要となるが、更にいくつかの要件を全て満たす必要がある。例えば、❶スポンサー等が事業再生に必要な資金の貸付又は出資を行うことが見込まれること、❷一定期間内に黒字化（5年以内に営業損益が黒字化）するなど、事業の業績が好転すること、❸支援決定時の債権評価額（清算時の評価）が、事業再生計画実施後の債権評価額を下回らないと見込まれること、❹支援決定予定日から15年以内に、再生支援機構が買い取った債権や実施した出資を処分できる見込みがあること（事業者にメインバンクから再融資を受けさせて買取債権の返済に充てさせることや、再生支援機構が取得した株式をメインバンク等のスポンサーに買い取らせることなどを念頭に置いている。）が必要とされている。

そして、債権買取による支援をする場合、再生支援機構は、支援決定を行った後、直ちに金融機関等に対し3か月以内の再生支援機構が定める期間内に債権の買取を申込むか否かの回答を求め、申込期間が経過した場合、又は申込期間満了前であっても全ての金融機関の申し込みがあった場合には、再生支援機構は、各申し込みに対して債権の買取を行うか否かの決定を行う。

しかし、買取を行うには、さらに、②金融機関等から買取申込があった債権のうち、買取が可能と見込まれる債権の合計額が一定以上であること（必要債権額）、③買取価格が適正な時価を上回らないものであることも必要で、そのため、いかに金融機関から適正価格での債権買取の同意を得るかが重要になる。

また、産業復興機構による支援を受けるためにも、「再生可能性があること」が必要とされており、再生支援機構と類似の厳格な要件が定められている。

このように、両機構は多額の公的資金や金融機関からの資本提供を受けていることもあり、厳格な要件を課しているが、中小企業の再建が地域経済の復興のために不可欠であることを踏まえると、その要件は緩やかに設定され、弾力的かつ迅速に運用されるべきである。

(4) 機構の並立による問題点

また、両機構はいずれも被災企業の支援を目的として設立され、かつ、債権買取による支援が支援の中心的態様とされているため、機能が類似している。こうした機能が類似した機関が並立することは、利用者を混乱させ、また、利用要件の複雑さ、厳格さと相まって、利用を躊躇させる一因となってしまいかねない。

したがって、制度の統一化が検討されるべきであるし、また、我々弁護士も、両機構の制度を理解して被災企業に対し適切に助言していくことが不可欠である。

3 熊本地震で国がとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）

(1) 中小企業の二重ローン問題

被災者の二重ローン問題については、上記の通り、東日本大震災の経験から新ガイドラインの利用によって発災後の早期から迅速な対応が可能となった。

しかし、被災した中小企業の事業再建はグループ補助金や自治体による特別融資などの新規貸付が注目され、二重ローン問題については東日本大震災のときほど議論されていない。中小企業の事業再建の重要性は先に述べたとおりであるから、やはり熊本地震においても事業再建における二重ローン問題の重要性に変わりはないであろう。

(2) 債権買取機構の設立

東日本大震災の際には、上記の通り産業復興機構と事業者再生支援機構の2制度が設立された。

しかし、熊本地震では、再生支援機構のような立法的措置による債権買取機構の設立はなく、地域経済の再建を目的として、東日本大震災以前の2009（平成21）年10月14日に株式会社企業再生支援機構法に基づいて設立された株式会社企業再生支援機構（ETIC）を前身とする株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）が、いわゆる二重ローン問題への対応を含む過剰債務の解消、必要資金の提供や人的支援を行うことで当該地域の事業者の再生支援を円滑に実現することを目的として、地域金融機関等と連携して2016（平成28）年7月29日付で「熊本地震事業再生支援投資事業有限責任組合」（設立時ファンド総額23億2,500万円）及び「九州広域復興支援有限責任組合」（ファンド総額116億9,000万円）の各ファンドを設立し、債権（個人保証付債権も含む）の買取業務や再生計画の策定支援等を行っている。

現在のところ、これら以外に債権買取機構の設立は見られない。規模の点から、今後これらの各ファンドが中小企業の二重ローン問題解決にどの程度効果を発揮するかは不明だが、東日本大震災で一定の成果を上げた債権買取方式による解決スキームを踏襲するものとして、期待したい。もっとも、熊本地震からの復興に国を挙げて取り組み、今後発生する大規模震災に備えるためには、立法による恒久的な債権買取機関の設立も引き続き模索すべきである。

4 COVID-19の感染拡大における国がとった中小企業支援策（中小企業の二重ローン問題）

COVID-19の感染拡大については、これまで官民で取ってきた自然災害に対する様々な支援の適用対象とはならない。

一方で、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県に緊急事態宣言を行い、同月16日に対象を全国に拡大したことで企業活動に重大な影響が生じた。

政府は日本政策金融公庫や商工中金の新型コロナ感染症特別貸付や実質無利子無担保融資の利用の推奨、補助金や助成金など様々な企業支援策を講じている。しかし、二重ローン問題については、令和2年4月の報道によれば政府はREVICを利用した債権買取等の支援策の検討を開始し、同年5月には新型コロナウイルスの感染拡大で業績が悪化した中堅・中小企業に対し、REVICが経営支援の相談の受け付けを始めたとの報道があるが、どの程度に二重ローン問題の解消に繋がるかは不透明である。次々と新たな追加融資や助成金等の制度が政府主導でできあがる一方、二重ローン問題に関する制度は既存の制度の流用にとどまるといわざるをえない。

過去の大規模自然災害の場合と同様に、中小企業の事業再建の重要性はかわらず、影響が全国（全世界といってもよい）に及んでいることからすれば、事業再建における二重ローン問題の重要性はこれまで以上に高まっているはずであり、新旧債務の返済を見据えた制度設計が重要となる。

東日本大震災、熊本地震から年月が経過し、年々震災の記憶が風化している昨今、二重ローン問題にも改めて光を当てる必要がある。

5 弁護士会の取るべき活動

以上の点を踏まえ、我々弁護士は、研修や相談体制の整備、拡充などを通じて、実践的な支援活動を行っていくとともに、国や関係機関に対して、①東日本大震災に対応する両機構を統一して利用者のニーズに添ったワンストップサービスを実現すること、②支援要件を緩和して、被災企業が支援を受けやすくすること、③今後発生する大規模災害に対応するための恒久法の制定を行うこと等を提言していく必要がある。

第6　原子力損害賠償の問題解決に向けて

1 原子力損害賠償に係る紛争解決状況

福島第一原子力発電所事故（以下、「本件原発事故」という。）に起因する原子力損害賠償紛争案件の解決のための方法は、大別して、①東京電力株式会社（以

下、「東京電力」という。）に対する直接請求（本賠償手続）、②原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「センター」という。）による和解仲介手続、及び③裁判所を利用する通常の訴訟手続が存在する。

東京電力による本賠償の実施状況については、2020（令和2）年10月16日現在、政府による避難指示区域等からの避難者（個人）に対して約1,001,000件（延べ件数・なお請求件数は約1,123,000件）で合計約3兆1,939億円（2019〔平成31〕年と比較して431億円の増加）、個人（自主的避難等に係る損害）に対して約1,295,000件（延べ件数・なお請求件数は約1,308,000件）で合計3,537億円（2019〔平成31〕年と比較して増加なし）、法人・個人事業主などに対して約443,000件（累計数なお請求件数は約516,000件）で合計約5兆9,190億円（2019〔平成31〕年と比較して約1兆1,612億円の増加）となっている（同日付、東京電力発表資料「賠償金のお支払い状況～原子力損害賠償のご請求・お支払い等実績」）。

個人（自主的避難等に係る損害）に対する賠償は、2年連続で増加が無く、本賠償手続が終了したことを窺わせるが、他方で避難指示区域等からの避難者（個人）、法人・個人事業主などに対する賠償は、増加しており、未だ、賠償の必要があることを示唆しているといえる。

センターにおける和解仲介手続の実施状況は、2020（令和2）年3月時点、次のとおりである。申立件数は累計で25,545件、これに対して既済件数は24,605件、既済件数の内和解成立件数は19,748件となっている（ただし、「集合立件」が前提となっている）。申立件数の2011（平成23）年からの年度別推移をみると、521件、4,542件、4,091件、5,217件、4,239件、2,794件、1,811件、1,121件、1,209件である。このように申立数について2016（平成28）年から減少傾向がみられており、2020（令和元）年は微増に留まっている。

また、年度別の既済件数に対する和解成立の割合は、2014（平成26）年から87.8％、85.1％、81.0％、74.2％、67.7％と低下しており、令和元年もほぼ変わらない69.8％である（令和2年3月付原子力損害賠償紛争解決センター「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～令和元年における状況について～（概括報告と総括）」）。

センターへの申立件数が、本件原発事故から満9年余りを経過した現時点に至るまでの間に実施された賠償の結果として減少していくことは理解できる。そして、和解成立割合の低下については、相当期間の経過により原発事故と損害との間の因果関係が認定されにくくなっていることが原因となっていることは否めない。

しかし、申立件数の減少については、後述する「営業損害の打ち切り」などの諸問題に顕れているように、被災者に未だ損害は生じているが、申立てをしていないことによるものではないかについて慎重に検討する必要がある。第49回原子力損害賠償紛争審査会（2019〔平成31〕年1月25日開催）において、原子力損害賠償紛争解決センター佐々木宗啓室長が、「最後となりますけれども、私どもは、昨年の末頃から、浪江町、南相馬市の実務担当者と協議を重ねさせていただいたり、商工団体、これは福島、原町、いわき、白河、二本松、須賀川、郡山、会津若松、喜多方というところを訪れさせていただきまして、意見交換をさせていただいています。かなりシビアな意見交換の場所が多かったです。」「そこの中で、ちょっと一つだけ心に残っているのは、あるところで、私たちは敗戦の記憶が積み重なり、記憶のDNAというものになっておりますと。坂上田村麻呂の蝦夷征伐、蝦夷というのは自分たちのことなんですと。」と発言していること（第49回原子力損害賠償紛争審査会議事録）には十分に留意する必要がある。

申立て件数は減少しているが、本賠償手続において相当額の賠償がなされていることに鑑みれば、センターの存在意義はなお失われていないといえる。

2　原子力損害賠償に関する訴訟

全国各地で審理されていた所謂「福島原発避難者集団訴訟」については、次のとおり第1審判決がなされている。①前橋地判平29・3・17（判時2339号3頁）、②千葉地判平29・9・22（裁判所ウエブサイト）、③福島地判平29・10・10（判時2356号3頁）、④東京地判平30・2・7（TKCローライブラリー）、⑤京都地判平30・3・15（判時2375、2376号14頁）、⑥東京地判平30・3・16、⑦福島地いわき支判平30・3・22、⑧横浜地判平31・2・20、⑨千葉地判平31・3・14、⑩松山地判平31・3・26、⑪東京地判平31・3・27、⑫名古屋地判令元・8・2である。

これらの原子力損害賠償被災者集団訴訟の判決には、これまでのセンターでの和解、本賠償における原子力損害賠償と異なる次の四つの特徴がある。

(1) 本件原発事故について国の賠償責任が認められている

原子力損害賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）3条で原子力損害賠償について原子力事業者への責任集中を定めていることから、本件原発事故について国に賠償責任が認められるかについては、見解が分かれている。上記の裁判例のうち国が被告とされている①、②、③、⑥、⑧、⑨、⑩、⑫のうち①、③、⑥、⑧については本件原発事故についての国の賠償責任が認められている。原賠法3条が原子力事業者への責任集中を定めている趣旨が、賠償義務者を明確にして被害者の権利行使を容易にすることにあること（遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究』岩波書店、2013年）から、この原賠法3条の責任集中の趣旨からは国に過失がある場合に免責を認めるものとは解されないので、原賠法3条の規定に係わらず、国の賠償責任を認めた裁判例の判断は妥当といえる。

(2) 中間指針の訴訟規範性が否定されている

センターでの和解、本賠償においては原子力損害賠償審査会が定めた「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下「中間指針」という。）を基準として賠償がなされている。これに対して上記の裁判例においては、⑦、⑨、⑫を除いて、裁判所は中間指針に拘束されることなく、原告らの損害を認定することを判決文において明言している。中間指針は、行政の定めた「当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」（原賠法18条）に過ぎないのであるから、訴訟規範性が否定されることは当然といえる。しかし、実際の判決における損害の認定額は、中間指針を基準とする賠償と大きく変わらないのが実情であり、中間指針が事実上裁判所の判断に影響を与えているであろうことは否定できない。

(3) 避難の相当性が行政による避難指示の有無に係わらず認められている

避難に関する損害が原子力損害とされるためには、原発事故により避難したことに相当性が認められる必要がある。中間指針では、明文で避難費用、避難に伴う精神的損害が、原子力損害として認められているのは行政による避難指示により避難した者についてだけである。他方、①、②、③、⑤、⑥、⑧ないし⑫の裁判例では、行政による避難指示を受けていない原告についても個別的事情を考慮したうえで避難の相当性があるとして精神的損害が認められている。

(4) 中間指針に明記されていない「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められた。

④の裁判例では、原告らが「以前の生活基盤で継続的、安定的に生活する『小高に生きる利益』を侵害された」とし、これによる精神的損害として1人あたり300万円の慰謝料を認めている。また、⑧の裁判例についても、生命・身体の自由、生存権、財産権の侵害のみでは平穏生活権や居住・移転の自由の侵害を評価し尽くせない場合には、「ふるさと喪失慰謝料」が発生することを認めている。

この慰謝料は「ふるさと喪失損害」の慰謝料と評されているものである（吉村良一「福島原発事故訴訟における『損害論』-集団訴訟七判決の比較検討」判例時報2375・2376、252-265頁）。

福島の住民は、原発事故前、地域コミュニティーによる有形無形の利益を享受してきたため、避難によって地域コミュニティーが機能しなくなったことが大きな不利益であったが、これによる精神的損害、「ふるさと喪失損害」の慰謝料は、中間指針に明記されていないこともあり、これまでの原子力損害賠償では認められていなかった。それが④や⑧の裁判例などで認められたことには大きな意義があるといえる。

また、④、⑦の控訴審判決（東京高判平31・3・17、仙台高判平31・3・12）でも「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められており、これらに対して上告がなされているため、「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められるか否かは、最高裁で確定することになる。そして、このことは後記7の時効の再延長の必要性を生じさせているといえる。

3 原発損害賠償に関する情報収集の重要性

センターにおける和解仲介の手続き及び裁判所における訴訟を遂行するに当たり、原発損害賠償についての深い理解と先例の知識獲得が弁護士に求められている。しかしながら、個々の弁護士がすべての裁判例や文献を読みこなすことは困難である。そこで、原発損害賠償に関係するこれまでの裁判例、文献（書籍・雑誌）、インターネット上の情報を分かりやすく整理し

たアーカイブ（記録を保存しておく場所）が必要である。

そこで、法友会では、原発損害賠償文献集をホームページにアップロードして会員のみならず、すべての関係者に公開している。

4　健康被害についての継続的な調査・罹患者への支援の必要性

福島県は、1992（平成4年）4月2日から2016（平成24）年4月1日までに生まれた福島県民を対象にして原発事故による放射線被ばくの影響を調査するために県民健康調査を実施している。そして、福島県の県民健康調査検討委員会の評価部会は、2019（令和2）年6月3日、2014～2015年度に福島第一原子力発電所事故当時18歳以下だった県民を対象に実施した甲状腺検査（検査対象者は県内59市町村の約38万人で、そのうち約27万人〔受診率71％〕の検査結果が確定。52人が手術を受けている）で、放射線被ばく線量の増加に応じて甲状腺がん発見率が上昇するといった傾向がみられなかったことから、「現時点において、検査で発見された甲状腺がんと放射線被ばくの間の関連は認められない」との見解をまとめた。

しかし、チェルノブイリ事故においてもWHOが事故後の小児甲状腺がんの多発と事故との因果関係を認めたのは事故から20年後のことであったことに鑑みると、今後も本件原発事故と検査の結果、多く甲状腺がんが発見されていることとの因果関係について継続した調査、研究が必要であると考えられる。

また、本件原発事故との因果関係の問題とは関係無く、検査の結果、甲状腺がんに罹患したことが明らかになった者の心身の負担を考慮すると、罹患者に対する行政による支援が必要である。

5　営業損害賠償を一時金の支払で打ち切ることに反対を続ける

法友会は、総会決議等に基づき、2015（平成27）年7月11日付で、以下の通り意見書を関係諸機関に送付した。「国は、2015（平成27）年6月12日に『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』を改訂する閣議決定を行い、これを受けて東京電力株式会社は、農林漁業以外の法人及び個人事業主の営業損害を年間逸失利益の2倍相当額を一括払いした上で、やむを得ない特段の事情により損害の継続が余儀なくされ、事故と相当因果関係が認められる損害が、今回の賠償額を超過した場合には、自立支援施策の利用状況等も踏まえ、個別事情ある場合のみ賠償するとの対応を打ち出した。しかし、現在の状況を見る限り、年間逸失利益の2倍相当額を東京電力株式会社が支払ったとしても、被災事業者が従前と同等の営業が可能となる保証はなく、その中で中間指針第二次追補を前提として『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を求めることは損害賠償の打ち切りに等しいと言わざるを得ず不当である。したがって、国は、原発事故により顧客を失ったとみられる小売業や飲食業等の事業再開・転業の支援を継続しつつ、それらが明らかな進展を遂げるまでの間、従来と同様に『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を要することなくその営業損害の賠償を行うよう東京電力株式会社に対して指導すべきである。」

しかしながら、国の方針はその後変更されることはなかった。そして、前記意見書で警鐘を鳴らした事態が現実化してしまっている。

2019（平成31）年3月8日の参議院予算委員会で岩淵友議員の質問により、避難指示区域外の事業者等の営業損害については、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金とする合意が成立したのは2019（平成31）年2月末の時点で約7700件の合意件数のうち約3300件にとどまること、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金として一括で受けた事業者が追加賠償を原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金として一括で受けた事業者が追加賠償を請求した約900件のうち同時点で東京電力と賠償金の支払いで合意したのは9件だけであることが、明らかになっている（第198回国会参議院予算委員会会議録第7号）。 実態として営業損害賠償は、一時金の支払で打ち切られたといえる。

行政による避難指示が解除された後も、住民の帰還率は低く、事故前に存在した地域コミュニティーが失われたため、地域住民を顧客にしていた多くの小規模事業者の事業再建が未だ困難な現状が続いている。このような状況において事実上の営業損害の打ち切りがなされることは、実態と解離しており、適当でなく、前記意見書の内容が実現するように引き続き被害の支援に取り組む必要がある。

6　旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償を実現させることを求める

法友会は、2017（平成29）年7月8日の旅行総会で「旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償について、具体的な算定基準を策定することにより公平・公正な損害賠償を実現させることを求める決議」をした。これは本件原発事故による避難指示区域の不動産の損害については、基本的に原子力損害賠償紛争審査会の策定した一定の算定基準に基づき、本賠償、センターにおける和解によって賠償が図られているが、「緊急時避難準備区域」については、他の地域と同様の被害を被っていると考えられるにもかかわらず、不動産損害賠償についての具体的な算定基準が定められていないため、東京電力による損害賠償が実現されていない。このような不公平を解消するため、原子力損害賠償紛争審査会に対し、緊急時避難準備区域についても中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）に準じた不動産賠償の具体的な算定

基準を定め、東京電力による公平・公正な損害賠償を実現させることを求めるというものである。

今後とも、この意見書の内容が実現されるように取り組んでいく。

7　時効再延長のための立法を求める

法友会は、2019年（令和元年）12月6日の忘年総会で「原子力損害の賠償請求権を東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」（以下「原賠時効特例法」という）を改正して原子力損害の賠償請求権の消滅時効を『被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から20年間行使しないとき』に再延長することを求める。」意見書を決議し、これを関係各機関に送付した。

原子力損害賠償については「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」（以下、「原賠時効特例法」という。）が、第185回国会において成立し、2013（平成25）年12月11日に公布・施行されている。

この原賠時効特例法は、その成立当時、本件原発事故により損害を被った者は、なお不自由な避難生活を余儀なくされ、被った損害の額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在したこと、性質及び程度の異なる原子力損害が同時に生じその賠償の請求に時間を要すること等により、原子力損害に係る賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることに鑑み、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めたものである（同法1条）。本件原発事故による原子力損害賠償の請求権に関し、民法724条の規定の適用については、同条前段中「三年間」とあるのは「十年間」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時」とされ、時効期間の延長がなされている（同法3条）。

しかし、かかる立法に基づいても、「損害が生じた時」が原発事故またはそれに近い時期とされた場合、2020（令和2）年末の時点では時効成立まで数か月になっていることになる。

他方で、前記2で述べたとおい、中間指針が明文で認めていなかった「ふるさと喪失損害」の慰謝料が④、⑦の控訴審判決（東京高判平31・3・17、仙台高判平31・3・12）で認められている。これらに対して上告がなされているため、「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められるか否かは、最高裁で確定することになるが、それには未だ相当な期間を要するとみられる。

このような中間指針が明文で認めていない「ふるさと喪失損害」の慰謝料が判決で認められた原告と同様の立場にあった被害者も、最高裁でこれを認める判決が確定すれば権利行使をするものとみられる。しかし、判決が確定していない状況では権利行使を躊躇するのもやむをえないところであり、権利行使をしていないことから「権利の上に眠れる者」ということはできない。

このような権利行使をしていないが「権利の上に眠れる者」とはいえない原子力損害の被害者が、現在、多数、存在するとみられるにもかかわらず、2021年3月以降、時効期間の徒過により、原発事故の発生につき何らの落ち度もない被害者の権利行使に障害が生じ、さまざまな集団訴訟で原発事故の発生につき過失があると認められている（前橋地判平29・3・17判時2339号3頁など）東京電力が免責されるとするのは妥当ではない。原子力損害の賠償請求権につき時効期間を再延長すべき必要性は高いといえる。

今後とも、この意見書の内容が実現されるように取り組んでいく。

第7　災害関連死等間接被害の問題

1　災害関連死認定の不均衡

災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害により死亡した者の遺族に対して災害弔慰金が支給される（同法第3条）。この「災害により死亡した」（以下、「災害関連死」という。）との認定を受けた者について、東日本大震災については岩手県で469人、宮城県で928人、福島県で2,286人、茨城県42人など合計3,739人（2019〔平成31〕年9月30日現在：復興庁まとめ）となっている。東日本大震災において被災地の県レベルで認定に不均衡があったことが問題とされた。震災相談等の現場からは、この不均衡の要因として、①認定基準の不統一、②制度の周知不足、③災害関連死の審査について市町村による県の審査会への委託の有無、④委員の構成等が挙げられている。

実際、宮城県においては、震災から6ヵ月以上後に死亡した者についての申請が著しく少ないことが指摘された。これは新潟中越沖地震の時の運用基準（いわゆる長岡基準：震災から6ヵ月以上経過後の死亡は災害関連死でないと推定する）を形式的に援用したためと思われる。しかし、災害関連死であるかどうかは震災から死亡までの期間（例えば6ヵ月以内）で形式的に判断されてはならない。したがって、長岡基準を形式的に運用し、認定上の不均衡が生じて救われるべき人が救われていないとすれば、重大な問題といわざるを得ない。

2　改善のための方策

(1) 認定基準の明確化・制度周知

救われるべき人が救われるために、国は、自治体から関連死の審査事例を集約した事例集を作成して、認定基準の明確化と適用事例を紹介するとともに、自治体との間で情報を共有し、さらに住民に向けて公表することが必要かつ有効である。遺族の間の不公平感の解消にもつながる。

認定基準で重要な点は、「災害と死亡との間に災害がなければその時期に死亡することはなかった」と認められること（相当因果関係）であり、この要件と具体例を広報することが求められる。

(2) 審査委員会の問題点の解消

岩手県において災害関連死の認定率が低い理由として、審査業務を県の審査委員会に委託していることが指摘された。県の審査委員会のメンバーに、被災地の状況、仮設住宅入居者に生じている問題等前提知識に乏しい者がおり、認定申請書に記載のない当然の情報を加えて判断することが困難だったからではないかと推測された。宮城県では、自前の審査会を持たず県の審査委員会に審査を委託している市町村では申請件数は著しく低かった。市町村で審査委員会を設置することがマンパワーとして難しいところもあるが、住民に身近な自治体間で共同して設置するなど工夫が求められる。

また、審査委員の構成に関しては、医師はその職務の性質上死亡の主たる原因の究明、認定に大きな力を発揮するものの、法律判断である相当因果関係の判断は、法律の専門家である弁護士が担当すべきであり、審査委員には弁護士を多く選任すべきである。

以上の状況を踏まえ、単位会は、被災地の市町村に対しては県に審査業務を委託しないよう働きかけるとともに、審査委員における弁護士委員の割合を増やすように主張すべきである。もちろん、それに対応すべく、弁護士会は人材養成のための研修を行い、適切な人材提供に努めなければならない。

3　災害弔慰金の算定の問題

災害関連死と認定されると、死亡した者が主たる生計維持者の場合は500万円、そうでない場合は250万円の災害弔慰金が遺族に支給されることになっているが、東日本大震災においては、災害による死亡者の死亡当時における遺族の恒常的な収入が控除対象配偶者に係る所得制限を受ける程度以下との取扱いがされ、遺族に103万円以上の収入がある場合には、一律に、死亡者は主たる生計維持者と認められない運用がなされていた。

しかしながら、生活実態を全く考慮することなく、

上記の基準のみで生計維持者か否かを判断することは不合理である。このような運用により、被災地では、生存配偶者が、自らが働いて収入を得たことで亡くなった配偶者の命の価値を低下させてしまったと考え、苦しんだという事例も存在した。

法友会では、上記収入基準だけで死亡者が主たる生計者か否かを判断する運用は速やかに改めるべきとの意見を述べてきた。この点、国が、熊本地震以来、死亡者が主たる生計維持者か否かを上記収入基準のみによって判断する運用を改め、「生計を主として維持していた場合」の取扱いを「世帯の生活実態等を考慮し、収入額の比較を行うなどにより市町村において状況を確認し、死亡者が死亡当時において、その死亡に関し災害弔慰金を受けることができることとなる者の生計を主として維持していた場合か、その他の場合かを判断する」と変更する通知を発したことは評価できる（2016〔平成28〕年6月1日付内閣府政防第700号）。

しかしながら、従前の運用については、かねてより問題点が指摘されていたものであり、国は、東日本大震災に遡って新たな運用を適用すべきである。

4　熊本地震における災害関連死認定

熊本地震では、熊本県内の直接死が50人であったが、災害関連死認定数は215人である（2019〔平成31〕年3月13日現在、内閣府）。熊本県が一応の災害関連死認定のための審査基準と審査方法を策定し、これをもとに各自治体が修正を加えて審査を行うことになり、熊本市、八代市等6市町村が審査を単独に設置し、益城町、西原村等14市町村が共同で審査会を設置した。熊本市の審査会は弁護士2名、医師3名からなっている。東日本大震災での反省を踏まえ、熊本地震では災害関連死の認定審査にも工夫を凝らしたと評価できる。しかし、直接死を大きく上回る人数であり、入院患者等災害弱者の災害関連死が多いとすれば、被災後の支援体制上の問題点の究明も行うべきであろう。

その後の九州北部豪雨災害や2018（平成30）年7月豪雨災害でも災害関連死と認定された被災者がおり、2019（令和元）年台風15号災害では千葉県内で8人、同年台風19号災害では7人（うち福島県5人）が災害関連死と認定されている。被災による精神的ショック・不安をかかえた状態で、環境の悪化による健康被害が重なっての死因の関連死が多いが次の自殺を死因とする関連死も少なくない。災害関連死の問題はなおざりにできない。

5　自殺予防

東日本大震災後、避難後の仮設住宅において、または、原発事故からの避難先において、自殺した事例があった。熊本地震でも2017（平成29）年8月末時点で災害関連死が認定された189人の死因を調べたところ、16人が被災後のストレスによる自殺であったという（熊本県）。生活環境が激変し、生活再建への見通しが立たないことも一因と思われる。原発事故で福島県から茨城県に避難した者への筑波大等が行ったアンケート調査（2016〔平成28〕年末時点）では、310人の回答者のうち、「最近30日以内に自殺したいと思ったことがある人が20％に上った」とのことである（2017〔平成29〕年9月25日日経新聞朝刊）。時間が経過したから被災者に不安はないなどと軽々に判断することなく、心の面からも支援を継続することが重要である。

第8　首都圏における災害対策

1　東京における防災

今後30年以内に7割の確率でマグニチュード7クラスの首都圏に影響を及ぼす地震が発生すると言われており、発生した場合、最大の被害想定で死者が2万3000人、避難所生活者が460万人と言われている。首都直下型大規模地震の危険のあるなかで2020年4月7日、新型コロナウィルス感染症にかかる緊急事態宣言が発せられ、東京都は5月26日まで継続した。避難場所における感染症対策の問題に直面した。

ところで、2016（平成28年）年12月に発生した糸魚川大規模火災では、都内各所にみられる木造住宅密集地域（いわゆる木密地域）における失火による延焼の危険性があらためて明確となった。さらに、2019年9月に千葉県を中心に8都県で被害（死者1人（世田谷区）、負傷者150人、住家被害74,911棟）（2019（令和元）年12月5日時点内閣府）をもたらした台風15号に続き、

同年10月12日に上陸した台風19号は13日にかけて東日本を中心に甚大な被害をもたらした。記録的な豪雨により、38都道府県で死者104人、行方不明者3人、負傷者384人、住家被害101,673棟（2020〔令和2〕年4月10日時点内閣府）、71河川135箇所の堤防の決壊（国土交通省調べ）という被害がもたらされた。2020（令和2）年7月豪雨により熊本県を中心に甚大な被害が発生し、死者84人、行方不明者2人、負傷者30人、住家被害17,679棟に及んだ（2020（令和2）年10月1日時点内閣府）。

首都直下型地震に限らず毎年のように発生する風水害の発生と感染症の流行も想定して、東弁として、損壊する住宅・建築物が多数に及ぶことや在宅避難者がかなりの人数になること、大規模な避難行動が広範囲で必要になることに備える防災・減災対策と発災後の準備を進めておかなければならない。

2　平時における防災

2004（平成16）年に東京三会が他の専門家職能団体等に呼びかけ、「災害復興まちづくり支援機構」が創設された。この機構は、東京都と協力関係を構築しているが、防災まちづくりだけでなく、災害が発生した場合に、東京三会が同機構と協力して各種相談事業や復興まちづくり事業等を行うことになっており、我々は、引き続き同機構の活動の充実・強化を支援していく必要がある。熊本地震や糸魚川大規模火災、台風15号や台風19号における地元単位会の活動に鑑みれば、発災時の時点における機敏な対応が重要であることは明らかであり、その態勢を整えておくべきである。

すなわち、被災者に必要な情報を提供する準備をしておくほか、都内全域の被災者のための相談体制や紛争解決のための震災ADRを準備しなければならない。

自助・共助・公助という分担を意識し、地区防災計画や地域防災計画作りに関心を持ち、計画策定に関わることやコミュニティにおける災害対策を支援することのほか、発災を想定した訓練の実施が欠かせない。危機意識・危機管理を忘れないための広報活動、大きな視点での平時の災害対策として、自治体との連携、社会福祉協議会との連携、企業やボランティア団体との連携を深めることが重要である。特に、台風15号や台風19号のようないわゆるスーパー台風の上陸が想定される場合、避難者の人数が膨大で、かつ、区の外へ大規模な広域避難を行わなければならないことも想定されることから、防災計画や各連携内容を前提とする避難勧告の前倒しや調整は必須であろう。

3　東京弁護士会における災害対策

東京を襲う地震や台風が発生する事態や、全国各地で災害が発生することを予想し、東弁は、被災者支援、復旧支援活動を支えるための活動資金として、また、会員が重大な被害を被った場合の支援のため、2016（平成28）年度に、東京弁護士会災害対策基金（以下、「災害基金」という。）を創設し、東京弁護士会災害基金創設に伴う災害基金特別会計（以下、「災害基金特別会計」という。）に2億円を組み入れた。

東京周辺で大規模災害が発生すれば甚大な被害が予想されている状況のもと、基金の創設により、適時かつ適切な支援活動が可能となった。

なお、基金創設後の支出実績として2016（平成28）年度に糸魚川大規模火災が発生した新潟県弁護士会に見舞金として50万円、2018（平成30）年度に同年7月豪雨災害についての復興支援活動のために日弁連に100万円が支出された。同年9月北海道胆振東部地震災害について札幌弁護士会に見舞金50万円、2019（令和元）年8月の九州北部の集中豪雨災害について佐賀県弁護士会に見舞金20万円、同年9月の令和元年台風第15号による災害について千葉県弁護士会に見舞金30万円、2020（令和2）年7月豪雨災害について日弁連に30万円が支出された。

さらに、東弁は、災害対策経験で実績のある仙台弁護士会および広島弁護士会との間で2019（平成31）年3月にそれぞれ災害時における連携協力に関する協定を締結した。これにより、両単位会から経験に基づく助言を得て東弁の災害対策を充実することが期待される。また、両会において災害発生時に会員の安否確認や被災者支援の相互連携も期待できる。首都直下型地震における連携を考え、近隣単位会の神奈川県弁護士会、千葉県弁護士会、さいたま県弁護士会の各災害対策委員会と意見交換を行い、山梨県弁護士会の同委員会とも意見交換会を企画し、顔の見える関係作りに努めている。

また、災害委員会の正副委員長と担当副会長をメンバーとするグループLINEを作成するなど、会内でも具体的に非常時に指揮が執れる態勢作りを推し進めている。

4　今後の課題

東京三会の会員は近隣他県に居住している会員が多く、近隣単位会との協力関係の下地が存在する。荒川・江戸川の洪水と高潮の複合災害が発生した場合、都内江東5区の浸水想定区域に住んでいる250万人が影響を受けるといわれており（「江東5区大規模水害ハザードマップ」より。なお、堤防の決壊が生じ、あるいは高潮が流れ込んだ地域は、台風が過ぎても水に浸かったままであり、排水に数日ないし数週間かかる恐れがあり、現に令和元年台風19号の被災地域においても、そのような事態が生じた。）、大規模災害に備えて地方自治体との連携や近隣単位会との協力関係・情報交換体制の形成に努める必要性がますます増している。

東京三会では災害対策マニュアルが存在するが、内容も机上のものといえる部分があり、大阪北部地震に際しての大阪弁護士会・京都弁護士会での課題を参考に、改訂と周知が急務であることに加えて、本年2月以降新型コロナウィルス感染症の感染拡大防止対策の際に感染症の流行を想定した改訂ないしマニュアルの策定の必要のあることが明らかとなった。また、多摩支部との関係では、多摩支部において災害対策マニュアルのチーム案が策定されたばかりであり、本会においても検討を行う必要がある。新型コロナ感染防止対策に際して本会の一存で支部会館を閉鎖するなど意思疎通に課題のあることが明らかとなり、この点からも災害対策マニュアルの充実が求められる。

現在、弁護士・弁護士会の事業継続のために安否確認テストを繰り返しているが、参加率は12％程度と低い。この数値については、そもそもその向上を目指し、引き続き多くの会員に、弁護士会が主導して行う安否確認の必要性について理解を求め続けるべきであるが、大規模災害がいつ発生するかわからないことに鑑みるならば、発災した場合、安否確認のできない会員が多数に及ぶ前提で東弁の事業継続計画（BCP）の見直しが求められる。

被災者支援は災害発生後に速やかに被災者のもとに駆け付けて開始することが重要となっている。被災者の法律相談としては、23区の多くの区では地元法曹会が相談活動の担い手になることが想定されている。東京三会は各区の地元法曹会と連携してそのバックアップをすべきことになるが、その準備は決して十分とはいえない。多摩地域について多摩支部において支援を行えるように準備を進めなければならない。離島への支援策も今後の課題である。

また、自主的に支援活動を行う弁護士グループが多数発生することが想定されるところ、各区や自主グループによる相談活動によって認知された被災者のニーズを集約して、さらなる支援の拡充や立法活動へ結びつける仕組み作りが求められる。

さらに、首都圏においては木密地域が多数点在し、このような地域では地震が起こらなくても、単なる失火を端緒として大規模災害に陥る危険性が高いことは従前から指摘されていた。

東弁としては、大規模災害及び感染症の流行を想定した防災並びに発災後の支援の準備を進めておかなければならない。会員が各地の避難所の運営に関わることも予想され、会員に避難所運営に関する必要最小限の知識の提供と、ダイバーシティ視点での運営を実現するために男女を問わず避難所運営者予定登録名簿を作成して登録と研修受講を呼びかけるべきである。

また、法友会では、これまで、東日本大震災等復興支援特別委員会のメンバーを中心に、平時はその機動性を生かして各地の被災地を実地に視察し、また先端的な災害法制度の研究・提言を行う活動を継続的に行う一方、2018（平成30）年の西日本豪雨災害発災を受けて日弁連で電話相談を実施した際には、多くの会員が夏期休暇の間も霞ヶ関において西日本の被災地からの電話相談を受け持った。毎年災害が発生する状況にあり、災害対策の日常化が叫ばれる昨今、率先して多くの電話相談員、ADRの書類作成支援、自然災害による被災者の債務整理に関するガイドラインの登録支援専門家を会内から輩出すると共に、復興支援の担い手を委員会外にも広げる活動が求められていると自覚すべきである。

第9　気象業務法上の問題点と規則改正(「津波フラッグ」の運用開始)の実現

1　問題点の把握及び規則改正に至った経緯

東日本大震災を機に、行政における防災のあり方は、「災害に上限なし」、「人命が第一」との認識のもと、防波堤・防潮堤による「一線防御」から、ハード面の整備とソフト面の施策を総動員する「多重防御」への転換が図られ（「東日本大震災からの復興の基本方針」2011〔平成23〕年7月29日復興庁東日本大震災復興対策本部参照)、東日本大震災の経験を踏まえ制定された「津波対策の推進に関する法律」(同年6月24日施行)においても、各地方自治体に対し、ソフト面・ハード面における津波対策の努力義務が規定された。しかし、現実には、ソフト面対策のうち津波警報や予報（以下、併せて「津波警報等」という。）の周知方法や被災者の大規模避難の方法等については、自治体ごとにその策定状況に大きなばらつきがあり、具体的で効果的な施策が広域的に講じられているとは言い難い。

また、津波災害のみならず、昨今は、広島市の土砂災害（2014〔平成26〕年）や昨年度の台風15号や台風19号など、集中豪雨や台風の被害の激甚化により、我々のこれまでの経験からは予測もつかない規模の災害が頻発しており、誰しもが気象災害における“被災者”になり得る状況にある。

そうした中、法友会ではこれまで、東日本大震等災復興支援特別委員会の有志を中心として、被災地訪問や関係各方面との意見交換等を通じ、いかに災害による被害を防ぐか又はこれを少なくするかという観点から調査検討を進めてきた。また、一昨年度には、一部の自治体や民間の関係機関による先進的なソフト面対策の実施・普及、あるいは、最先端の研究に基づく気象等に関する情報の公開が、気象業務法やこれに関連する法令又は行政基準（以下、併せて「気象業務法等」という。）の不備により妨げられているのではないかとの問題意識を把握したことから、当時の災害対策PT（現災害復興PT）において調査検討が開始され、関係各機関（気象庁や鎌倉市など）からのヒアリングや勉強会の実施、政策要綱での提言などを経て、2018（平成30）年には、法友会として、各政党や各弁護士会など79団体に対し、「災害時の住民避難に係る気象業務法上の意見書」の執行がなされた。その後、さらに、各方面（日本ろうあ連盟や日本ライフセービング協会など）への働きかけや気象庁との意見交換の実施、同庁開催の「津波警報等の視覚による伝達のあり方検討会」への法友会会員のオブザーバー参加なども重ねられ、結果として、2020年（令和2年）6月には、気象業務法施行規則13条及び予報警報標識規則2条が改正されるに至った(令和2年国土交通省令第60号。2020〔令和2〕年6月24日公布)。

そこで、本稿においては、①津波警報等の伝達方法における不備とその是正に向けた動きと改正実績を整理・記録し、②気象予報情報の公開方法における不備の各点について再度言及しておくことで、今後も減災・備災施策に応じて継続的に求められる気象業務法等の改正の必要性及びその方向性につき、引き続き、世論喚起や立法提言に向けた問題提起の一石としたい。

2　津波警報等の伝達方法における不備と「津波フラッグ」の運用開始の実現

(1) 鎌倉市を中心とする神奈川県沿岸部の事例が示す、気象業務法施行規則の不作為

沿岸部において、津波による災害の発生が想定される場合、地元住民の速やかな避難はもちろん、海水浴客やマリンスポーツなどで海上にいる観光客らが速やかに陸にあがり、他の観光客らと共に、津波避難ビル・タワーなどの安全な場所に避難することが不可欠であるところ、東日本大震災の発生当時、神奈川県沿岸部において、海上の海水浴客らに対し、サイレン等の音声による津波警報が風等の影響で届かなかった事例が発生した。

これを受け、鎌倉のマリンスポーツ関係者は、主として海上の観光客らに、オレンジフラッグを掲げて津波警報を知らせるというルールを策定の上、これを全国に広める活動を始め、並行して鎌倉市が中心となり、平成23（2011）年7月22日開催の津波対策に関する意見交換会において、神奈川県と同県16市町の首長連名で、フラッグによる警報等の伝達方法を法制度に位置づけることを国に要望することを決定した。気象業務法第24条は、「形象、色彩、灯光又は音響による標識によって気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水についての予報事項又は警報事項を発表し、又は伝達する者は、国土交通省令で定める方法に従ってこれをしな

ければならない。」（下線部は筆者。）として、音響以外の多様な標識を想定した定めがなされている一方で、その具体的な方法を定める同規則13条において、津波警報等に関しては「鐘音又はサイレン音による。」（なお、この規定の詳細〔(細目)〕は、予報警報標識規則〔(昭和51年気象庁告示第3号)〕に定められている。）として、音響以外による標識を定めていないためである（以下「本件不作為」という。）。

上記要望は、その翌年、気象庁による海岸を有する全自治体（都道府県、市町村）587件を対象とした「海水浴場等における津波警報の伝達に関するアンケート調査」の実施へと繋がり、同アンケート調査の回答結果（平成24〔2011〕年5月15日気象庁発表）においては、視覚による伝達手段を整備している自治体が回答数全体の1割に満たない状況が明らかになる一方で、海上の海水浴客らへの伝達手段の全国統一が必要と回答した自治体が、約6割にのぼった。

(2) 本件不作為が、先進的なソフト面対策の普及を阻害する一因となっていたことについて

公益財団法人日本財団と「防災をこれからのフェーズへ」というミッションを掲げる一般社団法人防災ガールの共催で始動した津波防災のソフト面に特化した普及啓発活動に、「#beORANGE」と呼ばれているプロジェクトがあった。地震発生時に、視認性が高く海に映えるオレンジ色を使ったオレンジフラッグを、海にいる人に見える場所で振り、海に出ている人に向けて「早く浜に上がれ」ということを伝えると共に、津波避難ビル・タワーに掲げることで、緊急時に避難する先を誰もがわかる形で示すという避難訓練を全国各地で実施するというもので、2016（2013）年にスタートし、1年目は愛知県、高知県及び静岡県各沿岸の一部市町村、2年目はさらに宮崎県の沿岸10市町を中心としてオレンジフラッグによる避難訓練の実施や普及啓発のためのイベント等が実施された。

プロジェクトの主催者によれば、かかる活動で各地の自治体をまわるなかで、複数の自治体から、オレンジフラッグのような視覚伝達手段による標識の行政施策化あるいは条例化は、各自治体において異なる規定が許容される類のものではなく国による施策を待つべきであるとか、上述の気象業務法施行規則が鐘音またはサイレンによる警報しか認めていないことを理由にした消極的な意見が聞かれたとのことであった。

(3) 施行規則の改正経緯とその内容

かように全国的にも視覚伝達手段による標識の法制度化の要望があったことや、法友会の一昨年度意見書の内容を受けて、気象庁が、昨年度に入り、地方自治体に対する再度のアンケートや関係各団体の担当者（東日本大震等災復興支援特別委員会有志を含む）に対するヒアリングを実施し、さらに、標識の具体的な方法について、有識者による「津波警報等の視覚による伝達のあり方検討会」を開催の上（第1回は2019〔令和元〕年10月29日付け。第2回は同年12月25日付。第3回は2020〔令和元〕年2月13日付け。2019〔令和元〕年11月29日には、横浜市海の公園において、複数の旗を用いた実証実験も実施された。）、結果として、2020年（令和2年）6月に、気象業務法施行規則13条及び予報警報標識規則2条の改正に至ったことは、まさに、法友会によるこれまでの問題提起が奏功した展開であるといえよう。気象庁は、上記検討会による取りまとめを受けて、津波警報等の伝達に赤と白の格子模様の旗（呼称「津波フラッグ」）を用いることとし、2020年（令和2年）6月24日付けで、規程類を改正するとともに、運用の参考となるガイドラインを公表しており、今後、各地の海水浴場等で順次津波フラッグの運用が始まる予定である。

なお、各規則の具体的な改正内容については、以下のとおりである（この点、「津波フラッグ」の色彩・形状として、オレンジではなく、赤と白の格子模様が採用された理由の一つとしては、日本人の成人男性のおよそ5%にみられる色覚障害者にとっても視認性の高いものである必要があったことなどが挙げられる。）。

ア　気象業務法施行規則

旧13条　法第二十四条の国土交通省令で定める方法は、次の表の上欄に掲げる予報または警報について、同表の下欄に掲げる方法とする。

津波注意報	鐘音又はサイレン音による
津波警報	
津波特別警報	

新13条　法第二十四条の国土交通省令で定める方法は、次の表の上欄に掲げる予報または警報について、同表の下欄に掲げる方法とする。

津波注意報	旗を用いるか、又は鐘音又はサイレン音による
津波警報	
津波特別警報	

2　前項の表の下欄に掲げる方法の細目は、気象庁長官が定める。

イ　予報警報標識規則の別表第1（新規）

別表第1（第2条関係）

旗を用いた津波注意報標識、津波警報標識及び大津波標識

津波の種類	標　識	
津波注意報標識		
津波警報標識	赤	白
大津波標識	白	赤

（注）旗は方形とし、その大きさは適宜とする。

(4) 小括

そもそも気象業務法13条3項は、「気象庁は、前二項の予報及び警報をする場合は、自ら予報事項及び警報事項の周知の措置を執る外、報道機関の協力を求めて、これを公衆に周知させるように努めなければならない。」と定めている。

国には、津波警報等の利用者に対する伝達に関し、音響による標識を定めるだけでなく、聴覚障害者及び音響による警報に気づきにくい状況の人々のほか、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）などの多様な受け手を意識した立法の拡充と、のみならず、そこで定められた具体的な標識が各現場において周知され、真に活用される環境整備を継続的に実施していく必要があるというべきである。

明日にでも災害は起こるかもしれず、もとよりJアラートやエリアメールといった新たな情報機器を利用した方策も執られてはいたが、これだけでは十分ではない。特に、地方公共団体において、津波に関する予報又は警報事項の標識による伝達について、音響による手段に比べ、視覚（形象、色彩、灯光など）による手段の整備事例が少なかったことに鑑み、今般、津波警報等の視覚に訴える標識のあり方について、聴覚障害者等に係る関係各団体との検討協議を実施し、多様な意見を聴取しながら運用が開始されるに至った津波フラッグについては、ソフト面からの防災意識の一層の啓発に繋がるよう、関係各機関との連携と標識自体の周知広報を継続的かつ積極的に実施していくことが極めて重要である。

3　気象予報情報の公開方法における不備

(1) 気象予報士の配置（気象業務法19条の2、同施行規則11条の2）について

気象業務法は、17条において「気象庁以外の者が気象、地象、津波、高潮、波浪又は洪水の予報の業務（以下「予報業務」という。）を行おうとする場合は、気象庁長官の許可を受けなければならない。」と定めた上で、第19条の2において、「第一七条の規定により許可を受けた者……は、当該予報業務を行う事業所ごとに、国土交通省令で定めるところにより、気象予報士…を置かなければならない。」（下線部は筆者）との規定により、許可事業者の事業所ごとに、1日当たりの現象の予想を行う時間に応じて、同施行規則第11条の2に定められた最低人数以上の専任の気象予報士の配置を義務づけている。

以上の規制に関連して、気象予報業務の許可を受けている国立研究開発法人理化学研究所の気象予報の現場において、気象庁よりも高性能な気象レーダー及び計算用コンピューターを有するがゆえに、同所による気象予報情報の公開と気象業務法等の規定との間で、以下のような齟齬が生じている（以下、NHK NEWS WEB　2018〔平成30〕年6月6日付け「WEB特集　このままでいいの？出せない天気予報」から抜粋）。

「理化学研究所は、ホームページで予報を公開する時間帯を、気象予報士の資格を持つ4人の研究員のうち、2人以上が研究所内に常駐できる時間帯の午前10時から午後5時までとし、日中でも2人そろわない場合は『非表示』とすることにしました。

さらに、『予報士によるデータのチェック』が求められているため、気象予報士の資格を持つ研究員が予報結果を目で確認してから、予報を公開しています。このため予報を表示するまでに、どうしても10数秒程度、遅れてしまうのです。

なお、確認作業は、出張先や自宅ではダメ。研究所内でなければ認められません。『フェーズドアレイレーダー』が雨雲の動きをとらえ、『京』が最新の予報結果を次々に弾き出しているのにもかかわらず……。」

また、上記報道においては、東京大学生産技術研究所の河川の氾濫予報情報が、気象業務法との抵触の恐れがあるとして東京大学内の閲覧にとどめられる予定

であるとの実態も触れられている。

(2)　気象業務法第1条はこの法律の目的について「公共の福祉の増進に寄与する」こと及び「気象業務における国際的協力を行うこと」とし、同3条6号は、「気象長官は、第一条の目的を達成するために、次の事項を行うよう努めなければならない。六　気象の観測の結果、気象の予報及び警報並びに気象に関する調査及び研究の成果の産業、交通その他社会活動に対する利用を促進すること。」と定める。

冒頭で述べたとおり、誰しもが気象災害における“被災者”になりうる状況に鑑みれば、かような予報現場の実態にそぐわず、最先端技術による予報や研究の成果の利用を阻害する現行気象業務法等の各種規定は速やかに是正されるべきといわざるをえない。情報通信機器を利用すれば事業所にいない気象予報士同士の会議も可能であるし、そもそも複数の気象予報士の経験に基づき予報情報を策定するという想定自体が、高度なスーパーコンピューターに基づく予報を行っている現状とかけ離れている。

(3)　さらに広く、予報業務許可制度（気象業務法17条）や、同制度の創設と同時に規定された気象庁以外の者による警報の禁止規定（同23条。警報（防災気象情報）の国家気象情報への一元化（いわゆる「Single Authoritative Voice」）については、世界的に見ると法制度化している国は少ないとされている（測候時報第83巻2016「気象業務法の沿革等」）。）の合理性や相当性なども踏まえた上での、気象予報に係る制度設計に関する国民的な議論が、今後多角的になされる必要があると考える。

この点、1993（平成5）年に気象業務法の改正により、気象庁の許可を受ければ民間企業も不特定多数の企業・消費者向けに予報サービスを手掛けることが可能になったが、上記の気象予報上の配置など様々な規定や基準（気象等の予報業務の許可等に関する審査基準）をクリアしなければ許可が下りないことなどが主たる理由となり、海外のような異業種からの予報サービスへの参入が進まないなどの意見も聞かれるところである。

我々弁護士は、新たな分野であるこの気象業務法制に関する問題についても今後研鑽を重ね、地球規模で激甚化がみられる気象災害に対し、我国の法制度が真に国民の生活と命を守るに適するものになっているか、また国際的な相互協力を妨げないものであるか、技術の進歩を踏まえた不断のチェックを行う役目を担うべきであろう。

第10　災害時における情報アクセシビリティ

1　災害時における情報格差の是正

高齢者は、耳が遠くなる、視野が狭くなるといった漸次的な身体的制約に加え、スマートフォンなどのデジタル・デバイスの利用率が低く、高速かつ大容量のデータ通信による情報取得が困難な状態のもとにある（例えば、「20代、30代は90％以上の利用者がスマートフォンを保有するのに対して、70代のスマートフォン保有者の割合は18.8％、80代のスマートフォン保有率は6.1％と、世代間の差が大きい。」（総務省・情報通信白書2018〔平成30〕年版より抜粋）とのデータがある。）。そのため、高齢者施設だけでなく、自宅で生活する高齢者が多数おられることを踏まえ、デジタル・デバイスに限られない災害情報の伝達方法の確保に取り組むことが求められる。

ちなみに、2019（令和元）年の台風15号接近時、埼玉県では、市町村が発令する避難勧告や指示、避難所の解説情報を自動送信する県の防災メールのサーバーに不具合が生じ、同メールのほか、連動する県のホームページやスマートフォン向けアプリ、ツイッターに情報が送信されない事態を生じた（同年9月10日付け東京新聞）。また、台風19号のときは、浜松市が「高塚川周辺に避難勧告が出ました」との情報を市内のブラジル人らに向けたポルトガル語の電子メールで流す際、英語を基にした自動翻訳の結果「高塚川周辺に避難してください」と読める文章が2度にわたり送信された（同月17日付け中日新聞朝刊）。災害情報の伝達において国が推し進めるエリアメール等の有用性に異論はないが、単一の手段に頼り切ることは極めて危険である。

同様に、身体障害者、知的障害者に対しても、障害

者基本法11条1項に基づく障害者基本計画（第4次）（2018〔平成30〕年3月策定）の2-(4)-4及び同3-(1)-3「災害発生時、又は災害が発生するおそれがある場合に障害者に対して適切に情報を伝達できるよう、民間事業者、消防機関、都道府県警察等の協力を得つつ、障害特性に配慮した情報伝達の体制の整備を促進する。」に沿って、多様な手段によって情報格差（いわゆる「デジタル・ディバイド」）が生じないよう、災害情報の伝達方法のより一層の充実に取り組むことが求められる。

また、東日本大震災の際に外国人居住者に対する避難情報の提供方法が不十分であったこと（2019〔令和元〕年7月29日付朝日新聞朝刊）や、2018（平成30）年9月の北海道胆振東部地震の際においても、外国人観光客から、避難誘導がわかりにくいとの声や、避難所の開閉や食料、物資の提供に関する避難所情報、交通機関・水道・電気等の復旧見込みに関するライフライン情報を、宿泊先の従業員やツアーコンダクター、日本にいる他の外国人や母国のWEBサイト、日本語ができる同行者など、言葉が理解しやすい情報源・方法から取得したとの声が上がったこと（SankeiBiz掲載・（株）サーベイリサーチセンター調べ）に鑑みれば、災害情報、被災者支援情報の多言語対応の拡充は、その必要性が未だ極めて高いことが窺われる。

さらに、以上のような災害時における情報格差の是正においては、その前提として、防災倉庫の発電機の活用や充電ポイントの整備など、情報取得の基礎となる電力の切れ目のない供給への取り組みの拡充も必須である。

2　避難誘導標識の整備・更新

避難場所や避難所等の案内表示は、全国的に標準化された図記号が用いられることが望ましく、また、オリンピック・パラリンピック東京大会への対応の必要性を端緒として、2016（平成28）年3月22日付けで、日本工業規格において災害種別図記号（ピクトグラム）及び同図記号を使った表示方法に係る災害種別避難誘導標識システムが制定・改正され公示され、各都道府県防災部局宛て通知されている（「災害種別図記号による避難場所表示の標準化の取組について」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/index.html）。都道府県等においては、可能な限り夜間視認性の確保及び外国語との併記にも留意したうえで、これに従った標識の整備・更新を行うことが望まれる。

なお、避難誘導システムは、避難経路など避難に関連した情報を記載した「避難情報標識」、避難場所まで途切れることなく矢印と避難場所までの距離を示して設置される「避難誘導標識」及びこの場所又は建物が当該災害に対して安全な場所であることを示す「避難場所標識」があるが（「防災標識ガイドブック」一般社団法人日本標識工業会http://www.bousai.go.jp/kyoiku/zukigo/pdf/symbol_02.pdf）、避難情報標識のうち、津波・高潮、洪水、土砂災害関連避難場所案内は、もっぱら色の濃淡により浸水深度を示しており、その方が健常者には一見して理解し易いという利点はあるものの、他方で、日本人の成人男性のおよそ5%にみられる色覚障害者には識別不能なものとなるおそれがある。色の境界を更に黒い線で区分けし、領域毎に異なる柄を加えるなどカラーユニバーサルデザインガイドライン（「東京都カラーユニバーサルデザインガイドライン」東京都　http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/machizukuri/kanren/color.files/colorudguideline.pdf）を意識した標識とするよう、新しい図記号の標識の整備が求められる。

3　小括

以上を踏まえ、国は、災害時における情報の利用のしやすさ（いわゆる「情報アクセシビリティ」）という観点から、高齢者、障害者、外国人（在住外国人及び訪日観光客）に対しても、災害情報や被災後の支援情報の提供がより一層確実にあまねく伝達されるための取り組みの拡充を図るべきである。

また、我々弁護士の側も、常日頃から弱い立場にある方々の声に耳を傾け、またその要望をすくい上げる努力を怠らず、災害時に弱者が劣悪な状況に放置されることにならないよう、災害法制の不断の改善を国に求め続けていくべきである。

第7部
人権保障制度の現状と課題

第1章　各種権利保障の在り方の改革

第1　子どもの人権

1　子どもの人権保障の重要性

子どもは、この世に生を受けた以上、みな等しく人格的価値を尊重され、それぞれの特性に応じた成長発達が保障されるべき存在である。成長の過程で人間としての尊厳と成長発達する権利を十分に保障されてこなかった子どもは、子ども時代に非行などの問題行動という形でSOSを発することもあれば、大人になってから、犯罪に走ることもあり、また、心の病に罹って長期間苦しむ者も多い。子どもの人権が保障され、成長発達することができて初めて、将来、子どもが大人になった時に、他者の人権を尊重することのできる人間になれるのである。

また、子どもは大人社会の鏡でもある。したがって、子どもの人権保障は、大人の人権保障達成度の尺度でもある。

ところが、日本においては、子どもの権利条約が批准されて発効（1994〔平成6〕年5月22日）した後においても、子どもは「保護の客体」であるという意識が根強く、一人の「人権主体」として扱うという視点が欠けている。子どもは、一人一人が人権の享有主体であり、とくに「子ども期」に特有の人権として「成長発達権」「意見表明権」（憲法13条等）が保障されなければならないということを再確認する必要があろう。

そのためには、国レベルでは子どもの権利基本法を制定し、また、東京都のレベルでは子どもの権利条例を制定して、子どもが権利の主体であること、成長発達権と意見表明権を有することを明記した上で、具体的な立法や行政の中で生かしていくことが必要である。

この点、日弁連として子どもの権利基本法の具体案をとりまとめるべく長年作業をしていた。ところが、2018（平成30）年6月に、民法成年年齢の引き下げがされたことから、後述の少年法適用年齢引き下げ問題との関係で、子どもの権利基本法に言う「子ども」とは何歳であるべきかが問題となり、日弁連内で検討なされたものの一致した見解を示すことができず、棚上げとなってしまったことは残念である。

2　少年司法制度をめぐる問題

(1) 少年司法制度の目的

少年司法制度の理念・目的は、少年の「健全育成」であり（少年法1条）、非行に陥った少年に対しても、応報的な観点から厳罰を下すというのではなく、教育・福祉・医療などを含めた総合的な見地からの対応がなされなければならない。なお、「健全育成」という言葉は、少年を権利の主体として見るのではなく、保護の客体と見るニュアンスがあるため、子どもの権利条約批准を契機として、少年司法制度の理念を、少年の「成長発達権保障」と捉え直すべきであるという考えがもはや常識である。

少年の成長発達権保障（健全育成）とは、少年が未来に開かれた可能性を秘めており、試行錯誤を繰り返しながら成長していく過程にあることを前提とし、教育的配慮及び対応によって、非行に陥った少年が再び非行に走ることなく、自らの力で立ち直り生きていくことを支援することに他ならない。少年は、経験・学習を積み重ねながら、日々成長して人格を形成していくが、この過程は、人間存在の根本に連なるものとして、国家・社会などがみだりに干渉すべきでない憲法上の権利（憲法13条、25条、26条など）であると言うべきである。

もとより、試行錯誤の過程において非行に走った少年に対しては何らかの支援が必要である。そして、その支援としての少年審判手続及び保護処分は、少年自身や被害者、家族・関係者などの人間の尊厳、基本的人権の尊重などについて、少年を啓発するものでなければならない（子どもの権利条約40条参照）。

このような視点からすれば、少年に対する保護処分は、刑罰でもなければ社会防衛処分でもないのであり、少年の成長発達権を保障するものでなければならない。

(2) 少年法「改正」と少年審判の変容

ところが、現実には、少年法は、2000（平成12）年を皮切りに、2007（平成19）年、2008（平成20）年、2014（平成26）年と相次いで「改正」され、刑事裁判化、刑罰化・厳罰化が志向された。4度の「改正」を

経ても、少年法1条が規定する「少年の健全育成」という理念は変わらないとされるが、実際には、制度の変更は理念の変容をもたらし、少年審判のあり方や調査官調査のあり方が変容しているというのが現場の実感である。そのために、少年の成長発達権保障がないがしろにされる事態も生じている。なお、2000（平成12）年以降の「改正」の歴史についての詳細は、2014（平成26）年度版政策要綱を参照。

このような実務の変容は、時の経過とともに不可避である担い手の変化が大きい。すなわち、2000（平成12）年から20年を経て、当時の「改正」をめぐる議論を知らない者たちが、今の少年審判を担う裁判官・調査官・付添人になっている。そのため、「改正」法の解釈運用も立法当時に議論されていたような厳格なものではなくなってきて、安易な検察官関与や観護措置期間の特別更新がなされたという事例や、少年法の理念に反する逆送事例なども報告されているところである。

少年法が徐々に「改正」されてきたことに対し、日弁連は常に反対してきたが、残念ながら、「改正」を阻止することはできなかった。反対運動にもかかわらず「改正」されてしまった以上、我々弁護士は、個々の事件において、弁護人・付添人として活動する中で、少年法の理念を守る守護者にならねばならない。

(3) 新たな少年法「改正」の動き

与党の中に、少年法の適用年齢引下げへ向けた動きがあったことから、日弁連は2015（平成27）年2月20日、「少年法の『成人』年齢引下げに関する意見書」を発表した。また、全国の全ての弁護士会も、同趣旨の意見書ないし会長声明を発表している。

そして、自民党の成年年齢に関する特命委員会が、2015（平成27）年9月10日、少年法の適用年齢を現行の20歳未満から18歳未満へと引き下げることなどを内容とする提言をとりまとめたので、即日、日弁連は、「少年法の適用年齢引下げに反対する会長声明」を発出した。

特命委員会の提言は、少年法適用年齢引下げの理由として、選挙権年齢の引下げ等を踏まえた「国法上の統一性」を挙げるが、法律における年齢区分は、それぞれの法律の立法目的や保護法益によって定められるものであり、現に、法律によって区々の年齢区分がなされているところである。

したがって、少年法の適用年齢は、少年法の理念や刑事政策・福祉政策という政策的な配慮から決められるべきものであって、実際の少年法の運用状況のみならず、成人に対する現在の刑事司法制度が再犯防止の観点からうまく機能しているのかどうかの検証も踏まえた、冷静な議論が必要である。少年法適用年齢の引下げに賛成する世論は、その理由として少年非行が増加していると答えているが、実際には増加しておらず、人口比で言っても、20歳未満の少年人口に対する犯罪発生率は、60歳以上の高齢者人口に対する犯罪発生率よりも低いのである。

日弁連は、シンポジウムや院内集会を開催するほか、2015（平成27）年11月に「少年法の適用年齢引き下げを語る前に」と題するパンフレットを作成し、国会議員やマスコミに頒布し、反対運動を強めてきたし、東弁を含め各地の弁護士会でも、精力的に市民向けのシンポジウムを開催してきた。

その成果もあって、マスコミでも少年法の適用年齢引き下げに反対・慎重な意見が多く取り上げられ、法務省も、これまで18歳、19歳の少年を含めて少年法の再非行防止対策が極めてうまくいっていることを認めつつも、2017（平成29）年2月、法務大臣は法制審議会に対して、少年法における少年の年齢及び犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備に関して諮問した。

日弁連は、法制審の委員・幹事を推薦した上、委員らのバックアップ体制を作って法制審に臨むとともに、2018（平成30）年11月21日に「少年法における『少年』の年齢を18歳未満とすることに反対する意見書」を、2019（令和2）年6月14日に「少年法の適用年齢引下げに反対し、諸団体等と連携してこれに取り組む決議」を、2020（令和2）年8月7日に「少年法適用年齢にかかる法制審義気少年法・刑事法部会の事務局『とりまとめに向けたたたき台』に関する会長声明」を発出して、少年法「改正」に反対してきた。

また、少年法を守りたいと考える関係団体と各界懇談会を開催し、連携して運動を続けてきた。

東弁も、2019（平成31）年3月、「少年法における「少年の年齢を18歳未満に引き下げること」に反対する意見書」を発出している。

また、多数の刑事法研究者、全司法労働組合の少年法対策委員会、主婦連、日本児童青年精神医学会・子どもの人権と法に関する委員会、元少年院院長ら、元

裁判官177名が改正反対の意見表明をしている。

このような動きを受けて、2020（令和2）年7月30日、与党・少年法検討プロジェクトチーム（PT）は、「少年法適用年齢（20歳未満）を引き下げることなく、引き続き18、19歳も適用対象とする」「全件を家庭裁判所に送致する仕組みは維持し、原則逆送対象事件を短期1年以上の懲役・禁固の罪に拡大する」旨の見解を表明した。これは、2015（平成27）年に自民党の特命委員会が少年法適用年齢引下げを主張していたことからすると、大きな動きを押しとどめたと評価することができるが、少年の成長発達権保障が大きく後退することは間違いない。

一方、同年9月9日、法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会では、少年法の「少年」の年齢を引き下げるかどうかについては結論を出さないまま、18歳又は19歳の者の被疑事件を家庭裁判所に送致することなどを内容とする意見をとりまとめ、同年10月29日、総会で承認、法務大臣に答申した。なお、部会においては、日弁連推薦委員は結論に反対したが、総会においては、日弁連推薦委員が日弁連の意見に反して賛成に回ったことは、これまで日弁連と共に運動を進めてきた各会懇談会のメンバーから失望と怒りの声が噴出したところである。

その後日弁連では、2020（令和2）年11月17日に「少年法適用年齢に関する法制審議会答申に対する意見書」を発出して、法制審の答申内容の問題点を指摘し、東弁も同月25日に「少年法適用年齢に関する法制審議会答申に反対する会長声明」を発出している。

今後は法務省が法案をとりまとめる段階及び国会で、日弁連・弁護士会の主張が反映されるよう、運動を続けなければならない。

(4) 全面的国選付添人制度実現へ向けた運動

少年事件に付添人を付する必要性は、成人の刑事事件の弁護人選任の必要性に勝るとも劣らない。この必要性は、2000（平成12）年の少年法「改正」により、ますます高まった。

ところが、少年法は、少年及び保護者に付添人選任権を認めるものの、資力のない少年に実質的に付添人選任権を保障する制度にはなっていなかった。2000（平成12）年改正少年法においても、検察官関与のある事件について国選付添人制度を規定したが、検察官関与のない大多数の事件について、付添人選任権を保障するものではなかった。

そこで、少年の付添人選任権を実質的に保障するため、福岡県弁護士会は、2001（平成13）年2月より、当番付添人制度（身柄全件付添人制度）を発足させ、目覚しい成果を上げた。

東京も福岡に続くべく、法友会・法友全期会は、2003（平成15）年7月、「当番付添人制度実現を提言する決議」を行い、2004（平成16）年4月からの東京での当番付添人制度実現に向けてさまざまな取り組みを行った。

その結果、東弁では、2004（平成16）年7月28日の臨時総会において財政的手当てを行い、2004（平成16）年10月より、東京家裁本庁の事件について当番付添人制度を発足させ、多摩支部では、2005（平成17）年4月より制度実施に至った。その経過の詳細については、2014（平成26）年度版政策要綱273頁を参照されたい。

このような運動の成果は、2007（平成19）年「改正」少年法の唯一評価できる点として、「検察官関与を前提としない国選付添人制度の創設」という形で現れた。しかし、国選付添人選任の対象となるのは、いわゆる重大事件に限られ、しかも裁判所の裁量的選任であるために、実際に国選付添人が選任される事件は、身体拘束事件全件のうちのわずかに過ぎなかった。

そこで日弁連は、2009（平成21）年3月、全面的国選付添人制度実現本部を立ち上げ、制度実現へ向けた内外への働きかけを本格的に開始した。

もっとも、全国で全件付添人制度（当番付添人制度）を実現・維持していくためには、援助制度の充実・継続が不可欠であり、そのための財政的な手当てを講じることが必要であった。そこで、日弁連は2007（平成19）年10月より、少年保護事件付添援助事業を含めた各種法律援助事業を、法テラスに委託して実施することとした。この事業を支える財源の手当のために、法友会・法友全期会は、2008（平成20）年7月、「少年保護事件付添援助制度等を維持・発展させるための財源手当を求める決議」を行い、新しい基金（少年・刑事財政基金）の創設及びその維持を推進してきた（詳細は2014〔平成26〕年度版政策要綱273頁参照）。

このような取組みの成果として、2014（平成26）年4月11日、国選付添人制度の対象事件を拡大する少年法改正案が可決成立した。

ただし、この改正に伴い、検察官関与対象事件が拡大したこと、少年の厳罰化が進行したことは、少年法の理念に反する「改悪」であった。その経緯と立法過程における日弁連の対応の問題点については2014（平成26）年度版政策要綱275頁を参照されたい。

ところが、せっかく実現した国選付添人選任対象事件の拡大であるが、裁判所がなかなか国選付添人を選任しようとしないため、選任率は2016（平成28）年にようやく対象事件の60％を超えたに過ぎず、国選付添人が選任されなかった事件については、いまだに日弁連の委託援助事業を利用した私選付添人として活動せざるを得ない状況が続いている。その後、2019（令和元）年には、全国平均は75％近くに達したが、東京は64％と低迷している。

この運用はあまりにも不合理なので、国選付添人の選任率を高めるべく、日弁連と最高裁、各地の弁護士会と家裁との間で適正な運用に向けた協議を続ける必要があるし、とりわけ東京三会は東京家裁との協議に力を入れる必要がある。

さらに、被疑者国選弁護制度の対象事件が、2018（平成30）年6月から全勾留事件にまで拡大したことに伴い、国選付添人制度の対象も全観護措置事件に拡大すべく、日弁連・弁護士会を挙げて、全面的な国選付添人制度実現へ向けての運動を続けることも必要である。そのため、日弁連は、2018（平成30）年2月16日、「全面的国選付添人制度の早急な実現を求める意見書」を発表し、身体拘束事件全件を国選付添人制度の対象とするとともに、選任を裁判所の裁量に委ねるだけではなく、少年からの請求も認めるべきと提案し、さらに将来的には、必要的選任制度にすべきであると提言した。

なお、ぐ犯事件も国選付添人選任の対象とするには、検察官関与制度とのセットという制度構想はあり得ないので、この機会に、検察官関与と切り離した裁量的国選付添人制度を導入するよう、日弁連としては、2014（平成26）年改正時の経験を踏まえた慎重な対応が必要である。

(5) 少年矯正制度の改革

広島少年院で複数の法務教官による在院少年に対する暴行事件（以下「広島少年院事件」という。）があったことが、2009（平成21）年5月22日に広島矯正管区が発表したことで明らかになった。

これを受け、日弁連は、同日に会長談話を発表し、さらに同年9月に、「子どもの人権を尊重する暴力のない少年院・少年鑑別所への改革を求める日弁連提言」と題する意見書を公表し、「視察委員会（仮称）」等の設置を提言した。併せて、法務省内に設置された少年矯正を考える有識者会議（以下「有識者会議」という。）に、日弁連子どもの権利委員会委員長を推薦して、有識者会議における議論の推移を見守ってきた。

そして、有識者会議が法務大臣に対して最終報告書を提出することが見込まれた2010（平成22）年10月には、日弁連として改めて「少年矯正のあり方に関する意見書」を公表し、「随時の視察や被収容者との面談等を行うことで処遇の実情を適切に把握し、処遇や運営について把握し、これに対して必要に応じて意見や勧告を行う機関として少年院監督委員会、少年鑑別所監督委員会（仮称）を矯正施設ごとに創設すべき」ことなどを提言した。そして、2011（平成23）年11月4日、法務省から少年院法改正要綱素案が発表されたが、少年の人権保障を大原則にするという発想に乏しいので、日弁連は、同年12月2日、「少年院法改正要綱素案に関する意見書」を発表した。その後、よりよい法律案となるよう、日弁連と法務省とで非公式の意見交換を続け、日弁連の意見が一定程度取り入れられた法案が、2012（平成24）年3月に国会に上程された。しかし、混乱する国会情勢の中で廃案となり、なかなか成立しなかったが、2014（平成26）年6月4日に、ようやく可決成立し、2015（平成27）年6月1日に施行されるに至った。

新少年院法には、少年院の処遇原則を定めた条文に、日弁連がかねて求めていた「（在院者の）最善の利益を考慮」するという文言が入ったことは画期的であった。

早速、全国の弁護士会は、それぞれ少年院・少年鑑別所の視察委員として適任者を推薦し、各委員が精力的に活動しているところである。2015（平成27）年度中に、各委員会から施設長に対して意見書が提出され、法務省からは、そのとりまとめ結果が公表されている。各視察委員会からの意見は、直ちに取り入れられたものもあれば、そうでないものもあるものの、外部の目が入ることによる施設運営の改善効果は、早速に発揮されたと言うことができるだろう。その活動を充実したものとするために、日弁連では全国の委員の連絡協

議会を開催して意見交換をしている。

ところが、法務省は初年度に、視察委員会の開催回数を予算の制約を理由に年に4回に制限しようとし、視察委員会が形骸化しかねない事態が生じた。本来、施設から独立した第三者機関として、「抜き打ち」調査も含めた自由な視察権限があるはずの視察委員会の活動が制約される事態は、法の趣旨に反するものである。

このような法務省の対応に対して、日弁連から法務省に強く抗議したことの成果もあって、2017（平成29）年度は、年5回の会議分の予算が確保されたが、年5回の会議を開催するだけでは視察委員会の活動が十分に行えるわけではなく、引き続き、日弁連として法務省に対して、予算確保を要求していく必要がある。

また、各視察委員会の活動によって見えてきた少年院運営上の問題のうち、各施設限りでは解決が難しい財政上・人事上の手当が必要な諸課題については、日弁連として改善を求めていく必要があるので、日弁連としての提言のとりまとめが待たれる。

3　学校内の子どもの人権

(1) いじめ

相変わらず、いじめを苦にした自殺事件が発生するなど、いじめ問題は後を絶たない。

教育現場におけるいじめは、子ども同士の葛藤、軋轢などを背景にして、いつでもどの子どもにも起き得る現象である。これに加えて、国連子どもの権利委員会が指摘する我が国の競争主義的教育環境におけるストレスの増大等の要因が加わり、いじめが深刻化している。そして、近年は、スマートホンの普及に伴いSNS等を利用したいじめが横行するようになり、いじめの態様が見えにくく、陰湿化していると見られている。

これまでも、いじめ自殺事件がマスコミに取り上げられて一時的に社会の関心が高まり、対策の必要性が言われた時期もあったが、なかなか効果的な対策がとられない中で、2011（平成23）年10月に滋賀県大津市の中学2年生の男子生徒が自殺した事件が2012（平成24）年7月になってマスコミで大きく報道されるようになると、にわかに社会の関心が高まった。日弁連は、2012（平成24）年7月、「滋賀県大津市の公立中学校2年生の自殺事件に関する会長声明」を発表し、子どもの権利条約に立ち返った抜本的な対策を提言した。

そのような中で、国は、いじめ防止対策推進法の制定に向けて動き出したため、日弁連は、2013（平成25）年6月20日、「『いじめ防止対策推進法案』に対する意見書」を発表し、あるべきいじめ防止対策について意見を述べた。

2013（平成25）年6月28日、いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するためのいじめ防止対策推進法が制定され、いじめ防止対策が強化されることとなった。この法律は、いじめに関する基本法が制定されたという意味では歓迎すべきものであるが、内容面では、日弁連の意見が取り入れられなかった諸点での問題もある。例えば、道徳教育の充実が謳われているが、子どもを国家の考える価値観に基づく理想像に押し込め、多様な価値観を認めようとしない教育から培われる子どもたちの画一的な意識が、「普通」から外れた個性を持った子どもをいじめの対象とすることにつながるという指摘もあるところであり、道徳教育は逆効果になりかねない。また、加害者と被害者を対立構造でとらえている点や、いじめの四層構造を踏まえていない点も問題である。

法律施行後も、一方で、いじめ被害者の救済が十分に図られているとは言い難く、他方で、加害者を安易に放校して事態の収拾を図ろうとする対応が見られるなど、被害者の人権も加害者の人権も守られているとは言い難い状況が散見される。すでに法律施行3年後見直しの時期を過ぎたが、文部科学省の見直しの動きが鈍い中で、日弁連は2018（平成30）年1月18日、「いじめ防止対策推進法『3年後見直し』に関する意見書」を発表し、①いじめの定義規定、②いじめに対する学校の対処に関する諸規定、③重大事態が起こってしまった場合の調査及び情報共有等に関する諸規定を、それぞれ改正することを提言した。

また、いじめ予防のためには、子どもたちに、人権の視点からいじめについて考えてもらうことが必要なので、弁護士によるいじめ予防授業を学校現場に浸透させていくべく、東弁ではかねてより学校からのニーズに応じて弁護士を派遣する実践を積み重ねているところ、学校からの依頼は年々増加している。なお、日弁連では、2013（平成25）年12月に初めて講師養成講座を実施するなど、弁護士側のスキルアップに努めているし、東弁でも、いかに講師の質を保ちつつ、増え

るニーズに対応できる数の人材を養成する方法を検討中である。

(2) 体罰

体罰は、学校教育法11条で厳に禁止されているにもかかわらず、各地の弁護士会が実施している子どもの人権相談などでは、依然として、体罰に関する相談が多数ある。これは、学校・教師・保護者・地域に依然として体罰容認の意識が残っていることが原因であると思われる。

そのような中、2012（平成24）年12月に、大阪市立桜宮高校の生徒がバスケットボールの顧問から体罰を受けていたことを苦に自殺した事件が発生し、世間を騒がせた。その過程で、体罰をもって厳しく指導してもらうことを歓迎する保護者や生徒の声も表に出てきた。このように、いまだに体罰肯定論が根強いために学校現場での体罰根絶につながらないという実態が改めて明らかとなった。

そのため日弁連は、2015（平成27）年3月19日、「子どもに対する体罰及びその他の残虐な又は品位を傷つける形態の罰の根絶を求める意見書」を公表し、家庭、学校を含めあらゆる環境で体罰等が禁止されるべきことを訴え、民法の懲戒権規定（822条）の削除も求めた。

今後も弁護士・弁護士会としては、体罰が子どもの尊厳を犯し、自尊感情を低める人権侵害行為であることを言い続けていかなければならない。

(3) 教育基本法「改正」と教育改革

教育基本法改正を公約に掲げる第一次安倍政権の下で、2006（平成18）年12月、教育基本法改正法案は、与党の賛成多数で可決成立した（それ以前の経緯については、2011〔平成23〕年版政策要綱202頁参照）。

これを受けて、同年6月には、学校教育法、地方教育行政組織法、教育職員免許法などの教育関係三法「改正」法が、多くの問題を先送りしたまま成立した。

新しい教育基本法の下で、教育改革は着々と進み、2014年（平成26）年10月21日、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会（中教審）は、「道徳に係る教育課程の改善等について（答申）」を発表した。この答申は、学校教育法施行規則及び学習指導要領において、道徳の時間を「特別の教科　道徳」（仮称）として位置づけ、検定教科書を導入し、子どもの道徳性に対して評価を加えること等を内容とするものである。

東弁は、これに先立つ2014（平成26）年7月11日に、「道徳の『教科化』等についての意見書」を公表した。その内容は、「道徳教育の充実に関する懇談会」が道徳の教科化について提言していたのに対し、「国家が公定する特定の価値の受け入れを子どもに強制することとなる点で、憲法及び子どもの権利条約が保障する、個人の尊厳、幸福追求権、思想良心の自由、信教の自由、学習権、成長発達権及び意見表明権を侵害するおそれがあり、見直されるべきである」とするものである。

ところが、上記の中教審答申の内容は、東弁の意見書において指摘した懸念が払拭されていないばかりか、「道徳教育の充実に関する懇談会」の報告と比較していっそう、子どもの内心や人格に対する不当な干渉となるおそれが強まっていたため、2014（平成26）年11月12日、東弁は「道徳『教科化』に関する中教審答申を受けての会長声明」を発表した。

また、教科書検定制度を通じて国が教育へ過度に介入する動きがあからさまになってきたので、東弁は2015（平成27）年5月12日に「教科書検定基準等の改定及び教科書採択に対する意見書」を発表した。また、2018（平成30）年の学習指導要領の全面改訂を受けて2022（令和4）年から導入されることになった高校の新教科「公共」が、日本国憲法の基本原理について学ぶことを後退させる内容であることなどから、2019（令和元）年12月9日には、「高等学校公民科新共通必履修科目『公共』についての意見書」を発表した。

立憲主義をないがしろにする政権の下で、将来の主権者たる子どもたちへの教育が政治的に利用されることのないよう、今後とも注視が必要であるし、東弁がすでに実施している法教育の出張授業において、実務的な観点から憲法の基本理念を学ぶ機会を提供することをよりいっそう重視する必要がある。

(4) スクールロイヤー制度の推進

いじめ問題や虐待問題が社会問題化するのに対応して、国の施策として、学校現場にスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーが配置されるようになったのに加えて、弁護士の活用も必要であるとの認識の下、自治体によっては学校現場にスクールロイヤーを配置するところが出てきた。

そして、2017（平成29）年度から、文科省は、いじめ防止対策のためのスクールロイヤー活用に関する調査研究事業に予算をつけ、①いじめ防止などの対策の

ために学校に法的な助言をする、②保護者と学校のトラブル相談を請け負う、③学校や教委の判断では迷う事案について、法的側面からアプローチし、法令に基づく対応・助言を行う、④学校に出向いて人権教育などを実施する、などの役割を担う弁護士を「スクールロイヤー」として配置することを目指して、調査研究事業を開始した。そして、2020（令和2年）度から、全国に順次スクールロイヤーの配置を目指す方針が示された。

もっとも、スクールロイヤーの位置付けや役割は必ずしも一義的に明確ではなく、スクールロイヤーは誰の相談に乗るのか、学校の代理人として活動するのか助言に留まるのかなど、人によって捉え方が異なるという過渡期にあると言える。そのような状況の中で、日弁連は2018（平成30）年1月18日、「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」を発表し、学校で発生するさまざまな問題について、子どもの最善の利益を念頭に置きつつ、教育や福祉等の視点を取り入れながら、法的観点から継続的に学校に助言を行う弁護士をスクールロイヤーと定義し、それを活用する制度を整備することを求めた。

子どもの最善の利益を図る観点から学校内で弁護士が活動することにより、学校における法の支配が進むよう、日弁連・弁護士会は、ふさわしい人材の育成・派遣のための取り組みを進めることが必要である。

4　家庭内の子どもの人権～児童虐待～

(1) 児童虐待防止法の成立による効果と課題

2000（平成12）年5月、児童虐待防止法が与野党一致の議員立法として成立した。

これは社会に虐待問題を周知させ、その防止に向けて社会全体で取り組む原動力になるという意味で、喜ぶべき第一歩であった。実際、児童相談所の虐待相談対応件数は急増し、2000（平成12）年度に全国の児童相談所が受け付けた相談は約1万9000件、2001（平成13）年度は約2万5000件だったものが、その後毎年増加し、2015（平成27）年度に初めて10万件を超え、2019（令和元）年度は19万3780件（速報値）であった（厚生労働省調べ）。

ただし、この数字はあくまでも虐待通告等があって児童相談所が相談対応した件数であって、実際に発生している虐待件数は暗数が多い。相談対応件数の増加原因の主たるものとして、子どもの面前での配偶者間の暴力が心理的虐待に当たるという児童虐待防止法の規定に忠実に、警察からの通告が増えたことが指摘されている。

ところが、児童虐待の通告先である児童相談所は、人的・物的手当てができておらず、十分な対応ができていないという現状にある。児童相談所の人的・物的設備の充実が望まれるとともに、被虐待児を適切に保護するためには、民間の専門機関とも協力する必要があると言える。

また、弁護士の積極的な関与も期待される。2000年代に入ってから、各地の弁護士が、「押しかけ弁護士」として、児童相談所の代理人として活動するようになった実績を踏まえ、大阪や横浜に続いて2004（平成16）年度からは東京都でも、児童相談所の非常勤弁護士として弁護士が関与する仕組みができた。しかし、月に2回程度の非常勤では、本来弁護士の目が入ることが望まれる場面において、十分な働きができているとは言い難い状況があった。

2016（平成28）年5月の児童福祉法改正により、児童相談所への弁護士配置が義務付けられ、常勤弁護士ないしそれに準じる形態で、児童相談所業務に弁護士が関与することが期待されることとなった。これは、司法制度改革の理念である「法の支配を社会の隅々に」を、児童相談所へも及ぼす画期的な制度改革である。

これまで非常勤弁護士を配置していた東京都の児童相談所でも、法律改正の趣旨を踏まえた体制整備が必要である。東京都で今後、常勤弁護士を配置するのか、非常勤弁護士の配置を拡充（例えば、非常勤裁判官のように非常勤弁護士が毎日配置されるようにする方法など）するのかなど、執務の在り方については工夫の余地もあり、弁護士会として東京都に対して、予算の確保も含めて積極的な提案をしていくべきである。また、弁護士会が単に会員を推薦するという形ではなく、弁護士会として業務委託を受けて、弁護士会の責任で全児童相談所へ会員を配置するという方法も考えられるところである。

子どもの権利や児童福祉制度に精通した弁護士を全児童相談所に送り出すことによって、児童相談所業務を通じた子どもの人権保障を進めるために、東弁として速やかに児童相談所と協議して、弁護士配置の在り方に関して積極的な関与をすべきである。

そのためには、弁護士会の責任で人材育成をすることが必要だが、単に講義形式での研修を強化するだけではなく、すでに常勤弁護士が配置されている自治体の児童相談所へ、東弁会員を一定期間派遣して研修させる方法なども検討されるべきであろう。

また、2016（平成28）年の児童福祉法改正を受けて児童相談所設置が可能となった東京23区は、練馬区を除く22区が児童相談所を設置すべく検討を始め、2020（令和2）年4月には、荒川区、江戸川区、世田谷区で児童相談所が開設された。このうち、江戸川区は、東弁の会員が児相開設準備段階から常勤弁護士として活躍し、子どもの人権保障の観点からの新しいチャレンジをしている。全児童相談所への弁護士配置を可能にするだけの態勢整備が弁護士会側にも求められるところである。

ところが、法律改正後3年を経ても、東京都の児童相談所では、弁護士配置拡充の動きが全く見られなかった。そのため東弁では、2017（平成29）年2月の理事者会決定をもって「児童相談所への弁護士配置検討ワーキンググループ」を設置し、対応を検討してきた。2018（平成30）年1月のワーキンググループとしてのとりまとめの際には、東弁としての対応の在り方について一つの結論を出すことはせず、理事者に委ねる形となっている。したがって、理事者としては速やかに、児童相談所における子どもの権利保障を進める観点から、東弁としての今後の取り組み方針を決める必要がある。2019（令和元）年には、理事者主導にて、東京都知事や東京都議会各会派に対して、常勤弁護士設置の要望をしたが、引き続きの取組みが求められる。

ところで、東京都が常勤弁護士配置に向けて動かない理由として、常勤弁護士の果たす役割や有用性が理解されていないことがあると考えられる。そこで、東弁では、2017（平成29）年度中に、児童福祉法の改正に先立っていち早く常勤弁護士が配置された福岡市児童相談所と名古屋市児童相談所に会員を派遣して、常勤弁護士の仕事ぶりとその存在意義を調査研究してきた。その結果、常勤弁護士だからこそ、他職種の児童相談所職員に対して、子どもの権利保障の観点から、従前の慣行に対する疑問を呈し、不適切な処遇を改めるべきという意見も言えるという実例を知ることができ、東京の児童相談所でも、子どもの権利をより良く保障する観点から、早期に常勤弁護士の配置が求められることがいっそう明らかとなった。この調査研究の成果も踏まえて、法律改正の趣旨に則った弁護士配置を実現するために、東弁としての取り組みを強めるべきである。さらに、現行制度の下では、市区町村のレベルで虐待対応をする組織（「子ども家庭支援センター」等）や要保護児童対策地域協議会にも弁護士が関与していくことが期待される。

(2) 児童虐待防止法の改正

児童虐待防止法は、成立から3年後の2003（平成15）年に見直されることになっていたところ、この見直しに向けて、日弁連は、同年5月に「児童虐待防止法制における子どもの人権保障と法的介入に関する意見書」を発表するなど、積極的な意見を述べてきた。

そして、2004（平成16）年4月、児童虐待防止法が改正された。しかし、改正法は、前進はあったものの、なお不十分であった。

2006（平成18）年に、2度目の法律改正が行われ、「この法律は、児童虐待が児童の人権を著しく侵害」するものであるとの文言が第1条に盛り込まれたことは、法律が、子どもが人権の主体であることを明示したという意味で画期的であった。

そして、2019（令和元）年には、体罰の禁止が明記されたことも、しつけと称する虐待をなくす第一歩として画期的であった。

さらに、日弁連が求め続けてきた民法822条の懲戒権規定の削除は、長らく保守的な勢力に阻まれてきたが、ようやく法制審議会で削除の方向で議論がまとまりつつあるので、法律改正が待たれる。

(3) 児童福祉法改正

児童虐待防止法の制定・改正と同時に児童福祉法も改正を重ねてきたが、子どもの権利保障という観点からは、いまだに不十分な点が多い。

2016（平成28）年5月、児童福祉法が改正され、ようやく、子どもが保護を受けることが「恩恵」ではなく「権利」であることが明記されるに至り、児童福祉の在り方は大きな理念的転換を迎えたと言えるだろう。しかし、現実に子どもの保護を受ける権利が保障されるだけの人的・物的体制整備が追いついていない状況があり、法律改正が理念倒れに終わることなく、財政的な裏付けがなされるように、弁護士会としても働き掛けが必要である。

2017（平成29）年4月、児童福祉法が改正され、一

時保護期間が2か月を超える場合には司法審査を必要とする制度が導入された。これは、日弁連が長らく求めていた一時保護に伴う司法審査制度の導入に一歩舵を切るものではあるが、いまだ不十分である。親子分離は、たとえ数日間であっても、子どもにとっても親にとっても重大な人権侵害になりうるにもかかわらず、専ら行政権限で行われ、司法審査がなされない現行の制度は人権上大いに問題がある。親子分離の緊急性に鑑みると事前審査にはなじまないとしても、親子分離の数日後には司法審査を経るような、制度の抜本的改革が必要である。

日弁連・弁護士会としては、今後も、さらなる制度改正に向け、適時に必要な意見を述べる必要がある。

(4) 司法面接制度の導入の必要性

虐待や犯罪の被害者になった子どもからの聴き取りは、子どもの特性に合わせた専門的訓練を積んだ者が原則として1回で行うことにより、可及的に信用性の高い子どものありのままの供述を得るとともに、二度三度の聴き取りによる二次被害を防ぐことが必要である。そこで、関係機関が一堂に会してバックヤードで見守る中で、訓練を積んだ面接者が子どもからの聴き取りを行い、その様子を全てビデオでとり、それを捜査機関も福祉機関も、また司法手続の中でも生かしていく司法面接という制度が我が国でも導入されるべきである。日弁連は、2011（平成23）年8月に、「子どもの司法面接制度の導入を求める意見書」を発表した。

刑事訴訟の中での証拠の取扱いについての検討課題は残っているが、縦割り行政の中で関係機関の連携が必要なので、日弁連が主導権を発揮して、関係機関との協議を進めて制度創設を現実化していく必要がある。

制度化には各種法律の改正というハードルがあるが、近時、現場では少しずつ司法面接制度の意義が認識され、試行的な取組みもされるようになってきているので、日弁連としての積極的な取組みが期待される。

5 児童福祉施設内の子どもの人権

(1) 施設内虐待と子どもの権利擁護

児童擁護施設等児童福祉施設内での職員による体罰や虐待が少なくなかった時代からすると、職員の人権意識は高まってきたと言えるだろう。それでも、施設内虐待が起きないわけではないので、施設内の子どもが自らの権利救済を求めることができる仕組みの確立が必要である。

東京都では、社会福祉事業団が運営する旧都立の児童養護施設において、2000（平成12）年10月から半年の試行期間を経て、2001（平成13）年4月からオンブズパーソン（正式名称は「サービス点検調整委員」）制度が導入されたものの、東京都の児童福祉行政の方針により、2002年（平成14）年度をもって終了してしまった。

弁護士が社会の隅々にまで入っていくべきという司法制度改革の流れからしても、児童福祉施設のオンブズパーソンを弁護士が担うことが必要になってくるというべきであり、弁護士・弁護士会としては、オンブズパーソン制度の必要性を説いて制度の創設を行政に働き掛けるとともに、適切な人材を、責任を持って送り込んで行くべく、人材の養成が望まれる。

(2) 児童相談所の一時保護所の処遇改善

子どもを保護する入口である児童相談所の一時保護所は、定員を超える子どもを収容しているために、手厚い処遇ができないばかりか、子どもに過度な規制をすることで秩序を保とうと監視と懲罰による処遇をしたり、通学ができなかったり、外部交通が保障されていなかったりして、子どもの人権侵害的な処遇がなされているという実情がある。虐待で傷ついた子どもたちの成長発達権保障に悖る施設になってしまっていることは由々しき事態である。

この点、東京都の一時保護所は、全国的にみても問題が大きいと折に触れて指摘されていたところではあるが、東京都は改善の姿勢を見せていなかった。また、東京都児童相談所の非常勤弁護士は、一時保護所の人権侵害状況について、意見を言わなかった。

しかし、都議会で一時保護所の問題を取り上げる議員が現れたことにより、2018（平成30）年度から、弁護士から構成される第三者委員の制度が導入された。そして、2019（令和元）年3月に、第三者委員連名による報告書が東京都に提出されたところ、情報公開請求をしてこれを入手した朝日新聞のスクープ記事をきっかけとして、少しずつ改善の動きが見られてきた。また、新しく開設した区児相では、都児相の一時保護所を反面教師として新しい時代に合った一時保護所の運営をしようという意欲が見られるので、子どもの人権保障が向上することが期待される。

6　子どもの権利条約

1994（平成6）年、日本は子どもの権利条約を批准し、2014（平成26）年には、批准後満20周年を迎えた。そこで、東弁では、2014年（平成26）年12月13日に、子どもの権利条約批准20周年記念シンポジウム「決めないで。私の幸せ、わたし抜きでは。～子どもの権利条約が求めるもの～」を開催し、子どもを人権・権利の主体として見ることの意味と子どもの権利を実現するために弁護士による法的支援が重要であることを訴えた。

この20年間の中で、我が国における子どもの権利保障は、前進した点もあるが、まだ子どもの権利条約に則った法律の制定や行政の運用がされているとは言い難い。子どもの権利条約44条1項に基づき、各国政府は、国連子どもの権利委員会に対して、同条約の実施状況を定期的に報告すべき義務を負っている。政府の報告書提出とそれに対する日弁連のカウンターレポートの提出、それらを踏まえた国連子どもの権利委員会の審査の経過については、2011年（平成23）年度版『政策要綱』204頁に詳しく述べたとおりである。

日本政府は、これまで第1回ないし第3回国連子どもの権利委員会の審査において、我が国の条約実施状況が不十分であることを指摘されても、それを無視し続けている。2016（平成28）年に第4回目の政府報告書が提出される予定になっていたところ、予定が遅れて2017（平成29）年6月にようやく第4回・第5回政府報告書が提出された。政府報告書は、過去に国連子どもの権利委員会から指摘された問題を直視せず、我が国にも現にある子どもの人権侵害状況を覆い隠す内容になっているので、日弁連は、2017（平成29）年11月1日に「子どもの権利条約に基づく第4回・第5回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」を公表し、これを国連子どもの権利委員会に提出した。

弁護士・弁護士会としては、国連子どもの権利委員会の指摘を踏まえて、子どもの権利条約を社会の隅々にまで浸透させるための地道な活動を今後も行なっていかなければならない。とくに、司法手続の中で子どもの権利条約が生かされることがほとんどないのは問題であり、司法関係者の意識改革が必要であり、そのためには弁護士の代理人・付添人活動の中での実践の積み重ねという地道な努力が不可欠であろう。

7　子どもの問題専門の法律相談窓口

(1) 東京弁護士会「子どもの人権110番」

東京弁護士会では、1986（昭和61）年より、子どもの人権救済センターを設置し、子どもの問題専門の法律相談窓口として、電話相談と面接相談をいずれも無料で実施してきた。

ここ数年は、年間700～800件前後の相談がある。必ずしも一般に（とくに子どもたちに）、その存在が周知されていないので、広報のあり方に課題が残るものの、着実な実績を残している。

以前は、平日の午後1時30分から4時30分までしか相談業務を実施していなかったため、日中、学校に行っている子ども本人からはアクセスしにくいのではないかとか、仕事をしている大人からの相談も難しいのではないかという問題点が指摘されていた。

(2) 子どもの人権110番の拡張

2004（平成16）年6月から、都市型公設事務所である東京パブリック法律事務所の全面的な協力を得て、同事務所内で、平日の午後5時から8時までの夜間相談（電話・面接とも）と土曜日相談（午後1時から4時）を実施することになった。

相談件数は倍増の勢いであり、夜間・休日の法律相談業務を実施することの重要性が明らかとなった。

社会の中の「弱者」の中でも一番の弱者である子どもがアクセスしやすい法律相談窓口を設置・拡充することは、全国の弁護士会で取り組むべき大きな課題であろう。

なお、2020（令和2）年4月7日の緊急事態宣言を受けて、東弁は子どもの人権110番も休止したが、社会の混乱時に、最も弱い子どもにひずみがいくのは常であるところ、児童虐待の増加も懸念されたことから、4月13日から子どもの人権110番が再会されたことは東弁の姿勢として誇れることであった。

(3) 総合法律支援法の改正と児童虐待相談

総合法律支援法の改正により、2018（平成30）年1月から、法テラスで、児童虐待を受けている子どもを対象とする法律相談援助制度が始まった。

しかし、法テラスから費用が出るのは、あくまで法律相談料だけであるところ、虐待を受けている子どもに対して、弁護士が法的助言をするだけで問題が解決する例はほとんどなく、多くの事案では、児童相談所への同行支援やその後の関係機関との交渉等、子ども

の代理人としての活動が必要となる。

しかし、現行総合法律支援法上は、行為能力の問題から、未成年者が代理援助制度を使うことができない。そのため、子どもの代理人としての活動の報酬は、日弁連の法テラス委託援助制度に頼らざるをえないのが実情であり、今般の総合法律支援法の改正は、国の制度としては中途半端で無責任なものとなっている。

日弁連・弁護士会としては、児童虐待を受けている未成年者が代理援助制度を使えるよう、さらなる総合法律支援法の改正を求める活動をする必要がある。

8　子どもの代理人制度

(1) 自主的な取組みとしての子どもの代理人活動

我が国では、行為能力の制限ある子どもに親権者から独立した代理人選任権があるとは考えられていなかったし、ましてや国費で子どもに代理人が選任されるという制度は存在しない。しかし、日弁連の法テラス委託援助事業である「子どもに対する法律援助事業」を利用して、弁護士が子どもの代理人として活動する事例は増えており、国費による子どもの代理人制度創設の必要性は高い。

そこで、以下のような制度の実現を目指して、立法提言、社会運動等の政治的取り組みを進めるべきである。

①　児童福祉法等の改正により、虐待を受けた子どもが行政手続によって親子分離された際、子どもに国選代理人が選任されるような制度の創設。

この方式をとり、国選弁護人や少年保護事件の国選付添人のように、国選代理人の指名通知等の業務を法テラスの本来事業とすることにより、法テラス予算（国費）の中で賄うことになる。

②　児童相談所が関与しないが親子関係に問題がある事案において、子どもに弁護士による法的援助が必要な場合に、子どもが民事法律扶助制度を使えるような制度改正。

民法、家事審判法、総合法律支援法等の改正が必要となる。

これは、選任権者は子ども本人であるが、弁護士費用を法テラス予算（国費）の中で賄うというというものである。

(2) 家事事件手続法の子の手続代理人

2011（平成23）年5月、家事審判法が全面的に改正されて家事事件手続法が成立し、2012（平成24）年1月に施行された。その中で、子が家事事件手続に参加する制度ができ、参加の際に弁護士を代理人として選任できるという制度が作られた。法文上は「手続代理人」であるが、これは子の代理人制度の一類型であると言え、子の代理人の選任が法律上の根拠を持ったという点では、日弁連の意見を反映させた画期的なものだと言える。

ただし、その費用の手当ができておらず、子による代理人選任権が画餅と化しかねないという問題がある。すなわち、家事事件手続法の規定では、裁判所が手続代理人を選任する場合（国選代理人）に、その費用は子どもが負担することが原則とされており、極めて不合理な制度である。また、子ども自身が弁護士を選任する場合（私選代理人）に、行為能力の制限がある子どもは、償還義務の負担のある民事法律扶助利用契約を単独で締結することができない。そこで、日弁連は、2012（平成24）年9月、「子どもの手続代理人の報酬の公費負担を求める意見書」を発表して、法務省との協議を行ったが、公費化の目処が立たないままに制度が始まり、子どもの代理人選任件数は極めて少ない状態で推移している。

子の手続代理人の報酬の国費化へ向けて、日弁連・弁護士会は運動を強めていかなければならない。これまで、子の手続代理人の活動は、原則として、日弁連の法テラス委託援助事業である子に対する法律援助制度の対象になっていなかった。子どもの手続代理人制度導入時から、援助制度の対象とすべきとの意見もあったものの、いったん援助制度の対象にしてしまうと、法務省も最高裁も日弁連に頼ってしまい、国費化の道が遠のく懸念があったため、安易に援助制度の対象とすることはせず、最高裁・法務省との間で、国費化へ向けたコンセンサスをとることを目指した。しかし、最高裁は、一時期は国費化へ向けて日弁連との間で協議を進めることに前向きであったものの、法務省はその必要性を認めないという対応であり、早期の国費化の目途は立っていない。そのような中で、個々の事件において、裁判所が費用負担の問題を気にして、子の手続代理人の選任を躊躇する例が見られたため、日弁連としても、子の手続代理人の選任実績を増やすためにはやむなしとして、法律援助基金の支出に関する規則を改正し、2017（平成29）年9月1日より、子どもに

対する法律援助制度の対象に、子の手続代理人報酬を含めることにした。

これは、あくまでも、子の手続代理人の報酬は国費で賄われるべきであるという日弁連の主張を実現するための運動の一環であることから、援助制度を利用して子の手続代理人として活動した弁護士に、事例報告などの協力を求めて、子の手続代理人の必要性・有用性を社会にアピールして、最終的には費用の国費化を目指さなければならない。

第2　高齢者の人権

1　基本的視点

(1) 高齢者問題の現状

我が国は、医学の進歩による平均寿命の伸びと少子化により、諸外国に例を見ないほど急激な早さで高齢化社会を迎えている。65歳以上の高齢者の全人口に占める割合は、1970（昭和45）年に7.1％であったが、2020（令和2）年には28.6％となっており（「人口推計」総務省統計局）、さらに2036（平成48）年には、33.3％に達するものと推計されている（国立社会保障・人口問題研究所推計）。また、認知症率、要介護率が急速に増加する75歳以上の後期高齢者の全人口に占める割合も、2019（令和1）年で14.7％に達している（令和2年高齢社会白書）。

高齢者が社会でどのように生活しているかというと、65歳以上の高齢者の子供との同居率は1980（昭和55）年に約70％であった数値が、2018（平成30）年には30.5％になっており、子供との同居の割合が大幅に減少し、高齢者だけで生活している世帯が急増している状況にある。また、65歳以上の高齢者の一人暮らしの割合も2015（平成27）年には男性で13.3％（高齢者人口比）、女性で21.1％（高齢者人口比）と顕著になっており（令和2年高齢社会白書）、独居暮らしをしている高齢者の増加傾向が窺われる。

高齢者だけの世帯の増加や一人暮らし高齢者の割合の増加からもわかるとおり、高齢者だけでの在宅生活が既に限界になっているものの、在宅生活をなかなか諦めきれずに生活をしているといった方々が多くなってきている。そのため、判断能力の低下や孤独を抱えるこのような高齢者を狙った財産侵害や悪徳商法による消費者被害も多発している。

さらに、親族等の支援のもと在宅生活を続けることが出来たとしても、在宅介護に携わる親族等の介護者の負担加重から高齢者に対する虐待等の人権侵害が行われたというような事案が社会問題となっている。

他方、高齢者を受け入れる介護施設においても、プライバシーに対する配慮の欠如や、養介護施設従事者等による虐待件数も少なからず見受けられる。

(2) 高齢者の権利擁護と基本的視点

「高齢者」と言っても一括りにできない多様な人々が含まれる以上、一人ひとりが住み慣れた地域で自分らしく生き生きとした生活を送るために必要とされる支援は異なっている。高齢者の人権と福祉を考えるに当たっては、すべての人が、同じ人間として普通に生活を送る機会を与えられるべきであるというノーマライゼーションの理念を基礎として、高齢者の自己決定権を十分に尊重し、その残された能力を最大限に活用し、住み慣れた地域で生き生きとして生活を送ることができるように支援することが必要である。

なお、2018（平成30）年6月に厚生労働省が「認知証の人の日常生活・社会生活における意思決定支援ガイドライン」を策定しており、本人の意思決定支援の在り方が近時の高齢者問題の大きなトピックになっている。

2　成年後見制度の活用

(1) 成年後見制度の利用促進

2000（平成12）年4月から施行された介護保険制度により、介護サービスの利用は措置制度から契約関係に移行した。これに伴い、認知症等の判断能力の低下・喪失がみられる高齢者が契約上の不利益を被らないように、成年後見制度が導入された。

この間、成年後見制度の利用は飛躍的に進み、後見・保佐・補助の3類型の開始審判申立件数は2000（平成12）年度が8,956件であったところ、2019（令和1）年は35,959件となっており（対前年比約1.6％の減少）、同年12月末時点における成年後見制度（成年後見・保

佐・補助・任意後見）の利用者数は合計で224,442人となっている（最高裁判所事務総局家庭局発表「成年後見関係事件の概況」）。今後、団塊の世代が後期高齢者になるに伴い、さらに成年後見制度の活用が見込まれる。

家庭裁判所も事件数の増加への対応に追われているが、さらに一般市民、障がい者に対してより配慮した利用しやすい制度の構築、家庭裁判所の人的・物的拡充による審理の迅速・適確化が必要である。この点、「成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号）」が2016（平成28）年4月8日に成立した。同法は、2016（平成28）年5月13日から施行され、2016（平成28）年10月13日から「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」が施行されている。今後の成年後見制度の利用にあたっての障壁を取り除く契機となることが期待されるところである。なお、2019年（令和元年）6月7日、成年後見制度を利用した人が法人の役員や資格を失うことを規定した各種の欠格条項を削除する一括法（欠格条項削除法）が成立し、施行日後は面接等で資格保有できるかどうかの個別判断を行うことが予定されている。

(2) 親族後見人等による権利侵害への対策

成年後見制度の普及に伴い、後見人等による財産侵害等の権利侵害といった問題が現実化している。後見人が高齢者らの預貯金を横領する事件が多発したため、最高裁が2010（平成22）年6月以降から開始した調査結果によると、成年後見人全体の不正は、2011（平成23）年には311件（被害総額33億4,000万円）、2012（平成24）年には624件（同48億1,000万円）、2013（平成25）年には662件（同44億9,000万円）、2014（平成26）年には831件（同56億7,000万円）となっている。2015（平成27）年には521件（同29億7,000万円）と若干減少しているものの、成年後見制度自体の根幹を揺るがす非常に憂慮すべき事態にある。

本来、後見人の監督を行う立場にあるのは家庭裁判所であるものの、家庭裁判所自らが後見人の監視といった監督機能を充足することが困難であったことから、東弁は、2013（平成25）年度に、他会に先がけて弁護士会による後見人・後見監督人候補者の推薦方式（団体推薦方式）を強化し、親族後見人の後見監督人を積極的に引き受けて、親族後見人に対する監督機能を果たすべく活動してきた。

また2011（平成23）年に最高裁が親族による横領等の不祥事を防止するための方策として、信託協会の協力を得て「後見制度支援信託」という仕組みを提唱し、その試行的運用を開始した。また、2018（平成30）年6月からは、後見制度支援信託と同様の機能を有する後見制度支援預金の運用が開始されている。なお、2018（平成30）年1月から12月までの間に後見制度支援信託が利用されて信託された信託財産額は、約1059億2700万円にのぼっている（最高裁判所事務総局家庭局発表「後見制度支援信託等の利用状況について」）。しかしながら、成年後見制度が本人の自己決定権の尊重を理念とし、本人のための柔軟な財産管理や身上監護を目指している制度であるのに対し、後見制度支援信託等は運用次第によってはこれに悖るおそれがある。より具体的に述べると、現在運用がなされている後見制度支援信託等は、成年被後見人（本人）の流動資産が500万円以上の場合に信託運用等が検討されることになっており、信託契約の指示書が家庭裁判所から交付されると、仮に本人が特定の預貯金を相続人に相続させる遺言書を作成していたとしても、後見人は当該預金を解約して信託銀行に信託設定しなければならなくなる。東京三弁護士会は、東京家庭裁判所における後見制度支援信託の試行的運用にあたって、その運用が本人のための後見制度の趣旨に悖らないよう、事案の内容に応じて適切な運用がなされるよう協議を尽くしてきた。現状、東京家庭裁判所では、本人の状態に応じて手元金の余裕を認め、さらには本人の財産のうち一部のみを信託に付して最低限の財産を保全したり、後見制度支援信託等の代わりに後見監督制度を用いたりするなど柔軟な運用がなされているが、本人の意思決定をより尊重した運用が強く望まれるところである。

(3) 弁護士後見人等への信頼の確保

親族後見人の不正にも増して憂慮すべき事態は、弁護士や司法書士ら「専門職」後見人の不正行為が少なからず発生している点である。

前記(2)で記載した後見人の不正行為のうち、専門職後見人による不正行為は、2011（平成23）年には6件（被害総額1億3,000万円）、2012（平成24）年には18件（同3億1,000万円）、2013（平成25）年には14件（同9,000万円）、2014（平成26）年には22件（同5億6,000万円）、2015（平成27）年には37件（同1億1,000万円）となっ

ている。残念ながら、弁護士後見人等による不正行為の中には弁護士会の役職を務めた者も複数含まれている。これは、弁護士への信頼を根底から覆す事象であり、不正行為防止のために積極的に有効な対策をとることは喫緊の課題である。

この点、司法権の独立（憲法76条）と、これを支える弁護士の独立性確保を強調する立場から、個々の弁護士が受任する事件に関する弁護士会の指導・監督については、消極的な意見がみられる。しかし、弁護士会が強制加入団体であり、個々の弁護士に対する資格審査、懲戒などの監督が弁護士会にのみ認められている弁護士自治の趣旨に鑑みれば、弁護士による不正行為を防止するために積極的な手立てを講じ、社会的責任を果たすことは、弁護士自治を守り、弁護士の国家権力からの独立性を維持するために避けては通れない課題である。

前述したとおり、後見人等に対する監督は、第一義的には家庭裁判所の役割である。しかしながら、専門職後見人等としての弁護士の職務の適正に関して、弁護士会は独自の立場で、判断能力の低下した被後見人等の権利擁護の観点から、弁護士の職務の適正をチェックし、あるいは、弁護士が不祥事に陥らないよう業務を支援する体制を整備すべきである。

なお、東京家裁の弁護士・弁護士会に対する信頼を回復するため、東弁は、2013（平成25）年度に、他会に先がけて弁護士会による後見人・後見監督人候補者の推薦方式（団体推薦方式）を強化し、研修や事案検討会の充実・強化を図り、報酬の5％を弁護士会に納付させることを通じて業務遂行状況を把握するなど、弁護士会としての管理監督体制を、個々の弁護士の独立に反しない限度で行う体制を作った。

また、2017（平成29）年3月3日の日弁連臨時総会で、弁護士の職務又は業務に伴う業務上横領又はそれに準ずる行為によって損害を被った被害者に対して一定額（被害者1名あたり500万円が上限）を給付する「依頼者見舞金制度」の創設が可決されて2017（平成29）年10月から運用されている。その他、「預り金等の取扱いに関する規程」の一部が改正され、預り金口座であることがわかる文字を使用した預り金口座の届出が義務化されているなど、弁護士に対する信頼の回復と被害者の財産的損害の緩和を目指した取り組みが進められている。

さらに、2020（令和2年）年7月1日から「弁護士成年後見人信用保証制度」が導入され、同年10月1日から当会が東京家庭裁判所に提出する後見人等推薦名簿の推薦要件とされている。上記保証制度は、弁護士が後見人のみならず、保佐人、補助人、後見監督人、保佐監督人、補助監督人等の場合も保証対象とされており、横領等の不祥事があった場合に弁護士後見人等1人あたり3000万円又は5000万円を上限に被害者に支給する制度となっている。上記保証制度は弁護士後見人の信頼回復に資する制度であるといえる。しかしながら、上記保証制度は従業員による横領、任意後見制度等は対象としていない。そのため、弁護士会による管理監督体制を引き続き充実させていく必要がある。

(4) 成年後見制度利用促進法をめぐる問題点

高齢化社会が急速に進展しているにもかかわらず、今なお成年後見制度を利用していない人が多くいることから、成年後見制度の利用をより推進するため、「成年後見制度の利用の促進に関する法律（平成28年法律第29号。以下「成年後見制度利用促進法」という。）が2016（平成28）年4月8日に成立し、2016（平成28）年5月13日から同法が施行された。また、「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」が2016（平成28）年10月13日から施行されている。

成年後見制度利用促進法及び関連法が成年後見制度の実務に直接的に与えた影響としては、成年被後見人に宛てた郵便物等について一定の要件のもとで成年後見人に転送することを認めた点（民法860条の2）、成年後見人が成年被後見人の死亡後も一定の要件のもとで、相続財産に属する特定の財産の保存に必要な行為、相続財産に属する債務（弁済期が到来しているものに限る。）の弁済、その死体の火葬又は埋葬に関する契約の締結その他相続財産の保存に必要な行為を行えることが明記された点にあると言える（民法873条の2）。

しかしながら、従前より問題が指摘されていた成年後見人による医療同意の可否については検討事項とされるにとどまり（成年後見制度利用促進法11条3号）、成年後見人による葬儀の可否についても触れられていない。また、成年後見制度利用促進法で定めた規定自体にも依然として解釈論に依拠している部分が多く見受けられた。

このように今後の検討課題が多く残されていたこと

から、成年後見制度利用促進法では、国に対して成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務を明記し（成年後見制度利用促進法4条）、政府が成年後見制度の利用の促進に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない旨を規定している（成年後見制度利用促進法12条）。

この基本計画の作成にあたっては、日弁連、東京弁護士会、大阪弁護士会ほかがパブリックコメントに対する意見を提出しているところであり、2017（平成29）年3月24日に基本計画が閣議決定されている。

この基本計画は、任意後見制度と法定後見制度のあり方、究極的には、今後の国民の権利擁護を国としてどのように実現していくかの指針であると言える。今後は、特に①後見制度の3類型に該当する場合の法的評価を診断書の精緻化などを通じて明確にすること、②「障害のある人の権利に関する条約」の理念を踏まえた制度設計を検討すること、③成年後見制度に対する社会の信頼を回復できるような不正防止対策などの施策の補充をすること、④成年後見制度が終了した場合の権利と義務の法的構成を明確にすること、⑤成年後見制度推進のための財政支援の基盤を確立することを積極的に推し進めていく必要がある。

この点、2019（平成31）年4月より成年後見申立の際に添付を要する医師の診断書の書式が、医学的判断の結果をより適切に表現できるように改定されている。また、本人の状況をより的確に把握するため、成年後見制度の申し立ての際に、福祉関係者等が本人の生活状況等に関する情報を記載する「本人情報シート」を添付することが必要になった。また、東京家庭裁判所では、2020（令和2年）4月1日から申立書の書式が変更されている。今後も家庭裁判所に対する報告書や申立書の書式の変更・充実が予定されており、本人に対する意思決定支援の要請と本人保護の迅速性の調和の観点から今後の動向を注視していく必要がある。

3　高齢者虐待

近時、高齢者に対する身体的・心理的虐待、介護や世話の放棄・放任等が、家庭や介護施設などで表面化し、社会的な問題となっている。2005（平成17）年6月、介護保険法が改正され、高齢者等に対する虐待の防止及びその早期発見その他権利擁護のため必要な援助等の事業が市町村の必須事業とされるようになった（介護保険法115条の38第1項4号、現115条の45第2項2号）。この事業の内容として、成年後見制度を円滑に利用できるよう制度に関する情報提供を行うことが挙げられており、2006（平成18）年4月から発足した全国の市町村が設置する地域包括支援センターが、この事業を担うこととされている。また、2006（平成18）年4月から「高齢者に対する虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（以下「高齢者虐待防止法」という。）が施行されている。

高齢者虐待防止法は、①身体的虐待、②介護・世話の放棄・放任、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的虐待を「虐待」と定義している。

高齢者虐待案件の特徴としては、被虐待者の76.3％を女性が占めており、80歳から84歳の年齢層での虐待事案が最も多い傾向にある（令和2年高齢社会白書）。また、虐待者は、被虐待者と同居している者が50.9％と多数を占め、虐待の加害者が息子であるケースが全体の39.9％を占めている。

高齢者虐待を覚知した自治体には、家族からの虐待から避難させなければならない場合等において老人福祉法上の措置により施設入所等を行うことや（老人福祉法11条等、高齢者虐待防止法10条）、財産上の不当取引等の被害を防止するため成年後見制度の利用促進のための措置が義務づけられているが（高齢者虐待防止法28条）、法律上の専門的相談まで地域包括支援センターの職員が担当することは現実的でなく、弁護士等法律専門家とのネットワークの構築により、必要に応じて連携・役割分担して被虐待高齢者を救済していくことが求められている。また、高齢者虐待防止法は養護者に対する支援も規定している。自治体の行った措置に対する国家賠償請求訴訟等が提起される昨今の状況に鑑みれば、被虐待者に関する情報が遮断されることになる養護者に対する適切な支援（カウンセリング、助言等）を行うことも非常に重要な課題であるといえる。

このため、弁護士会としては、各自治体及び地域包括支援センター等からの要請に応じて臨機に専門的相談を提供できるネットワーク作りを重要な活動の一つと位置づけなければならない。低所得者への対応など、法テラスとの協力関係をより一層充実させる必要がある。

4　認知症高齢者の医療をめぐる問題点

2006（平成18）年4月、介護報酬・指定基準等の見直しが行われた。その一つとして、指定介護老人福祉施設において、一定の看護・医療体制の確保を条件に、医師が一般に認められている医学的知見に基づき回復の見込みがないと診断した者に対する「看取り介護」への介護報酬加算が創設された。2015（平成27）年度介護報酬改訂においても入所者や家族の意向の尊重と、看取り体制強化に向けた推進施策が示されたところである。

しかしながら、本人の意思確認が困難となる終末期においては、従前の本人の意向と家族の意向とに相克が生じることも予想される。また、そもそも後見人等には医療同意権は付与されていない現状、代諾権者が誰か判然としない状況下で、安易に家族の意向を優先させれば、生命の維持という最も根本的な人権が侵害されかねない。日弁連においても、2011（平成23）年12月15日付「医療同意能力がない者の医療同意代行に関する法律大綱」において、家族による医療同意の代行決定の法的位置づけと成年後見人に医療同意の代行決定権限を与えた場合の位置づけを特別法で整理するように促す提言がされているところである。

「看取り介護」の実施状況を調査するとともに、看取り介護の適正な実施のための本人の意思決定を重視する法体制の整備、医療同意代行権限に関する法整備、「看取り介護」の実施状況の監視が必要である。

5　消費者被害

2019（令和1）年度の65歳以上の高齢者に関する消費生活相談件数は31万件に上っている（令和2年高齢社会白書）。判断能力の低下や孤独感などから、高齢者を狙った財産侵害や悪徳商法による消費者被害が多発している。高齢者の消費者被害の実態としては、以前として、身分詐称の詐欺やインターネット通販による詐欺が多く見受けられる傾向にある。

これらの被害の再発防止は成年後見制度の活用によるとして、被害の回復には弁護士による法的助力が不可欠である。2004（平成16）年6月に公布された総合法律支援法は7条において、「総合法律支援の実施及び体制の整備に当たっては、国、地方公共団体、弁護士会、日弁連及び隣接法律専門職者団体、弁護士、弁護士法人及び隣接法律専門職者、裁判外紛争解決手続を行う者、被害者等の援助を行う団体その他の者並びに高齢者又は障害者の援助を行う団体その他の関係する者の間における連携の確保及び強化が図られなければならない」と規定する。

この趣旨に則って、弁護士会は、高齢者又は障がい者の援助を行う地域包括支援センターや社会福祉協議会、その他援助団体との連携関係を築き、その関係をさらに強化していかなければならない。低所得者への対応など、法テラスとの協力関係もより一層充実させる必要がある。

第3　障がい者の人権

1　基本的視点

世界的には、2006（平成18）年に国連において「障がい者の権利に関する条約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）（以下「権利条約」という）が採択され、2008（平成20）年5月に発効した。同条約の基本理念として、障がい者は、社会の一員としてすべての基本的人権を完全かつ平等に享有し、固有の尊厳を有する権利の主体であることを表明した。そして、「障がい観」をそれまでの医学モデルから社会モデルへと大きく転換させ、「障がい者が個々に必要な支援を得て社会の対等の一員として位置づけられること（インクルージョン）」という理念に基づき、障がい者が地域で暮らす権利を保障した。さらに、「差別」には直接差別・間接差別のみならず、合理的配慮を行わないことも含まれることを明確にした。

ところが、我が国においては、長らく障がい者は、「権利の主体」ではなく「保護の客体」として従属的地位に置かれてきた。また、地域における受入れ環境が整わないために退院することができずに、人生の大半を病院で送る「社会的入院」状態の障がい者が何十万人といる現状がある。その背景には、国連加盟各国のGDP（国内総生産）に対する障がい者関係支出額の比率を対比すると、我が国の障がい政策公的支出費用比率は低い水準に置かれているといえる。

日本政府は、2007（平成19）年9月に権利条約に署名した上で、2009（平成21）年12月に障害者制度改革推進本部を設置し、権利条約の批准に向けて国内法の整備を行ってきたが、遅々として国内法整備が進まない状況があった。ようやく、2014（平成26）年1月20日に遂に日本政府も権利条約を批准したが、我が国の法の充実・整備は今なお不十分であり、障がい者は「あらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有」には程遠い状況に置かれている。

2　障害者自立支援法から障害者総合支援法へ

障害者自立支援法違憲訴訟において、国（厚生労働省）（以下「国」という）と障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団とが2010（平成22）年1月7日、基本合意文書を調印し、自立支援法の2013（平成25）年8月までの廃止を確約した。

そして、政府では、2009（平成21）年12月から権利条約批准の実現を目的として、障がい者制度の集中的な改革を行う「障がい者制度改革推進本部」、障がい者を半数以上の構成員とする「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」という）を設置し、また、当事者の意見を踏まえずに拙速に施行して障がい者の尊厳を傷つけた障害者自立支援法の轍を踏まないように、55人からなる「総合福祉部会」を設置した。同部会では、障害者自立支援法廃止後の新たな総合的な法制について精力的な議論が行われ、新しい法律の骨格の提言を行っている。これを踏まえ、障害者自立支援法（自立支援法）を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」に変更する旨の法律が2012（平成24）年6月20日に参議院で可決成立、同年6月27日に公布された。同法は2013（平成25年）4月1日に施行されている。

2006（平成18）年に施行された障害者自立支援法は、障がい者に対する福祉サービスを行政の「措置」から「契約」に転換し、福祉サービスの利用量に応じた自己負担を伴う応益負担を制度の骨格とするものであり、障がいゆえに生じる「必要な支援」を「利益」とみなし、本人の責任に帰する仕組みであった。これに対して、障害者総合支援法では、基本理念として、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重される」こと（1条の2）、「障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的と」（1条）し、「全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられ」ないこと、「全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより社会参加の機会が確保されること」、「どこでだれと生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと」、「障害者及び障害児にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものの除去に資すること」を基本理念として支援がなされなければならないとされた（1条の2）。

障害者総合支援法では、従前の身体障害・知的障害・精神障害という障害類型から外れる難病等の障がい者にも必要な支援を谷間なく提供できるよう、「障害者」の範囲に難病等が付け加えられている（4条1項）。また、同法では、「障害の程度（重さ）」ではなく、支援の必要性を基準とする「障害支援区分」が新たに創設され、障害支援区分の認定が知的障がい者・精神障がい者の特性に応じて行われるように、区分の制定に当っては適切な配慮等を行うものとされている（4条4項）。さらに、同法では、障がい者が地域の中で生活が送れるように社会基盤の整備、地域移行支援事業の整備が行われる（5条18項）。

なお、2017（平成30）年4月1日から障害者総合支援法の改正法が施行された。この改正により、障がい者の地域生活を支援する自立生活援助の創設、就労定着に向けた支援をする就労定着支援の創設などがされている。

今後は、障がい者の地域移行支援を促進するために日弁連が日本司法支援センターへの委託事業として任意に行っている障がい者に対する法的支援（「精神障害者・心身喪失者等医療観察法法律援助」）を、国の法定事業として明確化する必要がある。

弁護士会としても、障がい者の地域移行支援を促進

するため、日弁連から日本司法支援センターへ委託している「精神障害者・心身喪失者等医療観察法法律援助」の重要性を社会に啓発するとともに、制度の積極的な活用を行うべきである。

3　障害者差別解消法の成立・施行

前述のとおり、2006（平成18）年に権利条約が採択された後、我が国もその批准に必要な国内法の整備を進めてきたが、遅々として進まなかった。

国際的には、1990（平成2）年に「障がいのあるアメリカ人のための法律」が包括的に差別を禁止し、その後、1992（平成4）年にオーストラリアで、1993（平成5）年にニュージーランドで、1995（平成7）年にイギリスで障害者差別禁止法が制定され、さらに2000（平成12）年にはEUで「雇用・就労と職業における均等待遇のための一般的枠組み設定に関する指令」が採択され、EUにおいて障がい分野の差別を禁止する立法を有しない加盟国は無い状況となっている。アジアにおいても、2010（平成22）年に韓国で「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」が制定された。

このように先進国と言われる国において、障がい分野の差別を実効的に禁止する法制度をもたない国は、わが国だけという状況になっていたが、ようやく2013（平成25）年6月19日、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「障害者差別解消法」という）が制定された。この障害者差別解消法は、2016（平成28）年4月1日から施行されている。しかし、この法律の内容は、差別的取扱いを禁止し、国や地方公共団体には障がい者差別を解消するための合理的配慮を行うことが義務とされているものの、民間事業者には努力義務とされているに過ぎない点など、権利条約及び日弁連が従前から求めてきた内容と比べると不十分な点があるので、日弁連は、2013（平成25）年6月19日、以下の問題点を指摘する会長声明を発している。

①　差別の一類型である合理的配慮義務違反につき、行政機関等は法的義務となっているのに対し、民間事業者は努力義務にとどまっていること。

②　権利侵害の救済機関として新たな組織を設けず、既存の機関を活用していくことが想定されているが、実効性ある権利救済のためには、第三者性のある救済機関が必要であること。

③　本法律は、差別的取扱いや合理的配慮の具体的内容など、重要事項の定めをガイドラインに委ねているが、このガイドラインは、障害者権利条約の各則の趣旨に適合する内容となるよう具体化するとともに、障害のある人の実状にあった内容となるよう、国会の関与などの制度的担保が必要であること。

本法律は、2016（平成28）年4月の施行から3年経過時に、所要の見直しを行うこととされているが（障害者差別解消法の附則7条）、すべての人が個人として尊厳を重んじられる社会を実現するためにも、施行後3年を待たず、可及的速やかに本法律を見直すべきであり、日弁連・弁護士会としてもさらなる運動が必要である。日弁連では、2014（平成26）年10月の第57回人権擁護大会において、シンポジウムを開催するとともに、「障害者権利条約の完全実施を求める宣言」を発表したが、引き続き、社会の意識を変えるための取組みが必要である。

なお、東京都では、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて、2018年に「東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」を制定し、2018（平成30）年10月1日から施行されている。同条例では、都内の民間事業者にも合理的配慮の提供を義務化しており（7条2項）、障がいを理由とする差別のさらなる解消をし、共生社会の実現が期待されるところである。

4　障害者虐待防止法の実効性確保

(1) 障害者虐待防止法の概要

2011（平成23）年6月17日、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「障害者虐待防止法」という）が成立し、2012（平成24）年10月1日に施行された。

同法の立法趣旨は、障がい者に対する虐待が障がい者の尊厳を害するものであり、障がい者の自立及び社会参加にとって障がい者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等に鑑み、障がい者に対する虐待の禁止、国等の責務、虐待を受けた障がい者に対する保護及び自立の支援のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定めることにより、障がい者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって障がい者の権利利益の擁護に資することにある。

同法においては、障がい者に対する虐待を、行為類

型別に①身体的虐待、②ネグレクト、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的虐待、主体別に①養護者による虐待、②障害者福祉施設従事者による虐待、③使用者による虐待と定義し、虐待の禁止、虐待の早期発見、虐待に対する措置を定めた。市町村・都道府県に「障害者虐待防止センター」、「障害者権利擁護センター」が設置された。法律の施行後3年を目途に再検討が予定されている（障害者虐待防止法の附則2条）。

(2) 養護者による虐待に関する弁護士の役割

養護者による虐待の背景には、障がい者及びその養護者の孤立があることが指摘されている。障がい者及び養護者が家庭内で孤立することのないよう社会的に支援していくことが必要である。養護者への支援・見守りでは障害者への虐待を防げない場合には、障がい者を養護者から分離し、成年後見制度の活用などにより障がい者の権利を守り、障がい者が社会の中で生活できるよう支援する必要がある。

弁護士は、①虐待された障がい者の権利を守る立場での関与、②虐待をしたとされる養護者からの依頼をいずれも受ける立場にあるが、いずれの場合であっても、障がい者本人の権利擁護を中心に据えて、利害調整に当たらなければならない。

(3) 施設従事者による虐待に関する弁護士の役割

施設内における虐待は、障がい者自身が被害を訴えることが困難であったり、家族が「面倒をみてもらっている」意識から声を上げにくかったりすることから、発覚しにくい側面があった。障害者虐待防止法の施行、公益通報者保護法により、施設従事者による虐待が顕在化し、虐待防止が促進されることが期待される。

弁護士は、障がい者及びその家族、公益通報者、施設設置者、都道府県等からの依頼を受ける立場にある。障害者虐待防止法の趣旨を踏まえ、虐待の事実の確認、虐待を受けた障がい者の保護、公益通報者の保護、再発防止策の策定などに遺漏なきよう助言しなければならない。

(4) 使用者による虐待に関する弁護士の役割

使用者による虐待は、使用者による直接的な虐待のみならず、従業員間の虐待を放置することも使用者による虐待に当たる（ネグレクト・安全配慮義務違反）。

弁護士は、障がい者及びその家族、公益通報者、使用者、都道府県等からの依頼を受ける立場にある。障害者虐待防止法の趣旨を踏まえ、虐待の事実の確認、虐待を受けた障がい者の保護、公益通報者の保護、再発防止策の策定などに遺漏なきよう助言しなければならない。特に、労働局による使用者への指導監督等は体制の整備が遅れている。適切な権限行使に向けて、弁護士が果たす役割は大きい。

(5) 障がい者に対する虐待の防止等の在り方の見直し

現行の障害者虐待防止法においては、学校、保育所等、病院における虐待は、通報義務や行政による措置など法による権限行使の対象から外された（29条、30条、31条）。しかし、現実には、学校においては、障がいのある児童に対する教員による虐待や生徒によるいじめが生じている。これに対して、学校現場が有効な対策を取れているとは言い難い。また、精神病院等に社会的入院で長期入院を強いられている障がい者に対する虐待も後を絶たない。学校及び病院における虐待も障害者虐待防止法で定める通報義務の対象とするよう、働きかけていくべきである。

なお、2020（令和2）年4月23日、日弁連は精神科病棟における患者に対する虐待事件を受けて、「精神科病院における虐待に障害者虐待防止法の通報義務と必要な措置等を適用することを求める会長声明」が出している。

5 罪を犯した知的・精神障がい者に対する支援

刑務所等の矯正施設入所者の中には知的障がいや精神障がいにより生活上のさまざまな困難を抱えながら、従来、福祉的な支援を受けられずに罪を犯してしまった障がい者が含まれている。新規受刑者の1.5％に知的障がいがあるとの指摘もある。

(1) 刑事手続の中での支援

社会の中での生活よりも刑務所等での生活の期間が長くなっている中・軽度の知的障がい者や精神障がい者は、既に社会における自分の居場所を喪失してしまっているケースが多いと言える。また、障がいのわかりにくさゆえに社会の中で孤立し、排除されて、結果的に罪を犯してしまうことが少なくない。そして、刑事手続の中でも、障がいの特性に気づかれることなく、「反省の色がない」などとして十分な弁解もできず刑務所等に収用されてしまっている。

弁護人として関わる弁護士には、

① 被疑者・被告人の障がいに気づき、取調べや刑事

裁判の中において知的・精神障がい者の防御権を十分に行使できるよう援助する。

② 福祉的支援を受けていなかった被疑者に福祉機関を関与させ、起訴猶予・身柄拘束からの解放を実現する。

③ 社会内処遇に向けて福祉機関等の社会資源を活用したサポート体制をコーディネートし、執行猶予判決を得る。

などの活動が求められる。

近時、裁判段階でのいわゆる「入口支援」に向けた取り組みが積極的に行われるようになってきている。弁護士会でも2014（平成26）年3月には「障害者刑事弁護マニュアル」が作成され、同年4月から障がい者等対応の当番弁護士名簿の運用が開始されている。

(2) 刑務所等を出るときの支援

刑務所等の矯正施設等からの出所時の対応は「出口支援」と呼ばれ、2011（平成23）年度までに都道府県に設置された「地域生活定着支援センター」を中心に、「地域生活定着促進事業」が展開されている。また、東京地方検察庁でも2013（平成25）年4月1日から社会復帰支援室を発足させて、被疑者・被告人の釈放後に福祉事務所等まで同行する等の支援を行っているとのことである。

罪を犯した障がい者等とより身近に接する弁護士としては、障がい者等の意思を尊重しながら、市区町村の福祉事務所、社会福祉協議会、病院、福祉作業所、グループホームなどの関係機関と連携し、障がい者が社会的に排除されて刑務所等に戻ることがなくてすむよう支援していくべきである。

弁護士会は、これらの罪を犯した障がい者等に対する支援に関する基本的知識を、全ての刑事弁護に関わる弁護士に周知すべきである。

第4　両性の平等と女性の権利

1　基本的視点

憲法14条1項で、性別に基づく差別が禁止され、第24条で、家族生活における個人の尊厳と両性の平等を定めている。にもかかわらず、いまだにあらゆる場面で男女間格差や差別は存在し、実質的平等は実現されていない。女性の社会進出が謳われつつも、厳然として存在する性別を理由とする差別につき、法改正を軸として、全ての人間の実質的平等を実現していかねばならない。

2　婚姻制度等の改正

法制審議会は、1996（平成8）年2月、①「選択的夫婦別姓」の導入、②婚姻適齢を男女とも18歳に統一すること、③女性の再婚禁止期間を100日に短縮すること、④婚外子の法定相続分を婚内子と同等とすること、⑤「5年以上の別居」を離婚原因とすること、等を内容とする「民法の一部を改正する法律案要綱」を答申した。さらに、2010（平成22）年にも国会への提出を目指して上記要綱と同旨の法律案が政府により準備されたが、保守派を中心とする反対にあい、国会提出には至らなかった。なお、2013（平成25）年9月14日最高裁大法廷で、婚外子の相続分差別規定（民法900条4号但書前段）につき違憲決定が出され、同年12月5日に民法改正案が可決した。

日弁連及び東弁は、これまで何度も民法の差別的規定の改正を求めてきたが、直近では、日弁連は、2016（平成28）年6月1日に「再婚禁止期間を短縮する民法の一部を改正する法律の成立に対する会長声明」、2018（平成30）年6月13日に「再婚禁止期間の廃止及び選択的夫婦別氏制度の導入を求める会長声明」を出し、東弁では2015（平成27）年12月17日に「夫婦同氏強制及び再婚禁止期間等に関し、最高裁判決を受けて民法の差別的規定の早期改正を求める会長声明」を出している。

ただし、婚姻適齢の平等化については、成人年齢を20歳から18歳に引き下げる内容の民法改正（2022年4月1日施行）により、男女とも18歳から婚姻できることになり、この問題は解消された。

(1) 選択的夫婦別姓

氏名は個人の人格権の一内容を構成する（最判昭和63年2月16日）。しかし、現行民法750条の夫婦同姓の規定は、婚姻に際して姓を変更したくない者に対しても姓の変更を強いることになるので、人格権を侵害するものであるという強い意見もある。もし、婚姻をし

ても姓を変えたくないのであれば、事実婚という方法を選択せざるを得ない。ところが、いまだ事実婚は法律婚と完全に同等の法的保護がなされているとは言い難いため、事実婚を選択することによって不利益を被っている者も存在する。さらには、法律上の婚姻の条件として姓の変更が挙げられていることとなり、憲法24条1項の「婚姻は、両性の合意のみに基づいて成立する」旨の規定にも違反するという主張もされているところである。

たしかに、現行民法750条において、女性が姓を変更することは条文上強制されていないが、我が国においては現行民法の下で妻の姓を選択した夫が10％を超えたことはなく、2014（平成26）年に婚姻した女性の98.1％が夫の姓に改姓しており、実質的平等が実現されているとは言い難い。そこで近年は、女性の社会進出に伴って、旧姓を通称名とし、その通称名を使用できる範囲を拡大して仕事上の不利益を解消しようという動きがあり、弁護士や検察官、裁判官といった法曹三者については、通称名の使用が広く認められるようになった。しかし、それでも戸籍名と通称名が違うことを理由に、銀行の送金等の場面で、弁護士としての業務に支障をきたしたという声は途絶えていないのが現実である。また、通称名を使用したところで、戸籍上は改姓していることに変わりがないので、女性にとっては氏名すなわち自分のアイデンティティを喪失したという感覚は拭えないという強い反対意見が存在する。一方で、夫婦同姓を望む意見も存在するので、同姓か別姓かを押し付けるのではなく、同姓・別姓の選択を認める、選択的夫婦別姓の導入が重要である。

この点、女子差別撤廃条約2条は、女性に対する差別法規の改廃義務を定め、同条約16条（b）は、「自由に配偶者を選択し及び自由かつ完全な合意のみにより婚姻をする同一の権利」を定め、同条（g）は、「夫及び妻の同一の個人的権利（姓及び職業を選択する権利を含む）」を定めており、国連女性差別撤廃委員会も、夫婦別姓を実現するよう、日本政府に対し、繰り返し改善勧告を行っており、2016（平成28）年3月7日公表した対日審査会合に関する「最終見解」では、夫婦別姓や再婚禁止期間などの民法規定について、日本政府に速やかな改正を勧告した。

もともと、日本においても夫婦同姓が採用されたのは1898（明治31）年である。それまでは女性は結婚後も実家の姓を名乗っていたものであり、「家制度」が導入された旧民法から夫婦同姓が始まったものである。そのため、夫婦同姓が我が国固有の歴史ある制度とはいえず、すでに廃止された「家制度」の名残であるので、「家制度」が存在しない以上、夫婦同姓を維持する意義は乏しい。「家族の一体感が損なわれる」「子供と親が姓を別にすると子供への悪影響が懸念される」旨の反対意見も存在するが、家族の情愛や子供の成育が姓で左右されるということは何ら実証されていないばかりか、広く通称名の使用を認めた結果、事実上は家族の呼称される姓が統一されていない実情と整合しない意見である。このような状況の下では、戸籍上だけ夫婦同姓を維持することの意味は乏しい。そこで、もはや「家制度」の負の遺産である夫婦同姓強制制度を撤廃して、個人の尊厳を実現する時期にきていると思われる。

そして、2015（平成27）年12月16日、民法750条の夫婦同姓制度につき最高裁は合憲との判断を行ってはいるが、上記国連女子差別撤廃委員会は、同判決に対しては「最終見解」にて「実際には夫の姓を使うよう強制している」と批判している。

現時点では、もはや夫婦同姓の原則を採っている国は少数となっており、個人の尊厳と両性の実質的平等を実現すべく、夫婦同姓制度の改正を積極的に提言していくべきである。

（2）婚外子差別の撤廃

2013（平成25）年9月4日、最高裁大法廷は、子が数人あるときに婚外子の相続分を婚内子の2分の1とする規定（民法900条4号但書前段）につき、憲法14条1項に違反すると判示する決定を行った。これを受けて、2013（平成25）年12月5日、民法900条4号但書前段を削除する民法改正案が可決成立し、相続面における婚外子差別がようやく解消された。

しかしながら、「嫡出」とは「正統である」という意味があり、「嫡出子」「非嫡出子」という用語自体が差別的であるので、その用語も改めるべきである。さらには、出生届に婚外子か婚内子かの区別をいまだに記載しなければならないとされる戸籍法も改正されるべきである。これについては、同年9月26日には、最高裁は出生届に嫡出子又は非嫡出子の別を記載すべきものとする規定（戸籍法49条2項1号）を合憲と判断し、同じ最高裁でも民法の相続規定と戸籍法の規定につい

ての非嫡出子の扱いに対する判断が分かれた。そこで、2013（平成25）年の臨時国会において、参議院では、民法改正と戸籍法改正にも踏み込む改正案が野党議員から提案されたが、わずか1票差で否決された。

このような現状に鑑み、日弁連としては粘り強い取り組みを行って、「嫡出子」用語の撤廃及び戸籍法の改正の実現、相続法の適切な改正を図るべきである。

(3) 再婚禁止期間と無戸籍の子

民法733条1項で、かつては女性のみ6か月間の再婚禁止期間が設けられ、民法772条2項で離婚後300日以内に生まれた子は、遺伝子上の父ではなく、前夫が子の父親と推定されるために、子の出生届を出さない母親がおり、無戸籍の子が多数存在するに至っている。この場合、医師の証明や裁判上の手続で対応をせざるを得ず、手続きが煩雑であった。「父性の推定の重複を避け、法律関係を早期に安定させて子の福祉を図る」という立法理由は、立法当時は合理性があったものの、DNA鑑定の技術が進んで、現在は遺伝子上の父親が科学的に立証できるまでに至っている。また、無戸籍の子が生じるのは、DV夫から身を守るために逃げた妻が、話し合いに応じない夫と離婚が成立しないうちに新しいパートナーとの間で子が誕生するということが少なくないためである。すなわち、女性に対する暴力という問題に密接に関連しており、無戸籍の子が生じるのは母親である女性に責任があるとして批判するのは見当違いである。

そこで、再婚禁止期間について、2015（平成27）年12月16日に最高裁は100日を超える部分については違憲という判断を行った。これを受けて、女性の再婚禁止期間を離婚後6か月から100日に短縮し、離婚時に妊娠していなかった場合又は離婚後に出産していた場合は100日以内でも再婚可能にする民法の改正が2016（平成28）年6月になされた。

しかし、女子差別撤廃委員会は、再婚禁止期間が女性のみに課せられていることを問題とし、女性の婚姻の自由を侵害するものとして、再婚禁止期間の短縮ではなく、撤廃を勧告している。

民法の改正により再婚禁止期間が短縮されたことは評価できるが、より一層の平等を実現するためには、再婚禁止期間の「撤廃」を行うべきである。また、同時に民法772条の嫡出推定の期間についても見直しを行い、実情に整合した制度にすべきである。

(4) 養育費の回収

離婚後、子の養育費については、主に女性から男性に請求することが多い。これは、女性が親権を得ることが多いというだけではなく、自力で十分な収入を確保できない女性が多いという「男女間格差」にも起因する。

2019（令和元）年5月に民事執行法が改正され、財産開示手続の申立ができる者が拡大され、さらに、確定判決などに基づいて地方裁判所に申し立てれば、相手の預貯金の口座情報や勤務先の情報を、対象の金融機関や、住民税の徴収などを基に職場を把握している市町村などから取得できるようになると定められた。これにより、回収が以前より容易になり、養育費の支払率が上がることが期待される。

しかし、近年は養育費保証をうたう業者が現れてきたが、これは養育費の支払いを業者が権利者に対し保証し、同保証に基づき業者から権利者に支払いがなされた場合に、義務者に対してこれを請求することを基本的スキームとし、業者が手数料や保証料の名目で金員を取得するものである。これについては、日弁連が弁護士法72条（法律事務の有償周旋（非弁提携））や弁護士法73条（譲り受けた権利の実行を業とすることの禁止）、弁護士職務基本規程11条（非弁護士との提携）に該当する恐れがあるとして2020（令和2）年7月17日付けで会員向けに注意喚起している。そのため、悪質な業者により母子家庭が食い物にされないよう、弁護士が適正な価格で養育費の回収を積極的に行うべきである。この点、法務省の養育費不払い解消に向けた検討会議では、養育費回収の実効性確保のため、公的機関による強制徴収・代替取立て制度の導入、支払義務者の給与債権からの天引き支払（雇用主から権利者への直接支給）等を可能とする支払確保制度の導入も検討されており、実現が待たれる。

また、2018（平成30）年6月の民法改正（2022〔令和4〕年4月1日施行）により、成人年齢が18歳に引き下げられ、これによって養育費の支払の終期が早まることが懸念されるが、法務省も「養育費は、子が未成熟であって経済的に自立することを期待することができない場合に支払われるものなので、子が成年に達したとしても、経済的に未成熟である場合には、養育費を支払う義務を負うことになります。このため、成年年齢が引き下げられたからといって、養育費の支払期

間が当然に「18歳に達するまで」ということになるわけではありません。」という見解をホームページで発表している。

そもそも、養育費の支払は子の成長や学業のために必要である。支払われる養育費が不十分であれば、子どもの教育の機会が失われ、貧困が連鎖するという事態を招く。そのため、養育費の算定を見直し、かつ、それが確実に履行され、その終期も大学卒業までと取り決める等して、成人年齢引き下げに影響されないようにしなければ、子の福祉は実現しない。したがって、子どもの権利保障という観点から、養育費の算定をより妥当なものに変え、さらにその確実な回収ができるよう、早急な法改正と実務の積み重ねが求められる。

(5) ドメスティック・バイオレンス、ストーカー、リベンジポルノ

夫や恋人など、親しい関係の男性から女性に対する暴力（ドメスティック・バイオレンス、略して「DV」）について、国連は、DVが女性に対する人権侵害ないし性差別であり、かつ、全世界に共通する看過し得ない問題であるとの認識から、1993（平成5）年12月に「女性に対する暴力撤廃宣言」を採択し、1995（平成7）年の北京宣言では、「女性及び少女に対するあらゆる形態の暴力を阻止し、撤廃する」と表明した。これを受けて、日本でも2001（平成13）年4月、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が成立し、同年10月13日施行されたものの、実際に痛ましい事件が起きており、その後も何度も改正されている。具体的には、対象に離婚後の元配偶者や生活の本拠を共にする交際相手も含まれるようになり、保護命令の制度の拡張や被害者の親族への接近禁止命令も認めた（2004〔平成16〕年6月及び2007〔平成19〕年7月の一部改正、2013〔平成25〕年6月の改正）。それに伴い、名称も「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」に改められた。ただ、交際相手については、「生活の本拠を共にする交際相手」に限定されているため、範囲が非常に狭い。生活を共にしていなくとも、交際相手からの暴力にさらされている被害者は多数存在するのであるから、これについては、対象を拡大すべきである。

また、新型コロナウイルスの流行により緊急事態宣言が出された2020（令和2）年には、家にいることでストレスのたまった男性から女性への暴力が増加しているので、家庭内の問題と片付けず、積極的に刑事立件したり保護命令のより多い発動や行政の費用負担による避難場所の拡張など、より一層の保護が必要である。

そして、DVからストーカーに発展する事案が非常に多い。ストーカー殺人は後を絶たず、「警察に相談していたが、被害を防げなかった」事案も多数報告されている。そこで、2000（平成12）年5月、「ストーカー行為等の規制等に関する法律」が成立した。しかし、立法当初予定していなかった方法による被害事案も生じたため、何度も改正を重ね、規制対象を増やし、罰則も強化したうえ、非親告罪とするようになった。ただ、罰則を強化するだけでは十分な抑止策とはいえないのであり、ストーカー行為をした者に対するカウンセリングや更生教育などにも力を入れ、被害を食い止める仕組みを作るべきである。

さらに、SNSと関連したサイバー上の人権侵害として、元交際相手の裸の写真をインターネット上でばらまく、「リベンジポルノ」も世界中で問題となっている。一度、インターネット上に出回った写真は、加害者でも回収・削除が不可能となることから、被害者が長期間にわたって回復困難な被害を受けることとなり、重大な人権侵害となっている。このような社会情勢を受けて、2014（平成26）年11月19日、私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律（リベンジポルノ防止法）が成立し、一定の規制ができた。しかし、法律はあっても、被害者個人でプロバイダーや加害者に削除要請することは難しいので、弁護士が警察と連携しながら積極的に関与していく必要があろう。その際には、撮影を許可したり画像を送信したりした被害者を責めるなどの二次被害が生じないように配慮しなければならない。そして、それと併行して広く法教育を行い、ストーカーやDV、リベンジポルノの加害者にも被害者にもならないように啓発活動を行うべきである。

(6) 性犯罪の見直し

性犯罪につき、2017（平成29）年に改正がなされたが、その際、「暴行又は脅迫」並びに「抗拒不能」の認定が適切になされているか（不同意の場合には暴行・脅迫及び抗拒不能要件が柔軟に認定されており処罰の間隙は生じていないか否か）が論点となり、附則9条で「政府は、この法律の施行後3年を目途として、

性犯罪における被害の実情、この法律による改正後の規定の施行の状況等を勘案し、性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための施策の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とし、衆参両院法務委員会における附帯決議で「刑法第176条及び第177条における『暴行又は脅迫』並びに第178条における『抗拒不能』の認定について被害者と相手方との関係性や被害者の心理をより一層適切に踏まえてなされる必要があるとの指摘がなされていることに鑑み、これらに関連する心理学的・精神医学的知見等について調査研究を推進するとともに、これらの知見を踏まえ、司法警察職員、検察官及び裁判官に対して、性犯罪に直面した被害者の心理等についての研修を行うこと」とし、法務省に性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループ（以下「実態調査WG」）が設置された。

2019（平成31）年3月には地裁で強制性交等罪の無罪判決が続き、不同意と認定されながら「暴行又は脅迫」並びに「抗拒不能」の程度に至らないとして無罪となる事案の存在が明らかになった。更に、実態調査WGにおいて不起訴事例の調査結果から「暴行又は脅迫」並びに「抗拒不能」要件を充足しないとして不起訴になる事例が相当数存在することが明らかになった。このため被害者保護につき現在の刑法でもまだ被害者保護が足りないのではないかという観点、並びに、先の無罪判決のうち高裁で逆転有罪となるケースがあり、判例解釈による要件緩和ではなく構成要件の明確性を高める観点などから、2020（令和2）年4月、法務省に性犯罪に関する刑事法検討会が設置された。

同検討会で検討される論点は、1.刑事実体法に関して、①総論的事項（保護法益論など）、②暴行・脅迫や心神喪失・抗拒不能の要件の在り方（不同意のみを要件とすべきか、緩和した要件とすべきか、手段や状態を明確化して列挙するか、立証責任を転換し推定規定を設けるか、行為者の認識）、③地位・関係性を利用した犯罪類型の在り方（一定年齢以下の被害者に一定の影響力を有する者の行為、年齢を問わず被害者の脆弱性・被害者との地位の優劣や関係性を利用した場合を類型化して新たな罪を創設するか、同一被害者への継続的な性行為について包括する一連の事実に一個の犯罪の成立を認める罪を創設するか、グルーミング行為を処罰する規定を創設するか）、④性交同意年齢の在り方、⑤強制性交等罪の対象となる行為の範囲（男性器の挿入以外にも、身体の一部や物を被害者の膣・肛門・口腔内に挿入する行為を含めるか）、⑥法定刑の在り方（2名以上の者が共同した場合の加重類型、被害者が一定年齢未満の場合の加重類型、下限の引下げ）、⑦配偶者間等の性的行為に関する処罰の在り方、⑧性的姿態の撮影行為に対する処罰規定の在り方（撮影行為、流通行為、没収・消去）、2.刑事手続法に関して、⑨公訴時効の在り方（撤廃又は延長、一定の年齢未満の被害者について延長又は停止すべきか）、⑩起訴状等における被害者等の氏名の取り扱いの在り方（被害者特定事項が被告人に知られることが無いようにする仕組みを設けるべきか）、⑪いわゆるレイプシールドの在り方（被害者の性的な経験や傾向に関する証拠を公判に顕出することを原則として禁止することとすべきか）、⑫司法面接的手法による聴取結果の証拠法上の取扱いの在り方（録音録画記録媒体に特別の証拠能力を認めるべきか）が挙げられている。

同意の有無については、はっきりと被害者が拒絶しなかった場合や、拒絶の程度が激しくない場合に、加害者の錯誤を認めて無罪となることがある。そのため、被害者が泥酔状態にある場合や、恐怖で動けなくなってしまった場合に、「同意があったと誤信してもやむを得ない」と判断されてしまう可能性が残る。また、性犯罪が家庭内で繰り返される場合には、密室ゆえの立証の困難性のほか、繰り返されることで抵抗する気力を失った被害者に、毎回激しく抵抗することを要求することになってしまっていることが問題視されている。

そのため、暴行・脅迫要件については、緩和や撤廃という意見も出され、法務省の性犯罪に関する刑事法検討会でも議論がなされている。加害者と被害者の関係性、力関係を考慮した際に、必ずしも暴行・脅迫の程度がさほど強くなくとも、同意なき性行為が行われる可能性はあり、恐怖でフリーズしてしまうこともあるので、抗拒不能の判断は、心理学の専門家等の判断も尊重すべきであって、客観的状況だけを見て逃げられたはずだと判断することは早計である。

現在の法律では、性交同意年齢が13歳であるが、14歳以上でも性行為の意味を理解していないまま被害に遭い、被害申告が遅れる事例が存在する。我が国の性

交同意年齢は諸外国と比べて低年齢に設定されており、さらには児童福祉法や各地の青少年保護育成条例に定められた性交禁止年齢との均衡を考えると、本当に13歳で良いのか、再度検討が必要である。

また、監護者性交罪については、年齢と立場に制限があるが、実際には年齢を問わず、会社の上司やスポーツのコーチ、学校や塾の教師といった、立場を利用した同意のない性犯罪も存在するので、監護者性交罪の適用範囲を拡張したり、あるいは別の罪を新設できないか、検討すべきである。

さらには、諸外国のように、同意のない性行為を処罰する不同意性交等罪を導入することも、過失犯（同意の有無が明らかでない場合に行為者に確認義務を負わせる）をどう扱うかも含めて、議論していく必要があると思われる。

いずれにせよ、同意なき性行為は性的自由の侵害であり、許されるべきものではないため、これを適切に処罰できるように法改正が行われるべきである。

3　女性の労働権

(1) 基本的視点

2018（平成30）年度の統計では、女性の労働力人口（就業者と完全失業者の合計）は3,014万人で、前年より77万人増加し、労働力人口総数に占める女性の割合は前年差0.4ポイント上昇し、44.1％となっている。

女性の就業者2,946万人のうち、雇用者は2,671万人で、女性就業者の90.7％を占めている。それゆえ、働く女性の大部分は雇用労働であるといえる。にもかかわらず、雇用労働における女性の現状を見ると、①男女間の処遇・賃金格差、②女性労働者の非正規化、③男女間の勤続年数の格差の問題、④ハラスメントの問題がある。

①について、役職者に占める女性の割合は、2018（平成30）年度の統計によると、部長級6.6％、課長級11.2％、係長級18.3％となっており、前年度より微増したものの、男女間の格差は開いたままである。さらに、同年度の一般労働者の正社員の男女間の賃金格差についてみると、男性を100とすると、女性は、決まって支給する現金給与額で73.3となっており、先進諸国に比べて、以前として格差は大きいままである。

②については、1985（昭和60）年には女性の正規雇用は67.9％であったが、2018（平成30）年には44.5％（1,138万人）となっている。他方で、同年の女性の非正規労働（パート、アルバイト、その他）は56.0％（1,451万人）に達しており、前年より62万人増加し、割合は上昇する一方であり、女性の過半数は非正規労働者である。他方、男性の正規雇用は、年々減少傾向にあるとはいえ2018（平成30）年は77.8％にものぼり、男性の大半が正規雇用なので、ここにも大きな男女格差が見られる。2020（令和2）年の新型コロナウイルスの流行により、景気が大きく後退したため、非正規労働者に対する解雇や雇止めがなされ、その結果、女性労働者が大量に解雇されている。2020（令和2）年8月の非正規雇用者は主に解雇や雇止めで前年同月に比べて120万人減少し、そのうちの7割が女性であった。

③については、2018（平成30）年の統計で、勤続10年以上の正社員男性は55.6％、正社員女性は40.8％であり、平均勤続年数は、正社員女性は10.4年、正社員男性は14.2年で、男女差は3.8年であり、前年と全く進歩がない（ただし、企業規模10人以上）。女性の勤続年数が短いのは、仕事と家庭の両立を図ることが困難であるためであり、日本の女性の年齢階層別労働力率は、出産・育児期の30歳代に低くなる、いわゆる「M字カーブ」現象が見られる。総務省の2017（平成29）年7月の調査によると、15～64歳人口に占める女性の労働力の割合は、M字の谷に相当する35～44歳の場合、前年同月比0.7ポイント増の75.3％になっているため、M字カーブは改善されつつあるが、これは女性の非婚化が進んだためという見方もある。また、女性の就労が進むにつれ、待機児童も増加しており、保育園に入れなかったために退職する事例も決してなくなったわけではない。そもそも、十分な育休を誰でもが取れるわけではないという壁があり、さらに、出産・育児後に再就職しようとしても、正規雇用が困難であったり、保育園に入れなかったり、正規雇用における長時間労働の実態から、家庭との両立のために非正規雇用を選択せざるを得ないという実状も報告されている。

育児休業・介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（以下「育介法」という）は、有期雇用労働者（期間雇用者）には適用されないとしていたが、2005（平成17）年に改正され、有期雇用労働者にも適用されるようになり、有期雇用労働者にも育休が認められるようになり、2017（平成29）年1月1日施行の改正で、取得要件が緩和された。しかし、い

まだにその要件は、❶申込時点で同一の事業主に引き続き1年以上雇用されていること、❷子が1歳6か月になるまでの間に雇用契約がなくなることが明らかでないこととされ、誰でもが簡単に育休が認められるとは言い難い。そして、2017（平成29）年10月1日施行の改正法で、子が1歳6か月に達した時点で保育園に入れないなどの事情がある場合は、育児休業期間を子が2歳に達する日まで延長できるとされた。半年間の延長は前進であるが、国家公務員及び地方公務員と同様に、子が3歳に達する日まで延長できるとの改正が望まれる。現状では、保育園は0、1、2才児の入園が難しく、幼稚園という選択肢が増える3歳以上は比較的入園がしやすくなるため、2歳までの延長では不十分である。他方で、長期間の育児休業取得が仕事のブランクとなる懸念もある。より根本的な解決方法としては、女性労働者が復帰を望んだ時に保育園に入れるよう保育園の拡張と働く場所や時間の柔軟な設定が望まれる。

さらには、2020（令和2）年、新型コロナウイルスの流行により、学校が一斉休校となったため、男女労働者とも小学生以上の子どものために時短勤務やより柔軟な時間単位の休暇や両親で交代しての勤務が必要になったが、小中高生をもつ親は育休の対象外であり、看護休暇も十分ではなかった。そのため、厚生労働省は子どもの学校が臨時休校となり仕事を休まざるを得なくなった保護者などを支援するため企業が年次有給休暇とは別に有給を取得させた場合に費用の一部を助成する制度を打ち出したものの、人員不足の会社では代替人員がいないこともあり、休暇を取らないよう労働者を説得することもあるなど、雇用主ごとに運用が分かれてしまった。また、男性労働者が子どものために休みたいと申し出ても、妻が休めばいいと言って休みを認めない雇用主も存在した。男女とも、子どもの年齢にかかわらず育休が取れるよう、法律の策定を急ぐべきである。

そのうえ、親などの介護を理由とした離職も、女性が8割を占めており（総務省「就業構造基本調査」平成24年）、女性が圧倒的多数である。そのため、育児や介護のために、女性が離職せざるを得ない状況に追い込まれているといえる。

④については、職場における女性に対するハラスメントは多様化している。セクハラ・パワハラは依然として存在しているうえに、働く女性が妊娠・出産をきっかけに職場で精神的・肉体的な嫌がらせを受けたり、妊娠・出産を理由とした解雇や雇い止めで不利益を被ったりするなどの不当な扱いを意味する、マタハラ（マタニティー・ハラスメント）も存在する。

以上のことからして、女性の権利の確保、両性の平等の実現は、労働の権利の確保の場面でも非常に重大であり、女性の労働環境を整えることは、急務であるといえる。

(2) 性別を理由とする昇進及び賃金における差別の禁止

男女雇用機会均等法6条で、労働者の配置、昇進、降格等につき、性別を理由として差別的取り扱いをすることを禁じている。そして、男女雇用機会均等法施行の約40年前の1947（昭和22）年には、労働基準法4条が「使用者は、労働者が女性であることを理由として、賃金について、男性と差別的取扱いをしてはならない。」と定め、男女同一賃金の原則を規定している。

労働基準法4条にいう「女性であることを理由として」とは、通達によれば、「労働者が女子であることのみを理由として、あるいは社会通念として又は当該事業場において女子労働者が一般的又は平均的に能率が悪いこと、勤続年数が短いこと、主たる生計の維持者でないこと等を理由」とすることと解されている（1947〔昭和22〕年9月13日発基17号）。そのため、同一職種に就業する同学歴の男女間の初任給の差別は、一般的に労働基準法4条違反となる。そして、男女雇用機会均等法7条では、募集、採用又は昇進等にあたっては、住居の変更を伴う配置転換（いわゆる転勤）に応じることができることを要件とするなど、性別以外の事由を要件とするものであっても、実質的に性別を理由とする差別となるおそれがある措置（間接差別）については、合理的な理由がある場合を除き講じてはならないとされている。

しかし、男女雇用機会均等法6条の「性別を理由として」とは、通達によると、例えば、労働者が男性であること又は女性であることのみを理由として、あるいは社会通念として又はその事業所で、男性労働者と女性労働者との間に一般的に又は平均的に、能力、勤続年数、主たる生計の維持者である者の割合等に格差があることを理由とするものであり、個々の労働者の意欲、能力等を理由とすることはこれに該当しないとされる。同じく、労働基準法4条についても、通達で

は、「職務、能率、技能等によって賃金に個人的差異のあることは、本条に規定する差別待遇ではない」としている。

現在ではあからさまに男女に賃金差や昇進差をつける規定を置いている会社は存在しないと思われるが、現実は、人事評価や賃金制度が不透明であり、事実上の男女格差が存在する例は少なくないと思われる。そのような場合において、「能力の問題である」との抗弁を認めてはならない。そのためにも、使用者側は、公正・透明な賃金制度、人事評価制度の整備を行うべきである。そして、女性が主として家庭責任を担うという性別役割分業意識が残る現状において、間接差別により採用差別や昇進格差等が生じないようにしなければならない。この点、女性管理職を増やすなどのポジティブ・アクションは、これまでの男女格差是正の良い機会であり、男女雇用機会均等法8条でも認められている。

しかし、長時間労働を是正しないままでは、女性で管理職を希望する者は増えにくい。管理職に女性を増やすには、同時に長時間労働を是正したり、テレワークやフレキシブルな出退勤を新型コロナウイルスの流行終息後も認めたりするなど、労働環境も是正すべきと思われる。

政府は正規・非正規に関わらず同じ職務の労働者に同じ賃金を支払う「同一労働同一賃金」につき、2015（平成27）年9月16日に通称・同一労働同一賃金推進法を公布し、さらにはパートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法が改正されて2020（令和2）年4月1日施行され、同一企業内において、正規労働者と非正規労働者との間で、基本給やあらゆる待遇について不合理な待遇差を設けることが禁止された。しかし、ここでいう「同一労働同一賃金」は、正規と非正規の労働者間の問題であって、男女労働者間の賃金格差をなくすという視点が抜け落ちている。厚生労働省は2010（平成22）年に「男女間賃金格差解消に向けた労使の取組支援のためのガイドライン」を作成しているが、これと上記の法律は別異の論点を扱うものとなってしまっている。

たしかに、女性労働者に非正規労働者が多いことは上述の通りであるから、正規と非正規の労働者間の賃金格差をなくすことは、間接的には女性の賃金問題の解消につながるとしても、そもそも女性が管理職になりにくい背景にある長時間労働を是正することや、M字カーブ解消による女性の勤続年数の長期化の実現、フレキシブルな働き方を認めることにより女性の正社員登用を推進する政策などによって、正規雇用の男女間、非正規雇用の男女間の賃金格差をなくすことにまで踏み込まなければ、真の意味での男女間賃金格差の解消にはつながらないであろう。そのため、「同一労働同一賃金」の法制化にあたっては、上記「男女間賃金格差解消に向けた労使の取組支援のためのガイドライン」も組み入れて、男女間賃金格差の解消も盛り込まなくてはならないと思われる。また、労働契約法20条により、正規と非正規の労働者間の労働条件の相違については労働条件の相違が合理的であれば許容されることになっているが、性別のみを理由とした賃金格差はいかなる場合も許されない（労働基準法4条）以上、女性の非正規社員が多いことを無視して、男女の区分けではなく正規と非正規の区分けにすることで男女の賃金格差を「合理的」と抗弁するための隠れ蓑に労働条件の相違が用いられてはならないのである。

(3) 労働者派遣法の問題点

2012（平成24）年に労働者派遣法が改正され、派遣労働者の保護の観点から有期雇用の派遣労働者（雇用期間が通算1年以上）の希望に応じ、①期間の定めのない雇用（無期雇用）に転換する機会の提供、②紹介予定派遣（派遣先に正社員や契約社員などで直接雇用されることを前提に、一定期間スタッフとして就業する形態）とすることで派遣先の直接雇用を推進、③無期雇用の労働者への転換を推進するための教育訓練などの実施、のいずれかの措置をとることが、派遣会社の努力義務となった。さらに、労働契約申込みみなし制度、すなわち、派遣先が違法派遣と知りながら派遣労働者を受け入れている場合、違法状態が発生した時点において、派遣先が派遣労働者に対して直接雇用の申込みをしたものとみなす制度が、2015（平成27）年10月1日から施行されている。

他方で、2015（平成27）年9月、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。これまでは、特定の26業種以外の業務について、3年を超えて同じ業務に派遣労働者を受け入れることはできなかった。しかし、改正法では、課を異動すれば、3年を超えて引き続き派遣のまま雇用を続けることが可能となって

いる。また、これまで特定の26業種は派遣期間の制限がなく、同じ職場で働き続けられたが、今後は3年で職場を変わるなどしなければならなくなるおそれも生じた。さらに、改正法では、派遣労働者個人レベルで派遣期間の上限を設定し、派遣労働者が就業継続を希望するときは雇用安定措置をとることとされた。しかし、雇用安定措置には私法上の効果がなく、「派遣先への直接雇用の依頼」などという「直接雇用の義務付け」ではなく単なる「依頼」レベルにとどまっており、実効性がないといえる。また、派遣先が3年を超えて派遣を受け入れようとする場合は、派遣先の事業所の過半数労働組合若しくは過半数代表者の意見を聴きさえすれば、それが反対意見であっても引き続き3年派遣労働者の受け入れを延長でき、その3年後にも同様に延長できるため、事実上、派遣先が派遣労働者を受け入れる期間制限が撤廃されたに等しい。

一度、派遣労働者となった者が、正規雇用労働者になるのは難しいのが現状である。そのため、2015（平成27）年の労働者派遣法改正の際、「ますます派遣労働者の固定化が進み、地位の不安定と貧困の問題は解決しないおそれがある。そのうえ、改正法は常用代替防止の大原則を事実上放棄したものであるため、正規雇用労働者から派遣労働者への労働力の置き換えも進む可能性が高い。」旨指摘がなされていた。現に、上述の通り女性の正規雇用は減少しており、非正規雇用が増加していることからも、これらの法律が正規雇用を促進しているとは言い難かった。

そもそも、改正労働者派遣法では、同じ職場で働くのは最長3年で、超える場合は派遣元が派遣先に直接雇用を依頼するなどの雇用安定措置義務があったが、この義務が発生する前に契約を解除すれば、企業側は高待遇の正社員などに登用しなくて済む。そこで、改正から3年にあたる2018（平成30）年には、対象となり得る派遣社員の派遣切りが増えてしまっている。これは、労働者派遣法改正が意図した事とは正反対の事態である。

日弁連は2014（平成26）年1月29日、「労働政策審議会建議『労働者派遣制度の改正について』に反対する会長声明」を出し、派遣労働者の雇用安定を確保し、常用代替防止を維持するための労働者派遣法改正を行うよう求めた。東弁も、2014（平成26）年3月27日付で「労働者派遣法改正案に反対し、労働者保護のための抜本的改正を求める会長声明」を出し、常用代替防止の理念の有名無実化を懸念し、雇用の安定化を強く求めている。

しかし、上記改正から6年が経過した現在でも、女性の非正規化、及び雇用安定措置義務を免れるための派遣切りがかえって加速している以上、派遣労働者の問題の解決に向けてさらなる努力をしなければならない。

(4) セクハラ・マタハラ及び育児・介護問題

男女雇用機会均等法9条で、婚姻・妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いの禁止が定められている。改正前は、女性労働者について婚姻・妊娠・出産等を理由とする解雇のみの禁止規定であったが、現在の均等法では、これらを理由とする解雇以外の不利益扱いも全面的に禁止している。また、これまで明確でなかった母性健康管理措置についても不利益取扱いを禁止し、妊娠・出産に起因する労働能率の低下に対しても不利益取扱いを禁止したことは重要である。にもかかわらず、妊娠・出産を理由に、配置転換・降格をされたり、解雇・派遣切りをされたりするといういわゆるマタハラ問題が増加し、訴訟も提起されるようになった（最判平成26年10月23日参照）。

そして、法改正により均等法11条の2が設けられ、2017（平成29）年1月1日より、「事業主は、職場において行われるその雇用する女性労働者に対する、妊娠、出産等に関する事由であって厚生労働省令に定めるものに関する言動により、当該女性労働者の就業環境が害されることがないよう、当該女性労働者からの相談に応じ、適切に対処するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない」とされた。それに加えて、事業主は、対象となる労働者の上司または同僚からの育児休業等に関するハラスメントを防止する措置を取ることが義務付けられ、職場におけるマタハラの原因や背景となる要因を解消するための措置も義務付けられた。また、派遣労働者の場合は派遣先にも義務付けられた。

育介法については2020（令和2）年6月1日施行の改正法で、労働者が育児休業等に関するハラスメントに関する相談を行ったことを理由とする不利益扱いの禁止等が事業主に課され、さらに、2021（令和3）年1月1日からは子の看護休暇や介護休暇につき時間単位の取得が可能となったが、上述のとおり、2020（令和2）

年の緊急事態宣言下での学校の一斉休業による小学生以上の子の保育の必要性が急激に生じたことには有給休暇で対応することが多く、育児休暇や看護休暇ではあまり十分な対応ができなかったので、まだ改善されるべき余地はある。さらに、学校の一斉休業の場合に、男性より女性が子の面倒をみる負担を課されがちであったので、やはり「女性は家で子育てをしろ」という性別役割分担は根深く残っている。男性の育休の取得については、厚生労働省は社員に取得を推奨することを会社に義務づける検討に入っている。これは、男性育休取得を義務化することに男性社員の多い業種かつ人員不足の中小企業から反対があるための妥協策かと思われるが、やはり子育ては男女ともに行わねばならず、育児が女性に偏っている以上は女性の労働権を著しく侵害し、ひいてはリプロダクティブヘルス・ライツ（性と生殖に関する健康とその権利）を侵害することにもつながるので、「推奨」程度では男性の育休取得率が劇的に上がるとは思えない。そのため、やはり男性の育休取得を認めない企業に罰則を加えるなど、もう少し踏み込んだ法律にすべきである。

東弁では、2016（平成28）年3月8日、育介法の改正に関し「性別役割分担意識を解消し、家庭責任を公平に分担するための育児介護休業法の改正に関する意見書」を提出しているが、さらなる育児や介護と仕事の両立支援策として、有期雇用労働者の育児休業取得要件の緩和、育児休業後の原職又は原職相当職への復帰の原則義務化、所定労働時間の短縮措置や育児休業の対象となる子の年齢の延長、男性労働者が育休をより一層取りやすくする措置を義務付けること、さらには看護休暇の柔軟化として、就学前の子1人につき5日までの限度日数を7日（2人以上の場合は14日）に増やすことが求められる。そのうえ、緊急事態宣言下で急速に拡大したテレワークにつき、労務管理についてのルールを明確に定めたうえで一時的ではなく普遍的な制度として確立し、出社や対面での仕事を前提とした労働法関係を一斉に見直すべきである。

介護については、上述のとおり、介護離職した労働者の約8割が女性であり、女性に介護負担が偏っている。政府は、育介法の改正（2017〔平成29年〕10月1日施行）により、以前より介護休暇を取りやすくして、仕事と介護の両立支援をしているが、これでは仕事と介護を女性に押し付けるだけであり、女性が疲弊していくだけである。「育児も介護も女性が担うもの」という社会の意識を変え、介護に起因する女性の貧困をなくすべきである。そのため、介護は各家庭の問題として片付けるのではなく、社会保障制度を充実させて、家族以外の者による介護を選択しやすくし、社会全体で個人の介護負担（金銭及び介護に従事する時間）を減らす工夫をして女性の介護離職を防止すべきである。

また、セクハラ問題については、均等法11条で職場におけるセクハラを防止するために、事業主に雇用管理上必要な措置を講じる義務を定めているが、セクハラを直接禁止する条文はなく、ましてや加害者への罰則は刑法に抵触するもの以外は定められておらず、被害者の保護についても具体的に定めた法令はないので、慰謝料等の金額は、裁判例の蓄積による判断となっているため、必ずしも高額になるとは限らない。そのため、被害者の保護としては不十分であるのが現状である。

2018（平成30）年には、財務次官（事件当時）による女性記者へのセクハラが社会問題となり、東弁では同年5月11日付で「元財務事務次官のセクシュアル・ハラスメント報道等をめぐる対応についての会長声明」を出した。

さらには、就活中の大学生のOB訪問を悪用した性犯罪も複数明るみに出たので、保護の対象を被用者だけではなく、就職活動中の学生やインターンシップの実習生も含め、ハラスメントから守られる対象を幅広く規定する法律の制定が必要である。

もともと、セクハラは立場の強い者から弱い者へ行われることが多いので、立場が弱い女性が被害者となることが多い。そのため、セクハラとは重大な人権侵害であるだけではなく、女性差別が根源にあるということを前提としなければ解決にはならない。

立場の弱い被害者はその場ではっきりと拒絶することができないことがあり、後から被害を申告するにあたっても、職場での立場が悪くなることや、就職活動で不利になることを恐れて申告をためらうケースが後を絶たない。

上記の女性記者の事件や就活中の大学生の事件は、被害者バッシングも起きてしまい、被害者が被害を申告し辛い状況を浮き彫りにした。

また、女性をセクハラの起きやすい職種や場面から外せば良いという発想は、女性の労働権の侵害となる。

この発想は、女性であるという一事をもって、その他の能力等を顧みることなく一律に労働の現場から排除するものであるため、到底許されるものではない。

労働の現場に女性がいることは当然のことであり、そこから排除するのではますます性別役割分担意識が促進されてしまう。女性労働者を性的な対象として見るのではなく、対等な労働者として扱うことがセクハラという名の女性差別をなくすための必須条件である。

そこで、事業主にはこれまで以上に努力をして、セクハラを生じさせないための研修の徹底、相談窓口の充実と二次被害の防止努力、適正な解決策の実施をすべきである。

この点に関連するILO条約（働く場での暴力やハラスメント〔嫌がらせ〕を撤廃するための条約）が、2019（令和元）年6月、スイス・ジュネーブで開かれていた国際労働機関（ILO）の年次総会で採択された。これは仕事の上でのセクハラ・パワハラを禁じる初めての国際基準となり、日本政府も賛成しているものの批准はしておらず、今後は条約の基準を満たす国内法の整備が課題になる。この条約は、ハラスメントから保護されるべき対象が被用者に限られていない。そのため、日本もこれを批准し、国内法で保護対象を広く規定すべきである。そして、セクハラを明確に禁止し、かつ、被害者の救済を確実なものとする法律の制定を実現する努力が必要である。

第5　性的マイノリティ（LGBT）の権利

1　性的マイノリティの問題に関する理解

LGBTとは、レズビアン（Lesbian）、ゲイ（Gay）、バイセクシュアル（Bisexual）及びトランスジェンダー（Transgender）の頭文字をとった単語で、性的マイノリティの総称として世界的に使用されている言葉である。なお、性のあり方は更に多様化しており、自分の性別がわからない人や意図的に決めていない人を表すクエスチョニング（Questioning）、生まれつき男女両方の身体的特徴を持つ人を表すインターセックス（Inter-sex）、誰に対しても恋愛感情と性的欲求を抱かない人を表すアセクシュアル（Asexual）等の概念が存在する。そのため、LGBTだけでは性的マイノリティ全体を表しきれないことから、近年では、LGBTにこれらの新たな概念を追加したLGBTQ、LGBTQIA＋、あるいは、Sexual Orientation（性的指向）とGender Identity（性自認）の頭文字をとったSOGI（ソジ）という用語が使用されることが増えているが、本稿では、日本で最も定着していると思われるLGBTとの表現で、性的マイノリティ全体を示すこととする。

株式会社電通における専門組織「電通ダイバーシティ・ラボ」が2018（平成30）年10月に全国20～59歳の個人60,000名を対象に実施した調査によると、LGBT層に該当する人は8.9％とのことであった。日本では、身体的性別と性自認が一致しているという前提のもとで「男性」と「女性」という2種類の身体的性別による明確かつ画一的な分類がなされているが故に、性的マイノリティに対する差別や偏見が現に存在しているのは事実である。そのため、自身が性的マイノリティであることを容易に告知（カミングアウト）をすることができない事情も考え合わせると、私たちは、周囲に性的マイノリティが存在することを絶えず意識する必要がある。

性的マイノリティは、性の多様性から当然かつ自然に存在するのであり、差別されたり、その権利の保障に欠けたりしてもよい理由はない。人格の本質とも密接に関連した性的マイノリティの性的指向や性自認に偏見を持ち、差別的に取り扱ったり、その権利を保障しなかったりすることは、個人の尊厳や幸福追求権（憲法13条）を侵害し、平等原則（憲法14条）にも反する。

性的マイノリティの問題は、基本的人権の侵害をその内容とするものであり、直ちにこれを解消して性的マイノリティの基本的人権の保障が図られる社会を実現しなければならない。

2　人権擁護活動の必要性

一般社会においては、偏見や誤った情報により、性的マイノリティを差別し、差別を助長し、その人権を侵害するような言動が認められる。これは、性の多様性や性的マイノリティに対する基礎的理解が不足して

いることに原因があり、まずは、その基礎的理解を深める教育、研修等による啓発活動が必要となる。

この点、国の法制化に関する動きとしては、国会において、性的マイノリティの差別解消に係る法的課題を検討する超党派の国会議員有志による「LGBTに関する課題を考える議員連盟」が発足したり、自由民主党において、2016（平成28）年4月に「性的指向・性自認の多様なあり方を受容する社会を目指すためのわが党の基本的な考え方」、33項目の政府への要望および「性的指向及び性自認の多様性に関する国民の理解の増進に関する法律案概要」を取りまとめたと報じられたりしている。

その他の国の動きについて、例えば、法務省は、2015（平成27）年版人権教育・啓発白書において、性的指向や性同一性障害を理由とする差別をなくすという啓発活動を記している。また、文科省は、2015（平成27）年4月30日付け通知「性同一性障害に係る児童生徒に対するきめ細やかな実施等について」において、性同一性障害を含めた性的マイノリティとされる児童生徒に対する相談体制等の充実等の対応の実施等の必要性を記した後、2016（平成28年）4月1日「性同一性障害や性的指向・性自認に係る、児童生徒に対するきめ細やかな対応等の実施について（教職員向け）」というQ&Aを公表している。

これらの国の動き自体は評価できるが、早期に性的マイノリティの差別禁止を内容とする立法をした上で、性的マイノリティの差別撤廃と人権保障の実現のために、社会の各現場において性的マイノリティの問題に関する基礎的理解を浸透させる具体的方策が速やかに講じられなければならない。

例えば、学校教育においては、異性愛のみを前提としない性教育のように性的マイノリティの存在を前提とした性の多様性が認められる共生社会のあり方などについて、教科書に記載したり授業に取り入れたりする必要がある。また、会社等の職場においては、日本国内の企業等による任意団体work with Prideが定めるPRIDE指標を参考にするなどして、各企業が性的マイノリティに関する方針を明文化して広く公表すること、職場内で性的マイノリティやその支援者（ally）のグループ作りを支援すること、人事制度やプログラムを性的マイノリティにも適用すること、職場内啓発イベントの実施や職場外LGBTイベントの協賛を実施することなどを推し進めてゆくことが考えられる。

基本的人権を擁護し社会正義を実現することを使命とする弁護士は、性的マイノリティの問題に関する基礎的知識を身に付けて、性的マイノリティが抱える困難や苦悩を知り、これに共感する必要があり、その上で、性的マイノリティの人権問題を法的問題として対処する必要がある。

性的マイノリティの問題に関する東弁の活動としては、「セクシュアル・マイノリティ電話相談」や「性の多様性について考えよう」をテーマとする学校での授業の実施のほか、2018（平成30）年10月に同性パートナーをもつ職員にも福利厚生が適用されるよう就業規則を改正したことなどがあげられる。これらの活動が一定の評価を得て、東弁は2019（令和元）年度PRIDE指標において満点となるゴールドを獲得しているが、性的マイノリティに対する理解が、社会全体はもちろん東京弁護士会会員内においても浸透しているとは言い難い現状を踏まえて、会員に対する十分な情報提供や研修の実施、「セクシュアル・マイノリティ電話相談」の一層の充実を含む相談体制の確立、さらには、社会に対する情報発信、啓蒙活動として、学校や企業における授業や研修会の実施等の活動を、より積極的に進めていくべきである。

3　同性間の婚姻に係る立法的措置の必要性

法的保障の観点でいうと、同性間の婚姻（同性婚）が認められていないという問題がある。その結果、同性パートナーについては、相続等の財産関係、同居・協力・扶助義務（民法752条）や共同親権等の身分関係、健康保険や年金に関する地位の不明確性等、法的に承認されている異性間の婚姻者と同等の権利が保障されていなかったり、あるいは保障されるか否かが不確定であったりする状況にある。また、法律上の婚姻関係が認められないことから、保険契約の締結、一緒に住む住宅への入居手続き、入院する際の治療の同意や面会など、様々な場面で事実上の制約を受けている。

なお、同性パートナーは、同性婚が認められないことから、次善の策として養子縁組をしているという実態もあるが、言うまでもなく婚姻した場合の法律関係と違うところがあり、かえって混乱を生じさせることにもなりかねないので、早期に同性婚が認められるようにするべきである。

アメリカの連邦最高裁判所が2015（平成27）年6月26日、「各州は修正第14条（平等条項、適正手続条項）の下、同性婚を許可し、州外で適法に成立した同性婚を法律婚と認めることが義務づけられる」とする旨の判断を示したことは、日本においても大きく報道された。

日本国内では2015（平成27）年3月31日、同性のパートナーシップ証明の発行を内容とする「渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例」が東京都渋谷区で成立したことを皮切りに、パートナーシップ証明制度を導入する地方自治体が増加しており、2020年（令和2年）10月20日時点で61地方自治体に上っている。これらの方向性は評価できるものの、同性パートナーの権利保障について抜本的解決とはならず、国は、同性婚が認められていないことは深刻な人権問題であることを十分に理解して、速やかに同性婚法の立法的措置を講じるべきである。なお、日弁連も、2019（令和元）年7月に、同性同士の結婚（同性婚）ができないのは「憲法に照らし重大な人権侵害」だとして、国に対して、同性婚を認め、関連する法令の改正を求める初の意見書を公表しており、東京弁護士会としても、同性婚を認める立法に向けての意見の発信、社会に対する啓蒙活動等を積極的に進めるべきである。なお、憲法24条1項において、結婚は、「両性の合意だけによって成立する」と規定されていることについて、同性間の婚姻は認めてないという考え方が示されることもあるが、同条項は、戦前の「家」制度を背景として婚姻は婚姻をする当事者の合意だけで成立することを認める趣旨であり、同性間の婚姻を禁止する趣旨ではないと解される。

4　特例法の問題

本稿執筆時において、性的マイノリティに係る日本国内における唯一の法として、性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律があるが、同法の要件には問題がある。すなわち、同法は、家庭裁判所において性別の取扱いの変更の審判をすることができることを認めるものであるが、「生殖腺がないこと又は生殖腺の機能を永続的に欠く状態にあること」、「その身体について他の性別に係る身体の性別に係る部分に近似する外観を備えていること」といった身体的侵襲に関する厳しい要件や、「現に婚姻をしていないこと」、「現に未成年の子がいないこと」などの身分に関する厳しい要件が付されている。特に、実質的に子孫を残すことを不可能にして、しかも、医療扶助の対象とならないために多大な経済的負担を強いられる性別適合手術等が前提とされていることは、重大な問題であるといえる。これらの厳しい要件が緩和されるように、法改正が図られるべきである。

5　職場における施策

職場での性的マイノリティの問題としては、環境的ハラスメント（日常的な揶揄等による嫌がらせやいじめ）、昇進等の差別的扱い、福利厚生の面での不利益、メンタルヘルスの悪化（LGBTであることを隠さなければならないという状況の下で、緊張、不安、孤立といったストレス等）等が現に存在する。

この点、環境型ハラスメントに関しては、2016（平成28）年8月にセクハラ指針（平成18年厚生労働省告示第615号「事業主が職場における性的な言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置についての指針」）が改正され（平成28・8・2厚生労働省告示第314号）、性的指向・性自認に関する言動もセクハラとなりうることが明確にされ、また、2020（令和2）年6月からは「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（労働施策総合推進法、いわゆるパワハラ防止法）が施行され、すべての企業に、性的指向や性自認に関するハラスメントの防止策を講じることが義務づけられている（ただし、中小企業は2022（令和4）年4月からの施行）。また、福利厚生面に関し、法定外福利厚生制度（結婚祝い金や結婚休暇、弔慰金、社宅、介護休暇等）を同性カップルに適用したり、トランスジェンダーに配慮した施策（ホルモン治療や性別適合手術のため有休休暇付与等）を講じる企業も次第に増加している。

このように、近年では、性的マイナリティへの取り組みは、企業等における重要な課題となっている。実際に、日本国内においても、CSR（企業の社会的責任）として当該問題について主体的に取り組みを進める先進企業があるが、このような取り組みは、さらに進んで、当事者である従業員の勤労意欲を向上させるとともに、個々の従業員の在り方を尊重する企業価値を高める結果となることを理解し、弁護士も企業等に対する啓蒙活動、施策に向けての助言等を積極的に行うべ

きである。

第6　外国人の人権

1　入管行政の問題

日本に在留している外国人の人権状況に大きな問題があることは、国際社会から長年懸念を表明されているところである。直近では、2014（平成26）年7月24日に国連の国際人権（自由権）規約（以下「自由権規約」という）委員会（以下「規約人権委員会」という）の総括所見が、2018（平成30）年8月30日に人種差別撤廃委員会の総括所見が発表されたが、それぞれヘイトスピーチ問題、外国人技能実習生制度、退去強制手続中の非人道的取扱いの禁止、移住労働者や難民庇護希望者等に対する日本政府の取組みの不十分さを厳しく指摘する内容となっている。さらに、国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会は、2020（令和2年）8月28日、東日本入国管理センターで長期間収容されていた難民申請者2名の個人通報に対し、2名の収容が恣意的拘禁に該当し、自由権規約2条、9条、26条に違反するという意見を採択した。同意見の中で作業部会は、「日本の出入国管理及び難民認定法の、国際法及び特に自由権規約の下での日本の義務との両立性について、深刻な懸念を表明する。」と述べている。

しかしながら、外国人の人権状況は、なお改善されていない。直近では、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の下に設置された「収容・送還に関する専門部会」が2020（令和2）年6月19日に発表した「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」が、不当な人権侵害を招くものとして、批判を集めている。

(1) 現状の問題点

ア　在留管理の強化を目的とした新たな在留管理制度を構築する2009（平成21）年7月の入管法一部改正及び従来の外国人登録制度を廃止して外国人住民を住民基本台帳に記載することとする住民基本台帳法の改正が、2012（平成24）年7月9日に施行された。さらに、2013（平成25）年7月9日改正の改正入管法施行により、在留資格取消制度の対象が拡大された。これら改正法の施行の結果として、成立前から懸念されてきた、以下の点が問題となっている。

(ア)　非正規滞在者の社会保障や行政サービスへのアクセスが困難であること

新しい在留管理制度のもとでは、非正規滞在者も対象としていた外国人登録制度が廃止された。外国人登録に代わる在留カード（特別永住者については特別永住者証明書）及び外国人住民票は、一時庇護許可者及び仮滞在許可者・出生又は国籍喪失に伴う経過滞在者を除き（ただし、これらの者についても在留カードは交付されない）、非正規滞在者を対象としない。従来、非正規滞在者であっても、外国人登録を通じて各地方自治体がその存在を把握し、母子保健（入院助産、母子健康手帳、育成医療等）及び保健衛生（予防接種、結核予防、精神保健等）の対象とすること、就学予定年齢に達した子どもへの就学案内の送付を行うこと等が可能であった。しかしながら、新しい在留管理制度の下で各地方自治体において非正規滞在者の存在を把握する方法がなくなり、こうした最低限の社会保障や行政サービスすら事実上受けられなくなるおそれがある。

この問題について政府は、2009（平成21）年、住民基本台帳法改正に関する衆議院法務委員会での審議において、これまで提供されてきた行政サービスの対象範囲が変更されることはないと答弁し、また同改正法附則23条は、非正規滞在者についても、行政上の便益を受けられることとなるようにするため、必要な措置を講じることとした。しかしながら、現時点においても、各地方自治体が誤った対応をし、非正規滞在者について、これまで提供されてきた行政サービスが拒否されたという実例が報告されている。

したがって、今後も、制度の動向を注視し、実態を把握したうえで、各地方自治体の誤った対応については是正を求め、非正規滞在者についても把握できる制度の構築を目指すべきである。

(イ)　在留資格取消事由の拡大による身分の不安定化

2013（平成25）年7月9日の改正入管法施行により、これまで在留資格取消制度の対象ではなかった日本人又は永住者の配偶者としての在留資格を有する者につ

いて、「配偶者の身分を有する者としての活動を6月以上行わない」で在留した場合には、正当な理由がない限り在留資格の取消事由とされた。この改正については、改正法成立前、DVから避難している被害者まで取消制度の対象となってしまうとして強く批判され、DVによる別居など配偶者としての活動を行わないで在留していることに正当な理由がある場合は取消事由とはならないことが条文に明記された経緯がある。

しかしながら、配偶者としての活動のあり方というのは、夫婦によって様々であり、本来法務大臣や入国管理局が判断すべきものではないし、また、別居の事情についてもDV以外にも様々なものがある。したがって、このような抽象的な要件により配偶者としての在留資格を取消制度の対象とすることは、在留外国人の地位をいたずらに不安定にするものである。

イ　近年、政府等において、テロの未然防止等の名のもとに、外国人の出入国・在留に関する管理・監視を強化する新しい体制を構築する動きが急速に進められてきた。

2007（平成19）年11月、2006（平成18）年5月の入管法一部改正に基づき、日本に入国する全ての外国人（特別永住者、16歳未満の外国人などを除く）について、個人識別情報の提供（指紋の電磁的採取及び顔写真撮影）が義務化された。さらに、公衆等脅迫目的の所定の犯罪行為、その予備行為又はその実行を容易にする行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当な理由があると法務大臣が認定した者及び国際約束により日本への入国を防止すべきものとされている者を退去強制することができるとする退去強制事由が追加された。

また、2007（平成19）年改正雇用対策法により、すべての事業主などに対して、新たに雇い入れた外国人の氏名・在留資格・在留期間・国籍などの個人情報を厚生労働大臣に報告することが罰則をもって義務づけられ、当該情報が厚生労働大臣から法務大臣に提供されることになった。また、2009（平成21）年には、入国時の指紋採取、顔写真撮影と一体化したIC在留カードの常時携帯を義務づける法案が可決され、2012（平成24）年7月に施行された。

しかし、これら改正法等には、以下のような問題点がある。

すなわち、日本に入国する全ての外国人に対し個人識別情報として生体情報の提供を義務づけることは、外国人のプライバシー権を侵害し、自由権規約7条が定める品位を傷つける取扱いの禁止に違反するものである。さらに、日本人と生活実態が異ならない定住外国人からも生体情報を取得することは、自由権規約26条が禁止する外国人差別である。

また、入国時に取得した生体情報を全て保管し、犯罪捜査や在留管理に利用しようとすることは、外国人の自己情報コントロール権を侵害し、外国人全体が危険な集団であるかの偏見を生み出すおそれがあると指摘されている。

さらに、上記退去強制事由の追加、すなわち法務大臣がいわゆるテロ関係者と認定した者の退去強制を可能とした点については、日本に定住している外国人の生活の根拠を奪う重大な結果を生じさせるものであるにもかかわらず、認定要件が極めて曖昧かつ広範であり、かつ、十分な不服申立の機会が制度的に担保されていない。退去強制手続における不服申立てとして口頭審理手続が存在するが、その審理の対象は、「テロリスト関係者であると法務大臣が認定した者であるか否か」であって、真実「テロリスト関係者」であるか否かは審理の対象とならないことになりかねない。とりわけ、難民の場合には、出身国と政治的に対立していることが少なくないところ、出身国において反政府活動をしている者やその支援者がテロリスト関係者として認定され、不服申立の機会が保障されないまま退去強制される可能性も否定できない。このような退去強制は、ノン・ルフールマンの原則（難民条約33条1項、拷問等禁止条約3条1項）に違反するおそれがあると言わざるを得ない。

この間の動きに対し、日弁連は、2005（平成17）年12月には「外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対する意見書」を、2006（平成18）年5月には、「入管法『改正』法案の徹底した審議を求める」会長声明を、2007（平成19）年10月には「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令に対する意見書」を、それぞれ発表した。さらに、2007（平成19）年11月に開催された第50回人権擁護大会において、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」を採択した。また、2007（平成19）年改正雇用法による外国人雇用状況報告制度については、2007（平成19）年2月、「外国人の在留管理を強化する新しい外国人雇用状況報告制度に対する意見書」を発

表している。IC在留カードについても繰り返し反対の意見を表明している。

テロの防止という目的そのものに反対はないが、テロの防止のためであっても人権や基本的自由の保障を侵害してはならないことは、2005（平成17）年8月の国連人権委員会決議などで採択されている。人種差別や人権侵害のない安定した社会こそが最大のテロ対策とも考えられる。今後も弁護士会としては、法改正や運用の実態を注視し、必要であれば新たな法改正に向けた運動に取り組んでいくことが必要である。

(2) 難民問題

2001（平成13）年10月にアフガニスタン人難民申請者が一斉に収容された事件や、2002（平成14）年5月に中国瀋陽の日本総領事館で起きた事件をきっかけに、「難民鎖国」と呼ばれる我が国の難民認定制度の在り方が問題となり、2004（平成16）年5月には大幅な法改正がされた。さらに、2016（平成28）年4月に施行された行政不服審査法の改正に伴い、従来の異議申立制度に代わり、審査請求制度が導入された。しかしながら、以下に述べるとおり、現時点においても、数多くの問題が残っているといわざるを得ない。

ア　現状

法務省等が発表した資料に基づいて全国難民弁護団連絡会議（以下「全難連」という）が発表した統計によれば、2019（令和元）年の日本の難民認定数は、44人（認定率0.9％。なお、不服申立段階での認定数は、わずか1人（認容率0.02%）であり、2013（平成25）年から7年連続で棄却・却下率が99%を上回っている。）という少なさである。日本の認定数の少なさ、認定率の低さは、諸外国と比較すると一層際立つ。UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の統計をもとにした全難連の調査結果によれば、2016（平成28年）のG7諸国及び韓国・オーストラリアの難民認定率及び認定数は、以下のとおりである。

米国　61.8%（20,437人）
カナダ　67.3%（10,226人）
英国　33.3%（13,554人）
ドイツ　41.2%（263,622人）
フランス　19.8%（24,007人）
イタリア　5.3%（4,798人）
韓国　1.0%（57人）
オーストラリア　33.8%（6,567人）

入管法2条3号の2は、難民を、「難民の地位に関する条約第1条の規定又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう」と定義している。同じ難民の定義を用い、しかも難民認定は裁量行為ではなく羈束行為であるにもかかわらず、諸外国との間でこれほどの差があるのは、日本の難民認定制度に根本的な問題があると考えられる。

イ　日本の難民認定数・認定率の低さの要因

(ア)　難民認定制度の構造上の問題

①　行政不服審査法改正の趣旨を没却する難民不認定処分に対する審査請求制度

日本の難民認定制度は、出入国管理の一貫として位置づけられている。しかしながら、出入国管理と難民認定とは、その目的を異にしており、本来、難民認定は、出入国管理や外交政策の所管官庁から独立した第三者機関による認定制度が望ましい。独立した不服審査制度が存在しない点については、従来から規約人権委員会や拷問禁止委員会から懸念を表明されているところである。

この点、2016（平成28）年4月に施行された行政不服審査法の改正に伴い、入管法においても、難民不認定処分に対する不服申立制度として、従来の異議申立制度にかわりに審査請求制度が導入された。しかしながら、この新しい制度は、公平性の向上・使いやすさの向上・国民の救済手段の充実拡大という行政不服審査法改正の趣旨を没却するものとなっている。すなわち、難民不認定処分に対する審査請求については、処分庁が審査庁であるという従来の枠組が維持され、第三者機関への諮問手続も、適用除外とされた。審査請求期間も、改正行政不服審査法が異議申立期間を60日から3ヶ月に延長したにもかかわらず、入管法では7日間という極端に短い申立期間を温存した。また、審理員が処分庁等を口頭意見陳述に招集することを要しないと認めたときには、口頭意見陳述に処分庁等を招集することを要しないという例外規定を設け、これによって、審査請求人らの処分庁等に対する質問権を実質的に制限することが可能となった。さらに、口頭意見陳述そのものについても、審理員が適当でないと認める場合には、口頭意見陳述の機会を付与しないことができる規定もおかれた。こうした問題点について、日弁連は2014（平成26）年5月23日に、「行政不服審査法改正に伴う出入国管理及び難民認定法改正案に対する

会長声明」において懸念を表明しているが、実際の運用も、この懸念を裏付けるものとなっている。すなわち、日弁連は、2020（令和2）年8月27日、「行政不服審査法改正の趣旨に沿った、難民不服審査制度の正常化を求める会長声明」を発表しているが、その中で、前年1年間の難民不服申立手続の裁決案件6022件のうち、4,388件が口頭意見陳述の機会を放棄したものとされており、放棄の任意性に疑義があること、当事者が放棄をしなかった1,634件のうち、口頭意見陳述が実施されたのは583件に過ぎず、裁決全体の9.7%に留まっていること等からしても、行政不服審査法改正前には原則として口頭意見陳述が認められていたことからしても、改正前よりも当事者の地位がはるかに低下し、適正手続の保障はむしろ後退していると厳しく指摘している。

前述のとおり、不服申立段階での認定数は、2013（平成25）年から7年連続で棄却・却下率が99%を上回っている（2019（令和元）年の認定数は1人）。全難連の調査によれば、難民関係訴訟での難民の勝訴率が約5%程度あることからしても、難民認定に関する不服申立制度は機能不全に陥っていると言わざるを得ない。

② 難民審査参与員制度の問題点

2004（平成16）年改正入管法は、難民異議申立制度（現在の審査請求制度）において、難民審査参与員制度を導入し、法務大臣は、異議申立てに対する決定（現在の審査請求に対する裁決）を行うに当たっては、難民審査参与員の意見を聴かなければならないとした。その枠組は、審査請求制度においても維持されているところ、その趣旨が、「難民不認定処分に対する不服申立手続について、一定程度の独立性を確保し、同手続の公正性・中立性・透明性・実効性を図ること」にあることは、いうまでもない。しかしながら、2017（平成29）年6月11日の東京新聞の報道によれば、2013（平成25）年から2016（平成28）年までの4年間に、難民審査参与員の多数が「難民である」との意見を提出した事案数が31件であったにもかかわらず、法務大臣が難民と認定しなかった数が13件と約4割に達しているとのことであり、審査請求が独立した機関で行われていないことの問題が顕在化している。少なくとも審査請求手続については、独立した第三者機関によって行われることが早急に求められる。

他方で、現行の参与員制度を前提とした場合に、現在の参与員は、必ずしも難民認定実務に精通しているとはいえず、このことが、後述するとおり、国際難民認実務とは乖離した日本の状況を生み出している。したがって、❶「参与員の人選にあたり専門性を十分に確保する観点から、国連難民高等弁務官事務所、日本弁護士連合会及びNGO等の難民支援団体からの推薦者から適切な者を選任するなど留意するとともに、難民審査参与員の調査手段が十分に確保されるよう体制の整備を図ること」という衆参両院での附帯決議の趣旨を生かし、UNHCRや日弁連などからの推薦者を尊重するだけではなく、他の候補者が参与員として適任者かどうかにつき、UNHCR等の意見を聴取し、尊重する仕組みを作るとともに、❷UNHCRが示す難民認定基準や諸外国で蓄積された難民認定実務等の専門的知見、難民認定申請者を面接する際の留意事項についての知識等について、UNHCRや研究者などの難民認定実務に関する高度な知見を有している者の関与のもとに立案された継続的かつ系統的な研修を実施することが求められる。さらに、従前の異議申立手続では、異議申立人に対し、一次審査において難民調査官が収集した資料や、異議申立手続において難民調査官が追加して収集した資料などの記録の開示が行われていない。そのため、異議申立人は、参与員に提供された記録の内容を把握することができず、異議申立人が的確な意見を述べたり、釈明をしたりする機会が十分に与えられない結果となっていた。この点、改正行政不服審査法に基づく事件記録の閲覧等請求において、どの範囲の記録が開示されるか注視が必要である。

③ 難民認定手続効迅速化の問題点

近年、難民申請件数の増加と処理案件の長期化が問題となり、法務省は、難民認定手続合理化のための方策をいくつか発表している。例えば、難民の認定に係る権限等の地方入管局長への委任を認める省令の改正や、2015（平成27）年9月から開始された案件の振分け運用（一次手続において、案件をA案件〔条約難民である可能性が高い案件又は本国が内戦状況にあることにより人道上の配慮を要する案件〕・B案件〔難民条約上の迫害に明らかに該当しない事情を主張している案件〕・C案件〔再申請である場合に、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している案件〕・D案件〔その他〕に振り分け、A案件については優先的に調査を実施し、B案件及びC案件について原則として

その後の手続を迅速に行う運用）などである。

確かに、難民認定手続の迅速化は必要であるが、だからといって保護すべき難民を排除する結果となってはならない。とりわけ、現在の日本においては、難民として認められる者は、難民として認められない者よりも審査期間が倍近くかかるといった現実があり、難民認定に消極的な姿勢は明らかである。従って、迅速化の方策についても、あくまで難民として認められるべきものを迅速に正しく認定するという方向で検討されなければならない。

例えば、地方入管局長は必ずしも難民に関する十分な知識を有していないのであるから、難民事務を司る難民調査官にしかるべく権限が委譲されることが望ましい。また、後述のとおり現在の日本の難民認定実務が国際的な判断基準・手法からは乖離していることや、これまで複数回の申請ののちに難民認定された者が存在すること等からすれば、形式的にB案件・C案件に振り分けて、面接による事情聴取を省略して十分な調査のないまま拙速に不認定処分を行うことは、真の難民を排除する結果につながる恐れが高いといわざるを得ない。

(イ) 国際難民認定実務とは乖離した要件・判断基準・手法

現在の日本の難民認定の判断基準や手法は、国際的な難民認定実務とは乖離したものとなっている。

例えば、難民の要件として、「迫害」を生命・身体の自由に対する侵害に限定している点、非国家主体による迫害を認めない点、本国政府から個別的に把握されていることを要求する点などである。これらはいずれも、1951（昭和26）年難民条約35条1項に基づき条約の適用についての監督を責務とするUNHCRの発表しているハンドブックやガイドライン、UNHCR執行委員会の結論、さらには諸外国の裁判例などに反しているし、日本の難民認定数や認定率が著しく低い一因となっている。なお、非国家主体からの迫害としては、FGM（女性性器切除）、名誉殺人、人身取引や性暴力の被害者など、女性が被害者となるケースも多い。諸外国では、このような事例において「迫害をうけるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」が認められれば、難民として認定されるか、少なくとも人道的配慮に基づく在留を認められることが多いと考えられるが（UNHCR「国際保護に関するガイドライン第1号・1951年難民の地位に関する条約1条A（2）と1967年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方におけるジェンダーに関連した迫害」、同「国際保護に関するガイドライン第7号・人身取引被害者および人身取引の対象とされるおそれがある者に対する難民の地位に関する1951年条約1条A（2）および/または1967年難民の地位に関する議定書の適用」参照。ジェンダーに配慮した難民認定手続の必要性について、UNHCR執行委員会結論第64号参照）、日本では、「申請者が主張する迫害主体は私人であって、本国政府当局が当該私人による違法行為を放置、助長している状況には認められない」という定型的かつ極めて形式的な理由で不認定とし、在留資格も付与しない。そして、司法もこの判断を追認している。この点でも、日本の難民認定実務は、国際水準から乖離している。

また、立証基準についていえば、難民認定における立証対象が「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」という将来予測に係るものであること、誤って不認定処分がされた場合の損害が甚大であること等から、諸外国では、「50%以上の蓋然性」は必要なく、迫害を受ける可能性がごくわずかではない限り、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」はあると認定している。しかしながら、日本の難民認定実務はこのような基準を採用していない。また、諸外国では、認定機関が「真実ではない」という確信の域に達しない限り、難民申請者には灰色の利益が与えられるべきであるとの原則（疑わしきは難民申請者の利益に）が採用されているが、日本では採用されていない。こうした立証基準等の国際難民認定実務からの乖離も、日本の難民認定数や認定率の低さの一因であるといわざるを得ない。

ウ　申請者の法的地位の脆弱さ

(ア) 審査の長期化

現在、日本の難民申請に対する審査期間は著しく長期化している。石橋通宏参議院議員の「難民認定状況に関する質問主意書」に対する2017（平成29）年6月27日付の回答書によれば、2016（平成28）年の難民認定手続の一次審査に要する期間は平均8.5か月であり、同年に審査請求の結果が出た2,114件について、難民申請から審査請求の処理までに要する期間は平均28.8か月である。このような長期化の要因について、2015（平成27）年9月15日に法務省が発表した第5次出入国

管理基本計画には、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない申請が急増した結果、審査期間が長期化し、真に庇護を必要とする難民を迅速に処理することに支障が生じているとの記載があり、実際に、前述のとおり、2015（平成27）年に変更された難民認定事務取扱要領によって、同局は、同局がいうところの「明らかに理由のない申請」（B案件）や「正当な理由のない再申請」（C案件）についての振り分けを始めた。さらに、2018（平成30）年1月には、「難民認定制度の適性化のための更なる運用の見直し」を発表し、難民申請者への就労・在留制限を強化した。しかしながら、審理が長期化する理由はむしろ、難民認定の可能性のある者に対する調査が、きわめて慎重に行われているという点にあるというべきである。

㈠　審査中の申請者の法的地位の脆弱さ

以上のように審査期間は長期化しており、一次・審査請求をあわせれば3年にも及ぶが、その間の申請者の法的地位は、極めて脆弱である。

申請者の在留資格としては、①難民申請中であることを理由とする特定活動、②仮滞在、③仮放免、④その他（もともと難民申請とは別の理由で在留資格を有している者など）に分けられるが、多くは①、②、③である。しかし、現状において就労できるのは①のみで、②及び③は就労できない。しかも、後述するとおり、①についても、2018（平成30）年1月の運用見直しにより、一部に就労制限がされることとなった。就労できない②及び③について、生活保護受給はできず、③については、国民健康保険にも加入できない。外務省の外郭団体であるRHQによる保護費は存在するが、予算の都合上給付対象は限定的で、給付水準も生活保護を下回るものであり、また給付が決定するまでに申請から数ヶ月かかるというような報告もある。結果として、生活に困窮し、医療へのアクセスも困難な申請者が増加し、ホームレスとなったり、NGOからの食料や衣服の支給によって辛うじて生活したりという事例も報告されている。また、近年、難民認定申請者を含む被仮放免者に対する生活状況等の監視が強化されているとの指摘もある。

この問題については、2008（平成20）年10月3日、規約人権委員会の日本政府に対する総括所見25項が「難民認定手続にしばしば相当の遅延があり、その期間に申請者は働くことができず、社会的な支援が限定されていることを、懸念をもって留意する。」とし、2011（平成23）年4月6日、人種差別撤廃委員会の日本政府に対する総括所見23項が「委員会はまた、すべての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されることを勧告する。」と述べる。さらに、同委員会が、2018（平成30）年8月30日に、人種差別撤廃条約の実施状況に関する第10回・第11回日本政府報告に対する総括所見を発表し、このなかで、難民認定申請者に対する無期限の収容や、申請者が多くの場合就労を認められず社会保障も受けられないことなどに懸念を表明し、収容について期限を設けることや、収容の代替措置を設けること、申請後6ヶ月以降経過した場合には就労を認めることなどを勧告している。日弁連も、2014（平成26）年2月に発表した「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」において、仮滞在・仮放免者についても就労を認めるように提言した。しかしながら、前述の「第5次出入国管理基本計画」は、制度を後退させ、正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、類型的に保護の必要性に乏しいと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けてその許否を判断する仕組みの検討を進めるとした。さらに、2015（平成27）年に変更された入国・在留審査要領によって、「明らかに理由のない申請」や「正当な理由のない再申請」については、在留資格や就労許可をしないという取り扱いを開始した。さらに、前述のとおり2018（平成30）年1月には、「難民認定制度の適正化のためのさらなる運用の見直し」を発表して、①初回申請について、(a)難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者については在留制限を執ることとし、(b)失踪した技能実習生や退学した留学生等本来の在留資格に該当する活動を行った後に難民認定申請をした申請者や、出国準備期間中に難民認定申請した申請者には、就労制限を執ることとするとともに、②複数回申請者に対しては、原則として在留制限を執ることとした。しかし、国際難民法から見て著しく狭い難民の定義を採用し、難民認定率もきわめて低い日本において（日本で不認定を受けた後に他国で難民認定を受けたり、日本では迫害の恐れがないとして不認定処分を受けた人の家族が、他国において、その人の家族であ

るという理由で難民認定を受けたりするといった事例が数多く存在している。)、このような抑制的措置を執ることは、法務省の主張するような「真の難民の迅速かつ確実な保護」とは逆行するものである。

審査に数年を要し、公的保護も限定的な現状のもと、就労許可の範囲を限定し、在留制限を強化する動きは、難民申請者の生活を著しく脅かすものであり、ホームレスとしての困窮生活を強いるものであるから、「非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い」として、憲法13条・自由権規約7条に違反する。また、このような取扱いは、結果として申請者に申請をあきらめさせ、迫害のおそれのある国へ帰国させる結果を招く。これは実質的なルフールマンとして、難民条約31条に反する行為である。

エ　これまでの日弁連の提言と今後

これまで日弁連は、難民問題に関し、2002（平成14）年10月、2003（平成15）年3月、2004（平成16）年3月、2005（平成17）年3月、2006（平成18）年10月、2009（平成21）年6月と、繰り返し難民認定制度の改善を求める意見を発表してきた。2014（平成26）年2月には、政策的配慮や外交的配慮に影響されない、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続の確立・難民該当性の具体的判断基準の公表・申請者の手続的権利の拡充などを求める提言を発表している。さらに、前述のとおり、2020（令和2）年8月27日には、行政不服審査法改正の趣旨に立ち返った入管法改正等を速やかに行い、難民不服審査制度の正常化することを求める意見書を発表している。

しかしながら、現在の日本政府の取り組みは、難民として保護すべきものを漏れなく難民として認定するというよりも、難民申請の急増や審査期間の長期化を受けて、申請の抑制や「濫用」申請への対応に重きを置いた内容となっており、改善のきざしは見えない。

オ　そのほかの問題

このほか、難民と認定された者にも在留資格が自動的に認められない場合があること、難民認定された後の生活支援について何ら具体的な政策が採られなかったこと、不認定処分後の訴訟準備ないし係属中の退去強制手続の停止が法制度化されなかったなど、問題点は山積である。前述した規約人権委員会の2014（平成26）年7月の総括所見も、難民不認定処分に対する停止的効果を持つ独立した不服申立制度の欠如を指摘し、また、人種差別撤廃委員会の2014（平成26）年8月総括所見は、地方自治体及び地域社会の間で、難民および庇護希望者に関する非差別と理解を促進することを勧告している。

(3) 入管収容施設内での処遇問題

出入国在留管理局（旧・入国管理局）収容施設における非正規滞在外国人の収容・処遇については、従前より、収容の根拠となる退去強制令書が、裁判所の司法審査を経ることなく入管当局のみの判断で発付されていること、原則として全件収容となっており、難民申請者・子どもだけでなく退去強制令書発付処分や難民不認定処分について取消訴訟を提起して裁判中の者なども収容されていること、期限の定めのない収容であり、1年以上の長期収容者が数多く存在すること、医療等処遇についての不服申立制度が十分に機能していないことなどの問題点が指摘されてきた。毎年、自殺及び自殺未遂、処遇の改善や身柄の早期解放を求めてのハンガーストライキなどが繰り返されている。さらに、医療態勢の不備も従前から強く批判されてきたが、2010（平成22）年には、東京入国管理局（当時）や東京入国管理センターにおいて、複数の結核患者の発生が報告され、また、2013（平成25）年10月には、東京入国管理局（当時）の被収容者が倒れてから救急車が呼ばれるまで1時間近くを要し、当該被収容者が入院先においてくも膜下出血で死亡するなどの事件も発生しており、改めて医療態勢の改善が急務との指摘がなされるに至っている。

このように多発する収容・処遇に関する問題の指摘を受け、2009（平成21）年入管改正法は、入国者収容所等視察委員会を設置した（施行は2010〔平成22〕年7月1日）。現在、東日本と西日本に、それぞれ10名の委員を擁する委員会が2つ存在する。委員には弁護士も含まれており、日弁連内に、バックアップ委員会が設置されている。また、2010（平成22）年9月9日、日弁連と法務省は、入管の収容問題についてより望ましい状況を実現するための「出入国管理における収容問題等協議会（仮称）」の設置について合意した。

このような取組みにもかかわらず、2014（平成26）年3月、東日本入国管理センターにおいて、わずか3日の間に2名の被収容者が死亡する事件が発生し、同年11月には、東京入国管理局（当時）において、被収容

者1名が死亡した。さらに、2017（平成29）年3月25日には、東日本入国管理センターにおいて、被収容者1名が、数日前から体調不良を訴えていたにもかかわらず、外部病院の診察を受けることのないまま死亡した。こうした事件については、東弁も2014（平成26）年4月、法務省入国管理局（当時）および東日本入国管理センターに対し、真相解明のための第三者機関による徹底的な調査の実施と調査結果を踏まえた再発防止策の導入を求める会長声明を発表した。日弁連も、2014（平成26）年11月7日付けで「入管収容施設における医療問題に関する人権救済申立事件」についての勧告・要望を行い、2015（平成27）年1月14日には、「東京入国管理局における被収容者の死亡事件に関する会長声明」を発表して、繰り返し適切な医療体制の構築や、通院・入院等の必要のある者について仮放免を行うことの促進などを求めてきている。

さらに、東弁は、ここ数年間行ってきた英国の入管収容施設やこれに対する視察についての研究を踏まえ、英国の視察基準であるExpectationsをもとに、2016（平成28）年9月、日本の法制度にあった視察基準である「エクスペクテイションズ（期待される状態）日本版」をとりまとめ、法務省入国管理局、東日本入国者収容所等視察委員会及び西日本入国者収容所等視察委員会に対し、同視察基準を採用し、これに従って視察を行うように求める要請書を提出した。

しかしながら、その後も収容の問題は継続しているばかりか、むしろ悪化し、法務省入国管理局（当時）は、2016（平成28）年8月31日に、「被収容者の適切な処遇に係る経費について」という通知を発表し、そのなかで、「収容の長期化に伴って増加しているり患・負傷者数の増加要因を把握し、薬品等の使用期間の減少に努めること。」「外部医療機関の受診を抑制するよう努めること」とした。2017（平成29）年6月3日には、東京入国管理局（当時）に収容中の被収容者が激しい腹痛を訴えたにもかかわらず、20時間以上診察を受けさせず、ようやく救急車で搬送された際には、虫垂炎に加えて腹膜炎も併発しているという事件が発生した。また、2019（平成31年）4月には、東京入国管理局（当時）に収容中の被収容者が著しい体調不良を訴え、心配した知人の要請で救急車が現地に出動したが、入管職員の説明に基づき救急搬送の必要がないとして搬送がされないという事態も発生した。2019（令和元）年5月に東日本入国管理センターの医師から「病名不明なので外の病院に行かせる」との診断を受けたにもかかわらずそのまま外部病院での診察を受けさせてもらえなかった被収容者が、3ヶ月半以上後に仮放免となり、自宅近くの病院で診察を受けたところ、準緊急手術（即座ではないが、数時間か一両日中の手術を必要とするもの）となった。

この間、東弁は、2019（平成31）年4月18日、「入管収容施設で繰り返される被収容者の生命・健康の軽視や死亡事件に抗議し、適時適切な医療の提供及び仮放免の適切な運用を求める会長声明」を発表している。

また、日弁連は、入国者収容所等の適切な運営を実現するためには、視察委員会の改革を行って視察委員会の視察をより実効性のあるものにする必要があるとして、2020（令和2）年8月20日、①視察委員会の独立性の確保、②視察対象事項・範囲の拡張、③視察委員会の視察活動の充実化、④視察委員会の活動に関する情報公開及び広報等を骨子とする「入国者収容所等視察委員会の改革に関する意見書」を発表している。

なお、新型コロナウィルス下の収容に関連しては、被収容者の早急な仮放免と生活支援、施設内における感染リスクを提言する措置の実行と医療体制の確保などを求めて、東弁が2020（令和2）年5月28日に「新型コロナウィルス感染対策としての仮放免に伴う生活支援と全件収容主義の是正を求める会長声明」を、同年8月18日には「東京出入国在留管理局の収容施設内における新型コロナウィルス感染症の発生に関し、全件収容主義の是正とともに仮放免の徹底を求める会長声明」を、また、日弁連が、同年4月15日、「入管収容施設における『三つの密』のリスクの解消を求める会長声明」を発表している。

(4) 収容期間の長期化と入管法改正をめぐる問題

収容令書や退去強制令書による収容や、その身柄拘束を解く仮放免については、司法審査がなく、一行政庁である入国者収容所長等の判断に委ねられており、その問題については常々指摘されている。入管法に基づく収容は、あくまで強制送還を実効的に行うことを目的とするものであり、法律上送還が禁止されている難民認定申請者や、訴訟中である者、再審情願中又はその準備中である者など、送還の予定がない者の身柄拘束は、自由権規約9条1項が禁止する恣意的拘禁にあたる。このことは、国連人権理事会の恣意的拘禁作業

部会が、2020（令和2年）8月28日、東日本入国管理センターで長期間収容されていた難民申請者2名の個人通報に対し、2名の収容が恣意的拘禁に該当し、自由権規約2条、9条、26条に違反するという意見を採択したことからも明らかである。この意見については、日弁連が、同年10月21日、「入管収容について国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会の意見を真摯に受け止め、国際法を遵守するよう求める会長声明」を発表している。

とりわけ、近年、収容が長期化しており、これを懸念する新聞報道もなされている。2018（平成30）年2月28日付法務省入国管理局指示は、「仮放免を許可することが適当とは認められない者」として8つの類型を挙げ、「送還の見込みが立たない者であっても収容に耐え難い傷病者でない限り、原則、送還が可能となるまで収容を継続し送還に努める。」とし、さらに、うち4つの類型（重大犯罪で罰せられた者、犯罪の常習性が認められる者、社会生活適応困難者、悪質な偽装滞在・不法入国等の関与者など）については、「重度の傷病等、よほどの事情がない限り、収容を継続する。」としている。このような指示は、強制送還を円滑に行うために逃亡を防止するという入管法の目的を逸脱するものとして許されるものではない。しかしながら、同指示のもと、収容が長期化するにつれ、被収容者の精神的・肉体的被害は著しく、時に死亡する事態まで生じている。例えば、2018（平成30）年4月25日には、東日本入国管理センターにおいて、仮放免申請を却下された被収容者が自殺するという事件も発生した。東弁は、この事件を踏まえ、①入国者収容所等視察委員会に対し、自殺の原因の調査及び仮放免審査の在り方について調査をし意見を述べること、②退去強制手続に基づく収容及びその解放の手続には司法審査を導入するような法改正を検討すべきであること、③送還の予定されていない被収容者の速やかな解放を求める会長声明を発表した。2018（平成30）年8月28日には、東京地方裁判所において、東日本入国管理センターでの収容が2年以上に及び、同センターに定期的に招聘されている精神科医から拘禁性うつ病と診断された被収容者に対する仮放免不許可処分を取り消す判決が言い渡された。

さらに、近時、終わりの見えない収容の長期化に抗議して、各地の入管収容施設でハンガーストライキを行う被収容者が急増している。そうした中、2019（令和元）年6月24日、長崎県の大村入国管理センターにおいて、ハンガーストライキをしていた40代の男性が、拒食症により死亡するという事件が発生した。いわゆる「餓死」である。さらに、ハンガーストライキをしていた被収容者について一旦仮放免を許可し、2週間後に再収容するという、非人間的な処遇も組織的に行われている。

こうした事態を受け、東弁は、2019（平成31）年3月5日、「出入国管理及び難民認定法の収容に関連する規定の改正を求める意見書」を、2019（令和元）年7月1日に「外国人の収容に係る運用を抜本的に改善し、不必要な収容を直ちにやめることを求める会長生声明」を、同月31日に「人間の尊厳を踏みにじる外国人長期収容と違法な再収容に抗議する会長声明」を発表し、日弁連も、同年8月8日、「入国管理センターにおける被収容者の死亡事件及び再収容に関する会長声明」を発表したほか、各地の弁護士会、支援団体等が同様の抗議声明を発表している。

このように、収容の長期化に伴う悲惨な状況が継続するなかで、出入国在留管理庁は、2019（令和元）年9月19日、出入国政策懇談会に「送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策」を検討課題とする収容・送還に関する専門部会を設置した。これに対し、東弁は、2019（令和元）年10月31日に、「『収容・送還に関する専門部会』に対し、人権保障の観点からの抜本的な議論を求める会長声明」を、2020年1月14日には「退去強制令書による収容に期間の上限を設けるとともに、人権条約に適合する方法で出国が困難な外国人の問題の解消を図ること等を求める意見書」を発表し、また、日弁連は、同年3月18日に「収容・送還の在り方に関する意見書」を発表し、また、各人権団体も共同提言等を発表して、同専門部会における人権保障を踏まえた議論を求めてきた。しかしながら、2020（令和2）年6月19日に同専門部会が発表した「送還忌避・長期収容の解決に向けた提言」は、①退去強制拒否罪の創設、②再度の難民認定申請者に対する送還停止効の例外の創設、③仮放免者逃亡罪の創設など、憲法及び国際人権法上の諸権利（自由権規約13条14条・17条・23条、子どもの権利条約3条、難民条約33条、拷問等禁止条約3条等）を侵害する大きな問題が含まれていた。このため東弁では、2020（令和2）年6

月22日、「『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』に基づく刑事罰導入等に反対する会長声明」を発表し、反対意見を述べた。東弁のみならず、日弁連は同年7月3日、「『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』に対する会長声明」を、関弁連が同月27日に「収容・送還に関する専門部会提言に強く反対する意見書」を発表し、また、東弁以外の各単位会も、同様の反対意見を発表している。各人権団体も、強い危惧を表明しているところである。

今後、こうした大きな問題をはらむ提言に基づく入管法改正が予想されることから、適切な改正が行われるよう、各人権団体とも協力しながら、引き続き積極的に、かつ速やかに意見を述べていくことが必要である。

(5) 在留資格「特定技能」の新設

政府は、2018（平成30）年6月、人手不足の深刻化を受け、新たな在留資格を創設し、外国人材を受け入れるという方針を閣議決定し、同年12月8日、「特定技能」という在留資格を新設する入管法改正案が成立した。

この制度については、これまでの技能実習制度等への反省を踏まえ、労働者の職場移転の保障・中間搾取の排除・家族帯同や定住化など、外国人労働者の人権を保障する仕組みが必要であるとの指摘がなされている（後記参照）。

(6) チャーター機一斉送還問題

法務省入国管理局は、2013（平成25）年以降、年1～2回、退去強制令書の発付を受けたが送還を忌避している外国人について、チャーター機による一斉送還を実施している。これまで、フィリピン・タイ・スリランカ・ベトナム・バングラデシュへの一斉送還が実施されており、直近では、2020（令和2）年3月10日に、スリランカ人44人が一斉送還された。

一斉送還された外国人のなかには、日本に配偶者や子どものいる人、日本に長期間滞在している人（出入国在留管理庁の発表では、直近の送還では半数以上が日本に6年以上の長期滞在者であり、最長日本滞在期間は、12とのことである。）など、既に母国には生活基盤がない人も多く、これらの人を強制送還して支援のないまま現地に放置することは人道問題であるとの指摘が、外国人支援団体などから指摘されている。

また、被送還者の選定基準の不透明さや、代理人弁護士への連絡の機会もないまま送還された例があるとの報告もあり、適正手続保障の観点からも大きな問題である。さらに、被送還者の中には、難民不認定処分に対する審査請求（異議）棄却又は却下の告知から24時間以内に送還されるなどした事案もある。これは、本来の不認定処分の取消訴訟出訴期限である6ヶ月の結果経過を待たないで送還したものであり、裁判を受ける権利（憲法32条）の侵害であるとともに、ノンルフールマン原則（難民条約33条、拷問等禁止条約第3条）に違反するおそれのある送還として、到底許されるものではない。

なお、近時、一斉送還以外の個別の送還においても、難民不認定処分に対する審査請求（異議）棄却又は告知から24時間以内に送還される事案が複数報告されており（中には、再度の難民申請の意思を示しているにもかかわらず送還された例もある。）、大きな問題となっている。

(7) 弁護士会の取組み

以上のほか、外国人の人権に関する諸問題の解決に向けて、日弁連及び単位会としては、次のような取組みをすべきである。

第1は、外国人のための相談、救済活動の拡充である。この点について、1995（平成7）年以降、東京三会及び法律扶助協会（当時。その後、法テラスに業務が引き継がれた）が、平日は毎日交替で外国人のための法律相談を実施し、また、関東弁護士連合会が、茨城県牛久市に所在する東日本入国者収容所での出張相談を、東京三会と東相協外国人部会が日弁連の委託を受けて東京出入国在留管理局での法律相談を実施するなど、相談体制は充実の方向にある。また、2010（平成22）年9月には、日弁連と法務省入国管理局（当時）との間で、電話相談や出張による臨時の法律相談の態勢づくりなど、弁護士による被収容者に対する法律相談等の取組をともに促進する合意が成立した。さらに、東京三会では、2013（平成25）年9月からは、東京パブリック法律事務所三田支所における夜間の外国人法律相談を試行し、夜間相談のニーズが確認できたことから、蒲田の法律相談センターにおいて夜間の外国人法律相談を実施することとなった。また、多言語での法律相談の予約など、新しい試みを実施している。

しかし、外国人相談や救済窓口を担っている弁護士の数はまだまだ限られており、現在の取組みをさらに

進めるために、弁護士会は外国人事件に取り組む弁護士の増加と組織化及び新たに取り組む意欲を有する弁護士に対する研修の充実を図る必要がある。

第2に、近年繰り返されている在日外国人の排斥等を主張し、人の生命・身体に対する直接の加害行為や人種的憎悪や民族差別を扇動する集団的言動（いわゆるヘイト・スピーチ）について、東弁は、2013（平成25）年7月、政府に対し、人種的憎悪や民族差別を煽り立てる言動を根絶するための実効性ある措置をとるよう求める会長声明を発表した。さらに、東弁は、2015（平成27年）7月、地方公共団体とヘイト・スピーチをテーマとしたシンポジウムを開催し、同年9月には、「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講じることを求める意見書」を発表するとともに、地方公共団体向けに「地方公共団体とヘイト・スピーチ～私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために～」と題するパンフレットを作成して配布した。また、2018（平成30）年6月には、地方公共団体に人種差別撤廃条例の制定を求め、人種差別撤廃条例モデル案を提案することに関する意見書を発表した。この問題については、国連人種差別撤廃委員会が、2018（平成30）年8月30日に、人種差別撤廃条約の実施状況に関する第10回・第11回日本政府報告に対する総括所見を発表し、①ヘイト・スピーチ解消法が2016（平成28）年6月に施行された後も、同法の適用範囲が極めて狭く、ヘイト・スピーチ及び暴力の扇動、インターネットとメディアにおけるヘイト・スピーチ並びに公人によるヘイト・スピーチ及び差別的言動が続いていることなどに懸念を表明し、人種差別禁止に関する包括的な法律を採択すること等を勧告し、②在日コリアンや長期間滞在する者等が公務員の地位にアクセスできるようにすることと等を勧告するなどし、これに対し日弁連も、同年9月7日に、会長声明を発表した。また、日弁連は、2018（平成30）年10月に行われた人権大会において、「新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める宣言」を採択した。今後も、弁護士会として、外国人の人権が侵害されるとき、そのおそれがあるときには、積極的に救済活動を行っていくべきである（第6部第14参照）。

第3に、我が国の入管制度、難民認定制度について、法制度上及び運用上の問題点を見直すための調査、研究活動を行うとともに、その成果に基づき、法改正や行政各省庁の取扱いの是正を求めるための窓口となるべき組織作りを進めるべきである。例えば、新たな難民審査請求制度や、難民申請の振り分けなどは、比較的新しい制度・運用であり、また、収容・送還に関しては専門部会の提言を踏まえ早期の入管法改正が予想されるなど、早急な対応が必要であることから、どのような問題があるかについて、案件を担当する個々の弁護士や支援活動を行うNGO団体などの協力を得て、具体的な案件にあらわれた問題点を調査し、制度・運用の改善や適正な法改正につなげていくべきである。

第4に、非正規滞在外国人の収容及び収容中の処遇の問題については、引き続き、入国者収容所等査察委員会への情報提供や弁護士委員へのバックアップ、法務省との協議会での議論などを通じ、改善に向けての取り組みが必要である。東弁では、2014（平成26）年に、この問題で先進的な取り組みを行っている英国を視察し、2015（平成27）年1月には、日弁連との共催で、英国王立刑事施設視察委員会を招聘してのシンポジウムを開催し、さらに、2016（平成28）年9月には、新しい視察基準（「エクスペクテイションズ〔期待される状態〕日本版」）の採用及びこれに基づく視察を行うよう、法務省入国管理局、東日本及び西日本それぞれの入国者収容所等視察委員会に要請した。引き続き、こうした活動に積極的に取り組んでいくべきである。

第5は、外国人の権利保障に関連する諸条約の批准促進運動を展開することである。

特に、規約人権委員会への個人による救済申立の途を開く、自由権規約や拷問等禁止条約の選択議定書の批准は、我が国の人権状況を国際的監視下に置き、とりわけ遅れている外国人の人権問題について救済の途を拡大するために極めて重要である。

日弁連は、1996（平成8）年10月、第39回人権擁護大会において、「国際人権規約の活用と個人申立制度の実現を求める宣言」を行い、また、2008（平成20）年10月、規約人権委員会の総括所見に対し、勧告の実現のために全力で努力していくとする会長声明を発表している。今後もなお、その批准に向けた積極的な運動が求められている。

第6に、東弁は2014（平成26）年から、外国人の人

権に関する啓蒙活動として、「多文化共生」及び「難民」をテーマにした小中学校・高校における法教育に取り組んでおり、学校からの要請も徐々に増加しつつある。今後も引き続き、法教育を通じての啓発活動に積極的に取り組んでいくべきである。

2　外国人の刑事手続上の問題

以下に述べるとおり、刑訴法と出入国管理及び難民認定法（入管法）との調整不備状態が長年放置された結果、外国人事件においては、刑事手続としての勾留・保釈・釈放・刑の執行などと、入管手続としての収容・仮放免・退去強制などとが相互に衝突し、その不利益を外国人当事者が被るという事態が放置されたままとなっている。その他にも、法廷通訳人の資格制度が整備されていない点、通訳過程の可視化が進まない点といった積年の課題が山積する。これに加えて、裁判員裁判制度の下においては、外国人刑事事件や司法通訳に関して新たな問題点も浮上しつつある。

弁護士会としても、喫緊に取り組まなければならない課題である。

(1) 刑訴法と入管法の調整不備

退去強制されたタイ人参考人の検面調書の証拠能力が問われた最判平成7年6月2日（刑集49巻6号741頁）において、大野正男裁判官が補足意見として「……刑訴法と出入国管理及び難民認定法には、……調整を図るような規定は置かれていない。このような法の不備は、基本的には速やかに立法により解決されるべきである」と述べたことに端を発し、最高裁の裁判官が度々立法の不作為の問題を指摘し続けるという異常事態が続いているのである。

2012（平成24）年8月に再審無罪が確定して大きな話題となった電力会社OL殺人事件のネパール人男性についても、遡れば、一審無罪判決後の勾留の適否が争われた際、藤井正雄裁判官と遠藤光男裁判官がそれぞれ、「この問題は、退去強制手続と刑事手続の調整に関する規定の不備によるもの」「正に法の不備といわざるを得ないが、法の不備による責任を被告人に転嫁することは許されるべきことではない。」と反対意見の中で述べていたという経過がある（最決平成12年6月27日刑集第43巻6号427頁）。

さらには、スイス人被告人の薬物事件の無罪後勾留にかかる最決平成19年12月13日においても、近藤崇晴裁判官の補足意見（田原睦夫裁判官も引用）が、「このような事態に対処するためには、退去強制手続と刑事訴訟手続との調整規定を設け、退去強制の一時停止を可能とするなどの法整備の必要があるのであるが、12年判例において遠藤裁判官の反対意見と藤井裁判官の反対意見がそれぞれこの点を強く指摘したにもかかわらず、いまだに何らの措置も講じられていない。」と述べ、異例な表現で強い苛立ちを表明している。

この間、入管法は多数回改正され、刑訴法もまた複数回改正されている。それにもかかわらず、上記の問題へ対応する改正は全くなされないままで、その不利益を当事者が被るという状況が放置されているのである。

(2) 身体拘束をめぐる問題点

上記の刑訴法と入管法との調整不備問題が具体的弊害となって現れているのが、在留資格のない外国人の身体拘束をめぐる問題であるので、この点に関して若干敷衍して述べる。

ア　無罪後勾留

前掲の電力会社OL殺人事件やスイス人被告人の薬物事件においては、一審で無罪判決を受けて入国管理局収容場に収容されていた外国人被告人を、高裁が職権で再度勾留する決定を行い（最高裁もこれを是認）、これら被告人は無罪判決を受けながらも引き続き勾留され続けるという事態に陥った。

これら一連の収容・勾留による同被告人の身体拘束の継続は、出国の自由（憲法22条、市民的及び政治的権利に関する国際規約〔以下「自由権規約」という〕12条2項）及び人身の自由（憲法18条、自由権規約9条1項）を不当に奪い去るものであり、重大な人権侵害である。加えて、被告人が日本人であれば、無罪判決によって勾留の効力が失われたまま控訴審の審理を行うのが通例であることも踏まえれば、これは「裁判所その他の全ての裁判及び審判を行う機関の前での平等な取扱いについての権利」を保障した、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約5条（a）にも明白に違反するというべきである。

日弁連はこの点に関し、2015（平成27）年10月21日付「無罪判決後の勾留に関する意見書」において、刑訴法345条に、第2項として、「判決で無罪の言渡しがあったときは、上訴審において原判決が破棄されるま

で、新たに勾留状を発することはできない。」との条文を新設すべきである旨の意見を表明した。

イ　保釈

外国人被告人の身体拘束を巡る「法の不備」という問題は、これだけに留まらない。たとえば、外国人被告人が在留資格を有しない場合には、保釈に伴い拘置所若しくは警察署の留置施設から解放されたとしても、即時その場で入国警備官により入管の収容場に収容された上で退去強制手続が進められるのが通例であり、身体拘束は継続することになる。しかも、入管は刑事裁判の係属を無視して収容・送還を執行する実務をとっており、保釈されると、入管の判断で仮放免されない限り、第1回公判期日までに送還が執行されてしまうこともある。あるいは、送還されないまでも、入管収容状態では刑事公判への出頭も認めないのが入管実務なので、刑事公判が開廷できない事態も予想される。そのため、裁判官も外国人被告人の保釈許可について消極的な姿勢をとっている実情にある。この点も改善される気配がない。

これら無罪後勾留や保釈の問題は、刑訴法と入管法との調整不備が生んだ典型例であるが、これ以外にも、様々な問題が調整不備に起因して発生しており、抜本的な解決が急務である。

(3) 通訳人をめぐる問題点

また、外国人被疑者・被告人に対する刑事手続のあらゆる段階において、公正かつ正確な通訳人を確保すべきことは、手続の適正を担保するための最低条件であるし、自由権規約14条3(a)も、かかる権利を保障している。

この点、裁判所、捜査機関、弁護士会ともに、通訳人名簿を作成して適宜通訳を依頼しているものの、通訳人名簿の登載にあたっての資格要件や試験などはなく、継続的な研修を施すシステムも存在しない。これに関して、①2016（平成28）年10月に東京地裁で行われた裁判員裁判で法廷通訳による通訳に約200か所の訳し漏れや誤訳があった事例、②2017（平成29）年5月に大阪地裁で行われた裁判員裁判で捜査段階の通訳に誤訳が約20か所、訳し漏れが100か所あった事例が報道されたが、これは氷山の一角に過ぎないといえよう。他方、通訳人の処遇はおしなべて不安定であり、有能な職業通訳人が定着しにくいという問題も抱える。米国、カナダ、オーストラリアなどでは、「法廷通訳人」という資格制度を設け、能力に応じた報酬を与えて公正な裁判を確保するための制度的な裏付けを与えているのであり、同様の制度の導入が急務である。

さらに、裁判員裁判においても外国人被告人の事件があるが、法廷通訳を通したやりとりで、果たして裁判員が正確に心証を得ることができるかどうか、という新しい問題点が指摘されている。

日弁連は、2013（平成25）年7月18日付けで「法廷通訳についての立法提案に関する意見書」をとりまとめ、通訳人の資格制度の創設、継続研修の義務付けなどを提言した。同意見書の提言を実現するための法改正、規則改正、運用改善に向けた取組が必要である。

(4) 取調べ過程の可視化の必要性

取調べ過程の可視化の要請は、要通訳事件の場合にこそ、最も大きいといえる。

要通訳事件の被疑者取調べは、捜査官の日本語での発問⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人の外国語での発問⇒供述者の外国語での回答⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人の日本語での回答⇒捜査官が問答を日本語で文章化して記述⇒完成した調書を捜査官が日本語で読み上げ⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人が外国語で告知⇒供述者に内容を確認させた上で、日本語の供述調書に署名・指印をさせる―という伝聞過程を経るのが通常である。

しかし、被疑者が、通訳人の口頭で述べた内容自体は正確に理解したとしても、そもそも通訳の正確性を客観的に担保する方策は、ほとんど全くといってよいほど講じられていない。

仮に、後日、被疑者が、適切に通訳されなかったために誤信して調書に署名・押印した等と主張しようとしても、その事実を浮き彫りにすることは事実上不可能に近い。法廷で調書作成時の通訳人が「適切に、忠実に通訳した」と証言すれば、これを覆すことは至難の業である。

このような事態を解決する手段として、取調べ過程の録画は非常に有効である。2016（平成28）年5月24日に成立した刑事訴訟法等の一部を改正する法律では、対象を裁判員裁判対象事件及び検察独自捜査事件についての逮捕又は勾留された被疑者の取調べに限定しているものの、それらについては全過程の録音・録画が原則とされた。

弁護士会は、対象事件以外の事件や、被疑者の取調

べだけではなく参考人の事情聴取をも録画の対象とするよう拡大を求めていくべきである。ことに、通訳の正確性について後日の検証が極めて困難な要通訳事件における全面録画は最優先課題といっても良い。

(5) 今後の方針

外国人の刑事事件は、日本の刑事司法の問題点や不備な点が象徴的に現れるところである。東弁のみならず日弁連全体の問題ととらえて、改善のための法改正・運用の改善や、制度の設立を具体的かつ積極的に働きかけて行くことが求められている。

3 外国人の労働問題

2019（令和元）年10月25日付出入国在留管理庁「令和元年6月末現在における在留外国人数について（速報値）」によれば、2019（令和元年）年6月末時点における在留外国人数は282万9416人となった。2018（平成30）年末時点と比較すると、9万8,323人増加し、過去最高となっている。

また、2020（令和2）年1月31日付厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和元年10月末現在）」によれば、2019（令和元）年10月末時点における外国人労働者数は165万8,804人であり、2018（平成30）年10月末時点と比較すると19万8,341人増加しており、2007（平成19）年に届けが義務化されて以後、過去最高となっている。

このように、在留外国人も外国人労働者についてもいずれも増加傾向にある。その背景には少子高齢化を基礎とした、本邦における労働者不足がある。この本邦における労働者不足は、ここ数年の外国人労働者数の増加の基礎にあるが、その一方で、新型コロナウイルス感染症により外国人労働者の受入れにおける構造的な問題も明らかになりつつある。

このような背景の中、内閣府に設置された経済財政諮問会議（内閣府設置法第18条1項）では、2018年（平成30）2月20日開催された会議において、安倍晋三内閣総理大臣が、新しい在留制度の検討を指示し、政府内での新しい在留制度の検討が開始された。

これを受けて、専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォースでの検討がなされ、その後、2018（平成30）年6月15日に「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」（いわゆる骨太の方針2018）が閣議決定され、その中で、「新たな外国人材の受入れ」（26頁以下）が盛り込まれた。

そして、2018（平成30）年7月24日から「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が3回行われ、2018（平成30）年10月12日に開催された同会議第2回において入管法改正の骨子及び「特定技能」の創設が議論された。その後、2018（平成30）年11月2日に入管法改正法案が国会に提出され、同年12月8日に可決された。

入管法改正法案が可決されたことを受け、2018（平成30）年12月25日に同会議第3回が開催され、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」及び「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が議論され、同日付で「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」及び「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」が閣議決定された。

以上の経済財政諮問会議から政府での検討過程をまとめたのが、上の**表**である。この一連の政府での検討過程を見てみると、働き手不足が深刻であって、政府として迅速に対応する必要があったものと推察される。

そして2019（平成31）年4月に改正入管法が施行され、新しい在留資格である「特定技能」制度が創設された。「特定技能」制度は、これまで一般的に受入れが難しかった産業及びサービスの現場で働く外国人を受け入れることができる制度であり、外国人の受入れ政策は質的に大きな改革がなされたといえる。

このように、日本における労働者不足という背景の下、外国人労働者数は増加の傾向を示し、また受入れ制度が構築されているが、日本で働く外国人は十分に権利が擁護されているという状態にはない。

以下では、外国人労働における問題点を述べた上で、進むべき方向について提言を行う。

(1) 外国人労働者の受入れと在留資格

日本では、一般的に外国人「単純労働者」の受入れは行っていないと言われる。この趣旨は、通常、日本で就労が可能な在留資格は「技術・人文知識・国際業務」のように、一定の経歴や技術を有することが前提となっており、そういった技術を必要としない外国人については、日本で就労が可能な在留外資格で入国することができないとされる。また、新たに創設された「特定技能」制度も、「特定技能1号」の在留資格にお

表：政府の検討過程

年月日	会議体・内容等
2018年2月20日	経済財政諮問会議 「(3) 外国人労働力について」が議事に上がり、内閣総理大臣より新しい在留制度の検討が指示される。
2018年2月23日	第1回専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォースの開催
2018年5月29日	第2回専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォースの開催 制度案の方向性が示される。
2018年6月15日	「新しい外国人材の受入れ」が盛り込まれた「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（いわゆる骨太の方針2018）が閣議決定される。
2018年7月24日	第1回外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議が開催される。
2018年10月12日	第2回外国人の受入れ・共生に関する閣僚会議が開催され、改正入管法の骨子等が提示される。
2018年12月8日	第197回国会において改正入管法が成立する。
2018年12月25日	第3回外国人の受入れ・共生に関する閣僚会議が開催され、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」及び「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が了承される。

ける活動内容も「相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動」（入管法別表一の二）であり、単純労働に従事するものではない。そのため、2019（平成31）年4月の改正入管法によっても、日本はいわゆる「単純労働者」の受入れは行っていないといえる。

しかし、近年問題となっている外国人労働者の在留資格は、そういった専門性が必要とされる在留資格ではなく、多くの場合「技能実習」及び「留学」という本来的に就労を目的とする在留資格ではない在留資格である。前掲2020（令和2）年1月31日付厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和元年10月末現在）」によれば、外国人労働者全体に占める専門的・技術的分野の在留資格の割合は19.8％（32万9034人）であるが、技能実習は23.1％（38万3978人）、留学を含む資格外活動が22.5％（37万2894人）を占めており、両者の在留資格が外国人労働者の主たる部分となっているといっても過言ではない。

(2) 技能実習について

外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（以下「技能実習法」という。）によれば、技能実習法の目的は「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識」「の移転による国際協力を推進することを目的」とし（技能実習法1条）、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない。」と規定される（同法3条2項）。このように、技能実習制度は、法の趣旨からは、外国人労働者の受入れ制度ではなく、技術移転による国際協力を目的とした制度なのである。しかし、現実の技能実習制度の使われ方は、必ずしも法の趣旨・目的に合致するものとはなっていない。

技能実習には、企業単独型技能実習及び団体監理型技能実習が存在する（技能実習法2条2項、3項）。企業単独型技能実習は、外国から技能実習生の受入れを行う企業が直接に技能実習生を受け入れる方式であり、団体監理型技能実習は、事業協同組合等、法が定める一定の非営利組織が監理団体として関与する方式であり、多くの技能実習は後者の団体監理型技能実習として行われている。

監理団体として監理業を行う場合、主務大臣の許可を得る必要があり（技能実習法23条1項）、監理団体は責務として「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護について重要な役割を果たすものであることを自覚し、実習監理の責任を適切に果たす」ものとされる（5条2項）。

しかし、2017（平成29）年2月19日付け法務省入国管理局「平成29年の「不正行為」について」によれば、213の機関（監理団体：27、実習実施機関：183、企業単独型：3件）によって、299件の不正行為が行われ、その不正行為のうち、一番多かったのが賃金等の不払い（139件）であった。その他にも労働関係法令違反が24件あり、不正行為の過半数が労働法に関する問題であるといえ、技能実習制度が、本来の国際協力という目的から離れ、労働力の供給手段として利用されている実態が垣間見える。

(3) 技能実習の制度的問題

技能実習制度には、大きく分けて①関与機関に遵法意識が低い機関が含まれていること、②労使対等とな

りえない制度であること、及び、③技能実習生が経済的に過度な負担を負うという問題がある。

ア　関与機関に遵法意識が低い機関が含まれていることについて

前述のとおり、残念ながら、本来技能実習生を保護すべき立場にある監理団体においても不正行為があるのが現状である。また、2017（平成29）年12月14日付け法務省入国管理局入国在留課・厚生労働省海外人材育成担当参事官室・外国人技能実習機構監理団体部「送出機関との不適切な関係についての注意喚起」にて指摘されたとおり、監理団体が技能実習生の受入れに連動してキックバック等を要求しているとの一部報道機関がなされている。

このような不正行為が行われる原因は、関与機関に遵法意識が低い機関が含まれることに一因があると考えられる。一部の遵法意識が低い機関が技能実習制度に関わることにより、不正行為や、さらにブローカーの介在を招く原因の一つとなっている。

イ　労使対等となりえない制度であることについて

技能実習制度において、技能実習生には原則として職場移転の自由がない。すなわち、技能実習生は、実習実施先である受入れ企業を変更することができないのである。通常の労働者であれば、使用者が労働関係法令を遵守しない場合や労働者の人権侵害を行う場合に、職場を移転し当該使用者からの権利侵害状態から脱却することができる。

しかし、職場移転の自由がない技能実習制度の下では、技能実習生は、使用者による労働関係法令違反や権利侵害行為が行われている場合であっても、職場を移転し、当該権利侵害行為から逃げ出すことはできない。

さらに、技能実習生は日本に来るにあたり、渡航費用として100万円前後の借金をして来日している場合もあり、こういった借金は、技能実習生の国籍国の送出機関が、一部デポジットとして預かっている金銭に充てられ、技能実習の途中で逃げ出す等の行為が行われた場合、当該デポジットを没収する仕組みとすることで、技能実習生が、権利侵害が行われている場所から逃げ出すことを、より困難としている。

このように、技能実習生は実習実施機関に対して従属的な立場になりやすく、そのことが使用者である実習実施機関と労使対等となる関係を築くのを困難としており、このような対等でない関係が技能実習生への不正行為を生じさせる原因の一つとなっている。

ウ　経済的な過度の負担について

また、技能実習制度において必要不可欠な存在として、外国の送出機関がある（技能実習法23条2項6号）。一部報道にも見られるとおり、技能実習生は日本に来る前に100万円前後の借金をしている例がある。このような借金が形成される過程は次のとおりである。ベトナムを例にとれば、ベトナムの送出機関は、送出しの根拠法令（契約に基づくベトナム人労働者の海外派遣法（72/2006/QH 11）及び通知1123/LDT-BXH-QLLDNN）により、本来的には技能実習生から3,600USDしか手数料を受け取ることができない。しかし、送出機関の中には、当該金額を超えて5,000USDから6,000USDを受領している機関も存在する。そして、送出機関は一般的にハノイ市やホーチミン市という都市部にあるのに対して、技能実習生の候補となる者は、地方に住んでいるため、紹介者を介してしか、送出機関と接することができない。そして、この紹介者は1名だけでなく複数介在することもあり、また、紹介者に対して1,000USDから2,000USDが払われることがある。こういった金額を合計すると、約10,000USDが送出しの手数料としてかかることになる。

しかし、約100万円を一号技能実習及び二号技能実習の合計3年で返済しようとすると1カ月あたり2.8万円を貯金することになるが、技能実習生の多くが手取り10万円～15万円前後であると考えると、この金額がいかに過度な負担かが理解できる。

このような過度の経済的な負担があると、当該経済的な負担（借金）を返済するために、過度に従属的になることや、他に良い稼ぎを求めて失踪する原因ともなる。

(4) 留学生について

2017（平成29）年12月付け独立行政法人日本学生支援機構「平成29年度外国人留学生在籍状況調査結果」によると、2017（平成29）年5月1日時点の留学生の数は26万7,042人である。当該留学生の上位の国籍を見てみると、中国が10万7,260人、ベトナムが6万1,671人、ネパールが2万1,500人と続く。

ベトナムやネパールからの留学生については、大金を稼げるとして留学斡旋業者が日本の日本語学校への留学を斡旋している例が見られる（西日本新聞社編『新

移民時代　外国人労働者と共に生きる社会へ』30頁参照)。

確かに留学生は原則として週に28時間までであれば、資格外活動として就労することが可能である。しかし、当該就労を目的に留学をする学生も一定数いるのが現状であり、大使館等により注意喚起の広報は行われているが、2018（平成30）年8月7日付け在ベトナム大使館「(注意喚起）留学や技能実習で日本に行くことを希望している皆様へ」参照）日本に行けば稼ぐことができるとして日本への留学を斡旋する事業者がいるのが現状である。

(5) 外国人労働問題の課題

これまで見てきたとおり、日本における外国人労働者は、技能実習生及び留学生という特殊な立場の者が多数派を占めている。いわば、バックドアやサイドドアから入ってきている状態にある。そして、バックドアやサイドドアから本邦に入国し、就労する技能実習生や留学生の権利は、十分に擁護されている状態にはない。

これまで日弁連では、2011（平成23）年4月15日「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」、2013（平成25）年6月20日「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」、2015（平成27）年2月27日「技能実習制度の見直しに関する有識者懇談会報告書に対する意見書」、2018（平成30）年10月5日「新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める宣言」等において技能実習制度の廃止を求めてきた。

しかし、外国人労働者は増加する一方であり、外国人労働者への権利侵害状況は改善していない。また、2019（平成31）年4月に開始された特定技能制度によって、外国人労働者が企業にとって一般的になりつつある状況にあっては、会員である弁護士が外国人労働者に関する問題に関わる機会も増加することが見込まれるといえ、弁護士会全体として本問題に取り組むべき時期に来ているといえる。

特に、2020（令和2）年に生じた新型コロナウイルス感染症による水際対策として出入国管理が強化された結果、本邦への入国を予定していた外国人が入国できず、本邦から帰国する予定であった外国人が出国できないという問題が生じている。この人の国際移動の流動性が絶たれたことにより、技能実習生や元技能実習生、留学生等は本邦での生活を維持するために、一部の者は、新型コロナウイルス感染症対策のために作られた特例の特定活動へ資格変更し、転職をしながら生活を維持している。しかし、必要な監理団体等の協力が得られない者など、特例の活用ができず、仕事もできず、また、住む場所の確保も困難という問題に直面する者もいる。また、使用者側についても、技能実習生等が入国できなかったことにより、本来予定していた経済活動ができない事例も出てきている。これは、技能実習制度という、労働者の受入れのための制度ではなく、技能等の移転による国際協力の推進のための制度が、制度趣旨と異なる活用をされていることから生じている問題であるといえる。

かかる状況にあって、第一に優先すべきは、外国人労働者の権利擁護である。そのため、外国人労働者に対する権利侵害が生じやすい制度となっている技能実習制度の廃止を求めることは必要である。しかし、技能実習制度を即時に廃止したとしても、そのことをもって送出国の働き手の人権が守られるようになるわけではない。日本が受入れを行わないのであれば、違法な手段での入国や、他の国での就労が増えるのであり、根本的な解決にはならない。

根本的な解決のためにも、より透明度の高い、日本で働く働き手に過度の負担が生じない制度の構築を提言し続けるとともに、現在制度として存在する技能実習制度及び特定技能制度においても弁護士が積極的に関与し、弁護士が人権の護り手として制度運営の改善を働きかけるべきである。

「他人の不幸の上に自分の幸福を築くことはしない」（前掲西日本新聞社編『新移民時代　外国人労働者と共に生きる社会へ』8頁）という共生社会の理念の実現のために、弁護士会全体として上記課題に取り組むべき時期に来ているといえる。

第7　犯罪被害者の保護と権利

1　提言

・犯罪被害者の権利の拡充に向けて、弁護士会は今後も積極的に活動していくべきである。
・現行の犯罪被害者等給付金を抜本的に見直し、被害後の生活保障型の新しい犯罪被害者補償制度の創設を求めるべきである。

2　犯罪被害者弁護の必要性

刑法犯認知件数は2009（平成21）年以降漸減しているとはいえ、毎年多くの痛ましい凄惨な事件は後を絶たない。2019（令和元）年の殺人事件の認知件数は、933件と報告されているが、強盗、放火、強制性交を合わせた凶悪犯総数の認知件数は5,618件と増加傾向にあり 、毎年新たな犯罪被害者が生まれている。安全と言われる日本においても、国民の誰もが犯罪に巻き込まれる危険と隣り合わせである。国民全員にとって明日は我が身であって、犯罪被害者の権利の保障は、社会全体が担っていかなければならない課題である。

犯罪被害者は、生命を奪われ、家族を失い、傷害を負わされ、財産を失う犯罪から直接に被った被害に加え、周囲からの好奇の目や、誤解に基づく中傷、時には関係者の無理解な言動や不適切な対応によって傷ついている。

弁護士及び弁護士会は、犯罪被害者の置かれた状況を正しく認識し、不幸にも被害に遭った犯罪被害者をさらに傷つけ、二次的被害を与えるようなことがあってはならない。犯罪被害者やその遺族・家族の権利の拡充に向けた積極的な活動と、個々の被害者の救済に尽力しなければならない。

3　犯罪被害者をめぐる立法の経緯

1981（昭和56）年、犯罪被害者給付法が施行された。しかし、基本的に犯罪被害者に対し国が見舞金を支給するという考え方に立っており、給付対象も故意の生命・身体に対する犯罪に限られ、欧米に比べると、内容は質量ともに貧弱であった。

2000（平成12）年、犯罪被害者保護二法（「刑事訴訟法及び検察審査の一部を改正する法律」「犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律」）が制定・施行された。これによって、犯罪被害者は、「支援を受け保護されるべき存在」としてようやく認知されるに至った。しかし、権利性が付与されていないなど、被害者の権利という意味では、未だ十分ではなかった。

2004（平成16）年4 月、犯罪被害者等基本法が成立し、「すべての犯罪被害者について個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有すること」が基本理念として定められた（同法3条1 項）。そこでは、国・地方公共団体や民間団体の連携の下、犯罪被害者のための施策を総合的かつ計画的に推進し、犯罪被害者の権利や利益の保護を図ることが目的とされた。

そして、2005（平成17）年12月に閣議決定された犯罪被害者基本計画の中で、「刑事司法は犯罪被害者等のためにもある」ことが明記され、2007（平成19）年6月、被害者参加制度、損害賠償命令などを含む「犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事訴訟法等の一部を改正する法律」が成立した。

その後、2008（平成20）年には、犯罪被害者の少年審判傍聴等の制度が拡充された。また、2010（平成22）年には、殺人罪や強盗殺人罪など法定刑の上限が死刑であるものについては、公訴時効は廃止されるなど、犯罪被害者を取り巻く法制度は、この20年の間に大きく躍進した。

4　日弁連・関弁連の取組み

日弁連は、2003（平成15）年10月17日の松山人権擁護大会において、

① 犯罪被害者について、個人の尊厳の保障・プライバシーの尊重を基本理念とし、情報提供を受け、被害回復と支援を求めること等を権利と位置づけ、かつ、国及び地方公共団体が支援の責務を負うことを明記した犯罪被害者基本法を制定すること。
② 生命・身体に対する被害を受けた犯罪被害者が、十分な経済的支援を受けられる制度を整備すること。
③ 多様な犯罪被害者支援活動を推進するための民間支援組織の重要性に鑑み、財政面を含めその活動を援助すること。
④ 殺人等の重大事件の犯罪被害者が、捜査機関・裁

判所・メディアに対する対応等に関し、弁護士の支援を受け、その費用について公的援助を受けることを可能とする制度を創設すること。

⑤ 捜査機関が犯罪被害者の訴えを真摯に受け止めて適切に対応するよう、警察官・検察官に対する教育・研修を徹底するとともに、犯罪被害者に関する捜査機関の施策の改善のために立法等必要な措置をとること。

等の施策をとることを国に求める決議をした。

さらに、2017（平成29）年10月6日に滋賀で開かれた人権擁護大会では、犯罪被害者は「個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利」の主体であることを前提に、国及び地方公共団体に、

① 犯罪被害者が民事訴訟等を通じて迅速かつ確実に損害の賠償を受けられるよう、損害回復の実効性を確保するための必要な措置をとること。

② 犯罪被害者等補償法を制定して、犯罪被害者に対する経済的支援を充実させるとともに、手続的な負担を軽減する施策を講じること。

③ 犯罪被害者の誰もが、事件発生直後から弁護士による充実した法的支援を受けられるよう、公費による被害者支援弁護士制度を創設すること。

④ 性犯罪・性暴力被害者のための病院拠点型ワンストップ支援センターを、都道府県に最低1か所は設立し、全面的な財政的支援を行うこと。

⑤ 全ての地方公共団体において、地域の状況に応じた犯罪被害者支援施策を実施するための、犯罪被害者支援条例を制定すること。

を求めるとともに、弁護士及び弁護士会においても、被害者支援をより一層拡充させることを誓い、国内で一元的な支援の提供を可能とする犯罪被害者庁の創設に向けて議論を深め、犯罪被害者の誰もが等しく充実した支援を受けられる社会を実現するために全力を尽くす旨宣言した。

また、関東弁護士会連合会には被害者弁護を所管する委員会が存在しないが、第66回（2019年度）関弁連定期大会において、全国の各都道府県及び市区町村に犯罪被害者支援に特化した条例を制定し、犯罪被害者支援の取組を一層進展させることを求める決議が全会一致で採択された。

5 犯罪被害者と刑事司法

(1) 被害者参加制度

被害者参加制度について、日弁連は、法案審議過程において、法廷が被害者による鬱憤晴らしの場になるとか、被告人と被害者が同席することにより訴訟進行に混乱が生じる怖れがある、被告人が被害者に遠慮をして自由な証言が出来なくなるなどと述べて、「将来に禍根を残す」制度であると反対した。

また、日弁連は、2012（平成24）年11月15日に、「現行の被害者参加制度の見直しに関する意見書」を発表し、①被害者が参加した事件において、被害者参加人は刑事訴訟法第292条の2により被害者等の意見陳述制度を利用できないものとすべきである、②公訴事実等の存否に争いがある事件においては公訴事実等の存否を判断する手続と刑の量定の手続を二分する制度を創設した上で、手続が二分された事件においては被害者等の手続参加は刑の量定の手続においてのみ許可しうることとすべきである、と主張した。

しかし、これらの意見は、犯罪被害者支援委員会の意見を踏まえて発表されたものではない。

むしろ、犯罪被害者支援委員会を中心に、現行の被害者参加制度はまだ被害者の権利保護の観点から不十分であるとして、被害者参加をより拡充すべきであるとの意見も述べられており、この問題は、法務省で2013（平成25）年1月から開催された「平成19年改正刑事訴訟法に関する意見交換会」で議論されたところである。

2015（平成27）年10月には、日弁連刑事弁護センター死刑弁護小委員会が編集した「手引き『死刑事件の弁護のために』」が会内資料として発表されたが、「否認事件や正当防衛事件等では参加そのものに反対すべきである」など、具体的事案にかかわりなく反対すべきとの極端な見解が述べられており、被害者の声から立法化された法制度を無視するかのごとき記載がある。

弁護士を含む法曹は、これまで刑事裁判の意義を真実発見及び被告人の刑事処遇と捉え、被害者問題に対する視点が十分でなかった。

被害者を顧みない態度を貫くことは、かえって被疑者・被告人の権利を害することにもなりかねない。我々弁護士・弁護士会としては、被疑者・被告人の適正な権利が保障されるべきことをないがしろにしてはならないことは当然であるが、被疑者・被告人の権利

保障のことばかりを見るのではなく、それと同時か、それ以上に、犯罪被害者の権利をいかにして保障すべきかを常に考えなければならない。

被害者参加制度のもとでは、故意の犯罪によって無残に肉親の命を奪われた重大犯罪の多くの犯罪被害者遺族が、被告人を極刑に処すべきとの被害者論告・求刑を行っている。死刑の被害者求刑があったからといって実際に死刑を宣告される例は限られているが、たとえ死刑判決でなかったとしても、死刑求刑をすることができた被害者遺族は「やれるだけのことをやった」「墓前に報告できる」などと述べており、被害者による死刑求刑は、被害者遺族が凄惨な事件を乗り越えて生きていくために重要な役割を担っている。こうした被害者遺族の感情や国民世論にも十分に配慮する必要がある。

被害者参加制度は、今では多くの事件で当たり前に実施されており、導入当時に懸念された弊害は一切生じていない。被害者参加制度は、被害者支援を行うために、なくてはならない制度である。弁護士及び弁護士会は、「刑事司法は被害者のためにもある」とした犯罪被害者等基本法及びこれを受けた犯罪被害者等基本計画の趣旨を広く弁護士に周知するとともに、被害者参加の意義を再確認し、より拡充するための努力を怠ってはならない。

(2) 国選被害者参加弁護士制度

資力の乏しい被害者参加人は、国費で被害者参加弁護士を委託することが出来る（国選被害者参加弁護士制度）。

新聞やテレビなどのマスコミで被害者参加制度が取り上げられたり、弁護士会においても広報活動を行った結果、国選被害者参加弁護士の選定例も増えつつある。2019（令和元）年度の司法統計では、被害者等参加の申し出について参加を許可された人員が1466名、うち弁護士への委託があったのは1157名、うち国選被害者参加弁護士制度が利用されたのは602名* であり、毎年増加を続けている。制度の運用がはじまってから10年以上が経過し、導入当初には想定されていなかった被害者参加の不十分な点も明らかになりつつある。例えば、被害者が参加を望んでいる重大犯罪類型であるにもかかわらず、被害者参加対象事件ではないものとして、「私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律違反事件」（いわゆるリベンジポルノ事案）や児童福祉法違反などがあり、被害者参加対象事件の早期拡大が望まれるところである。

また、対象事件であっても、現状の運用では公判前整理手続に参加できる場合はかなり限られている。事件の当事者である被害者は、少しでも事件の内容を知りたいと思っており、公判前整理手続において弁護側がどのような主張をしているのか、直接聞きたいという要望は強い。公判前整理手続が終結した後の公判期日はあっという間に実施されてしまうので、公判期日になってからでは準備が十分になし得ない場合もある。公判前整理手続への参加の拡充は喫緊の課題である。

2017（平成29）年10月6日の滋賀人権擁護大会の決議では、被害者参加をはじめ損害賠償命令制度の導入や少年審判傍聴制度の創設が成果として評価されるとともに、より一層の拡充が求められる旨宣言された。

弁護士会は、さらに関係各機関と連携し、被害者が被害者参加制度をより利用しやすくするための方策、及び被害者参加をするために弁護士にアクセスしやすい環境を構築する必要がある。

また、現行の国選被害者参加弁護士制度は、公訴提起後に参加を許可されなければ利用することができない。しかし、被害者が弁護士に求める法的支援の内容は、刑事公判での被害者参加に至る以前に、被害届の提出、刑事告訴、事情聴取の同行、マスコミ対応等、多岐にわたる。現行法では、このような法的支援を行うことまでが国費で賄われる制度にはなっておらず、日弁連の法テラス委託援助事業を利用するしかない。犯罪被害者支援は、本来社会全体が負担すべきことであり、資力のない被害者が弁護士を委託するための費用も、国費で賄われるべきものである。そこで、日弁連は、2012（平成24）年3月15日、「被害者法律援助制度の国費化に関する当面の立法提言」を行った。

(3) 損害賠償命令制度

損害賠償命令制度ができたことにより、被害者等は、改めて民事訴訟提起のために多額の印紙を負担することや、民事訴訟用に刑事記録を謄写して証拠を作成することなく、わずか2,000円の申立費用で、刑事手続の成果をそのまま利用して、簡易迅速に被告人に対する損害賠償命令決定を獲得することが出来るようになった。

しかし、損害賠償命令を申し立てることができる事件は多数に上るにもかかわらず、2018（平成30）年度

の司法統計においても損害賠償命令終局総件数は317件に留まり、足踏み状態にある。制度の利用が進まない背景には、十分な告知がされず被害者等が損害賠償命令を申し立てることができることを知らない場合や、制度を知らされても、申立てのための弁護士費用の負担や被告人から異議が出された場合に民事訴訟へ移行することによる負担から躊躇をしたり、被告人によるお礼参りを怖れて泣き寝入りをしている例があるものと思われる。

先にも述べたとおり、日弁連は、2017（平成29）年10月6日の滋賀人権擁護大会において、損害回復の実効性確保のための措置や犯罪被害者等補償法の制定による経済的支援の充実及び手続き的な負担の軽減施策を、国及び地方公共団体に対して求めているところである。

弁護士及び弁護士会は、損害賠償命令による簡便な被害回復手段があることを広く周知させ、制度の利用促進に努めるべきである。

6　国や行政による被害者支援をよりいっそう拡充すべきである

(1) 国や行政による被害者支援の重要性

深刻な事案においては、被害に遭う前の状態に回復することなどないのであるが、少しでも受けた被害を軽減し、再び平穏な生活を営むことができるよう、支援のためにできることはたくさんある。もとより被害について、第一義的責任を負うのは加害者である。しかし、多くの加害者は資力も十分でなく、経済的な側面でおいてすら、被害者は見捨てられている状況にある。犯罪被害者等給付制度の給付額の増加や、支給要件の緩和がされたが、それでも、扶養家族や収入面で最大の支給が受けられる場合において、やっと自賠責保険金額に近づくにすぎず、ほとんどの場合には、自賠責保険金額にすら満たず、被った損害の填補にはほど遠い。また、犯給金の支給には一定の時間を要する一方で、多くの被害者は、被害直後の混乱時期の手元資金に困る実態がある。東京都においては、2020（令和2）年4月、東京都犯罪被害者支援条例が成立した。これを受け、金額は少ないものの、見舞金の支給がされることになったのは大きな前進である。また、DV案件や性犯罪、自宅が犯行現場になったような案件では、一時宿泊費用のほか、引っ越し費用の助成なども行われている。都道府県、市区町村においては、犯罪被害者が安心・安全な生活を取り戻せるために、生活に即した支援を充実させていくべきであり、我々弁護士、弁護士会はそのための努力を尽くしていく必要がある。

(2) 犯罪被害者等給付金制度

犯罪被害者等給付金は、国が、故意の犯罪行為によって死亡、重度の傷害及び後遺障害等の被害を受けた被害者又は遺族に支払う給付金で、遺族給付金、重傷病給付金及び障害給付金の3種類がある。

このうち、重傷病給付金は、負傷又は疾病発症から1年の間に実際にかかった医療費等を給付するもので、上限は120万円とされていた。

しかし、特に性犯罪被害者は、身体的傷害が完治しても、PTSDやフラッシュバックが治まらず、休職期間が長引く傾向にある。また、同程度の被害を受けた被害者の中でも、早く立ち直る人もいれば、事件をきっかけにうつ病などに罹患し、社会復帰まで長期間かかる人もいる。

また、遺族や後遺障害被害者に支払われる給付金も、交通事故の遺族が任意保険又は自賠責保険等で受け取ることのできる金額に比較すれば低額にとどまる。

犯罪被害は、いつ誰が遭遇してもおかしくはなく、被害者が被害前の生活を取り戻すために必要な保障は、社会全体で負担していくべき性質のものである。

2016（平成28）年4月に閣議決定された第3次犯罪被害者等基本計画に基づき、2017（平成29）年4月から「犯罪被害給付制度に関する有識者検討会」が開催され、同年7月に提言が取りまとめられた。2018（平成30）年3月、同提言を踏まえ、犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律施行令及び犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律施行規則の一部が改正され、同年4月から施行された。

改正施行令及び施行規則では、重傷病給付金の給付期間が1年から3年に延長され、裁定に時間を要する場合に柔軟に仮給付支給が可能とされた。また、遺児がいる場合の給付金の増額とともに、これまで減額又は不支給事由とされていた親族間犯罪に係る犯罪被害者等給付金について、親族関係が破綻していたと認められる場合には制限を行わないよう見直しが行われた。

こうした改正によってこれまで救われなかった被害

者への経済的支援が拡充されたことは喜ばしいことではある。しかし、重傷病給付金の給付期間が3年に延長されたのはこれによってほとんどの事例がカバーできるとの理由によるが、長期の療養によっても回復できないなどごく一部の重大かつ深刻な被害が救われないことになり、あえて給付期間を限定したことには疑問が残る。

弁護士及び弁護士会においては、引き続き、現在ある犯罪被害者等給付金制度を抜本的に見直し、不幸にも犯罪被害に遭ってしまった被害者が再び平穏な生活を取り戻し、途切れない支援を受けることができるようにするために、生活保障型の犯罪被害者補償制度の創設を求めるべきである。

7　日本司法支援センターにおける取組み

2006（平成18）年にスタートした日本司法支援センター（以下「法テラス」という）において、その業務のうちに犯罪被害者支援業務も盛り込まれた。　2004（平成16）年5 月に成立した総合法律支援法には、情報・資料の提供、被害者支援に「精通している弁護士を紹介」すること等が明文化されている（同法30条1項5 号）。精通弁護士名簿登録者数は2020（令和2）年3月末時点で3,781人、2019（平成31）年度の精通弁護士紹介件数は1,355件であった 。

精通弁護士紹介件数は年々増加し、名簿登録者数も概ね増加している。しかし、単なる情報提供や弁護士の紹介では、実質的には現在と比べて、被害者支援が推進されるものではない。弁護士会としてもこれに積極的に協力し、犯罪被害者の法律相談等の充実に向け、全国レベルで対応していくべきである。

なお、日弁連委託援助によって行われている犯罪被害者援助が、国費によって賄われるべきものであることは前述したとおりである。

2018（平成30）年1月からは、DV、ストーカー、児童虐待事案の被害者法律相談援助が新設され、運用が開始された。援助の対象が、当初の法律相談だけに留まること、資力要件を満たさない場合には有料相談となる点で、課題を残すものではあるものの、被害者から要請があった場合に、各単位会が法テラスに提出した担当弁護士の名簿をもとに、迅速な弁護士紹介と2営業日以内の法律相談が実施される点で評価すべき制度である。また、ストーカー事案などでは、暴行や住居侵入で検挙され、ストーカー規制法違反で検挙されない事案も多い。このような事案においても、日弁連委託援助（犯罪被害者援助）は、罪名にかかわらず援助が相当な事案については、援助対象となっている。

こうした制度を足がかりに、全国において、弁護士による適時・適切な充実した被害者支援の枠組が整備されるよう、弁護士会としてもより一層の努力が望まれるところである。

8　東京弁護士会による被害者支援

現在、東弁では、第一東京弁護士会、第二東京弁護士会と共同で、犯罪被害者相談電話（サポート電話）を運営し、初回無料電話相談・初回無料面接相談を実施している。また、2013（平成25）年度からは、警視庁犯罪被害者支援室及び検察庁犯罪被害者支援室と連携し、重大犯罪の被害者から法律相談の要望があった場合には、弁護士会へ連絡が来る体勢がとられている。2019（平成31）年度は、あわせて83件の相談依頼があり、毎年着実に増加している。これにより、犯罪被害者・遺族が、弁護士にアクセスしやすくなり、多くの重大事件で被害者代理人や参加弁護士の受任につながっている。

犯罪被害者・遺族は、ただでさえ被害を被り、その被害は加害者からの補填も得られないことがほとんどである。しかし、被害者には刑事・民事のさまざまな法律問題が一気に押し寄せてくるので、弁護士による支援は欠かせない。法律相談や受任による負担が、被害者から弁護士へのアクセスを躊躇させることのないようにする必要がある。また、特に死亡案件や性犯罪については、被害者の精神的苦悩が著しく、法律問題も多岐にわたるため、初回の面接相談は、1時間程度で終わらないことも少なくないが、超過分を被害者に請求するわけにもいかず、個々の担当弁護士の負担で実施されているのが実情である。弁護士会においては、現在の取り組みをよりいっそう充実化させるよう、支援を拡大していく必要がある。

9　その他の問題

被害者の氏名や住所を秘匿した匿名逮捕・匿名起訴の問題も大きい。2012（平成24）年に発生した逗子市で元交際相手に刺殺された事件は、脅迫容疑で逮捕した際に警察官が結婚後の姓や住所の一部を読み上げた

ことをヒントに住所を調べ上げて事件に至っている。

2018（平成30）年6月には、強制性交未遂で起訴された男が公判中に秘匿決定がされた被害女性の名前を複数回叫び、裁判所から警告を受けても従わずに退廷を命じられた件が報道された。被疑者・被告人の防御権の保障が重要な権利であることは言うまでも無いが、他方で、不必要に被害女性を傷つけることはあってはならないことである。

弁護士会及び弁護士は、次の犯罪の発生や被害の拡大を防止し、新たな犯罪被害者を生み出さないための努力を怠ってはならない。

第8　冤罪被害者の保護と権利

1　冤罪被害者に対する補償の意義

冤罪を防止することは、刑事司法に課せられた重大な使命であり、今後ともこれを防止するための改革がなされなければならない。しかし、他方で刑事司法は、捜査権、訴追権の行使を誤り、冤罪をもたらす危険を常に孕んでおり、その危険を免れることはできない。そうだとすれば、冤罪に対する十全な補償をなすことが不可欠であり、これなしには、刑事司法の正当性を維持し、信頼性を確保することができない。冤罪被害者に対する補償制度を整えることは、国の責務である。

憲法40条が「何人も、抑留又は拘禁された後、無罪の裁判を受けたときは、法律の定めるところにより、国にその補償を求めることができる」と規定しているのも、そのような趣旨に理解されるべきである。

また、犯罪被害者については、近年、国による補償が図られるとともに、刑事手続への被害者参加などの施策もとられてきた。これに対し、冤罪被害者に対する補償は、旧態依然とした状況にあり、早急に整備を図る必要がある。

その課題として、被疑者補償法及び非拘禁者補償法の制定の2つがあり、早急にこれらを実現すべきである。

2　冤罪被害者に対する補償の現状

憲法40条の規定とその趣旨に基づき、次のとおり刑事補償に関する立法がなされてきた。

①　刑事補償法は、「もし免訴又は公訴棄却の裁判をすべき事由がなかったならば無罪の裁判を受けるべきものと認められる充分な事由があるとき」（同法25条1項）についても、無罪の裁判と同様に、補償を請求することができるとする。

②　1976（昭和51）年の刑訴法改正によって、無罪の判決が確定したときは、被告人であった者に、その裁判に要した費用を補償する「費用補償制度」が創設された。

③　1992（平成4）年、「少年の保護事件に係る補償に関する法律」が制定され、審判に付すべき少年に犯罪その他の非行が認められなかった場合にも補償を行うこととされた。

④　1957（昭和32）年、法務大臣訓令として被疑者補償規程が定められ、未決の抑留又は拘禁を受けた後、不起訴処分となった場合、罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があるときは、刑事補償法と同様の補償を行うこととした。

⑤　2019（令和元）年7月、愛媛県において、タクシーから現金約5万4,000円などを盗んだとして女子大学生が逮捕されたが、誤認逮捕であったことが判明し、3日後に釈放されるという事件が発生した。松山地検は、被疑者補償規程に基づく3日分の上限額である3万7,500円の支払を決め、他方、県警職員でつくる互助会が「見舞金」として50万円を支払ったと報道されている。関係団体による「見舞金」支払の事実は、同規程に基づく支払が「被疑者補償」の名に値しない実態を如実に示している。

3　被疑者補償法の制定を

刑事補償法による補償が権利性を付与された請求権であって、裁判所の決定により補償額が決定され、この決定に対しては即時抗告も可能であるのに対し、被疑者補償規程による補償の申出は、検察官の職権発動を促すものに過ぎず、権利性がないものと解釈されており、検察官がなした補償をしないとの裁定は、行政不服審査法による審査にも服さないとされている。

そのため、国会においては、幾度となくこの被疑者

補償の問題が審議されており、法案が提出されたことも幾度もあったが、成立するには至っていない。

実際にも、「罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があるとき」との被疑者補償規程による補償の要件に該当することを疑う余地のない事案であるのに、検察官が補償をしない旨の裁定をしたという事案が生じている。

2008（平成20）年12月、日弁連は、「被疑者補償法の制定を求める意見書」を公表した。同意見書は、被疑者補償請求権として構成すること及び補償をしないとの裁定に処分性を付与することについては、起訴便宜主義等の見直しをも視野に入れなければならないことから、今後の検討に委ねることとしたが、被疑者補償法をもって、検察官の補償をしないとの裁定の性質に応じた不服申立ての制度を創設することとし、その審査機関を検察審査会とすること、を提案している。

この被疑者補償法の早期制定を図るべきである。

4　非拘禁者補償法の制定を

現行刑事補償法においては、無罪の裁判を受けた者が、刑訴法等によって未決の抑留又は拘禁を受けた場合には、国に対して抑留又は拘禁による補償を請求することができるとされているのに対し、非拘束期間中については、補償の対象外となっており、刑事訴追を受けて無罪の裁判が確定した場合であっても、身体拘束を受けなかった者や身体拘束を受けなかった期間については何らの補償もされていない。

しかし、身体拘束を受けず、あるいは保釈等になった場合であっても、訴追を受けた者は、公務員であればその意に反して休職とすることができるとされており、その場合、原則として給与は支給されないし、民間企業に勤務する場合においても休職処分に付されたり、事実上、退職を余儀なくされたりする場合も多く見られるなど、様々な不利益を受け、有形無形の圧迫や制約を受けることとなるのであって、これらの被害に対する定型的補償をなすのは、国の責務だというべきである。

無罪判決が確定したものの非拘束の被告人であったために刑事補償が受けられなかった最近の例として、いわゆる「名古屋刑務所革手錠事件」の刑務官のケースがある。

日弁連は、この問題を含む課題につき、1965（昭和40）年、「刑事補償法及び刑事訴訟法改正案」を策定して公表し、その後、費用補償制度が実現しているが、非拘禁者補償の制度は未だ実現していない。そこで、2009（平成21）年3月、改めて、「非拘禁者に対する刑事補償制度を求める意見書」を公表した。

その早期実現を求めるべきである。

5　その他の課題

刑事補償全般の課題として、補償額の下限の引き上げの問題がある。刑事補償法制定当時は、補償額が「1日200円以上400円以下」と定められており、上限は下限の2倍であったが、1980（昭和55）年改正以降、下限は1,000円のまま現在まで据え置かれ、他方、上限はその後も引き上げが行われたため、現在は、1,000円以上1万2,500円となっており、上限は下限の12.5倍に達している。今後こうした課題についても検討がなされるべきである。

第9　死刑の廃止問題

1　2018年のオウム事件死刑囚の一斉死刑執行と2021年の「京都コングレス」に向けて

2018（平成30）年7月6日、オウム真理教の教祖及び幹部6名の死刑が執行され、同年7月26日にも更に幹部6名の死刑が執行された。短期間で一斉に10数名もの死刑が執行されたことは、極めて異例である。

オウム真理教事件は、多くの罪のない人たちの命が奪われ、今でも後遺症で苦しんでいる人たちが大勢いる未曾有の残虐な犯罪であり、社会に与えた衝撃も大きく、被害者や遺族の方々が死刑を含めた強い処罰感情を持つのも当然であろう。

しかし、他方、死刑は「人の命」という究極の人権を国家が奪うという究極の身体刑（身体に損傷または苦痛を与える刑罰）であり、近代人権思想の中で育まれて来た「報復ではなく更生」という自由刑を原則と

した近代刑法の刑罰論の中で、国際的には多くの人権尊重国家においては死刑廃止が趨勢となっている。我が国でも死刑の廃止もしくは執行停止を求める議論が高まりつつある中で、このような大量の死刑一斉執行が断行されたことはやはり衝撃的であった。

2020（令和2）年4月に開催予定であった京都コングレス（第14回国連犯罪防止刑事司法会議）では、改めて我が国の死刑制度の存在が世界各国から問われることが予想され、そうであればこそ日弁連も、「2020年までに死刑の廃止を目指す」という目標を立てて活動してきたのであるが、

京都コングレス自体は新型コロナウィルス感染症の影響により2021（令和3）年3月に延期された。しかし、我が国が死刑をめぐり世界の中で置かれている状況は何ら変わっておらず、我々弁護士及び弁護士会が、死刑制度も廃止に向けてどのようなスタンスを取り、どのような活動をしていくべきなのかが、我が国最大の人権擁護団体として、問われていると言えよう。

そのような中で、後述するように、東弁においても、2020（令和2）年9月に「死刑制度廃止に向け、まずは死刑執行停止を求める決議」がなされた。

このような情勢の中で、私たち法友会は、「死刑制度廃止問題」について、どのようなスタンスに立ち、活動していくべきであろうか。

2　死刑廃止問題に対する弁護士会の現状と法友会（総論）

2016（平成28）年10月7日、福井で行われた日弁連人権大会において、「死刑制度の廃止を含む刑罰制度全体の改革を求める宣言」が可決され、「2020年までに死刑制度の廃止を目指すべき」との日弁連の方針が打ち出された。そして、2017（平成29）年度の日弁連においては「死刑廃止及び関連する刑罰制度改革実現本部」が設置され、2017（平成29）年以降の日弁連定期総会ではその実現本部の活動に対する予算付けも承認される等、死刑制度廃止に向けての日弁連の活動が開始されている。

近代刑法の歴史が人権思想の広がりと共に同害報復（目には目を）の復讐的な身体刑を克服してきたものであることや、冤罪・誤判にもかかわらず刑が執行された場合には取り返しがつかないこと、どのような罪を犯した者でも可塑性があり更正の可能性があること、世界的に多くの人権尊重国家において死刑制度が廃止されていること、国際的人権機関から我が国が何度も死刑廃止の勧告を受けていること等からすれば、わが国においても死刑のない社会を展望することは当然であろう。

日弁連の「死刑廃止」の実現に向けた活動への決断も、その意味で必然であったものであり、東京弁護士会および法友会としても、今後その方向性での活動を検討し実践していくべきである。

しかし、他方、理不尽に愛する者の命を奪われた被害者遺族の激しい処罰感情や不公平感・精神的苦痛に寄り添うこともまた、人権擁護を使命とする弁護士の役割である。我々は、死刑制度の廃止を求めていくのであれば、被害者遺族の方々に、少なくとも刑罰制度の在り方としては死刑が否定されるべきことを理解して貰えるだけの言葉を持たなければならない。また、被害者遺族の方々のみならず、多くの国民の理解を得られなければ、実際に死刑廃止を実現することは困難であろう。

そのために、我々は、人の「生命」の尊さを、加害者と被害者の両方の視点から見つめ、死刑という究極の身体刑を刑罰として廃止すべきことを、いかに考え説明すれば理解されるか、不断の努力で検討・検証し、実行していかなければならない。

3　死刑制度の是非をめぐる議論

死刑制度の是非をめぐっては、存置論と廃止論との激しい対立がある。

存置論者は、①刑罰は犯した罪の重大さと均衡するものでなければ不公平であり（応報刑主義）、殺人罪には死刑のみが罪刑に均衡し、死刑のみが償いである、②被害者遺族の被害感情が余りに激しい場合には、死刑により自らの命をもって償わせ、被害者遺族の怒りと悲しみを癒すことが正義につながる、③刑事政策的観点から、死刑には凶悪犯罪に対する抑止効果がある、④世論調査の結果によれば国民の多くが死刑の存続を望んでおり、死刑廃止は民主主義に反する、⑤我が国には仮釈放のない終身刑がない以上、社会復帰後に再犯の可能性がある、等の理由から、死刑は存置すべきと主張する。

他方、廃止論者は、①「奪われた命に均衡する罪刑は死刑のみ」という同害報復の考え方は、自由刑によ

る犯罪者の改善更生を刑罰の主目的と捉える（教育刑）近代刑法の理念に合致しない、②個人の生命権は最も重要な人権であり、国家権力が刑罰でこれを奪うことは非人道的である、③死刑執行後に誤判が判明した場合は取り返しがつかない、④死刑の凶悪犯罪に対する抑止効果については科学的実証がない、⑤加害者を死刑にすれば被害者遺族の精神的救済が常に得られるわけではなく、被害者支援は別途検討されるべきである、⑥世界の大多数の国々で死刑は廃止されており、日本の死刑制度に対しては国際的な懸念や批判がなされている、等の理由により、死刑は廃止すべきと主張している。

死刑の是非は、個人の思想や哲学にも繋がり、議論すること自体が難しい問題である。「死刑の凶悪犯罪抑止力」の科学的実証には両論があるし（もっとも、死刑を廃止した国で犯罪が増えていないというデータもあり、実際に起きた凶悪事件の犯人像から死刑が抑止力にはなり得ていないという実態も見えてきている）、他方、理不尽かつ残虐に奪われた命と均衡する刑罰を強く望む被害者遺族に対し「死刑の残虐性」や「死刑廃止の国際的潮流」等を強調して廃止論を述べても、なかなか理解を得ることは難しいであろう。

しかし、生命権は個人の尊厳にとって最も重要なものであり、近代刑法の歴史が人権思想の広がりと共に同害報復（目には目を）の復讐的身体刑を克服してきたものであることに鑑みるとき、何故に究極の身体刑である死刑のみが許されるのか、その合理性の説明は困難であろう。とりわけ、冤罪で死刑が執行されてしまったら取り返しがつかないことを考えれば、まず死刑執行の停止の立法的措置（死刑執行停止法）を求め、同時に早期の死刑制度の廃止に向けて、現実的かつ具体的な活動を弁護士会はすべきである。

4　死刑をめぐる内外の状況

我が国では、1983（昭和58）年から1989（平成元）年にかけて、4つの死刑確定事件（免田・財田川・松山・島田各事件）について再審無罪判決が確定しているが、2014（平成26）年3月には袴田事件についても死刑及び拘置の執行停止並びに再審開始の決定が静岡地裁でなされ（ただし2018（平成30）年6月に東京高裁により決定が取り消され、死刑及び拘置の執行停止は継続されたまま最高裁に特別抗告が係属中）、あらためて死刑判決にも誤判があり得ることが広く世に知られるようになった。

しかし他方、同じく死刑確定事件である名張ぶどう酒事件の第8次再審請求は2014（平成26）年5月に却下されてしまい（2015（平成27）年10月に奥西死刑囚は病死）、一貫して無実を主張し再審請求も予定されていたのに死刑が執行されてしまった飯塚事件も冤罪であった可能性が強く主張されている。このように、誤判の危険性は人間の行う裁判においては避けられないものであり、死刑制度が存在する限り、かけがえのない生命を国家が誤って奪う危険性は常に存在している。

また、国際的には、国連において、世界人権宣言3条（生命権条項）の完全保障のために死刑廃止を目指し、死刑のより制限的な適用のため、いわゆる「死刑廃止条約」が1989（平成元）年12月15日の国連総会で採択され、1991（平成3）年7月11日に発効した。2012（平成24）年10月31日現在、同条約は、74ヶ国が批准し、35ヶ国が署名して後日批准を約束している。アムネスティ・インターナショナルの調べによると、毎年死刑廃止国が増えており、2019（令和元）年12月時点において、死刑存置国が56ヶ国に対し、廃止国は事実上の廃止を含めて142か国（完全廃止が106か国、通常犯罪のみ廃止が8か国、過去10年以上死刑を執行していない事実上の廃止国が28か国）となり、今や世界の3分の2以上の国々が死刑を廃止ないし停止している（米国でも21州と首都・自治領では廃止され、全米で最多の死刑囚がいるカリフォルニア州は死刑執行を停止）。

5　我が国の死刑判決及び死刑執行の状況

近年、殺人罪など凶悪犯罪の認知件数に有意な増加がないにもかかわらず、死刑判決は著しく増加し、死刑執行も極端に増加している。

まず、死刑判決数については、1991（平成3）年から1997（平成9）年の7年間と、2001（平成13）年から2007（平成19）年までの各7年間の死刑判決言渡し件数（死刑判決を維持したものを含む）を比較すると、地方裁判所では31件が95件に（約3.1倍）、高等裁判所では22件が96件に（約4.4倍）、最高裁判所では26件が63件に（約2.4倍）、それぞれ激増した（司法統計年報）。また、2009（平成21）年7月に裁判員裁判が導入され、市民が死刑判決言渡しの判断にかかわることを求められる社会となったが、2010（平成22）年以降の裁判員

裁判における死刑判決は、2019（令和元）年12月までに40件に及んでいる。

次に、死刑執行数については、前述の内外の状況のもとで、1989（平成元）年以降3年4ヶ月にわたって死刑執行は事実上停止されていたが、1993（平成5）年3月26日より死刑の執行が再開され、再開後の執行者数は現在まで合計128名に達している。2018（平成30）年は15名、2019（令和元）年も3名の死刑が執行され（民間調査による）、死刑確定者数は2019（令和元）年12月26日の法務大臣の記者会見によると112名である（袴田氏も死刑執行停止中ではあるが再審無罪決定はまだ出ていないので死刑確定者に含む）。

なお、死刑が執行されるたびに、日弁連や関弁連、各地の弁護士会が法務大臣に対し、死刑制度の存廃の国民的議論が尽くされるまでは死刑の執行を差し控えるなどの慎重な対応を求める会長（理事長）談話ないし声明を発表している。

6　我が国の死刑制度に対する国際評価

国際的には、2007（平成19）年12月18日、2008（平成20）年11月20日、2010（平成22）年12月21日、そして2012（平成24）年12月30日と4回にわたって、国連総会が、日本を含むすべての死刑存置国に対して死刑廃止を視野に死刑執行の停止を求める決議案を賛成多数で採択している。

また、2008（平成20）年10月30日には国連人権（自由権）規約委員会が、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「規約」という。）の実施状況に関する第5回日本政府報告書審査の結果である総括所見を発表し、その中で日本政府に対して、

⑴　規約6条・7条及び10条に関連してパラグラフ16（死刑執行）で、『①政府は世論にかかわらず死刑廃止を前向きに検討し、必要に応じて国民に対し死刑廃止が望ましいことを知らせるべきである。当面の間、死刑は規約6条2項に従い、最も深刻な犯罪に限定されるべきである。②死刑確定者の処遇および高齢者・精神障害者への死刑執行に対し、より人道的なアプローチをとるよう考慮すべきである。③死刑執行に備える機会がないことにより蒙る精神的苦痛を軽減するため、死刑確定者及びその家族が、予定されている死刑執行の日時を適切な余裕をもって告知されることを確実にすべきである。④恩赦、減刑及び執行の一時延期は、死刑確定者にとって真に利用可能なものとされるべきである』との勧告を行った。

⑵　また、規約6条及び14条に関連してパラグラフ17（死刑制度）では、「①死刑事件においては、再審査を義務的とするシステム（必要的上訴制度）を導入し再審請求や恩赦の出願による執行停止を確実にすべきである。②死刑確定者と再審に関する弁護士とのすべての面会の厳格な秘密性を確保すべきである。規約7条及び10条にパラグラフ21（独居拘禁）で、死刑確定者を単独室拘禁とする規則を緩和し、単独室拘禁は限定された期間の例外的措置にとどまることを確実にすべきである。」との勧告を行った。

最近では、2012（平成24）年10月31日の国連人権理事会作業部会による「日本の人権状況に対する普遍的定期的審査（UPR）」においても、意見を述べた42ヶ国の内24ヶ国もの国が、日本の死刑制度及びその運用に変更を求めて勧告を行っている。

7　我が国の死刑制度に対する弁護士会の対応

日弁連は、まず、2004（平成16）年10月8日の第47回人権擁護大会で、「①死刑確定者に対する死刑の執行を停止する旨の時限立法（死刑執行停止法）を制定すること、②死刑執行の基準、手続、方法など死刑制度に関する情報を広く公開すること、③死刑制度の問題点の改善と死刑制度の存廃について国民的な議論を行うため、検討機関として、衆参両院に死刑問題に関する調査会を設置すること」を求めた決議を、賛成多数で採択している。

この第47回人権擁護大会における決議を受けて、従来の「死刑制度問題に関する提言実行委員会」を改組・拡大し、「日弁連死刑執行停止法制定等提言・決議実行委員会」が設立され、2008（平成20）年10月31日には「国際人権（自由権）規約委員会の総括所見に対する会長声明」を、2009（平成21）年11月6日には「政府に対し、死刑廃止を前向きに検討することを求めている国連機関・人権条約機関による勧告を誠実に受け止めるよう働きかける」と述べた「人権のための行動宣言2009」を、それぞれ発表している。

そして、2011（平成23）年10月7日の第54回人権擁護大会で、「罪を犯した人の社会復帰のための施策の確立を求め、死刑廃止についての全社会的議論を呼び

かける宣言」を賛成多数で採択し、国に対し、「①死刑制度について、直ちに死刑の廃止について全社会的な議論を開始し、その議論の間、死刑の執行を停止すること。議論のために死刑執行の基準、手続、方法等死刑制度に関する情報を広く公開すること。特に犯罪時20歳未満の少年に対する死刑の適用は、速やかに廃止することを検討すること。②死刑廃止についての全社会的議論がなされる間、死刑判決の全員一致制、死刑判決に対する自動上訴制、死刑判決を求める検察官上訴の禁止等に直ちに着手し、死刑に直面しているものに対し、被疑者・被告人段階、再審請求段階、執行段階のいずれにおいても十分な弁護権、防御権を保障し、かつ死刑確定者の処遇を改善すること。」の施策の推進ないし実現を求めた。

8　日弁連のこれまでの取組み

日弁連は、前記第54回人権擁護大会宣言を受け、「日弁連死刑執行停止法制定等提言・決議実行委員会」を「死刑廃止検討委員会」に改組し、①死刑廃止についての全社会的議論の呼びかけ、②少年に対する死刑の速やかな廃止、③死刑執行停止、④死刑に関する刑事司法制度の改善、⑤死刑に関する情報公開の実現、⑥死刑に代わる最高刑についての提言の策定、⑦過去の死刑確定事件についての実証的な検証、⑧死刑に直面する者の刑事弁護実務のあり方についての検討、⑨死刑確定者の処遇の改善、等に取り組んできた。

こうした活動の一環として、日弁連は、2012（平成24）年10月15日に「死刑廃止を考える日」と銘打った市民集会を開催し、多数の参加を得ることができた。2013（平成25）年6月10日には、全国の弁護士会や連合会に対し「死刑廃止について全社会的議論を呼びかける活動の全国的な展開」を要請し、これを受けて東京弁護士会も、各関連委員会の委員による「死刑制度検討協議会」を立ち上げ、会内勉強会や市民シンポジウム等の活動を進めている。

そして、2016（平成28）年10月7日、福井で行われた日弁連人権大会において、「死刑制度の廃止を含む刑罰制度全体の改革を求める宣言」が賛成多数により採択され、その中で「⑴日本において国連犯罪防止刑事司法会議が開催される2020年までに、死刑制度の廃止を目指すべきであること。⑵死刑を廃止するに際して、死刑が科されてきたような凶悪犯罪に対する代替刑を検討すること（刑の言い渡し時には仮釈放の可能性がない終身刑制度、現行の無期刑の10年の仮釈放開始時期を20年、25年等に延ばす重無期刑制度、時間の経過により本人の更生が進んだ時の終身刑から無期刑への減刑や恩赦等の適用による刑の変更制度、等）。」が日弁連の今後の基本方針として示され、その実現のために全力を尽くす旨が宣言された。

これを受け、2017（平成29）年度及び2018（平成30）年度の日弁連においては、執行部の方針で「死刑廃止及び関連する刑罰制度改革実現本部」が設置され、定期総会においてその活動に対する予算付けが承認された。

もっとも、2016（平成28）年10月の福井の人権大会の宣言の採択決議においては、犯罪被害者支援の活動を熱心にしている弁護士たちを中心に、被害者遺族の激しい処罰感情や不公平感・精神的苦痛を訴える反対論が相次ぎ、賛成多数(546)であったものの、反対(96)と棄権（144）が全体（786）の3割を占めたことも事実である。また、2017（平成29）年以降の日弁連定期総会においても、日弁連が死刑制度の廃止に向けた活動をしていく委員会に予算をつけることについて、少なくない数の反対意見が述べられ、紛糾している。弁護士会内部においても、まだまだ悩みが深いことを示したとも言える。

そのような中で、日弁連は、2019（令和元）年10月の理事会において、『死刑制度の廃止並びにこれに伴う代替刑の導入及び減刑手続制度の創設に関する基本方針』を決議した。この基本方針は、端的に言うと、死刑制度の廃止を求め、廃止に伴う代替刑として『仮釈放の可能性がない終身刑制度』の導入を提言し、併せて『終身刑になった者についても例外的に、一定の時間の経過に加えて本人の更生が進んだときには、恩赦とは別に、主として裁判所の新たな判断による無期刑への減刑などを可能とする制度』の採用を提言するものである。

日弁連がこのように、死刑廃止とともに代替刑として終身刑制度の導入に踏み込んだのは、内閣府が2015（平成27）年に公表した世論調査によれば、死刑制度の存続そのものの質問については「やむを得ない」という回答が8割を占めたものの、終身刑の導入を前提にすると「廃止した方が良い」が約38％にのぼったことから、「死刑廃止に向けて世論の理解を得やすい」

という判断があったものと思われる。

もっとも、『仮釈放の可能性がない終身刑制度』の導入については、日弁連内部においても、『自ら犯した犯罪に対して反省・悔悟し、再度社会内で生活することを認めてもよいと評価されるような終身刑受刑者まで、生涯刑事施設に拘禁し続け社会復帰の可能性を全く認めないという刑罰が、憲法（36条）で禁じられる「残虐な刑罰」（最高裁判断では「非必要な精神的、肉体的苦痛を内容とする人道上残酷と認められる刑罰」とされる）に該当しないと言えるのか』という強い疑問の提起があり、そうであればこそ、日弁連は更に前述のような新たな『裁判所の判断による減刑制度』の創設をも提言していると思われる。

ただ、終身刑の導入を前提にすると死刑廃止の賛成意見が約2割から約4割に増えたということは、世論はそのような者（本来なら死刑相当な者）の一般社会からの隔離を求める傾向にあるとも言え、終身刑の導入という形で弁護士会がそのような傾向を認めることが正しいのかは、なお議論があるところであろう。逆に、終身刑を認めても、例外的とはいえ新たな裁判所による減刑制度も導入するとすれば、それで死刑廃止に世論の支持が得られるかは、微妙であろう。

また、仮にそのような新たな裁判所判断による減刑制度を認めるとしても、その前提として、単に刑事拘禁施設に拘禁することだけで受刑者の反省・悔悟を求めてそれを主観的に判断するという手続や基準では不十分で、刑事拘禁施設内での精神的治療等の処遇も含めた検討がなされるべきという意見もあるが、今回の日弁連の基本方針では検討されていない。

これらの問題点と対策については、なお一層検討されるべきであろう。

9　東京弁護士会の新たな取組み

日弁連は、全国の単位会に対し、日弁連と同様の「死刑廃止及び関連する刑罰制度改革実現」のための組織を編成して検討することと、死刑廃止に向けたメッセージを発信することを求めている。

このような日弁連の要請を受け、東弁においても、2020（令和2）年9月24日開催の臨時総会において、「死刑制度廃止に向け、まずは死刑執行停止を求める決議」が賛成多数で可決された。この決議は、東弁が死刑制度の早期廃止に向けて活動していくことを宣言した上で、日本の法律から死刑制度に関する規定が削除されるまでの間、政府や国会に死刑の執行停止をするよう求めている。また、後述の2019（令和元）年10月の日弁連の理事会決議同様に仮釈放のない終身刑の導入を検討すべきであること、そして国や地方公共団体に対し犯罪被害者やその遺族の権利を回復するための施策の拡充を図るべきであることにも言及している。

もっとも、この東弁の臨時総会決議においても、犯罪被害者支援の活動を熱心にしている弁護士を中心に被害者遺族の心情等を理由とする廃止への反対論や、また弁護士会がこの問題について決議をすることへの疑義の意見も相次ぎ、賛成1199に対し反対781・棄権177と接戦であったことも事実である。正当な手続の上で会の意思として決定されたものであり、東弁は今後この決議を基に具体的な活動を行っていくべきであるが、様々な意見にも胸襟を開き、

より多くの会員が参加できる形をなお模索していくべきであろう。

なお、東弁以外にも、これまで複数の単位会や弁護士会連合会において、死刑廃止を求める決議が採択されており（滋賀弁護士会、宮崎県弁護士会、札幌弁護士会、中国地方弁護士会連合会、大阪弁護士会、島根県弁護士会、埼玉弁護士会、福岡県弁護士会、広島弁護士会）、死刑廃止に向けたメッセージの発信が活発化している。

10 法友会として何をなすべきか

死刑制度の問題は、人の命の重さを考えれば「死刑のない社会が望ましい」ことは当然であろうし、人の命に関わる問題である以上、世論の動向に左右されるべきでもない。政治家の多くは、世論が死刑存置を望んでいることを理由に、死刑制度廃止に消極的だが、これまでに死刑を廃止した諸外国が、当初は世論の多数が死刑に賛成しているにもかかわらず、政治家が強い意志をもって死刑を廃止していった例に学ぶべきである。

とはいえ、実際に世論調査などで死刑制度の存続を求める声が今はまだ多いことも事実であり、このような世論調査を根拠に死刑制度を見直そうとしない国会の状況を考えれば、「死刑のない社会」の意義が社会全体に理解されなければ、現実に我が国において死刑制度廃止を実現することは容易ではない。

また、理不尽に愛する者の命を奪われた被害者遺族の激しい処罰感情や不公平感・精神的苦痛を考えれば、世界の趨勢論や抽象的な被害者支援の充実論だけで押し切ることも社会的には困難であり、被害者遺族の方々に、納得はして貰えなくとも、少なくとも刑罰制度の在り方としては死刑が否定されるべきことを理解して貰えるだけの説得力のある言葉を、我々は持たなければならない。

その意味で、いかにすれば「死刑の必要のない社会」にしていけるのか、どうすれば「加害者の改善更生」と「被害者遺族の精神的救済」を矛盾せず実現できるのか、「人の命の重さ」を社会全体でどのように考えていくのか、「目には目を、死には死を」という同害報復の考え方が「刑罰」としては認められないことをどのように説明すれば良いのか、被害者遺族や多くの国民にも理解されるための検討を弁護士会内で尽くし、幅広い社会的議論をも継続的に呼びかけて行くべきである。

また、その社会的議論の前提となるはずの死刑そのものの情報（死刑囚の置かれた状況はどのようなものなのか、どのようにして死刑執行は決定されるのか、死刑執行の方法や実態はどのようなものなのか等）が我が国においては極めて少ないため、その情報公開も強く求めていかなければならない。

そして、それらの議論や情報を活かしながら、死刑制度の廃止に向けて、日弁連・東弁のみならず法友会においても、具体的な議論と実践的な活動をしていく必要がある。

第10　警察活動と人権

1　拡大する警察活動について

警察は、公共の安全と秩序の維持が本来の職務であるが、戦前の警察がこの本来の任務を逸脱して、国民生活に干渉したという反省に立って、戦後しばらくの間は、その任務の範囲を厳格に規制していた。ところが1970年代以降、警察庁は、個人の生命・身体・財産の保護といった本来の警察活動の範囲を超えて、市民生活の広い範囲にわたってその活動領域を拡大させてきた。

1994（平成6）年の警察法改正では、市民生活の安全と平穏を確保するとの理由で生活安全局が新設され、それ以後、警察と防犯協会が一体となって、全国の都道府県や区市町村で「生活安全条例」の制定が推進されてきた。

2004（平成16）年3月の警察法改正では、刑事局に「組織犯罪対策部」、警備局に「外事情報部」等を新設することを柱とする組織改正を行うとともに、警察の任務として、「国外において日本国民の生命、身体及び財産並びに日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれのある事案」に対処することが追加され、有事立法の整備やイラクへの自衛隊派兵を前提として、有事体制の維持やテロ対策の領域にも警察権限を拡大しようとしている。

2011年（平成23年）10月から、東京都の「暴力団排除条例」が施行され、沖縄県の「暴力団排除条例」も同日施行されたことにより、全国の47都道府県において、暴力団排除条例が施行された。これは暴力団の影響を排除するための条例であるが、暴力団関係者と接点を持つ可能性がある私人も対象としている点で、警察権限の拡大に繋がることは否定できない。

2012（平成24）年7月26日、抗争事件を起こしたりする暴力団を新たに「特定危険指定暴力団」「特定抗争指定暴力団」に指定するなどを盛り込んだ改正暴力団対策法が成立した。今回の改正により、特定暴力団に指定された暴力団の構成員に対する警察権限が拡大したことは明らかである。

政府の犯罪対策閣僚会議は、2013（平成25）年12月10日、「『世界一安全な日本』創造戦略」を決定し、「世界一安全な日本」創造のための治安基盤強化のために、地方警察官の増員等の人的基盤の強化などを行うことを述べている。

このように、警察の活動領域が広げられるとともに、警察官の増員が続いている。

2　警察活動に対する内部的な統制について

1999年（平成11年）から2000年（平成12年）にかけて、警察をめぐる不祥事が続発し、国民の警察に対する信頼が大きく失墜したことを受け、国家公安委員会

の求めで、同年3月に各界の有識者を構成員とする「警察刷新会議」が発足した。同会議においては、警察の抱える問題点について、様々な角度から議論が行われ、計11回に及ぶ会議を経て、同年7月、「警察刷新に関する緊急提言」が国家公安委員会に提出された。

国家公安委員会と警察庁は、この提言を重く受け止めて、同年8月、警察が当面取り組むべき施策を「警察改革要綱」として取りまとめた。

警察庁は、2008（平成20）年1月、「警察捜査における適正化指針」を策定し、管理部門による取調べ監督制度や苦情申出制度などを新設し、2009（平成21）年4月1日から施行している。これは、2008（平成20）年4月3日国家公安委員会規則第4号「被疑者取調べ適正化のための監督に関する規則」として成文化され、また犯罪捜査規範も改正されている。

警察改革要綱策定から10年目に当たる2010（平成22）年9月、国家公安委員会及び警察庁は、これまでの取組みを総括的に評価し、今後の施策展開の方向性を示すものとして、総合評価書「警察改革の推進」を取りまとめた。

しかしながら、その後も、全国における非違事案が続いたことから、警察庁は、2012（平成24）年4月、「『警察改革の精神』の徹底等に向けた総合的な施策検討委員会」を設置して、「『警察改革の精神』の徹底のために実現すべき施策」をとりまとめた。その内容は、「被害の不安に困り苦しむ人に応える警察の確立」、「警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化」及び「警察活動を支える人的基盤の強化」の3点に基づき、12の施策を定めるものであった。

警察庁長官は、この施策を実現するために、警察庁長官通達「『警察改革の精神』の徹底のために実現すべき施策」に基づく各施策の着実な実施について」（2012〔平成24〕年8月9日付け警察庁甲官発第222号ほか）を発出している。

その後も、警察の不祥事は続いており、これらの施策の実施による現実的効果を注視する必要がある。

3　警察活動に対する監視・是正のあり方

警察活動に対する監視・是正については、まだ内部組織や公安委員会に多くを期待することができない現実のもとでは、警察活動に対する民主的コントロールを目指して、弁護士会、マスコミ、市民グループによる監視・是正の活動が不可欠であり、特に、弁護士会による人権救済申立事件の調査・勧告の活動の強化が重要である。

また、警察官による人権侵害事案については、内部調査に委ねるのではなく、外部の有識者等を入れた調査委員会を設置し、徹底した調査を実施して、その結果を公表する仕組みを創設すべきである。

2016（平成28）年6月3日に公布され、2019（令和元）年6月1日までに全て施行された「刑事訴訟法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第54号）は、取調べの録音・録画制度と通信傍受制度について今後の警察捜査のあり方に大きな変化をもたらすものである。特に通信傍受の合理化・効率化は警察の捜査権限の大幅な拡大に繋がるものであるから、その運用については外部からの厳しいチェックが必要であるし、2019（令和元）年6月から施行された警察本部等での立会人を不要とする特定電子計算機による通信傍受については、その特定電気計算機の仕様が、法が求める機能を満たしており、濫用されるおそれがないかどうか等について外部の専門家によるチェックが不可欠であると考えられる。

さらに、2017（平成29）年3月15日、最高裁判所大法廷判決は、令状なくして、使用者らの承諾なく秘かにGPS端末を取り付けて、その位置情報を検索し把握するGPS捜査を違法と判断し、新たな立法が必要である旨判示しており、この種の捜査を抑制しようとしている。

最近の報道によると、警察庁は、2020（令和2）年3月から、犯行現場などの防犯カメラや、事件に関連する会員制交流サイト（SNS）などの顔画像を、過去に逮捕した容疑者の顔写真データベースと照合する「顔認証システム」の運用を始めたことが明らかとなっている。これも国家公安委員会規則による運用であり、何ら法的規制がされていないため、濫用のおそれをどのように防止できるのかの検討が必要である。

今後の課題としては、弁護士会が市民とともに、新たな刑事立法を含む警察権限のこれ以上の無限定な拡大の動きに反対する運動を組織し、警察の閉鎖性や秘密体質を打破するために、情報公開制度を活用するなど、警察活動を市民の側から監視・チェックする活動を確立、拡大していくことや、警察における内部告発者保護制度の導入に向けた働きかけをしていくことに

加えて、GPS捜査を含む監視型捜査について、新たに捜査機関にその権限を付与する刑事立法がなされることに対して、弁護士会が適切に意見を述べ、広範に権限を捜査機関に与えることを防止するとともにその濫用を防止するための措置の導入を求めるなどの活動をすることなどが考えられる。

第11　民事介入暴力の根絶と被害者の救済

1　はじめに

暴力団等の反社会的勢力が、暴力その他の威力を背景として不当な利益を上げる民事介入暴力に対する対策は、これを事前に予防し、差止め、事後に被害回復等を図る人権救済活動であり、まさに「法の支配」を社会の隅々に貫徹させる実践の場である。

2　民事介入暴力の現状

暴力団は、暴力団対策法施行以降の規制強化や企業暴排指針の浸透により、その勢力が弱体化し、構成員等の数が激減しているが、半面、組織実態を隠蔽しつつ違法な資金獲得活動を行っていることなどが指摘されており、その潜在化、不透明化が新たな問題となっている。また、暴力団を脱退した者の社会復帰が進まないことにより、いわゆる半グレなどとともに新たな反社会的勢力を構成していることが指摘されており、暴力団離脱者の社会復帰支援の必要性が唱えられている。

最近の暴力団の資金獲得活動の傾向として、暴対法による規制の網を潜り抜けるため、各種公的給付制度を悪用したり、いわゆる特殊詐欺を組織的に行うなど、詐欺的な手法による資金獲得活動にシフトしていることが指摘されている。また、暴力団情勢としては、最大勢力である六代目山口組が2015（平成27）年に神戸山口組と分裂し、その後神戸山口組を離脱して結成された任侠山口組（絆會）が新たに指定暴力団に指定され、短期間で3団体に分裂し、複雑化している。これら3団体は現在も緊張関係にあるが、2019（令和元年）10月には六代目山口組の若頭（ナンバー2）が出所するなどがあり、いつ全国的な抗争に発展するか予断を許さない危険な状況にある。

3　民事介入暴力対策の整備

全国の弁護士会は、民事介入暴力の根絶と迅速な被害救済を行うために、次のような対策をさらに充実させていくべきである。

(1) 民事介入暴力被害者救済センター

被害者の救済及び被害の予防を目的とする「民事介入暴力被害者救済センター」をさらに充実・活性化するとともに、市民に対する更なる周知に努め、民暴被害の救済に当たるとともに、会員からの共同受任要請に対応していく。

(2) 研修会の実施

会員や行政機関の職員に向けて、民暴事件の手口やその対応方法、反社会的勢力との関係遮断に関する研修を行う。

(3) 他の諸機関との連携

民事介入暴力対策において、警察、検察、暴追センター、企業防衛協議会、その他反社会的勢力排除に取り組む機関との連携は不可欠である。具体的には民暴対策に関する具体的案件において各種支援を得たり、民暴研究会を実施し、研修会を共催するなどをして、連携を図っていく必要がある。

4　今後の課題

社会全体による暴力団排除活動をさらに進めていくことが重要である。犯罪対策閣僚会議が取りまとめた「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」は公表後10年が経過した。そのうえ、全都道府県で暴排条例が施行されたことにより、大企業や金融機関においては相当程度暴力団排除の実務が浸透したものと思われるが、半面、中小企業や、盛り場などにおける対策はいまだ十分とは言えないことが指摘されている。また、IR法の施行によりギャンブルが合法化された後に、これに関わる事業及びその周辺領域から反社会的勢力を排除するための対策も新たな課題である。さらに、近年急速に普及した暗号資産が、暴力団等反社会的勢力により違法収益確保のツールとして利用されていることが指摘されており、暗号資産取引からの暴力団排除の取り組みが求められている。暴力団

の重要な資金源とされている特殊詐欺についても、これまで警察が対策を強化しても一向に被害が減少しない状況にあり、更なる対策の強化が求められている。

弁護士会も、上記企業指針及び暴排条例の普及や、新たな課題の対策について、引き続きサポートしていくべきである。とりわけ、特殊詐欺に係る被害の防止、回復、被害者支援については、2018（平成30）年度に青森で開催された人権大会において決議がなされており、積極的な関与が求められるところである。近年、暴力団対策法に定める威力利用資金獲得行為に対する代表者等の損害賠償請求制度を利用して、特殊詐欺事案における暴力団代表者の責任を追及する訴訟が全国で提起されているが、被害回復のみならず、被害防止の観点からも、この動きを加速してゆくべきである。

また、2019（令和元）年10月に、東京都暴力団排除条例が改正され、暴力団に対するみかじめ料等の支払いを抑止するため、東京都内の繁華街に指定された特別強化地域における特定事業者がみかじめ料等を支払った場合の直罰規定が新設された。弁護士会もこの動きを捉え、当該条例改正の啓蒙活動や、前記暴対法に定める損害賠償請求制度を利用して、みかじめ料等を支払うことを強要されていた事業者の被害回復に注力すべきである。さらに、暴力団からの被害救済や被害予防のため、暴追センター等適格団体による暴力団事務所使用差止請求制度などを積極的に活用しなければならない。

加えて、統計上の暴力団員数の減少が指摘されている現状をふまえ、暴力団の人的資源をさらに枯渇させるための施策についても、積極的に推し進めるべきである。すなわち、2017（平成29）年12月に閣議決定された再犯防止推進法に基づく再犯防止推進計画において、暴力団関係者等再犯リスクが高い者に対する指導の必要性が指摘されているが、暴力団対策の視点からも、誰もが安心して暮らせる社会の実現のため、暴力団を脱退した者が犯罪性向を有したまま反社会的な存在として留まることを防ぐべく、暴力団離脱者の社会復帰を促進するための施策に、警察等の関連機関と協働することにより、積極的に関与するべきである。また、離脱支援に加えて、暴力団や、暴力団が関わる特殊詐欺等の組織犯罪に若年者が関わらないよう啓蒙する施策（いわゆる入口対策）についても、積極的に推し進めるべきである。

第12　患者の人権（医療と人権）

1　患者中心の医療の確立

医療と人権の問題を考えるに当たっては、患者中心の医療という視点が重要である。安全で質の高い医療を実現するには、患者の権利を中心に据えた医療を確立するという発想が求められる。

2　医療基本法の制定にむけて

(1) インフォームド・コンセント

患者は、医療を受ける際に、自己の病状、医療行為の目的・方法・危険性、代替的治療法等について、正しい説明を受け理解した上で、自主的に選択・同意・拒否できる。インフォームド・コンセントの法理は、患者・医療者間に真の信頼関係を構築し、医療の科学性・安全性・公開性を高めるため不可欠である。

1999（平成11）年12月の第3次医療法改正にて、適切な説明が医師等の努力義務として定められたが、一定の限界はあり、インフォームド・コンセントの法理にもとづく患者の自己決定権を法律上明確にする必要がある。

(2) 診療記録開示請求権

患者の自己決定権を確立するためには、患者に対する診療記録の開示が不可欠である。診療記録は、患者の個人情報を記載するものであり、当然に自己情報コントロール権の対象となる。

2003（平成15）年5月、個人情報保護法関連5法が成立したことから、同年9月、厚労省は「診療情報の提供等に関する指針」を公表した。日本医師会等の各種団体や各医療機関でも開示指針が定められる等して、診療記録の開示は定着しつつある。他方、今なお、高額な開示費用を請求したり、開示理由を尋ねたりする等、手続上・事実上の障壁があるケースも少なくないとの指摘もある。

診療記録の開示請求権は患者の権利であることを明確に認めるべきである。

(3) 医療基本法制定の必要性

患者の権利保障を医療現場の隅々にまで行き渡らせ、患者の人権を真に確立するためには、上記（1）・（2）のほか、最善で安全な医療を受ける権利、医療に参加する権利等の患者の諸権利を中心に据えた「医療基本法」の制定が必要である。

ことに、近年、勤務医の不足及び過労死・過重労働、地域や診療科目による医師の偏在、重症患者の救急搬送受け入れ拒否等が、報道されている。その一因としては、1980（昭和55）年以降、国が実施してきた医療費抑制政策により、医療体制の整備に十分な予算措置がとられてこなかったことが指摘されている。例えば、勤務医の劣悪な労働環境は、安全で質の高い医療を受ける権利を脅かすことにつながる。昨今では、経済的な理由により医療機関の受診を控えざるをえない患者の存在すら指摘されている。「医療基本法」は、適切な医療体制の提供が国・自治体の責務であることを改めて明示するためにも、必要である。

日弁連は、1992（平成4）年第35回人権擁護大会にて「患者の権利の確立に関する宣言」を、2008（平成20）年第51回人権擁護大会にて「安全で質の高い医療を受ける権利の実現に関する宣言」を採択し、「患者の権利法」の制定が必要であるとした。2009（平成21）年4月、厚労省審議会「ハンセン病問題に関する検証会議の提言に基づく再発防止検討会（ロードマップ委員会）」は、患者の権利擁護を中心とした医療基本法の制定を提言した。2011（平成23）年10月、日弁連第54回人権擁護大会は「患者の権利に関する法律の制定を求める決議」を採択し、2013（平成25）年9月には市民団体「患者の権利法を作る会」が「医療基本法要綱案」を公表している。日本医師会医事法関係検討委員会は、2012（平成24）年3月に「『医療基本法』の制定に向けた具体的提言」を、2016（平成28）年6月に「医療基本法（仮称）にもとづく医事法制の整備について」を答申している。このように、患者側・医療側の双方から、患者の諸権利を中心に据えて、国、地方公共団体、医療施設開設者、医療従事者、事業者、保険者及び国民の各責務を整理・整備する「医療基本法」の制定を求める声が高まっている。

我々も、患者の権利を基盤とした「医療基本法」制定に向けて努力していく必要がある。

3 医療事故の再発防止と被害救済のために

(1) 医療事故防止対策の現状と課題

1999（平成11）年以降、医療事故報道が相次いだことを契機に、医療界において医療安全対策が重視されるようになった。2002（平成14）年8月の医療法施行規則一部改正により、医療機関の管理者に医療安全管理体制の確保が義務付けられ、2004（平成16）年9月の医療法施行規則一部改正により、特定機能病院等に重大な医療事故事例の報告が義務付けられた。2004（平成16）年には日本医療機能評価機構が医療事故情報収集を開始した。2005（平成17）年には「診療行為に関連した死亡の調査分析モデル事業」が開始された（現在は終了している。）。

医療安全を実現するためには、医療事故の原因分析と再発防止のための制度を整備することが不可欠であって、日弁連も、第51回人権擁護大会（2008〔平成20〕年）で採択された「安全で質の高い医療を受ける権利の実現に関する宣言」にて、医療機関の内外に公正な医療事故調査制度を整備することを求めている。

2008（平成20）年6月、厚労省は「医療安全調査委員会設置法案（仮称）大綱案」を公表したが、政権交代に伴い頓挫し、2013（平成25）年5月になり、厚労省内の検討部会が「医療事故に係る調査の仕組み等に関する基本的なあり方」をとりまとめた。同年10月、日弁連は、「医療事故に係る調査の仕組み等に関する基本的なあり方」に関する意見書を公表した。そして、2014（平成26）年7月改正、翌2015年（平成27年）10月施行の医療法にて医療事故調査制度が法制化され、医療機関に医療事故（死亡・死産事故）発生時の院内事故調査及び第三者機関（医療事故調査・支援センター）への報告が義務付けられるに至った。しかし、センターへの報告件数は施行開始1年目388件、2年目は363件、3年目は378件、4年目は371件、5年目（2019年10月～2020年9月）は347件とほぼ横ばいにとどまり、制度開始前に想定されていた年間件数の2～3割に過ぎない。さらに、報告された院内事故調査のうち約25％では、調査委員会に外部委員が参加していない。

日弁連は、2016（平成28）年6月、事故調査の公正性・中立性の確保に向けて弁護士に期待される役割を開設したパンフレット「医療事故調査制度－医療安全を実現するために弁護士としてできること」を発行しているが、さらに我々は、上記医療事故調査制度が医療現

場に定着し、公正性・中立性の確保された事故調査を行うことにより医療安全を確保する制度として適切に運用されるよう、関係各方面に対して訴えていかなければならない。

(2) 医療被害救済の現状と課題

医療被害に関する無過失補償制度としては、医薬品副作用被害救済制度、生物由来製品感染等被害救済制度、予防接種被害救済制度、2009（平成21）年開始の産科医療補償制度があるに過ぎない。厚労省内の検討会では、2011（平成23）年には医療事故無過失補償制度が、2012（平成24）年には抗がん剤副作用被害救済制度が検討されたが、結局、制度化は見送られた。なお、臨床試験・臨床研究による健康被害の無過失補償の民間保険はある。

日弁連人権擁護委員会は、2001（平成13）年3月、裁判制度とは別個の新しい医療被害防止・救済システムとして「医療被害防止・救済機構」構想を示し、過失の有無を問わず医療被害を救済する制度を提言している。また、2007（平成19）年3月、日弁連は、「『医療事故無過失補償制度』の創設と基本的な枠組みに関する意見書」を公表した。

我々は、既存の被害救済制度に限界があることを踏まえ、新たな被害救済制度の確立に向けて努力していかなければならない。その際、被害者に対する金銭補償だけでなく、医療事故の原因分析と再発防止を併せて実施することが不可欠であり、それによって真の被害救済と患者の権利保障が実現できることを忘れてはならない。

4 医療訴訟の充実

(1) 医療訴訟の現状と課題

司法改革制度審議会意見書（2001〔平成13〕年6月）は、医事関係訴訟の充実・迅速化を図ることを求めており、そのために専門委員制度の導入、鑑定制度の改革、法曹の専門化の強化を提言した。最高裁は、同年7月に医事関係訴訟委員会を設置し、医療界の協力を得て鑑定人候補者の選定を行っている。東京地裁と大阪地裁は、2001（平成13）年4月、医療集中部による審理を開始し、現在、全国10地裁に医療集中部が設置されている。裁判所・弁護士会・医療関係者の三者による医療訴訟連絡協議会も、全国各地裁で実施されている。

早期の被害救済・紛争解決のためには迅速な裁判が必要であるが、拙速で不十分な審理は、適切な被害救済や医療安全の観点からも望ましくない。これまでの医療訴訟改革により、審理期間は相当程度短縮してきているところ、さらなる迅速化を求める余り、逆に審理の充実や公正中立性が軽視されるようなことがあってはならない。

また、昨今、医療訴訟の認容率は、低下の一途をたどっている。2003（平成15）年には44.3%だった認容率が、2008（平成20）年以降20%台が続いており、2018（平成30）年には18.5%であった。2006（平成18）年以降、医療裁判が医療崩壊の一因であるとする論調の高まりがあり、この影響を指摘する意見もある。

我々は、今後とも適正な医療紛争の解決に向けて、司法の役割を踏まえた適切な審理運営がなされるよう努力をしていく必要がある。

(2) 公正中立な鑑定のために

医療訴訟が遅延する要因の1つに鑑定人の選任があったが、近年では、各地裁単位の医療訴訟連絡協議会において、鑑定人確保のためのシステム構築に向けた努力が行われている。たとえば、東京地裁では、2003（平成15）年から、都内13医学部附属病院の協力を得て鑑定実施事件の全件につきカンファレンス鑑定（簡易意見書を併用した複数口頭鑑定）を行っている。しかし、鑑定人の数が確保できさえすれば内容的に公正中立な鑑定が行われるというものでもない。今なお医療界が同僚批判を避ける傾向にあることに鑑みると、鑑定に医学的根拠の明示を求めたり、鑑定書を公開して事後的に評価できる仕組みを作る等、鑑定の質確保のための施策が必要である。

(3) 医療界と法曹界の相互理解の促進

東京地裁の医療訴訟連絡協議会は、2008（平成20）年から毎年、「医療界と法曹界の相互理解のためのシンポジウム」を開催している。適切な審理・紛争解決のために、法曹界は、医療界の協力を得て適切な専門的知見を得るとともに、医療界に、民事訴訟手続の特徴を理解してもらうことも必要である。医療界と法曹界は、適切な紛争解決と被害救済のために、相互に理解を深めていくべきである。

2006（平成18）年の福島県立大野病院事件の医師逮捕を契機に、医療界から、医療事故への刑事司法介入に対する批判的意見が強く主張されている。しかし、

医療事故の原因分析・再発防止を実施する制度が未整備であること、医師に対する行政処分が十分に機能していないこと、医療界には全医師強制加入組織がなく自律性が不十分であること、刑事罰が必要な悪質事案もあること等の現状を踏まえると、刑事司法の関与は必要である。他面、近年、医療事故の業務上過失致死傷事件にて、連続して無罪判決が出ていることも考慮すると、医療事件における刑事司法介入のあり方については、法曹界として検討していく必要がある。

5　弁護士・弁護士会としての取組み

(1) 専門弁護士の養成

東京地裁医療集中部は、医療訴訟の適正迅速な審理を目指す審理運営指針を公表している。この指針の下では、専門弁護士でない限り適切な訴訟活動を行うのは困難ではないかとの懸念もある。しかし、適切な被害救済と医療紛争の解決のために、弁護士会は、会員研修を強化する等して、医療事件の専門弁護士の養成に努める必要がある。その際、損害賠償請求に関する法的知識と訴訟技術の研修にとどまるのではなく、医療事故の原因分析と再発防止に関心を持ち医療安全の確保に貢献できる弁護士の養成を目指していかなければならない。

(2) 医療ADRのより一層の充実

東京三会の紛争解決・仲裁センターは、2007（平成19）年9月、医療ADRを創設した。申立件数は、2017（平成28）年3月末で約500件である。医療訴訟の経験が豊富な患者側・医療側双方の弁護士をあっせん人とし、法的責任の議論に限らない対話的紛争解決の仕組みとして社会の期待は大きい。弁護士会は、より一層充実した医療ADRの実現のため、人的物的な体制を整えていくべきである。

(3) 医療部会の委員会化

医療と人権に関わる問題としては、公共政策としての医療の諸問題のほか、再生医療、出生前診断（母体血を用いた新型出生前遺伝学的検査等）、触法精神障がい者問題、障がい新生児の治療中止、終末期医療等、広範な問題が山積している。政府は、2013（平成25）年度から日本再興戦略の中に医療・医薬品・医療機器産業を位置付けており、2017（平成29）年4月に臨床研究法が施行されたが、臨床研究の増加に伴い被験者の権利保護の重要性が高まってきている。また、昨今では、自由診療領域（美容医療、営利的な歯科医療、レーシック手術、がん免疫療法等）における医療消費者被害が増加しており、高額被害も目立つようになってきている。

しかし、以上の問題に対して、弁護士会は十分な対応ができていないのが現状である。これらの問題を検討し、提言・集会・法整備に向けての活動等を行うためには、日弁連や東弁において、医療部会を人権擁護委員会の一部会ではなく独立の委員会活動に昇格させることも考える必要がある。

6　脳死臓器移植

(1) 改正までの論議

臓器移植法は、1997（平成9）年10月から施行されたが、移植を推進する立場から、①15歳未満の者からの臓器摘出を禁止しているため、国内で小児の臓器移植ができない、②書面による臓器提供の意思表示が要件とされている点が厳格にすぎるため、移植数が増加しない、との指摘があった。また、2008（平成20）年5月、国際移植学会は、「移植が必要な患者の命は自国で救える努力をする」という趣旨の「臓器取引と移植ツーリズムに関するイスタンブール宣言」を採択した。他方、臓器移植の場面に限り脳死を人の死とするため、死の概念が不明確である等として、移植の推進に消極的な意見もあった。

(2) 2009（平成21）年改正法

2009（平成21）年7月、改正臓器移植法が成立し、翌2010（平成22）年7月から施行された。改正法は、①脳死を一律に人の死とし、②臓器提供に年齢制限を設けず、③本人の生前の拒否の意思表示がない限り家族の同意で臓器提供できることとするものである。また、親族（配偶者と親子）への優先提供が認められる。

改正法の議論に際しては、脳死を一律に人の死とすることによる混乱も指摘され、特に小児の脳死について、①子どもの自己決定がないがしろにされる、②脳死宣告後の長期生存例がある等、小児の脳死判定基準に疑義がある、③虐待の見逃しにつながる、といった反対論も多く出されている。

日弁連は、2009（平成21）年5月、「現段階で、脳死を一律に人の死とする改正及び本人の自己決定を否定し、15歳未満の子どもの脳死につき家族の同意と倫理委員会等の判断をもって臓器摘出を認める改正を行な

うことを到底認めることはできない。」とする会長声明を発表した。

(3) 改正法施行後の状況

1997（平成9）年10月の臓器移植法施行から2010（平成22）年7月の改正法施行までの脳死臓器提供事例は86例であったのに対し、2011（平成23）年以降は44～64件/年で増加傾向にある。他方、15歳未満の脳死臓器提供は2011（平成23）年以降も1～4件/年に留まっている。

日弁連は、2010（平成22）年5月、改正法下においても自己決定権が保障されなければならないことや移植実施例の検証が必要であること等を指摘した「改正臓器移植法に対する意見書」を、2011（平成23）年1月には、家族の承諾のみで臓器摘出がなされた事例について、本人の生前の拒否の意思表示がないことの確認が適切に行われたのかについて迅速かつ適切に検証を行うこと等を要望する会長声明を出した。厚労省審議会「脳死下での臓器提供事例に係る検証会議」は継続的に事例検証を実施しており、遺族の同意が得られた事例については報告書が公表されている。今後も、臓器提供を望まない患者や臨床的に脳死状態となった患者に最期（心臓死）まで十分な医療が保障されることが必要である。また、家族承諾事例が増加傾向にあることから継続的な検証の必要性は高まっている。弁護士会としては、臓器移植と人の死をめぐる残された問題点について、積極的に発言していく必要がある。

7 生殖医療と法律問題

生殖医療に関する医療技術の進歩はめざましい。もはや生殖医療は特殊なものではなく、少子化対策のひとつの課題ともされている。

そもそも生殖医療技術の利用を認めるのか、認めるとしてその要件はどうか、どこまでの技術を認めるかという点について、すでに20年以上も前から法的規制の必要性がいわれていた。しかし、国民的な議論がなく法的規制が進まないまま事実が先行し、日本で生まれる子どもの24人に1人は生殖医療により妊娠している。そのため、生殖医療技術を利用して生まれてきた子どもの親子関係をどう定めるのかがしばしば問題となり裁判にもなってきた。

日弁連は、2000（平成12）年3月に「生殖医療技術の利用に対する法的規制に関する提言」を発表し、次いで2007（平成19）年1月に「死後懐胎と代理懐胎（代理母・借り腹）について」という補充提言を発表した。

日本産科婦人科学会は、法的・生命倫理的に最も問題となる代理懐胎については、2003（平成15）年9月に「『代理懐胎』に関する見解」において、代理懐胎の実施を認めず、その斡旋もしてはならない旨を発表した。

厚生科学審議会生殖補助医療部会の「精子・卵子・胚の提供等による生殖補助医療制度の整備に関する報告書」（2003〔平成15〕年4月）も、「代理懐胎は禁止する」との結論を出した。法制審議会生殖補助医療関連親子法制部会の「精子・卵子・胚の提供等による生殖補助医療により出生した子の親子関係に関する民法の特例に関する要綱中間試案の補足説明」（2003〔平成15〕年）では、代理懐胎を禁止し、その有償斡旋等の行為を罰則を伴う法律で規制するといった方向性を示唆した。

しかし、現実には、第三者からの卵子提供が国内でも行われるようになり、外国での代理出産の事例報告も続いており、生殖医療技術については、早急な法整備が求められている。

そのような中、2013（平成25）年12月10日、最高裁は、性同一性障害で戸籍上の性別を男性に変更した夫が妻との間で第三者からの精子提供を受けて出生した子どもと夫との父子関係を認める初の判断を示した（民集67巻9号1847頁）。自由民主党は、2015（平成27）年8月、生殖補助医療により生まれた子の親子関係を規定する民法の特例法案を党内で了承したが、現在まで国会審議に至っていない。

日弁連は、2014（平成26）年4月、「第三者の関わる生殖医療技術の利用に関する法制化についての提言」を公表し、生殖医療技術について、①人間の尊厳及び家族の在り方に対する影響の重大性への慎重な対応、②生殖医療技術自体の安全性の確保、③子どもの法的地位の安定や出自を知る権利の保障など、法制化において欠かせない点について、提言している。

また、法務省が、「嫡出推定制度を中心とした親子法制の在り方に関する研究会」を発足させ、2018（平成30）年10月から議論を開始しているものの、同研究会では生殖医療技術の利用に対する規制についての議論がなされていないことを受けて、日弁連は、2019（平成31）年4月、生殖医療技術利用に関する法整備を求

める会長声明を出した。

近時、非配偶者間人工授精によって生まれてきた子どもの立場の当事者が、出自を知る権利の重要性を訴えるとともに、そもそも自分の生を肯定できないとして、第三者が関わる生殖医療に否定的な意見を述べていることが明らかになってきている（「自由と正義」2012〔平成24〕年10月号、「自由と正義」2014〔平成26〕年10月号参照。）。これまでの生殖医療をめぐる議論は、子どもを持ちたい親（利用者）の側の権利という観点が強く押し出される傾向にあったが、今後行われる法整備においては、生まれてきた子どもの声を真摯に受け止め、その権利と尊厳を守るために、出自を知る権利等を法律に明記して保障していくことが強く求められる。そのためには、我々も、生殖医療の是非、その規制の在り方、生まれてきた子の法的地位の安定のための法整備の在り方等についての議論を、様々な視点から十分に行う必要がある。

第13　消費者の人権

1　消費者の権利の重要性

消費者問題は、今日の大量生産、大量販売による大衆消費社会の中で、事業者と消費者という不平等な力関係の下で生じる。現代社会において、市民生活と生存を基本的に保障するためには、この生産、流通、消費の構造が健全に機能することが必要である。ここに消費者保護と消費者の権利確立の必要性が生じる。

アメリカでは、1962（昭和37）年のケネディ教書において、①安全であることの権利、②知らされる権利、③選択できる権利、④意思を反映させる権利の4つの権利が消費者の権利として宣言された。その後、消費者の権利は先進諸国で確立され、我が国においても、後述のとおり、2004（平成16）年に改正された消費者基本法において、消費者の権利が明記され、その重要性が確認されるところとなった。

2　消費者問題の現状

消費者の権利の重要性が認識されて来ているにもかかわらず、消費者被害は後を絶たず、ますます複雑化・多様化し、また国際的にもなっている。

(1)　さまざまな悪質商法による被害

悪質商法は相変わらず形を変えて、消費者被害をもたらしている。

モニター商法、内職商法、アポイントメント商法、資格商法、マルチ商法、悪質リフォーム被害、悪質リース商法など従来からある被害のほか、健康食品等の送りつけ商法、投資用マンションの強引な売りつけ商法、原野商法の二次被害も指摘されている。判断力が低下した高齢者をターゲットとする悪質商法では、繰り返し被害に遭っているケースも少なくない。

預託商法による大規模被害も後を絶たない。古くは金を預託するペーパー商法の「豊田商事事件」、最近では和牛を預託する「安愚楽牧場事件」があったが、2017（平成29）年末には、高額な磁気ベストなどを購入したうえで事業者にそれを預け、そのレンタル料の利益から配当を受ける仕組みの「ジャパンライフ事件」が顕在化した。預託商法は長期に亘って配当がなされ被害に気が付きにくいが、事業者が破綻することで顕在化する。ジャパンライフ事件は、特に高齢者の生活資金を根こそぎ奪うもので被害が深刻であるが、同社は破産し被害回復は極めて困難な状況である。

その他、美容医療契約、結婚紹介サービス、学習塾・家庭教師、開運グッズ購入、探偵業・調査会社などのトラブルも多く見られる。

(2)　金融商品取引

金融商品取引についても、消費者保護法制が不十分な中で、相変わらず自己責任の名の下に大きな消費者被害が生まれている。

たとえば、「ノックイン型投資信託」などのデリバティブを組み込んだ複雑でリスクが大きい金融商品を銀行や証券会社から十分な説明もないまま勧誘されて購入した消費者が元本割れの被害を受けたり、実態の無い会社発行の社債やファンドによる被害や法規制のすき間を突いたCO_2排出権取引など詐欺的投資被害も後を絶たない。

また最近ではかんぽ生命の不当勧誘が明るみに出て、未だに拡がる被害実態が明らかになる一方、政府は老後の備えのために投資を積極的に勧める意向も示して

おり、被害が拡大することも懸念される状況にある。

(3) ネットによる消費者被害

インターネットやスマートフォンの普及により、ネットを利用した取引での消費者被害も蔓延している。

近時は、「お試し価格」という低廉な1回の契約として申込みをすると、高額な継続的な契約となっているという「定期購入」被害が深刻である。

また、ネット上での「情報商材」の購入や出会い系サイト・占いサイトにおけるメール交換でのポイント購入などの被害も大きな問題である。これらは決済代行システムによるクレジットや電子マネー利用などと相俟って被害を拡大させている。

その他、親が知らない間に子どもが被害に遭ってしまう例、ネットオークションでのトラブルも見られる。

通信販売について十分な法整備ができていないことや、そもそも匿名性などの特徴を持つため、被害救済が困難な事案も少なくない。

更に、ネット上ではいわゆるプラットフォームを介した取引が大きな割合を占める状況であり、プラットフォーム運営会社の責任をどう考えるかが問題となる場面も多くなっている。

(4) 多重債務問題

近時、裁判所への自己破産申立て件数は大幅に減少した。しかし、多重債務問題自体は依然として存在する。貸金業法や出資法の改正により制限金利が引き下げられたが、消費者金融や信販会社の金利は「低金利」とはいえず、最近は特に不安定な雇用状況などによる生活苦も発生し、多くの低所得者が多重債務に陥り抜け出せない状況も見られる。

また、銀行によるカードローンでは、貸金業法の総量規制がかからないため、貸出額が急増して過剰貸付の問題が顕在化しており、自己破産申立件数が2016（平成28）年から増加に転じた一因ともされている。自己破産申立件数の増加傾向は継続している。

最近は給与債権を譲渡する形の「給与ファクタリング」という形をとるヤミ金の横行が問題となっている。

コロナ禍で経済活動が縮小し企業の倒産も多くなる中、貧困や多重債務問題の増大が懸念されている。

(5) 食の安全・製品の安全

2011（平成23）年の福島第一原子力発電所の事故により放出された放射性物質による米・野菜や肉などの汚染問題が生じ、検査体制や規制手段、情報開示方法についての様々な問題が生じた。事故から9年以上を経てもいまなお現在進行形で安全は脅かされている。

健康食品の表示問題や偽装表示の問題、機能性表示食品制度など、さまざまな食に関する表示の問題も生じている。

製品事故についても、エレベーター事故などの被害が起きており、その原因究明が十分に行われていない実情がある。

3 消費者行政の充実の必要性

(1) 消費者庁及び消費者委員会の創設と現状

事業者と消費者の力の格差から多くの消費者問題が発生してきたが、従来、行政は産業育成省庁の視点から対応し、縦割り行政の弊害によって迅速な対応がなされなかった。そのため消費者行政の一元化の必要性が強く認識されることとなり、2008（平成20）年6月27日には「消費者行政推進基本計画」が閣議決定された。この基本計画は、副題である「消費者生活者の視点に立つ行政への転換」という目的を達成するために、「消費者を主役とする政府の舵取り役」としての消費者行政を一元化する新組織が創設される方向を示した。

そして、2009（平成21）年9月1日、「消費者庁」が新しい省庁としてスタートするとともに、民間委員から構成される監視組織「消費者委員会」も発足した。消費者行政の一元化は、日弁連や弁護士会にとって長年の悲願であり、大変画期的なことであった。

消費者庁は従来の縦割り行政の枠組みを超えて消費者の権利擁護の立場から基本的な施策を行う組織であり、他の省庁が所轄していた多くの法律の移管を受け、一元的な相談窓口を設置したり、情報の集約、さらには消費者被害の防止措置を行ったりする組織となっている。また、消費者委員会は、消費者庁や他の省庁を監視する組織として、民間委員から構成され、消費者のための施策実現のために極めて重要な地位を占めている。

消費者庁・消費者委員会創設から10年が経過したが、依然として人員面・財政面のいずれについても不十分であり十分な機能が発揮されていない。充実化のために弁護士会も十分なバックアップをする必要がある。

(2) 地方消費者行政の充実の重要性

消費者の権利を守るためには、消費者の身近にある地方消費者行政の充実が極めて重要である。しかし、

予算の規模やしくみが十分ではなく、消費生活センターの規模縮小、相談員の削減など地方消費者行政は後退の危機にある。このような中で消費者庁は、同庁に設置した懇談会報告書などを踏まえ、2020（令和2）年4月に「地方消費者行政強化作戦2020」を定め、財源確保を見据えながら、①消費生活相談体制の強化および質の向上、②消費者教育の推進、③高齢者の消費者被害防止のための見守り活動の充実、④消費者団体の活動の充実、⑤法執行体制の充実、⑥地方における消費者政策推進のための体制強化の政策提言を行っている。

弁護士会としてもこれらが実現されるよう支援をしていくべきである。

(3) 消費者庁等の徳島移転問題

消費者庁等の徳島移転問題が2015（平成27）年11月ころから急浮上し、結局、2016（平成28）年9月に消極方向で一段落がついた。しかし、2017（平成29）年度には、徳島に政策研究拠点「消費者行政新未来創造オフィス」が立ち上がり、また国民生活センターの一部が移転し活動を始めていた。2019（令和元）年9月には、暫定的結論から3年が経過し、方向性の変更が懸念されたが、結局中心的な機能は移転せず、徳島県に置くオフィスには2020（令和2）7月に「新未来創造戦略本部」が設置され、全国展開を見据えたモデルプロジェクトや消費者政策の研究の拠点となった。

消費者庁の中心的機能が徳島県に移転すれば、立法活動や行政の執行に大きな支障が生じ、充実した消費者行政の実施ができなくなることは明白であり、今後も徳島移転への動向には注意していく必要がある。

4 消費者の権利擁護のための諸立法及び今後の展開

立法面でも、消費者被害の救済や防止のため、近時、多くの消費者関連法が制定・改正されており、今後も頻繁に立法がなされると考えられる。弁護士会は、次々と発生する消費者問題に適切に対応するための立法や法改正に向けた提言を、タイムリーに行っていくべきである。

以下、最近の主な立法の動きと新たな展開について触れる。

(1) 割賦販売法・特定商取引法改正

悪質商法の横行とクレジットによる被害拡大を防止するため、特定商取引法と割賦販売法について2008（平成20）年に画期的な改正がなされ、クレジットにおける割賦要件の廃止、過量販売解除権や個別式クレジットについての既払金返還義務、適正与信義務や過剰与信防止義務、指定商品制の廃止、通信販売の返品特約など極めて重要な制度が法定された。特に、悪質商法の温床といわれてきた個別クレジットについては、厳しい規制をしたことにより、実際に被害は激減している。

さらに、2016（平成28）年に改正特定商取引法が成立し、①違反事業者への執行強化、②指定権利制の廃止（「特定権利」制度への移行）、③電話勧誘販売における過量販売規制、④通信販売のFAX広告規制などの改正がなされた。政省令や通達なども整備され、2017（平成29）年12月に施行された。一方、訪問販売での不招請勧誘禁止規制は事業者側から反対が出て見送られているが、訪問を望まない消費者に対する勧誘は迷惑行為でありまた不当勧誘の温床になるものであり、不招請勧誘の禁止に向けて弁護士会が強力に活動していくべきである。

割賦販売法の包括クレジットについては2008（平成20）年改正での規制が緩く、決済代行会社を介したクレジット利用がネットを通して行われており、出会い系サイト事件や無価値な情報商材の販売などに利用され、消費者被害を生んでいる。この点、特に決済代行による被害防止の観点からの改正の導入が急務となっていたが、2016（平成28）年12月に決済代行会社について登録制をとるなどの改正法が成立した。さらに弁護士会は、マンスリークリア（翌月一括払い）の同法の適用などについても提言を行っていく必要がある。

(2) 消費者契約法の実体規定改正

消費者契約法についても、2016（平成28）年に改正法が成立し、①「重要事項」の範囲拡大、②過量の契約の取消、③取消期間の延長、④法定解除権排除条項の無効などの不当条項についての規定が整備され、2017（平成29）年6月に施行された。その後、積み残しの論点について消費者契約法専門調査会で議論がなされ、2018（平成30）年6月に、①不利益事実不告知の重過失の追加、②不安を煽る勧誘や恋愛感情を利用した勧誘による契約の取消、③心理的負担を抱かせる言動等による困惑類型の追加、④不当条項の類型の追加等を盛り込んだ改正法が成立した。これらはいずれ

も重要な改正ではあるが、高齢者や若年者の被害に対応するための判断力不足につけ込んだ意思表示の取消の創設が見送られたほか、契約解除時の損害賠償についての「平均的損害」の立証責任の転換も実現されなかった。現在その改正に向けて消費者庁の下で研究会が開かれており、弁護士会はこれらの改正が消費者保護に資するものになるよう活動すべきである。

(3) 貸金業法及び出資法改正

貸金業法43条のみなし弁済について、最高裁は、業者側に極めて厳しい判決を立て続けに出したが、これらの判例の流れを受けて、2006（平成18）年12月に出資法の改正がなされ、出資法金利が見直され、またいわゆる「グレーゾーン」も廃止された。さらに貸金業法も大幅な改正がなされ、みなし弁済制度の廃止のほか、業務規制の強化、過剰融資規制などが盛り込まれた。

改正の過程では業者側による巻き返しも強かったが、市民が反対の意見を表明し、弁護士会もこれを主導して消費者側に有利な改正が勝ち取られている。

金利を上げる方向で見直す動きもあるが、多重債務問題の根源が高金利にあることを十分に認識し、弁護士会は勝ち取ったこの改正を実のあるものにし、決して後戻りさせないように活動を継続すべきである。

(4) 金融商品取引法・商品先物取引法

証券取引法が改正されて「金融商品取引法」となり、2007（平成19）年9月30日から施行された。同法により広範な金融商品について横断的な規制がなされることとなった。業者に対する行為規制も盛り込まれ、一定の消費者保護に資する内容となっている。同法の改正に伴い、金融商品販売法も改正され、消費者保護が強化されている（なお同法は「金融サービス提供法」に改称予定）。

また、従前、海外先物取引・海外先物オプションや貴金属証拠金取引などの差金決済の被害が多かったが、商品取引所法が改正され「商品先物取引法」と改称し、規制が強化された。同改正法は2011（平成23）年1月に施行され、海外先物取引などの被害は激減した。なお、同法について、2015（平成27）年6月に不招請勧誘禁止緩和に関する省令改正がなされたが、これは、一定の要件（65歳未満、年収800万円以上かつ保有金融資産2000万円以上の顧客などの要件）を課したうえで、不招請勧誘の例外を認めるというものである。この省令は不招請勧誘禁止の最も重要な立法趣旨である業者と顧客の接触禁止を破るものであり、同法の趣旨を骨抜きにするものであるが、施行後の規制が厳しくこの省令施行以後の具体的被害は今のところ上がっていない。今後も弁護士会としては過去に引き起こされた悲惨な被害が生じることのないように被害実情を監視するとともに、このような違法な省令が撤廃されるよう引き続き活動すべきである。

前述のとおり、未公開株や未公開会社社債、ファンドなどの被害は相変わらず多く、また、法の間隙を突いた医療機関債、CO_2 排出権取引、通貨売買などの被害も生じており、法規制強化で被害を減少させることが焦眉の急である。また、仮想通貨（暗号資産）についても投機目的での取引が行われており、資金決済法による規制はあるものの十分ではない。弁護士会はこれらについて有効な規制が行われるよう活動していくべきである。

(5) 預託商法の規制

前記のとおり預託商法の大規模被害が繰り返し起きているが、現状の特定商品預託法では規制が全く不十分である。購入した商品を事業者に預託する形式を取っているが、実質は資金を預けて投資をするものであり、金融商品取引法の規制対象となることを本来明確にすべきである。

このような状況の中、2019（令和元）年8月に内閣府消費者委員会が特定商品預託法による規制強化を求める建議および意見をとりまとめ、さらに2020（令和2）年8月、消費者庁に置かれた検討委員会が、預託商法の原則禁止と現行の特定商品預託法の規制を強化する抜本的改正の報告書をとりまとめた。今後、具体的な立法作業になるが、悲惨な被害を防止・救済する実効性のある法律とすべく、弁護士会としても活動すべきである。

(6) 消費者団体訴訟制度

2006（平成18）年に消費者契約法が改正され、消費者被害についての消費者団体による差止請求権・団体訴権制度が立法化され、2007（平成19）年に施行となった。この制度は、消費者団体が消費者全体の利益のために、不当条項・不当な勧誘行為についての差止を求めて提訴することを認めるものであり、消費者被害の未然防止・拡大防止に極めて有効な手段である。

対象範囲は、その後、特定商取引法、景品表示法、

食品表示法に拡大されており、意欲的な消費者団体の活動により、実際に差止が実現した例も増えている。今後も同制度の充実がなされるよう弁護士会は活動するべきである。

(7) 消費者裁判手続特例法及び違法収益の吐き出し

消費者被害は少額の被害者が多数発生する傾向が強く、泣き寝入りをしないためにも集団的な消費者被害救済制度の必要性が従来から指摘されてきたが、2013（平成25）年12月、消費者裁判手続特例法（消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律）が成立し、2016（平成28）年10月に施行された。同法では、特定適格消費者団体が、事業者が共通の事実上及び法律上の原因に基づき金銭支払い義務を負うことの確認を求める一段階目の訴訟を起こし、その訴訟で事業者の共通義務を認める判決が確定した場合に、特定適格消費者団体が被害消費者に呼びかけて、個々の消費者の債権を確定する二段階目の手続を行うという制度が定められた。2018（平成30）年12月、ようやく第1号事件として、医学部入試で不正があった東京医大に対し受験料などの返還義務の確認を求める提訴がなされ、2020（令和2）年3月に共通義務確認訴訟の判決が東京地裁で下されている。消費者団体側の負担が大きく提訴件数が増えないが、さらに制度の改良を行ったうえで、今後の消費者被害の救済に広く活用されることが期待されている。

一方で、悪質業者から違法収益を吐き出させる制度の創設も検討されている。違法な収益を吐き出させることで「やり得」を許さず、正義を実現するというほかに将来の被害防止についても有効と言える。そして、違法収益を吐き出させて被害者に分配する制度ができれば多くの被害者が救済される。現に、振り込め詐欺被害について「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律」が制定されて被害者救済に利用されている。

これらの制度は真の消費者被害救済・防止のために必要不可欠であり、今後、弁護士会としても適正な運用や制度の実現化に向けて、提言をしていく必要がある。

(8) 不当景品類及び不当表示防止法改正

ホテル・百貨店・レストラン等において、メニュー表示と異なった食材を使用して料理を提供していた事案が続いたことから事業者の表示が社会問題化し、これに対処するための改正不当景品類及び不当表示防止法が2014（平成26）年11月に成立した。この改正では、不当表示を行った業者に対する課徴金制度が規定され、また事業者による返金措置による課徴金の減額制度が定められた点が画期的であり、これは上記（7）で指摘した違法収益の吐き出しの面もある。今後、実効性ある制度となるよう弁護士会も提言していくべきである。

(9) 民法の成年年齢引き下げ問題

民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げる動きが急速に具体化し、2018（平成30）年6月に改正法が成立し、2022（令和4）年4月に施行されることとなった。これにより、18歳・19歳の未成年者取消権が奪われることになり、事業者の格好のターゲットになることが確実である。若者の被害としてマルチ商法や美容医療サービス、ネット取引トラブルなどが特徴的であるが、これらのトラブルでは未成年者取消権を使えなくなる。また、高校3年生の途中で成年になり、進学・就職・上京などの変化の高校卒業の段階で取消権を持たないことの影響は極めて大きい。

2009（平成21）年の法制審議会で18歳への引き下げが適当であるという結論が出されているが、「若者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要」という留保が付いており、消費者教育の充実は当然のこととして、若年者の消費者トラブルに対応する民事ルールの十分な整備がなされる必要があった。しかし前述のとおり消費者契約法における広いつけ込み型取消類型は盛り込まれなかった。若年者の消費者被害を予防・救済するため、成年年齢引下げ施行までに、消費者契約法のつけ込み型勧誘の取消権創設、特定商取引法の保護制度の充実、与信規制や消費者教育の充実などが実現するよう、弁護士会としても活動していくべきである。

(10) 決済手段の多様化に対する対応

ネット取引やキャッシュレス決済の普及に伴い、決済手段の多様化が顕著であるが、各決済手段の規制が割賦販売法、資金決済法、銀行法などに分かれており統一的な規制ができていない。そのため信用供与についての制限や抗弁の対抗に関する規定の有無などにより消費者保護に差異が生じる状況となっている。

規制を統一化する一方で、信用供与段階の信用情報

の利用などの規制については多重債務の拡大の危険がないように十分配慮したものとなるよう働きかけていく必要がある。

5 消費者が主役の社会へ―「消費者市民社会」の実現

(1)「消費者市民社会」の実現

上記のとおり、消費者庁が発足して消費者行政は大転換をし、消費者問題関係の立法も活発化しているが、さらに市民側が「消費者市民社会」を目指すことで、安全で公正な社会が実現できると考えられる。

「消費者市民社会」とは、「個人が、消費者・生活者としての役割において、社会問題、多様性、世界情勢、将来世代の状況などを考慮することによって、社会の発展と改善に積極的に参加する社会」であり（2008〔平成20〕年版「国民生活白書」）、批判的な視点を持って社会変革に参加することによって、よりよい社会が実現できるというものである。

この考えは、北欧で浸透しつつある、Consumer Citizenshipという考えに基づいており、今後、我が国でも実現が期待されるべきものであって、2009（平成21）年の日弁連人権大会・第3分科会のテーマは「安全で公正な社会を消費者の力で実現しよう―消費者市民社会の確立を目指して」というものであった。消費者被害に直接接する弁護士としても、消費者被害が少なくなるよう「消費者市民社会」の実現を呼びかけていくことが期待されている。

(2) 消費者教育の実施、充実

上記の「消費者市民社会」における消費者の自覚のためには、充実した消費者教育が必要である。我が国ではそもそも具体的な被害防止のための消費者教育も十分に行われていない実情があるが、被害予防のための消費者教育とならんで、消費者市民教育も実施されるべきであると弁護士会は考えてきた。

そのような中で、2012（平成24）年8月、「消費者市民社会」を担う市民を育成するための教育を理念として掲げた消費者教育推進法が成立した。同法は「消費者市民社会」について「消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼしうるものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会」（2条2項）と定義している。

今後は、そのような消費者市民社会を作るための教育が飛躍的に重要となる。消費者教育推進法に基づいて消費者教育基本方針が策定され、これを受けて、地方公共団体による推進計画の策定や消費者教育推進地域協議会の設置が行われ、様々な実践も行われつつある。関係諸機関が連携をしながら進めるべきであり、消費者被害の実態を知っている弁護士が積極的に役割を担うことが期待されている。日弁連でもパンフレットやマニュアルなどを発行して活動が活発化している。

(3) ネットワークの構築

上記「消費者市民社会」では消費者が連帯して行動をすることも極めて重要であり、個々の消費者のみならず、消費者団体や弁護士会などがネットワークを構築し、消費者の権利擁護のための制度確立のために運動を展開することが目指されるべきである。

第2章　国際基準に適った人権保障制度の提言

第1　国内人権機関の設置に向けて

1　国内における動きと国連人権理事会からの勧告

国内人権機関とは、裁判所とは別の機関として設置される、政府から独立した、人権の促進及び擁護のための国家機関をいう。1993（平成5）年の国連総会において採択された「国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則」（通称「パリ原則」）により国連加盟国に対し設置が求められている。

国内人権機関には、裁判所と異なり、調停・勧告などの方法を通じて迅速に人権侵害を救済・予防する機能があるほか、人権政策の提言機能、教育及び研究プログラムの実施機能などがあるとされ、現在、国連加盟国のうち120を超える国や地域において国内人権機関が設置されている。

しかしながら、日本は、国連人権条約機関から度重なる勧告を受け、また、2008（平成20）年、2012（平成24）年、2017（平成29）年の3回にわたり国連人権理事会からも勧告を受けたにもかかわらず、いまだ国内人権機関は設置されていない。

その経緯であるが、2002（平成14）年、政府が「人権委員会」設置のための「人権擁護法案」（以下「法案」という）を国会に上程した。しかし、同法案では、人権委員会が「法務省の所轄」とされていたため、政府からの独立性という重要な点でパリ原則に適合しておらず、報道の自由、市民の知る権利を侵害する恐れが指摘されるとともに、公権力による人権侵害の多くが救済の対象とはされないなど種々の問題点があった。このため、日弁連を初めとする多くの市民団体やメディア等から強い反対を受け、2003（平成15）年に衆議院の解散により廃案となった。

その後、政府は、民主党政権下の2012（平成24）年9月、新たに「人権委員会設置法案」を閣議決定し、国会に提出したが、衆議院解散により廃案となった。同法案もまた、パリ原則遵守の観点からは、問題が残るものであった。

この間も、国連人権理事会の普遍的定期的審査及び各国連人権条約機関の総括所見において、日本に対し、繰り返しパリ原則に合致した国内人権機関の設置が勧告されている。

2　日弁連・弁護士会の取組みと課題

日弁連は、政府から独立した国内人権機関の設置を求める国内外の声に応え、2008（平成20）年、日弁連が求める国内人権機関の組織と活動の原則を「制度要綱」のかたちで取りまとめ、法務大臣に提出した。さらに、国内人権機関設置の具体的実現を目指して、2009（平成21）年には、国内人権機関実現委員会を設置し、マスコミ、各種NGOとの意見交換会の開催、院内集会の開催、パンフレットの作成による市民への広報活動等を積極的に行っている。2014（平成26）年2月20日には、「国内人権機関の創設を求める意見書」を、法務大臣及び外務大臣に提出した。

また、各地の弁護士会においても、独立した国内人権機関の設置の早期実現を求める決議が採択されている。

そのようななか、2019（令和元）年10月4日徳島市で開催された日弁連人権大会において、「個人通報制度の導入と国内人権機関の設置を求める決議」が採択され、改めて政府に対しパリ原則に合致した国内人権機関の設置を求めるとともに、日弁連もその実現のため全力を尽くす決意が表明された。

今後も、日弁連・弁護士会は、パリ原則に合致した国内人権機関の設置の早期実現に向けて、弁護士及び市民の間での関心を高めるために、国内人権機関の必要性・重要性の広報等の積極的な運動を粘り強く続けていくべきである。

第2　国際人権条約の活用と個人通報制度の実現に向けて

1　国際人権条約の積極的な活用

日本が締結している市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、社会的、経済的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）、女性に対するあらゆる差別の撤廃に関する条約（女性差別撤廃条約）、子どもの権利に関する条約（子どもの権利条約）、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約（人種差別撤廃条約）、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（拷問等禁止条約）、障害者の権利に関する条約（障害者権利条約）等の国際人権条約は、憲法98条2項により、国内法的効力を付与され、国家機関である行政府、立法府、司法府は、条約実施の義務を負う。

しかるに、日本は、死刑制度の廃止、国内人権機関の設置、個人通報制度の導入、女性差別・人種差別の撤廃等の重要分野に関し、国連人権条約機関から数多くの勧告を受けている。特に、メディアの独立については、2016〔平成28〕年に表現の自由に関する国連特別報告者が日本を訪問し、2017〔平成29〕年に日本ではメディアの独立が脅威に晒されている旨の報告書が国連に提出されている。しかしながら、これら勧告や報告に対する改善は進んでおらず、勧告数も顕著に増加している（2008〔平成20〕年26件、2012〔平成24〕年174件、2017〔平成29〕年217件）。また、これら勧告の重要性についてメディアの意識も低く十分な報道はなされていない。このほか、日本は、ILO条約の強制労働の廃止に関する条約や、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約等重要な条約についても未批准である。このように、日本国内における国際人権条約に関する認識は不十分と言わざるを得ない。

この点、国際人権条約は、憲法よりも人権の保障に厚く、あるいは、より具体的である場合も多く、、締約国の国内裁判所や国際人権諸機関の判例・先例の蓄積により人権保障を広げる方向に発展していることなどから、日本における人権問題の議論や裁判において、国際人権条約を主張の根拠や憲法その他の国内法の解釈の補強や指針として援用することは有用といえる。

これまでも、刑事裁判における外国人被告人が無償で通訳を受ける権利（自由権規約）、外国人の宝石店への入店・公衆浴場での入浴拒否（人種差別撤廃条約）、受刑者の刑務所における訴訟代理人との自由な面会の制限（自由権規約）、女性労働者に対する採用区分が異なることを理由とする賃金差別（女性差別撤廃条約）等の問題について、下級審裁判所において、積極的に国際人権条約を援用した判決や和解が見られる。最高裁においても大法廷で、2008（平成20）年6月4日の国籍法違憲判決（民集62巻6号1367頁）、及び2013（平成25）年9月4日の婚外子相続分差別違憲決定（民集67巻6号1320頁）が、理由中で国際人権条約に言及した。日弁連は、これら国際人権に関連する判例をデータベース化し、会員に提供するシステムを構築することを計画しており、会員だけでなく各所に対し判例提供を求めている。

また、国際人権条約を活用すべき場面は裁判に限られず、国会、行政への要請や意見交換・協議、弁護士会への人権救済申立や委員会の意見書等においても、国際人権条約の積極的な援用は有意義であり、奨励される。前述の2019（令和元）年徳島人権大会において採択された決議においても、「日本の裁判実務において、国際人権条約をはじめとする国際人権法が、実効性を有するものとなるためには、訴訟活動に従事する弁護士自身が裁判の中で国際人権法に基づいて訴訟活動を行うことが必要である」こと、「弁護士自らも国際人権法の研鑽に努めるとともに、当連合会は、今後国際人権法の研修などの組織的な取組を充実させていく」ことが明記されている。

このような国際人権条約の意義にかんがみれば、弁護士会は、国に対し、国際人権条約の周知徹底のための方策を講ずるよう、とりわけ検察官、警察官を含めた各種国家公務員に対して、研修、教育、資料配付等を行うよう求めていくべきである。なかでも裁判所に対しては、裁判官及び司法修習生の研修をさらに充実させるよう求めていくべきである。

また、弁護士会は、日弁連、各弁護士会の関連委員会相互の連絡・協力を図りながら、会員の研修や弁護修習において国際人権条約を取り上げるなど、その活動を援助するとともに、情報収集、調査、研究に努める必要がある。さらに、前述の各種裁判例における成果を含め、国際人権条約についての知識・経験を全会員の共有財産として会内に広く周知を図り、各会員が、

国際人権条約の適用を求めて積極的な法廷活動を展開できるようにする必要がある。

さらに、前述の国連人権条約機関からの勧告が十分に報道されない現状にかんがみれば、弁護士会は、国際人権条約が国の政策や裁判所の判断に影響を与え、国内の人権救済に重要な役割を果たすことを、広く市民に伝えていく必要があり、そのために報道機関への情報提供、意見交換等の工夫をすべきである。

2　個人通報制度

現在、主要な国際人権条約のすべてにおいて、条約機関である各委員会が、自由権規約第一選択議定書は、自由権規約委員会が、自由権規約各条約に規定する権利が侵害されたとの個人からの申立てを受け審査するという「個人通報制度」が設けられており、条約上の人権が国内で救済されない場合には、個人が直接国連の人権条約機関に対して申し立てをして救済を求めることができる。具体的には、申立てが、国内で利用可能な救済手段（一般には国内裁判）を尽くしていること（国内救済原則）を含む受理要件を満たしている場合には、委員会は、申立てについて、条約違反の有無を審査し、条約違反を認定した場合には締約国がとるべき措置を内容とする「見解」を示すことになる。このように、個人通報制度を受け入れることにより、国際人権条約に基づく人権の国際的保障が強化されるだけでなく、国内救済原則に則り、まず国内裁判所において国際人権機関の解釈に照らした条約違反の有無の検討がなされることから、国内における条約実施の強化も期待される。

個人通報制度は、自由権規約のほか、女性差別撤廃条約、人種差別禁止条約、拷問等禁止条約、強制失踪条約、障害者権利条約、社会権規約、子どもの権利条約等についても設けられているが、この個人通報制度は、当該条約を批准すれば自動的に利用できるものではなく、締結国が、個人通報制度を受け入れる受諾宣言や選択議定書を批准することが条件となっている。しかしながら、日本は、条約機関からの度重なる勧告にもかかわらず、1つも受け入れていない。

この点、日弁連は、2007（平成19）年に、個人通報制度受入れの実現を目的とする「自由権規約個人通報制度等実現委員会」を設置し、広報のためのリーフレットの作成や、国会議員との意見交換会の実施、市民集会の開催等の活動を精力的に展開している。また、2008（平成20）年5月30日の定期総会決議「国際人権基準の国内における完全実施の確保を求める決議－個人通報制度及び差別禁止法制定を始めとする人権保障体制の早期構築を求めて－」において、個人通報制度を直ちに実現すべきことを国に求めた。

しかし、その後も、日本政府はこれを受け入れないため、国連人権理事会の普遍的定期的審査及び各国際人権条約の報告書審査の総括所見において、日本政府に対し、繰返し個人通報制度の受入れが勧告されている。2010（平成22）年には、外務省人権人道課に「個人通報制度の受け入れの検討や準備を進めるための人権条約履行室」が新設されたが、その後、個人通報制度の受入れに向けた具体的な動きは見られない。

日弁連は、各単位会、各弁護士会連合会への決議要請の発信を行い、2014（平成26）年2月までに、8つの弁護士会連合会及び52弁護士会のすべてにおいて、「個人通報制度の早期導入を求める決議」が採択された。

さらに、前述の2019（令和元）年徳島人権大会において採択された決議において、日弁連は、国に対し「個人通報制度を定めた条約に付帯する選択議定書を批准すること、あるいは、条約本体に定める個人通報条項の受諾宣言を行うこと」を求める決議を採択した。

今後、市民の間で関心を高めるための活動、政府関係各府省との協議や国会議員への働きかけ等をさらに積極的に進め、全力で取り組むべきである。

個人通報制度の受入れが実現した暁には、弁護士自身も、裁判実務の中で、国際人権条約に基づく主張の可能性を検討し、主張を行う必要が出てくる。個人通報制度の実現に向けた準備の一環という意味においても、弁護士会は、国際人権規約に関する研修会・勉強会等を積極的に開催するとともに、司法修習生に対する合同講義において同規約の問題を取り上げたり、法科大学院の講義科目に取り入れたりする等して、同規約に対する若手法曹の理解を深めるような取組みを、一層、積極的に行うべきである。

第8部

弁護士会の機構と運営をめぐる現状と展望

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、厳しい言い方をするならば、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ま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ず〔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うことができる。

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いとなれば、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同じく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―さらに身近で信頼される弁護士をめざして―」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、センター等などを含む。）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っていく。

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はなく、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）を想い起こすと、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ことが、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、今後も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。

第2　日弁連の財務について

1　はじめに

日弁連の財務に関する資料については、毎年、会員に定期総会の議案書別冊として決算報告書及び予算案（直近では第71回定期総会の議案書別冊である「令和元年度決算報告書」及び「令和2年度予算案」）が送付されている。また、日弁連のHPにある会員専用ページ内の「日弁連情報」「予算・決算情報」に「2001（平成13）年度決算・2002（平成14）年度予算書」以降の収支計算書が掲載されている。

本稿では、これらの予算及び決算に関する資料を基に、日弁連の財務状況及び課題について、ポイントを指摘する。

2　一般会計の状況

日弁連の2019（令和元年）年度決算によると、2019年度の収入合計は59億0,398万円であり、2018（平成30）年度決算の収入合計は57億3,958万円から1億6,437万円増加した。他方、2019年度の支出合計は、73億1,270万円（ただし、いわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のための繰入支出20億円を含んでいる。）であり、2018年度決算の支出合計54億3,200万円から18億8,070万円増加した（なお、2019年度の支出からいわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のための繰入支出20億円を控除すると、2018年度と比較して支出は1億1,930万円減少している）。この結果、2019年度決算における当期収支差額は14億0,872万円の赤字となり、次期繰越金は33億0,310万円となっている。ただし、当期収支差額において、いわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のための繰入支出を控除して算出すると、実質的な当期収支差額は5億9,128万円の黒字であり、2018年度決算における当期収支差額は3億0,758万円の黒字であったので、2019年度の実質的な単年度黒字額は2億8,370万円程度増加したと捉えることができる。

(1) 収入

事業活動収入の大部分を占める会費収入は、予算を4,877万円上回り、56億3,797万円（2018年度決算57億3,958万円）であった。これは、収入合計59億0,398万円の約95.5％に相当する。

他方、事業収入（出版物収入、広告料収入、研修受講料収入等）は合計5,180万円（2018年度決算5,124万円）であり、収入合計59億0,398万円の約0.9％にとどまっている。

現在の会費は会則第95条第1項により月額12,400円、司法修習生の修習を終えて弁護士である会員になった者であって、修習を終えてから2年を経過しないものの会費は月額6,200円（同条第2項）となっているが、2019（平成31）年3月1日に開催された臨時総会の議案書に記載されていた会費シミュレーション（過去10年間の支出平均伸び率で支出を算出したもの）では、育児免除期間を延長した場合に2021年度には単年度赤字となっており、今後の支出がシミュレーションどおり支出が増加した場合には会費値上げの問題が浮上する可能性はある。

(2) 支出

支出の項目は多岐にわたるが、2019年度において会議費は2億7,990万円（2018年度予算2億7,470万円）の予算に対し、2億1,006万円（2018年度決算2億2,813万円）の決算となり、6,983万円（2018年度決算4,656万円）の予算残となった。

同様に、委員会費は10億8,565万円（2018年度予算10億9,025万円）の予算に対し、9億2,718万円（2018年

度決算9億5,372万円）の決算となり、1億5,846万円（2018年度決算1億3,652万円）の予算残となった。なお、委員会支出については12委員会で支出超過があり、科目内流用で対処している。

事業費は、11億5,748万円（2018年度予算11億6,840万円）の予算に対し、人権大会費支出、司法シンポジウム支出、会長選挙執行費支出及び性別による差別的取扱いに関する相談事業費支出の4科目が支出超過となったが、全体としては9億6,225万円（2018年度決算9億5,327万円）の決算となり、1億9,522万円（2018年度決算2億1,512万円）の予算残となった。

事務費は、25億9,032万円（2018年度予算25億6,460万円）の予算に対し、23億2,564万円（2018年度決算23億9,028万円）の決算となり、2億6,467万円（2018年度決算1億7,431万円）の予算残となった。

また、予算では予備費を1億円（2018年度予算1億4,500円）計上していたが、支出はなかった。

以上、決算における支出合計は73億1,270万円（2018年度決算54億3,200万円）で、予算における支出合計81億0,355万円（2018年度予算61億5,805万円）を7億9,085万円（2018年度決算7億2,605万円）下回った。

なお、2019年度の支出については、2020年2月以降に新型コロナウィルスの拡大防止のための活動自粛により委員会や行事が中止となったことの影響があるものと考えられる。

(3) 次期繰越収支差額

前述したとおり、2019年度決算における当期収支差額は14億0,872万円の赤字となり、次期繰越収支差額は2018年度の47億1,183万円から33億0,310万円に減少となった。ただし、これは、いわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のために20億円を一般会計から日弁連重要課題特別会計に支出したためである。2019年度予算案における次期繰越収支差額は24億5,838万円であったところ、2019年度決算における次期繰越収支差額は33億0310万円であり、差額は8億4,472万円となっている。

3 特別会計の状況

以下、主な特別会計の状況について指摘する。なお、比較可能性の見地から、昨年度と同じ特別会計を取り上げる他、2020年4月1日に廃止となった保険事務特別会計を追加する。

(1) 会館特別会計

2019年度決算における収入は、事業活動収入について一般会計からの繰入金（会則に基づき月額800円）が3億7,225万円（2018年度決算3億6,272万円）、テナントなどの運営諸収入が2,477万円（2018年度決算2,432万円）及び利息収入が103万円（2018年度決算126万円）、合計3億9,806万円（2018年度決算3億8,831万円）、収入合計は5億9,241万円（2018年度決算3億8,831万円）となっている。これに対し、支出合計は18億3,622万円（2018年度決算5億4,801万円）であり、2019年度の収支差額は12億4,381万円（2018年度決算1億5,971万円）の赤字となっている。2019年度に大幅な赤字となったのは、投資活動支出に長期性預金預入支出が新設され、定期預金13億円を流動資産から固定資産に振り替えたためである。これにより、今後は、貸借対照表などで確認しないと会館特別会計については実態が把握しにくくなった。

なお、会館特別会計については、2019年12月6日開催の臨時総会において、一般会計からの繰入金について、2020年4月1日から会員一人当たり700円に減額されることとなった。

(2) 災害復興支援基金特別会計

日弁連は、東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部を設置して被災者の支援及び被災地の復興支援に取り組んでいる。2019年度決算における事業活動収入は寄付金収入が894万円あった（なお、2018年度は寄付金収入が1279万円、2017年度は利息収入のみ、2016年度は熊本地震の発生を受けて義捐金を募ったため寄付金収入が963万円あった。）。

事業活動支出は合計1,993万円（2018年度決算2,039万円）で、その内訳は、会議旅費、被災地等への出張旅費等116万円、通信費・印刷費等120万円及び被災地弁護士会等への補助金1,756万円となっている。単年度収支は1,090万円（2018年度決算751万円）の赤字、次期繰越収支額は6,744万円（2018年度決算7,835万円）となった。

なお、2020年度予算においては、保険事務特別会計と事務職員能力認定試験・研修事業特別会計が2020年4月1日に廃止されたことを受け、両会計の次期繰越収支差額合計3億8,697万円のうち1億8,000万円が災害復興支援基金特別会計に繰り入れられた。

(3) 法律援助基金会計

法律援助基金会計は、日本司法支援センターに対する委託業務に関する収支などを管理する特別会計である。2019年度決算における収入は、月額900円の特別会費収入が4億1,917万円（2018年度決算4億0,818万円）、贖罪寄附金などの寄附金収入が6,301万円（2018年度決算7,192万円）、一般会計からの繰入金が1億円（2018年度1億1,000万円）などの合計5億8219万円（2018年度決算5億9,010万円）となっている。

支出は、委託事業費などで合計4億2,261万円（2018年度決算5億9,414万円）であり、単年度収支は2,521万円の黒字（2018年度決算403万円の赤字）で、次期繰越収支差額は9億3,118万円（2018年度決算9億0,596万円）となっている。

なお、法律援助基金特別会計における特別会費については、2017（平成29）年6月1日以降月額1,100円から900円に減額されたが、次期繰越収支差額が9億円以上あることから、2019年度、特別会費の見直しが検討された結果、2019年12月6日開催の臨時総会において、900円が維持され徴収期間が延長された。

また、2020年度予算においては、難民認定法律援助基金会計が2020年4月1日に廃止されたことを受け、同会計の次期繰越収支差額2億3,448万円が法律援助基金特別会計に繰り入れられた。

(4) 少年・刑事財政基金会計

2019年度決算における収入は、月額1,900円の特別会費収入が8億8,478万円（2018年度決算9億6,523万円）である。これに対して支出は、初回接見費・初回接見費通訳費・刑事被疑者弁護援助委託事業費、少年保護事件付添援助委託事業費など合計4億3,129万円（2018年度決算6億5,169万円）であった。この結果、単年度収支は4億5,349万円（2018年度決算3億1,354万円）の黒字であり、次期繰越収支差額は15億1,988万円（2018年度決算10億6,639万円）に増額した。

なお、少年・刑事財政基金会計の特別会費は、2018（平成30）年6月1日以降月額3,300円から1,900円に減額されたが、2018年度決算において単年度収支が3億1,354万円の黒字となり、次期繰越収支差額が10億6,639万円となっていることから、2019年12月6日開催の臨時総会において、特別会費が2020年6月1日から1,600円に減額されることとなった。

(5) 日弁連ひまわり基金会計

日弁連ひまわり基金会計における弁護士過疎・遍在対策のための特別会費は、2016（平成28）年3月で月額会費600円の徴収が終了し、2016（平成28）年度からは、会員1人当たり月額500円相当を一般会計から繰り入れてきたが、2019（令和元）年度予算からは2億円の定額となった。2019年度決算における収入は、事業活動収入が一般会計からの繰入金2億円（2018年度決算2億2,300万円）を含めて合計2億0,499万円（2018年度決算2億3,136万円）、投資活動収入が6,068万円（2018年度決算5,584万円）、合計2億6,567万円（2018年度決算2億8,720万円）、支出は、事業活動支出が公設事務所維持費支出、法律相談センター維持費支出、養成支援活動費支出などの合計2億0,499万円（2018年度決算2億0899万円）、投資活動支出3億7,875万円（2018年度決算1,780万円）、合計5億8,374万円（2018年度決算2億2,679万円）であった。単年度収支は2億4,458万円（2018年度決算6,042万円）の赤字、次期繰越収支差額は10億5,639万円（2018年度決算13億0,097万円）となっている。ただし、2019年度に大幅な赤字となったのは、会館特別会計と同様に、投資活動支出に長期性預金預入支出が新設され、定期預金3億円を流動資産から固定資産に振り替えたためであり、この分を考慮すると、実質的な次期繰越収支差額は13億5,639万円となり、5,542万円の黒字と評価できる。

また、日弁連ひまわり基金会計については、現在、日弁連において、「新人弁護士等要請事務所養成支援補助金について弁護士過疎・偏在対策事業に関する規則の特例を定める規則」を改正し、これまで公設事務所弁護士となる旨を約している新人弁護士を雇用した都市型公設事務所に対して、補助金を1人あたり300万円としていたものを、1年目は月額40万円（年間480万円）、2年目は月額20万円（年間240万円）の合計720万円とし、更に対象となる養成事務所を養成実績のある一般養成事務所にも拡大することを検討しており、関連委員会に意見照会がなされている。これが実施された場合、試算では、現在の年間の養成費2,000万円強から年間8,640万円に増額となるが、日弁連としては、当面の間は日弁連ひまわり基金を取り崩すことによって対応することを予定している。公設事務所制度は日弁連における重要な政策ではあるが、今回の改正案は養成人数の制限がなく、支出の上限が定められていな

いことから会員への負担増となる可能性がある。日弁連ひまわり基金会計は、公設事務所関連事業、法律相談センター関連事業及び偏在解消事業に関するものであるところ、上記改正をするのであれば、法律相談センターに関する支出削減を図るなど、日弁連ひまわり基金会計全体の見直しを検討すべきである。

(6) 保険事務特別会計

保険事務特別会計の2019年度決算における収入は、事務手数料収入の7,289万円（2018年度決算7,998万円）を含めて合計7,299万円（2018年度決算8,008万円）であった。これに対して支出は1億7,084万円（2018年度決算6,905万円）であり、単年度収支は9,785万円（2018年度決算1,103万円）の赤字、次期繰越収支差額は3億7,466万円（2018年度決算4億7,251万円）となっている。なお、2019年度に大幅な赤字となったのは、会館特別会計と同様に、投資活動支出に長期性預金預入支出が新設され、定期預金1億円を流動資産から固定資産に振り替えたためである。

また、この保険事務特別会計については、2020年4月1日に廃止となり、次期繰越収支差額は一般会計に繰り入れられている。2020年度予算において一般会計に繰り入れられた次期繰越収支差額については、同じく一般会計に繰り入れられた事務職員能力認定試験・研修事業特別会計の次期繰越収支差額1231万円とともに、一部は一般会計事業活動支出の事業費支出「COVID-19対策関連事業費支出」に、一部は(2)で記載したとおり、災害復興支援基金特別会計に繰り入れられている。

4　日弁連の財務における課題について

(1) 日弁連財務全般について

上記のように、2019年度決算において、いわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のための繰入支出を除いた一般会計の実質的な収支は5億9,128万円の黒字であり、一般会計及び特別会計を合わせた正味財産増減計算書総括表における正味財産期末残高は174億2,816万円となっており、2018年度決算における正味財産増減計算書総括における正味財産期末残高169億5,708万円から4億7,108万円増額となっている。また、2019年度決算における一般会計の事業費は前年比100.9％であり、ほぼ横ばいとなっている。更に、2で述べたとおり、2019年度の支出合計は、いわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のための繰入支出20億円を除くと53億1,270万円、2018年度決算の支出合計54億3,200万円から1億1,930万円減少している。

一方で、2020年度予算における一般会計の事業活動支出計といわゆる「谷間世代」会員に対する給付金支給のために20億円を特別会計に支出する分を除いた2019年度予算とを比較した場合、事業活動支出計は前年比112.9％となり、2019年度において同様に比較した場合の前年比99.8％と比較すると、事業活動支出予算の増大を抑え切れていないとも考えられるが、2020年度予算には、3つの特別会計の廃止に伴い各特別会計の次期繰越収支差額が、一旦、一般会計に繰り入れられ、一般会計から他会計への繰入支出として計上されていること、消費税増税の影響があること、そして、新型コロナウィルス対策に関する予算が必要となった点を考慮する必要がある。これらの点を考慮すると、2020年度予算における事業活動支出計は実質的には60億7,541万円となり、前年比101.5％とほぼ横ばいと見ることができる。

これらのことからすると、総じて、日弁連の財務は健全に運営されていると評価できる。

そして、2019年12月6日開催の臨時総会において、前日弁連会長から、職員のストレスチェックの結果からすると、現在の日弁連の規模がピークであるという趣旨の発言があり、現在の会館における現在の職員数でこなせる業務量が限界に近づいていると考えられることなどから、今後は、事業活動支出の抑制を継続し（この点、一般会計の事業費支出においては「弁護士会シンポジウム等開催補助金支出」「小規模弁護士会助成費支出」「弁護士会支援費支出」など同じような支出項目があるので早急に見直しをすべきである。また、委員会費内訳において、2期連続して予算超過している委員会について委員会費の執行の管理を徹底すべきである。）、新たな業務を立ち上げる場合には既存の業務を廃止するなど業務が肥大化しないようにしつつ、一般会費について減額を検討すべき時期にきていると考える。そして、一般会費の減額については、新型コロナウィルスによる日本経済への影響により、本会会員の収入にも影響が出ることが予測されることから、速やかに検討を開始すべきと考える。

(2) 個別の課題について

ア　会館特別会計について

特別会計のうち、上記3で述べたように、会館特別会計、法律援助基金会計及び少年・刑事財政基金会計については、2019年度、特別会費の見直しが検討された。

このうち、会館特別会計については、一般会計から会館特別会計への繰入額を現在の800円から700円に減額されたが、これは、司法修習生の修習期間中に給与及び修習給付金を受けられなかった会員に対して20万円の給付金を支給するために20億円を一般会計から日弁連重要課題特別会計に繰り入れたことにより次期繰越収支差額が24億円となること、育児免除期間を延長したために毎年9,000万円前後の減収が見込まれるためとされている。

しかし、上記の支出については、いずれを実施しても日弁連の財務上問題がないとして臨時総会において議論され実施されたものであり、このことを理由に会館特別会計への繰入金を減額する理由とはならないはずである。そもそも会館特別会計は、会館の維持、管理及び改修に要する資金の確保、運用及び支出を目的とする特別会計であり、将来必ず必要となる支出に備えた極めて重要な積立金である。また、700円に減額することについてのシミュレーションについては30年目の改修については考慮されているが、それ以降の40年目改修については考慮されていない。現在の積立金について、40年目の改修、50年目改修及び新会館建設のどこまでを目標としているのか議論がなされておらず、700円に減額することは短期的には一般会計の支出を抑制することになるが、将来的には現在の若手会員の改修費用及び新会館建設費用の負担増となるおそれもあるのであり、安易に減額することは、会館特別会計の性質からして極めて危険であると言える。

また、日弁連においては、会館特別会計からコンピュータ・システムに関する費用及びホームページ関連費（以下「コンピュータ・システム等に関する費用」という。）が支出されているが、本来、将来の会館修繕等のための資金をコンピュータ・システム等のために支出することは妥当ではない。特に、今後、裁判のIT化、今回の新型コロナウィルス感染防止のためのリモート会議の利用の拡大などコンピュータ・システム等に関する費用は増加していく傾向にあると考えられることから、コンピュータ・システム等に関する費用については、一般会計又は新たな特別会計を設置して、会館特別会計とは切り離すべきである

イ　特別会計の見直しについて

特別会計については、2019年度に16あった特別会計のうち、難民認定法律援助基金会計、保険事務特別会計及び事務職員能力認定試験・研修事業特別会計が2020年4月1日に廃止となり、現在、特別会計は13となっている。特別会計の見直しを行った点は評価できるが、残りの特別会計についても、設立経緯や現在の運用状況から継続すべきかを検討していくべきである。特に、次期繰越収支差額が10億円を超えている日弁連ひまわり基金特別会計については、前述したとおり、抜本的な見直しを図るべきである。

また、2019年度決算から、会計上の理由により、会館特別会計及び日弁連ひまわり基金会計において、投資活動収入に「長期性預金取崩収入」と投資活動支出に「長期性預金預入支出」が新設され、会館特別会計では13億円、日弁連ひまわり基金会計では3億円が長期性預金預入支出として支出されている（保険事務特別会計においても1億円が長期性預金預入支出として支出されたが、同会計は廃止された。）。このうち、会館特別会計については30年目改修、40年目改修など、将来必ず必要となる支出に備えたものであるので、一部を長期性預金に振り替えることは理解できるが、日弁連ひまわり基金会計は、長期に亘って多額の資金を積み立てておく必要がない特別会計である。必要以上の次期繰越収支差額は、本来、何らかの形で一般会計に戻すか会員に還元すべきものであるところ、長期性預金支出として支出してしまうと、当該特別会計の収支計算書では実態が把握しづらくなるおそれがある。

ウ　日弁連における予算管理について

日弁連における予算の執行については、会計規則で定められており、予算執行に関する会計事務の責任者は事務総長とされ（会計規則第11条）、事務総長は、毎月末に各会計の収支計算書を経理委員会に提出しなければならないとされている（同規則第12条）。そして、経理委員会は、会計担当副会長及び会見担当常務理事4名計5名で組織され、予算原案の作成、決算書の作成、予算執行に関する特定事項（特別会計の設置、追加予算措置要望に対する決定、予備費取り崩しに関する審議、外国派遣・調査費用の支出の承認、外部に対する

1件200万円を超える支出当各種費用の支給の承認等）の審議並びに各会計別決算報告書、貸借対照表、正味財産増減計算書及び財産目録の作製等が主たる任務となっている。また、経理委員会の他に、日弁連の当面の財政上の問題、日弁連の財政確立のための財源の確保及び現行制度やその運営の合理的な改善を長期的視野にたって計画する等のための調査・研究の活動を行うことを目的に活動している財務委員会も存在する。

このうち、経理委員会は、基本的には毎月開催される理事会の1日目の昼食時間（約1時間）を使って開催されるだけであり、審議すべき項目数の割に時間が足りない状況にある。そのため、日弁連の財務上重要と考えられる議題について、継続的に議論をすることが困難であり、また、委員である理事が1年任期のため、長期的な観点での議論も困難となっている（2019年度の経理委員会では、外国派遣・調査が実施されたときは、HPや会報誌を通じて成果を会員に報告すべきであるという意見があったので是非実現していただきたい。）。この点、財務委員会については、比較的人員の変化が少ないことから、長期的な議論が可能となっており、日弁連の財務における基本方針の検討など中長期的な課題については、積極的に財務委員会を活用すべきと考える。

監事は5名で、日弁連の財務を監査する役割であり（会則第60条）、監査は日弁連の収支決算の適正を図り、かつ、財政の効率的な運営を確保することを目的として、日弁連の財産の管理、収入及び支出に関する会計記録及び予算執行の状況を監査の対象としている（監事の監査に関する規則第2条及び第3条）。しかし、監事による監査のうち月次監査は四半期毎に実施する定期監査と定期監査以外の月に実施する随意監査の計8回であり、十分な監査体制とはなっていないのが現状である。この監査体制に関しては、2019年度、監事が予算原案編成会議への出席を拒否されるという事態が生じたことがあり、また、現在は改善されたようであるが、理事会の審議事項一覧を監事に交付しない取扱いとなっていたなど、十分な監査体制とは言えない部分が認められた。

そこで、日弁連の財務に関する監査をこれまで以上に充実したものにするため、監査体制の整備や監事の権限の見直しを積極的に行うべきである。具体的には、監事について業務監査ができるように関係規則を改正すべきである。また、これに合わせて、監事が出席できる委員会、会議などを拡充し、あらゆる委員会、会議に基本的に出席できるとすべきである。

エ　2020年度予算について

新型コロナウィルスに関する緊急事態宣言の発令の影響を受け、2020年度の定期総会の開催が延期され、2020年9月4日にようやく開催され、2020年度予算が承認された。しかし、2019年度の定期総会においては2020年4月から6月分の暫定予算しか成立しておらず、同年7月及び8月は予算が成立していない中での支出をすることとなった。

この点について、2020年度執行部は、定期総会において一部の予算執行がなされていることを前提で事後承認とすること、その間の支出については細心の注意を払って執行部の責任において行うとのことであった。

2020年度予算については、同年6月18日開催の理事会において審議されてはいるものの、定期総会において2020年度予算が承認されれば、同年7月以降に予算なしに支出したことが事後承認されたとするのは問題である。どのような手続をとれば適正な支出とされ得るのかについて慎重に検討すべきであったと考える。

この点、同年9月4日開催の総会において、同年7月以降の支出について、何の追加資料もなかったこと、また、総会当日までに監事会による監査を経ることもなかったのは残念であった。

今後も同様な事態が生じる可能性があることから、暫定予算の組み方、総会の開催の方法などについて、早急に検討すべきである。参考までに、東弁、一弁及び二弁における暫定予算、予算外支出に関する会則、会計規則は以下のとおりである。

①　東弁

会則第11章　資産及び会計

（緊急支出）

第123条　会長は、緊急の場合、常議員会の議を経て、予算超過又は予算外の支出をすることができる。

2　前項の場合、支出の後初めて開かれた総会で、承認を受けなければならない。

会計規則第4章　収支予算

（暫定予算）

第21条　本会の役員選任手続と会計年度との整合性を図るため、本会の新年度予算のうち4月から6月までの分は前年度編成の暫定予算によるものとする。

2　暫定予算は、前条の予算案が定期総会で決議されると同時に失効する。

（緊急支出）

第27条　会長は、会則第123条により、常議員会の議を経て、予算超過又は予算外の支出をすることができる。

2　前項の場合、支出の後初めて開かれた総会で、承認を受けなければならない。

②　一弁

会則第15章　会計及び資産

第105条　会長は、定時総会において、予算の議定及び決算の承認を求めなければならない。但し、予算の議定に至るまでの間は、前年度予算を踏襲する。

会計規則第7章　予備費及び繰越金

第20条　前条の予備費の支出によってもなお支出に不足を生ずる場合、または新たな予算外の必要が生じた場合には、繰越金を使用することができる。

2　繰越金を使用するには、財務委員会の意見を付して常議員会の承認を受けなければならない。

3　繰越金を使用したときは、決算書類にその旨を記載しなければならない。

③　二弁

会則第14章　会計資産及び会費

第105条　会長は、緊急を要する場合には、常議員会に対し諮問を付したうえ、予算超過又は予算外の支出をすることができる。

2　前項の場合においては、その後最初の総会において、その承認を求めなければならない。

会計規則第2章　予算

（暫定予算）

第16条　会長は暫定予算を要するときは、常議員会に、翌年度4月・5月分の暫定予算案を提出し、その議を経ることを要する。

2　暫定予算は、当該年度の予算が成立したときは失効するものとし、暫定予算に基づく支出又はこれに基づく債務の負担があるときは、これを当該年度の予算に基づいてなしたものとみなす。

オ　その他の課題

(ア)　日弁連のHPにおける財務諸表の掲載について

日弁連のHPにある会員専用ページ内の「日弁連情報」「予算・決算情報」に「2001（平成13）年度決算・2002（平成14）年度予算書」以降の収支計算書が掲載されていることは前述したが、貸借対照表、正味財産増減計算書及び財産目録は掲載されていない（厳密には、「日弁連情報」「総会・代議員会」の総会議案書には掲載されており、財務諸表を見ることは一応可能である。）。しかし、2019年度予算から一部の特別会計において長期性預金支出が新設されたことから、今後は、貸借対照表などで確認しないと当該特別会計については実態が把握できづらくなっており、収支計算書以外の計算書類についても掲載すべきと考える。

(イ)　日弁連における縦書き表記及びHPにおける会則等の掲載について

日弁連では未だに縦書きを基本としており、HPに掲載されている会則、会規、規則等も縦書きのPDFとなっていて非常に読みづらい。HPの会員専用ページからは会則、会規、規則及び設置要綱が閲覧でき、会員専用ページにログインしなくても会則、会規及び規則は閲覧することができる。しかし、会員専用ページには会則、会規、規則、細則及び設置要綱などすべてが掲載されている訳ではなく、細則は全く掲載されていない。

また、会則、会規、規則等を調べようとした場合、HPでは会規、規則毎にまとめられていることから、調べたい事項が会則、会規、規則等のいずれに記載されているか分かっていないと調べることができない。更に、トップページの検索ボタンからの「サイト内検索」では、検索対象の項目を絞った検索をすることはできるが、会員専用ページのサイト内検索では項目を絞ることができず、会則、会規、規則等とは関係ない事項まで検索結果として表示されてしまい目的の事項を容易に調べることができない。

会員に会則、会規、規則、細則等をすべて公開し、また容易に検索できるようにすることは支出の根拠を確認する上で非常に重要なことであると考えられ、縦書き表記を含めて全面的な見直しを直ちに行うべきである。

(ウ)　収支計算書の表記について

収支計算書について、これまで一般会計など一つの表について複数ページに跨がる場合に、ページ毎に「○○年度予算」「○○年度決算」などの項目の記載がないためどれが決算でどれが予算かが分かりにくかったものが、2020年度には改められ、ページ毎に項目が記載されるようになった。

しかし、一般会計の事業費支出及び委員会費内訳には項目毎に番号がないため、総会において予決算の説明を受ける際に対象となる項目を見つけることが困難となっているので、早急に改善すべきである。

第3　公益財団法人日弁連法務研究財団

1　日弁連法務研究財団の歴史

1993（平成5）年　日弁連理事会内ワーキンググループ（その後設立実行委員会）　設置。

1998（平成10）年4月　財団法人日弁連法務研究財団（以下「財団」という。）設立。弁護士に限定せず、広く法律実務に携わる者、研究者のために研究・研修・情報収集提供する目的。

2010（平成22）年10月1日、公益認定。

事業内容としては、法学検定試験などの試験事業をはじめ、「法曹の質」の研究や法科大学院の認証評価事業などがマスコミに注目されているが、これらに限らず、財団の目的に合致する事業を広く展開し、弁護士の研究・研鑽に寄与してきている。

2018（平成30）年　設立20周年。記念行事を実施。

2020（令和2）年　新型コロナウィルス蔓延により理事会等のWEB対応を実施。

2　財団の組織

財団では、個人会員・法人会員の会員制度を設け、弁護士に限らず、司法書士、税理士、公認会計士、弁理士などの実務家や研究者を会員に迎えている。

財団の運営は、理事会・評議員会によるが、業務に関する企画運営については、理事会及び各委員会がその実質を担っている。財団の活動を支援するために、日弁連内組織として、公益財団法人日弁連法務研究財団推進委員会が設置されている。また、北海道・東北・名古屋・大阪・中国・四国・九州の各地区会が設立され、地区の実情に合わせた活動も展開されている。

一般会員は1万円の入会金と年1万円の会費を負担する。2020（令和2）年3月末日現在の正会員（個人）数は4,209人（うち4,062人が弁護士）（前期比190人減）、22法人（同±0）である。2019（令和元）年度中の新規入会者数は101人（うち97人は弁護士）、退会者数は291人（うち285人は弁護士）であり、多くは会費未納による退会である。財団の単年度収支に会員数は大きな影響があり、各単位会は、財団の会員増強に力を貸すべきである。

3　財団の活動

(1) 研究事業

財団は2019（令和元）年度までに152のテーマについて研究に取り組み、その成果物の多くを15冊の紀要（「法と実務」）、24冊の叢書（「JLF叢書」）にて、出版・公表している。研究活動は、原則として1テーマ50万円（追加50万円）の研究費を得られることもあり、多くの会員、研究者、行政庁からの申し入れがあり、充実した活動が展開されている。

研究内容としては、「社会の中の新たな弁護士・弁護士会の在り方」「（設立20周年のシンポジウムのテーマ。研究成果はJLF叢書で発行）、日弁連委託研究「自治体における条例案策定及び条例レビューにかかる法的支援に関する研究」（研究成果については日弁連と共催でセミナーを開催）、文部科学省委託研究「法科大学院における法学未修者への教育手法に関する調査研究」（報告は紀要に掲載）、「情状弁護の質的転換に関する研究―更生支援型弁護士の展開とその可能性」（研究成果については財団研修会として全国展開）、「自動運航の実現に向けた法的課題報告書」（報告書は紀要に掲載）など時宜を得た研究が継続・発表されている。

最近の研究中テーマも「民事執行手続の実効性向上に関する研究～債務名義実現のための新制度の提案～」「日米大都市弁護士の社会構造に関する比較分析と我が国の大都市弁護士の将来的課題に関する検討」「日本および世界における終身刑の実情とあり方」「取調べ可視化時代における適正手続保障に関する総合研究：取調べ可視化事例の収集と学際的検討を通して」「社会的資源を活用した更生支援型刑事弁護に関する総合的研究」「司法手続における多言語対応の充実に向けた方策に関する研究～司法通訳の質の具体的確保策を中心に～」「民事手続における情報伝達と秘密保護の総合的検討」「民事訴訟手続中の感情表出パター

ンによる訴訟終了後の満足の予測」「ICT（通信情報技術）を利用した弁護士研修のあり方の研究」「刑事分野に注力する弁護士の業務実態に関する面接調査」など興味深いものばかりである。

なお、2016（平成28）年度から、故滝井繁男先生（元最高裁裁判官・弁護士）のご遺志により、相続人の方々から財団へ多額の寄付がされた。寄付の趣旨は、行政訴訟等の活性化に役立たせるというもので、財団は資金を積み立て、この趣旨に沿った研究テーマを募集している。2017（平成29）年7月10日、同基金により、滝井先生の追悼論文集「行政訴訟の活性化と国民重視の行政へ」が発刊されている。また、行政訴訟等を活性化するための活動の一環として「滝井繁男行政争訟奨励賞」を設置し、2019（令和元）年から行政争訟の活性化の実現のため、優れた研究や顕著なる功績を残した方又は団体を表彰することとなった。第1回は、阿部泰隆神戸大名誉教授と全国難民弁護団会議（代表渡邉彰悟弁護士）が受賞。

(2) 法科大学院適性試験事業

2003（平成15）年6月に、財団と公益社団法人商事法務研究会が適性試験委員会を発足し、同年に第1回統一適性試験が実施され、2011（平成23）年度には独立行政法人大学入試センターが事業から撤退し、財団、商事法務研究会及び法科大学院協会を中心とした新しい組織で一本化された。

その後、2018（平成30）年度からの任意化され、従前の形での継続困難となり、現在に至る。弁護士会には、法曹の質の維持向上のため、適正試験に代わる新たな施策を提案し今後とも、法曹に適した人材がロースクールに採用されるよう努める責務があるといえる。

(3) 法学未修者共通到達度確認試験事業

文部科学省の委託研究である「法科大学院における法学未修者への教育手法に関する調査研究」（(1) に紹介）の研究にも関連するが、2020（令和2）年から、日弁連の要請もあり、法科大学院協会と共同で法科大学院における法学未修者の共通到達度確認試験を実施している。

司法制度改革審議会意見書（2011〔平成13〕年6月12日）は、21世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成するため、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を整備することが不可欠であるとして、制度の中核としての法科大学院を設けることとし、他の分野を学んだ者、社会人等としての経験を積んだ者を含め、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるため、非法学部出身者、社会人等を一定割合以上入学させるべきとしてきた。

2004（平成16）年に始まった法科大学院は、同意見書を受けて、法学未修者を迎え入れてきた。しかしながら、2006（平成18）年に新司法試験制度がはじまって以来、司法制度改革の狙いや理想に反して、法学未修者の司法試験合格率が既修者に比べて伸び悩み、また、法学未修者の法科大学院入学激減の現状がある。

法学未修者共通到達度確認試験は、法学未修者の教育の質の保証の観点から各法科大学院が客観的かつ厳格に進級判定を行い、学生に対する学修・進路指導の充実を図る基礎とし、学生自身においても全国レベルでの比較の下で自己の学修到達度を自ら把握し、学修の進め方等を見直すことを可能とすることを目的として導入された。第1回は、2020（令和2）年1月12日に実施。受験者601人、憲法50、刑法50、民法75の175点満点で、全体の平均は113点余であった。法学未修者共通到達度試験は、司法制度改革が狙いとしていた多様なバックグラウンドを有する人材を受け入れ、非法学部出身者の法科大学院への入学と司法試験の合格率増を促すための方策の一つとして有効に機能するように、日弁連や各単位会においては、制度を理解し、支援すべきである。

(4) 法科大学院の認証評価事業

財団は2004（平成16）年8月31日付で、法科大学院の認証評価機関として認証を受け、2006（平成18）年秋学期以降に本評価の事業を開始した。現在は13校の法科大学院と契約しており、順次、評価を行っている（法科大学院の認証評価事業の概要は、財団のホームページhttps://www.jlf.or.jp/work/dai3sha/参照）。

法曹人口増員問題の最重要課題が「法曹の質」の維持であり、法科大学院を中核とする法曹養成制度の未成熟さが法曹の質の低下を招来しているのではないかと指摘されている。その未成熟さの中味として、法科大学院の予備校化、卒業認定の甘さ、教授・講師など人的体制の不備などが指摘され、その一方で財団を含め3つの認証評価機関の評価基準や評価のあり方についても議論を呼んでいる。なお財団はこれまで延べ18校に対し、適格ではあるが再評価要請を付し、延べ9

校について法科大学院評価基準に適合していないとの評価をした。

認証評価事業は、適性試験制度とともに弁護士会の法曹養成制度への参加の証として財団が担うことになったのであり、財団の責任は重大である。そして、かかる事業の費用は、日弁連がその多くを寄付という形で負担している。

(5) 法学検定試験

法学検定試験は、財団と商事法務研究会が主催し、4級・3級試験を2000（平成12）年から、2級試験を2001（平成13）年から開始（1級は未実施）。

同試験は法学に関する学力水準を客観的に評価する唯一の全国試験であり、大学の単位認定、企業の入社・配属時等の参考資料など様々に利用されている。なお、法学検定は2012（平成24）年からリニューアルされ、4級がベーシック、3級がスタンダード、2級がアドバンスト、と名称を変更し、検定料が安くなり、試験科目、問題数も若干変更となった。受験者数は2019（令和元）年でベーシックが3,799人、スタンダードが1,735人、アドバンストが302人であり、合格率はベーシックが62.6％、スタンダードが55.3％、アドバンストが26.2％となっている（財団の法学検定試験事業の概要は財団のホームページ参照）。

(6) 民事判決のオープンデータ化検討事業

民事司法制度改革の課題の一つとして、民事裁判手続のIT化に伴って、民事判決情報の活用拡充（判決情報のデータベース化を含む）のニーズ・活用可能性が高まっていることを踏まえ、民事判決データの管理・活用を担う民間組織の立ち上げも視野に、民事判決データの管理及び利活用に当たり検討すべき課題・対応策について、幅広い観点から実務的協議を行うため、2020（令和2）年度から「民事判決のオープンデータ化検討プロジェクトチーム（PT）」を開催している。今後のオープンデータ化が事業化する場合もふまえ、弁護士会としてその意義を理解し、支援をすべきである。

(7) 情報収集提供事業

2001（平成13）年5月より、毎月1回、前月に裁判所ホームページを含む公刊物に掲載された重要判例、最新成立法令、新刊図書案内を中心とした「法務速報」を編集・発行しており、希望者にはメーリングリストを通じて配信している。法務速報掲載判例について、会員専用ホームページ上で、キーワード・判決年月日等による「判例検索」が可能であり、利用は無料である。2020（令和2）年10月には、全面リニューアルを終え、スマートフォンでの利用にも対応した。

さらに、4ヶ月に1回、会誌「JLF NEWS」を発刊し、財団の活動の紹介、法律問題に関する情報などを掲載して、全会員に届けている。

財団ホームページの更新、デザイン変更等、各関係者からの要請も踏まえて、随時作業を行っている。今後も、ページの構成やコンテンツ・システム等の再構築を進めていく。なお、財団の情報告知手段として、Facebook公式ページと公式Twitterも開設している。

(8) 研修事業

財団の当初からの事業の柱の一つが研修事業である。近時は、各弁護士会や日弁連（ことに新人向けのeラーニング）の研修事業が充実しており、財団独自の研修事業のあり方が問われている。そこで、最近は特色ある研修内容の確立と、本部研修のみならず財団の各地区研修の充実を図ることを研修事業の方針としている。具体的には、①現職裁判官による訴訟手続に関する研修、②大立法時代に相応しい新法、改正法に関する研修、そして、③民事訴訟、弁護士業務のIT化、AI化に関する研修を、三本柱とする研修会を行っている。また、各地区会においても、本部研修委員と協力しながら、これらの研修を精力的に実施している。

なお、債権法改正研修を、研究事業の一環として、1,000万円の予算規模で、中間試案発表後2013（平成25）年5月から2014（平成26）年5月まで、弁連・単位会との共催で、全国8ブロックで計9回実施した。そして、2016（平成28）年度からは、債権法改正研修の成果を生かして、「債権法改正十番勝負」と題する全10回の連続研修会を2019（平成31）年3月までの間、全国各地で実施した。いずれも、債権法改正作業に深く関与した著名な民法研究者や実務家を講師として招聘し、基調講演やパネルディスカッションを行っている。この研修会においても、各弁護士会や日弁連が行う債権法改正研修会との差別化を図るために、改正法の解説そのものではなく、今後、改正法が実施された場合に生じるであろう新たな論点や問題点の発見、検討に主眼を置く改正を行っている。

さらに、債権法改正に引き続き、相続法が改正され、既に施行されている現状に鑑み、本部及び各地区にお

いて、相続法改正に関する研修会を実施した。これらの債権法及び相続法に関する研修会の実施にあたっては、数多くの法友会会員が企画、運営を担い、研修活動を支えてきた。

令和2年度は、新型コロナウィルス蔓延禍にあって、対面での研修が困難な中、ネットを利用して、緊急WEBシンポジウム「新型コロナ感染症対策におけるIT活用とプライバシー」、オンライン研修企画「所有者不明土地関係の改正はどこへ向かうか」、シンポジウム「電子契約の過去・現在・未来－書面・押印・対面の見直しのための技術と法」を実施した。いずれも、新型コロナウイルス感染防止を配慮して、WEBあるいは研修動画を事前ダウンロードしてのWEBなど工夫をこらした。

(9) 隣接業種向けの研修・弁護士法5条研修

2002（平成14）年度より、各種関連団体から、研修を実施する際の教材作成・教授方法の検討といった研修支援事業に関する依頼が寄せられた。

そこで、日本司法書士会連合会の依頼により、司法書士の簡裁代理権付与のための能力担保研修となる特別研修の教材作成を行っている。

日弁連の依頼による「弁護士法5条に基づく研修」における教材作成や、日本土地家屋調査士会連合会及び全国社会保険労務士会連合会の依頼によるADR代理権付与に当たっての能力担保のための特別研修用の教材作成（土地家屋調査士研修ではその考査問題作成も含む）も行っている。

弁護士会が広い意味での国民の裁判を受ける権利を拡充するための活動としては、単に弁護士活動のみを念頭におけば良い時代は過ぎ去りつつある。隣接士業の職域拡大に関する動向には批判的見地を堅持すべきは当然だが（第3部第2参照）、現行法令が認める各業種の権能の適正を担保するために弁護士会は、これら周辺業種の資格者の能力向上のための活動や非司法研修所出身者の弁護士登録における研修には積極的に関与すべきである。

(10) 紀要・叢書の発行

2019（令和元）年11月までには、紀要15号と叢書24号（その他号数なしのものが3冊）が発刊された。なお、紀要は会員に1冊無償で配布される。

4　財団の課題

公益財団では、財務の透明性、健全性が強く求められ、必要以上の内部留保は公益性に沿うものではないから、公益目的財産として公益事業に計画的に支出することが義務付けられている。

財団は、創立当初以来の寄付（会費）と日弁連の支援により財政的に余裕があったが、この数年来、公益法人化における収支相償の厳格化や、会員数の伸び悩みも加わって、単年度収支では慢性的に赤字となり、その都度内部留保を取り崩してきており、いずれ財団の存立の基盤が揺らぐことが懸念される。

日弁連がシンクタンクとして財団を創設した原点に返って、財団の存在の意義を問い直すとともに、先の債権法改正研修（研究）に見られたように、意欲ある献身的な研究員を集め、各地の弁護士会の活動へ根を広げることにより、各地の意向を汲みとったうえで新たなニーズに応える、最先端の充実した企画を産み出し続けてきており、日弁連、そして、その基礎をなす各地の弁護士会の積極的支援が望まれる。

2020（令和2）年度は、新型コロナウィルス蔓延のため、理事会等の開催も中止また再開後は、WEBと会館内でのハイブリッドで実施、研修も延期、WEBを利用しての開催など、財団業務継続のための工夫がなされた。新型コロナウィルス蔓延の終息時期も不明な中、今後も感染防止に配慮しながらの活動が続くと思われる。その中で、WEBを使っての研修が進むなど、次代への財団の活動に繋がる試みがなされており、弁護士会は更なる協力をしていくべきである。

第4　関東弁護士会連合会の現状と課題

1　関東弁護士会連合会（関弁連）の現状

(1) 関弁連とは

関弁連とは、弁護士法44条（「同じ高等裁判所の管轄区域内の弁護士会は、共同して特定の事項を行うため、規約を定め、日本弁護士連合会の承認を受けて、弁護士会連合会を設けることができる。」）に基づき、

東京高等裁判所管内の東京三会と十県会（神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、静岡県、山梨県、長野県、新潟県）の13の弁護士会をもって組織される弁護士会の連合会である。東京高等裁判所管轄区域内ということなので、関東という名称が付されているにもかかわらず、静岡県、山梨県、長野県、新潟県の各弁護士会も含まれることになる。関弁連に所属する弁護士の数は2万5,648人（2020年10月1日現在）であり、弁連としての所属弁護士数は日本最大である。

(2) 関弁連の組織

ア　理事会

関弁連の組織は、関弁連規約に基づき、理事によって組織される理事会において、理事のうち1名を互選によって理事長に選任する。また、24名の常務理事を選任し、さらに常務理事から1名を副理事長に選任する。2020（令和2）年度の理事長は伊藤茂昭（東京弁護士会所属）、副理事長は中野明安（第二東京弁護士会所属）である。また、常務理事には、関弁連管内の各弁護士会の会長13名及び東京3会の副会長、管内弁護士会所属の日弁連副会長2名、非兼務常務理事4名が選任されている。関弁連の基本的な運営は、常務理事のみによって構成される毎月定例の常務理事会（理事会が開催される月は開催されない）の他、理事全体が参加する理事会（年に3回程度）で議案を審議、決定し、関弁連としての意思決定を行う。

2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、4月当初よりWEB会議により実施した。また、常務理事の大半が単位会会長であることに伴い、女性常務理事の比率の向上が課題である。

イ　各種委員会・PT

委員会には、①総務委員会、②財務委員会、③地域司法充実推進委員会、④人権擁護委員会、⑤環境保全委員会、⑥外国人の人権救済委員会、⑦民事介入暴力対策委員会、⑧弁護士偏在問題対策委員会、⑨会報広報委員会、⑩研修委員会、⑪平成30年度シンポジウム委員会、⑫裁判官候補者推薦に関する委員会、⑬裁判官選考検討委員会、⑭法教育センター、⑮憲法問題に関する連絡協議会、⑯弁護士業務妨害対策委員会、⑰消費者問題対策委員会、⑱法曹倫理教育に関する委員会、⑲高齢者・障がい者委員会、⑳災害対策協議会プロジェクトチームという全20の委員会・PTがあり、それぞれが精力的に活動している。各理事はこの委員会のいずれかに所属する。具体的な活動内容については紙面の都合もあるので、関弁連会報を参照いただきたい。

(3) 活動

ア　2020（令和2）年度の関弁連の重点課題と施策

伊藤理事長を中心に、新型コロナウイルス禍においても委員会等を中心として、日々活発に諸活動を行っている。重点課題と施策は、①立憲主義の尊重と行政権に対するその遵守を求める活動、②憲法改正問題、③司法の独立の堅持、④新型コロナウイルス対策―感染防止と被害者救済、⑤地域司法の拡充、⑥災害対応、⑦男女共同参画、⑧関弁連定期弁護士大会とシンポジウム、⑨地区別懇談会・法曹連絡協議会、⑩その他（継続した活動の展開）である。

イ　法曹連絡協議会と司法協議会

関弁連と東京高等裁判所管内の裁判所・検察庁との間で、司法の運営全般に関する実態把握と適正な改善を図るために、年1回の法曹連絡協議会（関弁連主催、2020年度は第54回）及び年3回の司法協議会（東京高等裁判所主催）が開催されている。2021（令和2）年1月には、第363回の司法協議会が開催予定。 今年度は、新型コロナウイルス感染拡大防止のため規模を縮小して実施した。

ウ　地区別懇談会

日弁連執行部と管内弁護士会会員との連絡調整を図るために、地区別懇談会が年2回開催されている（2020（令和2）年度は、茨城と甲府での開催）。他の弁連では弁連大会の際に意見交換会が行われているが、懇談会という形で行われているのは関弁連のみである。地区別懇談会は、日弁連執行部との直接対話の場として位置づけられている。この地区別懇談会が貴重なのは、日弁連理事会に参加出来ない一般会員が直接日弁連執行部との間で意見交換できることにある。今年度は、新型コロナウイルス感染拡大防止のため、WEB参加と現地参加のハイブリッドで実施予定。

エ　関弁連定期大会、シンポジウム、

毎年秋に開催される関弁連定期大会、シンポジウムは、関弁連最大の行事である。2020（令和2）年度は9月25日に横浜で開催された。 新型コロナウイルス感染拡大防止のため、WEB参加と現地参加のハイブリッドで実施した。

シンポジウムのテーマは、延期された東京オリンピックにちなみ「スポーツにおける公正性・公平性の実現のために~障害者スポーツ,不祥事対応を題材として~」である。

定期弁護士大会では、宣言案、決議案に関して事前にWEBアンケートを実施し、大会でこれを紹介したうえで、「スポーツにおける公正性・公平性の実現を目指す宣言」との大会宣言と、「改めて、日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する決議」、「公益通報制度における通報・相談体制の更なる充実を目指す決議」との大会決議を採択した。

オ　各種委員会活動

20ある委員会・PTは、先に列挙したとおりである。関弁連会報で報告されているように、各委員会・PTそれぞれが精力的に活動している。委員会・PTの役割を大きく括れば、各単位会レベルでは広域性の要請に応えにくく、かつ日弁連では地域的に広汎に過ぎたり機動性・迅速性を要したりする問題を中心に、連携や情報・スキルの共有を図っているといえる。特に若手弁護士による各種委員会への参加者が多く、活気を帯びている。

特に、関弁連内にも震災・水害などの被災地が複数あることから、災害対策委員会の活動は活発である。2020（令和2）年度は、豪雨災害に対する義援金の支出、新型コロナウイルス感染症を「災害」と捉え、災害支援統括本部を設置するとともに、精力的にWEB研修を開催した。10月までに実施された研修は以下のとおりである。

・5/27～29　緊急研修会「新型コロナウイルス相談のポイントと弁護士会の役割」
・7/9　緊急水害研修会「水害支援に必要な知識と生活再建・住宅再建支援のポイント」
・7/16　緊急水害研修会「水害被害の法律問題Q&A」
・7/17　緊急研修会第2弾「法律家の視点から見るアメリカにおけるCovid-19対策の現況」
・7/31　緊急水害研修会「水害被害の法律問題Q&A（農地編）」
・9/17・18　緊急市民講座「コロナ禍で起こっている人権問題」
・10/27　緊急市民講座「真備水害事例を基にした住宅再建」「リバースモゲージの活用事例」

法友会としても、関弁連の意義や活動を積極的に研究し、中堅、若手を問わず有意な人材の供給源たることを目指すべきである。

カ　ブロックサミット

関弁連を含む全国の弁連の意見交換会が年3回行われている。2020（令和2）年度の第1回（6月）、第2回（11月）は、WEB会議で開催された。協議事項は、弁連と裁判所との協議会、裁判手続のIT化、弁連の非弁対応、男女共同参画についてなどであった。

キ　他の弁連との交流

関弁連の他に、北海道弁連、東北弁連、中部弁連、近畿弁連、中国地方弁連、四国弁連、九弁連の各弁連が有りそれぞれ大会が開催される。関弁連では、例年、理事長他1名の常務理事を派遣し、現地での情報収集と交流を図っている。 2020（令和2）度は、新型コロナウイルス感染症の影響で、関弁連、近畿弁連はWEB開催、四国弁連は管内弁護士会会員のみでテレビ会議開催、九州弁連は2月に延期、その他は中止となった。

ク　十県会訪問

関弁連では、正副理事長、常務理事及び地域司法充実推進委員会委員が就任間もない6月に管内の10県の各弁護士会を訪問している。その目的は、当該年度における重点課題を説明するとともに、各弁護士会から各会の実情・要望を把握し、コミュニケーションを密に図ることにある。この十県会訪問は、関弁連の常務理事会や理事会に出席していない単位会会員との有意義な意見交換の場として機能している。2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、WEB会議により実施した。

ケ　関東学生法律討論会

年に2回開催される関東学生法律討論会（慶應義塾大学、駒澤大学、専修大学、日本大学、明治大学、立教大学、早稲田大学、中央大学の8大学が連盟の加盟校）を関弁連は後援している。2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染症の影響で第1回、第2回とも中止された。

2　関弁連の課題

(1) 財政問題

関弁連においても、財政の問題は重要課題である。関弁連の財政状況は、2011（平成23）年度以降、各委員会活動の活発化あるいは協賛金の増額による支出増

等により赤字決算が続き、かつては1億円を超えていた繰越金は減少し、2018（平成30）年度期初には、繰越金が8,000万円強となった。2018（平成30）年度では予算案策定段階から経費削減に関する地道な努力が続けられ、わずかであるが8年ぶりの黒字決算となり、2019（令和元）年度は800万円超の黒字決算となり、2020（令和2）年度も黒字予算を組んでいる。

かような現状のもと、活動の実情と会費額のバランスが適当かどうか等、会務のあり方や会活動全般の現状の総合的な点検、各委員会における実行予算書の作成などが求められている。現状の活発な活動を阻害することがないよう創意工夫が求められている。

関弁連会費は、これまで各会の会員数から会費免除会員数を除いた人数によって定められている。しかし、近年、各会によって様々な会費免除が行われていることから、各会の均衡を図るため、日弁連会費の免除会員数を基礎とすべきではないかなどの改正議論が行われている。

(2) 管内弁護士会の関係

関弁連は、上記の通り弁護士法44条を根拠として東京三会と十県会からなる組織である。もともと、十県会は持ち回りで研修会を行うなど人的交流も活発で関係が深かったという歴史的経緯がある。そして現在は、十県会と東京三会は意思疎通の機会が多く、相互の協力体制ができてきている。

これは、関弁連が2014（平成26）年度に、関弁連理事長輪番制度の変更、東京三会会長の常務理事への就任などの機構改革を実現したことに由来している。これにより、以後、管内全弁護士会の会長が常務理事として一堂に会し、関弁連の会務の審議、執行に関する管内弁護士会間の連携がより効果的になされることが可能になった。2016（平成28）年5月に関弁連理事長と13弁護士会会長が連名で「69回目の憲法記念日に寄せる談話」を発表したことなども機構改革の成果である。今後もさらなる団結を目指すことが望まれる。

(3) 日弁連と関弁連との連携強化

2010（平成22）年度より、日弁連理事に関弁連理事長が就任することとなり、より一層、日弁連と関弁連の連携が強化されている。また、関弁連から関弁連常務理事を日弁連副会長に推薦することによって、関弁連常務理事から日弁連の動向や考え方に関し、詳細な報告を受けることができ、この点でも日弁連との連携強化が実現されている。

最大の会員数を擁する関弁連としては、日弁連との間で、今後とも、地区別懇談会や若手カンファレンスなどの各種行事を通じ、さらなる連携強化を模索していくべきである。

(4) 関弁連の理事長選出単位会の決め方

関弁連では、上記の通り、2014（平成26）年度より、東京三会と十県会から交互に理事長を選出することになっている。それまで何十年に一度しか理事長が選出されない弁護士会もあったが、東京三会と十県会から偏りなく理事長が選出されるようになり、関弁連の結束強化につながっている。2020（令和2）年度は、東京弁護士会から理事長が選任されている。

(5) 関弁連への参加と情報のフィードバック

関弁連の存在や活動についての東弁会員や法友会会員の認識・理解が高いとは決して言えない。そのため、常務理事・理事、関弁連各委員会の委員のみが活動しており、その活動内容や成果が東弁・法友会にフィードバックされているとは言いがたい。今後も、関弁連の存在意義・機能について関弁連サイドから十分な広報活動を行うとともに、理事や委員などの形で関わった会員からのより積極的な形でフィードバックがされることが必要である。「関弁連だより」や「関弁連会報」などの機関誌の充実、ホームページ、フェイスブックなどの関弁連自身による広報活動のみならず、現役のみならず関弁連理事OBも含め積極的な情報発信による掘り起こしが必要である。

これらをもとに、法友会から関弁連理事長・副理事長、常務理事、理事、各種委員の適任者を推薦するために、その候補者たりうる法友会会員の育成につとめる等のスパンの長い人員養成計画を行うべきである。また、東京三会からの関弁連定期大会、関弁連各種委員会などへの積極的な参加を促進し、恒常的に接点を設けておく必要があると考える。

関弁連およびその活動に対して、必ずしも関心が高いとは言えないが、その一因としては、「知る人ぞ知る」的な情報発信の貧弱さがあると思慮する。関弁連の各種委員会では、とりわけ十県会から熱心な会員が、若手を中心に参加して活発に活動している。東京三会の会員、特に法友会の会員も、積極的に委員会に参加していくべきである。法友会においては、責任と自覚を持った会員を委員として送りこみ、法友会の組織を

あげて関弁連の活動を積極的にバックアップしていくことが望まれる。

(6) 事務局体制

関弁連は、職員5名の体制で数多くの委員会を担当し、日常業務を支えている。限られた人数での運営となっており、副理事長は事務総長的な役割を担い、適切な管理業務を行う必要がある。近年事務の効率化も進められ、残業時間の軽減も図られているが、より働きやすい環境作りに努める必要がある。

また、職員の研修も重要であり、日弁連、東京三会の協力も得て、充実した研修を行う必要がある。

第2章　東京弁護士会の会運営上の諸問題

第1　会内意思形成手続の課題

1　問題提起

弁護士会の最高意思決定機関は会員による総会である。自治組織としての弁護士会は、総会において会員の権利義務に関わる重要な意思決定を行うし、強制加入団体である以上、総会での決定事項に従わなければ懲戒処分もあり得る以上、総会での意思決定が実質的に会員の多数の意思を反映したものとなっていることが必要である。そうでなければ、弁護士会への帰属意識が薄れ、弁護士自治の崩壊につながりかねないからである。

ところが、近時、総会で会則改正を行う際に必要な200人の特別定足数を満たすことに苦労を伴うようになってきたことから、2013（平成25）年6月、理事者から、特別定足数を廃止して通常定足数の80人とすることの可否について、関連委員会及び会派に対して諮問がなされた。

（注）弁護士法39条は、「弁護士会の会則の変更、予算及び決算は、総会の決議によらなければならない」と定め、同法33条は、弁護士会の組織、運営等に関する基本的な規範を列挙している。東弁には現実の運用状況として、弁護士法の定める「会則（総会の決議事項）」以外に、「会規（常議員会の決議事項）」、「規則」がある。

2　諮問の理由

諮問の理由は以下のとおりである。

①　近時、総会での会則改正で200名の特別定足数を集めることが困難になりつつあり、理事者や各会派がこれを満たすために動員に苦労をしており、その数自体が形骸化している。

②　「会規」改正は80名の定足数で足りるのに、「会則」改正は200名もの定足数を求めるが、実際には、「会則」の中にも「会規」と同じように事務的な規程も多く、両者の手続に違いを設けるほど合理的な差異はない。

③　東弁以外の大きな単位会で、このような厳しい定足数を定めているところはない。

④　総会の実態は、出席する会員と質疑・討論を行う会員は、概ね固定されており、80名の通常多数決であっても十分中身のある議論は可能である。

⑤　これを受けて、代理権行使の数を一人3個から一人10個までに増やすべきである。

3　諮問の背景

このような諮問がされた背景事情として、以下のような実態がある。

①総会において、議決が行われる可能性のある時間帯（コアタイム）に議場に居てくれるように理事者ないし各会派の執行部等が会員に依頼して何とか乗り切っている実態がある。会員数の増加がある中にあっても、この実態は変わらず、実際に平日の午後1時から4時ないし5時までの全時間を継続して議場に多数の会員が居ることは、関心の低さ故か、時間的余裕のなさ故か、期待できない状況にある。そのため、理事者は各会派に人数を割り振って出席要請をし、法友会においても執行部、各部幹事長等が会員に対して協力要請をして乗り切っていることが少なくない。

②総会において、採決に入る「コアタイム」と称される短時間に議場に200名を動員する努力は、「動員する人」「動員される人」の双方が、総会の特別決議を形式的手続に過ぎないのではないか疑問を持つことも有り得る。なぜなら、もし会則改正が慎重な議論を尽くすところにこそ重要な本質があるとすると、実際に常議員会、会員集会、あるいは各会派内において、慎重に議論されていることも少なくはないからである。

③確かに、定足数が加重されているからと言って、直ちに議論が活発・活性化するとは限らないし、慎重な議論を尽くしたと言い切ることもできないであろう。

4　諮問の結果

しかし、諮問に対しては、以下のような反対・慎重

な意見が出て、定足数の減員は見送ることとなった。

① 2011（平成23）年の定時総会において、80名の定足数すら満たすのに危ういときもあった。そのために定足数を減らして乗り切ろうという発想では、200名どころか80名の定足数さえも緩和の方向に陥るのではないか。7,000名を超える東弁の総会が数十名の出席で審議可決されてよいのか。

② 2002（平成14）年の臨時総会途中で、出席者が200名を割り会則改正案件が流れたことがあったが、それ以来、会則改正で定足数割れは発生していない。200名の参加が困難であるという立法事実はない。

③ 「会則」の中に「会規」で定めるに適当な事務的規定もあるのは事実である。しかし、それなら会規に落とすべきであって、そのような規定が散見されるからと言って直ちに「会則」改正も「会規」同様でよいとは乱暴であり、本末転倒である。「会則」は、「会規」とは異なり、弁護士法で定めることが義務付けられている重要規程であり、改正手続が厳格であるのは合理性がある。

④ 1960（昭和35）年にそれまでの特別定足数が100名だったものを200名になぜ改正したのか、その趣旨を検討すべきである。

⑤ （若手）会員に対して、多少無理のある総会出席への働きかけが必要になったとしても、総会に出席経験を持ったことから会務に関心を抱くきっかけになる可能性があるとの期待もある。

⑥ 会員数が増加している状態において、出席者を確保することが困難であることをもって重要事項の総会決議に必要な定足数（7,000名のうち80名とするならば、わずかに1.14%であり、200名としても2.86%である）を半数以下に減らすことが、会議体のあり方として適当か否か。近年は、毎年300名前後の会員増加が見られる。

⑦ 結局、東弁理事者あるいは各会派のリーダーが適時的確な会則改正が必要だと確信したとして、ときに煩瑣な形式手続を履践するだけのような思いに駆られても、民主的基盤に立つべき多数の賛同を得る努力を継続しなければならないのではないか。

5 今後の取組み

結局、定足数の減員→出席者確保の努力をしない→ますます出席者の減少→通常定足数さえ満たせなくなる、という悪循環に陥りかねないのであって、会員数の増加の中での定足数の減員は時代に逆行するといえよう。

法友会としても、ただ「コアタイムに議場にいてくれればよい」という形の出席要請をして総会の議論を形骸化させてしまうのではなく、会員が議案内容に関心をもって、自らに関わる重要課題と認識した上で総会に出席し、若手会員も自由に発言できるような雰囲気作りに努める必要がある。

なお、現行の会規会則に関し、内容的に、会則として規定されていることの合理性が見出し難いものが含まれているという指摘については、会則と会規の峻別をする必要があり、そのために必要な手順を踏むべきであろう。

第2 役員問題

1 はじめに

東弁の運営は、弁護士自治を確実に担保するために、自治的に運営されなければならない。そのためには、会員一人一人が自覚をもって弁護士会の会務に参加する必要がある。そして、法友会が弁護士会において政策集団としての役割を果たそうとするのであれば、その実行者である人材も適時適所に責任をもって送り出す必要がある。

東弁の役員、とりわけ副会長についても、弁護士自治の視点からすれば、法友会において責任をもって、毎年積極的に適任者を推薦していかなければならない。他方、会員各自においても、弁護士自治を維持推進するという自覚のもとに、積極的に役員に就任していくべきである。

これまで法友会は、毎年、適任者を推薦し続けてきたが、近年、法友会のみならず他会派においても、東弁副会長候補者擁立が困難となっておりその原因は、主として東弁会務量の増大に伴う副会長会務の過重負担にあると思われる。

そこで、2013（平成25）年度法友会幹事長の発議に

より「会務問題PT」が結成され、要因分析・副会長の負担軽減策の提言を目標として活動することとなった。

本稿は、現時点における問題の所在を明らかにし、併せてその対策につき検討するものである。

2　副会長の人数

東弁の副会長は現在6名である。しかし、会務の量が増大する中で、平日は毎日常勤状態であり、週末も行事等への出席を要し、副会長の負担はあまりにも大きく、副会長の人数は6名でよいのか議論する必要がある。

ちなみに、第二東京弁護士会では選挙を回避するという実質的理由で副会長の定員を1名増加済みで、第一東京弁護士会では会務量の増大から2014（平成26）年4月1日より1名増員した。

増員論と現状維持論の主な論拠は以下のとおりである。

(1) 増員論

第1に、会内事務量が年々増加しているため（1985〔昭和60〕年当時は全体6名で32の委員会を分担していたが、現在一人の副会長が30を超える委員会、協議会等を分担している）、副会長の負担が大きくなっていること、第2に会員の増加（6名制を採用した1985〔昭和60〕年より会員数も約3倍である）を反映して、会員の代表である理事者の人数も増加するのが自然ではないか、というものである。

また、会員の増加とも関連するが、若手会員が増えていることから、若手会員の代表といえる世代の副会長も必要ではないかということも言われている。そして、若手会員が副会長に就任するとなると、時間的拘束の長さによる経済的打撃がより大きいと考えられるので、負担の軽減がより重要になってくる。

なお、東弁の理事者は会長も含めて合議制で会務執行を行っているが（会則第43条第1項）、そのためには、充実した議論が必要であり、人数が増えることは議論の希薄化につながるという危惧が言われることもある。これに対しては、副会長を増員しても、過去の経験に照らして、理事者会での集中的かつ密度の濃い合議により理事者間の信頼関係と共通認識の形成は比較的容易であり、理事者間の一層の努力により迅速な執行力は確保できるという反論がある。

また、東弁全体の機構改革の中で増員の可否を考えるべきであるとの現状維持論がある。これに対しては、副会長の負担増の軽減という現状の問題を先送りするものであり、また、そもそも、若手の意見・感性も含めた役員会がリードして、機構改革を実現すべきものではないかとの疑問があり、増員こそが会務執行の適正迅速化、執行力強化に資するものであるから、増員の実現を図るべきであるとの反論がある。

(2) 現状維持論

上記の増加論に消極的な意見は、増加論の主たる根拠である負担の軽減について、人数が多くても決して各人の負担の軽減にはならず、また、執行力の強化にもならないとして、現状維持が最適であるとする。

その理由を若干敷衍すると、第1には、副会長が増えれば負担軽減となる必然性はないということは過去の増員の歴史から明らかである。

第2には、比較的少数の理事者による濃密な議論により、充実した結論が得られる（会長及び副会長の合議制による。会則第43条第1項）。また、少数理事者の徹底した議論による固い結びつきと一体感があって初めて強力な執行力が生まれる。

第3には、東弁会務について執行の責任を負う会長・副会長は、広範にわたる会務について理解力が高く豊かな見識と指導性を備えた者でなければ、質の高い会務活動はできない。これらの資質を備えた副会長を現状の人数でさえ毎年選任することが昨今難しくなっている。増員は実質的に困難である。

第4に、若手の代表を選任するという点に関し、仮に、副会長の人数が多いと、そのうちの1～2名が若手会員から選任されたとしても発言力は弱く、東弁の会務に影響力を持ち得ない。むしろ、副会長のうち1名は例えば登録15年未満の会員から選任することにすれば、少人数の副会長のうちの1名であるがゆえに、発言は格段に重くなり影響力も大きくなる。

さらに、多摩支部の会員の一部からは同支部から副会長を毎年選出したいとの意見があり、その関係で増員したいとの意見もあるが、多摩支部選出の副会長も本会および多摩支部全体にまたがる職務について他の副会長と職務分担すべきであるから、上記意見のみをもって増員することには慎重にならざるを得ない。

以上より、増員については、適正な負担による副会長の人員確保という要請と役員会の充実という要請と

の調和を考えなければならないというものであり、その結果、かねてより副会長の増員論はしばしば主張されつつも、現状維持のまま推移して久しいと言ってよいだろう。

3　東弁副会長の職務

それでは、現在の副会長の職務内容は、どのようなものか。大まかに以下の内容である。

①　理事者会・常議員会・総会への出席
②　各種決裁業務
③　委員会・協議会への出席（副会長一人あたり30を超える）
④　各種会合への出席及び地方出張（日弁連総会・地方弁連・人権大会等）
⑤　その他（各種行事出席・各種交渉折衝・クレイマー対応等）

これらの職務を、現在6名の副会長が、分担あるいは協同して遂行しているが、平日はほぼ常勤状態であり、加えて週末・休日等を会務に費やさなければならないことも多くなっており、その結果、本来の弁護士業務に多大な影響を及ぼさざるを得なくなっている。

その結果、例えば、以下のような問題が生ずる。これらの問題が、副会長立候補辞退の最大の要因と考えられる。

❶　東京地裁・高裁の弁論出席程度は可能であるが、和解・証拠調べは困難である。所属事務所のパートナー・勤務弁護士に代わってもらうが、依頼者の十分な理解を得られないことがある
❷　弁護士会館4階の面談室等を利用して、打ち合わせ・相談等はある程度可能であるが、時間不足ゆえ、一部依頼者ないし案件にとどまる。
❸　講演・セミナー等も困難なため、顧問先等との信頼関係維持も困難となる場合がある（「クライアントは人（弁護士）につく」）。
❹　結果的に、収入が減少し副会長任期終了後の業務縮小が生じることがある。

4　対策案

(1) 執務時間の軽減

副会長の負担は、結局のところ、時間の負担に集約される。

そこで、毎日2〜3時間の「会務オフ時間」を設けるか、思い切って副会長間で交替で、各自週1日乃至半日の「会務オフ日」を設けることによって、多少なりとも負担を軽減できないかが議論されている。

この案に関しては、「一日理事者室を空けてしまうと、各種決裁の遅滞等が生じるので、無理だと思われる。半日であれば可能かも知れないが、その場合でも、その間の業務のしわ寄せが後に来ないか配慮すべきである。」という意見がある。

これに対して、「最初に時間負担軽減を考えるのではなく、各種委員会の統合等業務負担軽減を図った上でそれに応じて時間負担軽減を議論すべき」との意見もある。

(2) 嘱託弁護士の活用

この点に関し、従来、法友会政策要綱では「有能な嘱託弁護士が多数在籍しているが、その能力を生かすために2〜3名を会長・副会長の補佐とする」という提言をしている。

その場合、副会長の責任と権能に鑑み、先に3であげた副会長の職務のうち、何をどの程度まで嘱託弁護士に委ねることが可能かが検討課題となる。任期2年として再任可能とすれば事務の連続性は確保できると考えられたからである。

しかし、2014（平成26）年度理事者は、従来からいる嘱託弁護士を活用するという方法ではなく、新たに、理事者付きの嘱託弁護士を採用するという方針を打ち出した。それは、単に、副会長の職務軽減を目的とするのみならず、若手が理事者付きとなることで、会務全般に通暁して次世代をリードする人材育成への期待もあってのことである。

2014年（平成26）年度当初は21名の嘱託弁護士が活動していたところ、同年7月の常議員会において、嘱託弁護士の採用方針について可決承認され、公募により機会の透明性を確保するとともに、多様な人材を採用することを目指した。そして、執務条件は、有能な人材が応募しやすいように配慮して、月15時間の執務（「ハーフ嘱託」と呼ぶことになり、月25時間執務の「フル嘱託」の半分程度の執務時間である。）で13万円の報酬とした。その結果、30名の応募があり、全員について副会長と職員の複数組み合わせにて面談を行い、その希望と適性を慎重に検討のうえ、9名の採用を行った。

従前、嘱託弁護士は、ややもすると担当委員会の事

務処理の補助や、対会員の連絡調整などに力点があったが、ハーフ嘱託は全て理事者付きとして、全会的な政策や事務需要に応じて機動的に業務配点が行われると同時に、会則、規則、細則などのルールや手続にも慣れてもらうことを意識しており、2014（平成26）年11月初旬にハーフ嘱託の業務が正式スタートした。

その後、運用上は、嘱託は副会長直属の担当秘書役というより、副会長の担当委員会等に張り付いてもらうなど、副会長と担当委員会の架橋として機能してもらうことによって実質的にその役割を果たしてきた。所期の副会長直属の担当秘書役のイメージのものとは異なったが、形を変えて役割を果たしてくれたと評することができる。

所期のイメージと異なった理由としては、会務未経験な会員からも嘱託を登用した結果、副会長の下で関係委員会や会員、事務局職員との調整を担うには経験を積んでもらう絶対時間が必要だったところ、嘱託が投下できる時間数は十分ではなかったので、その育成が十分でなかったことが挙げられる。

現在、男女共同参画の観点からも、嘱託の有効活用が期待される。残念ながら2016（平成28）年10月理事者付嘱託の現制度は一旦廃止された。

今後は、新たな視点からの人選を考慮しながら進化した嘱託制度の構築が望まれる。

(3) 執行力の強化

前記副会長の増員論にかかわらず、次の点の改革を検討すべきである。

委員会・協議会について、役員の出席に代わる意思疎通の工夫をする。

有能な嘱託弁護士が多数在籍しているが、その能力を生かして2〜3名を会長・副会長の補佐とする（上記(2)と同様）。

(4) 役員の任期

現在任期は1年である。かねてから1年では役員の職務遂行に慣れ、公約等の課題を取り組むに熟した頃に役員を終えることになり、1年任期制の当否が話題となっていた。充実した公約施策を実現するためには2年任期の採用を検討すべきである。常勤に近い勤務状態という点では日弁連会長、事務総長、事務次長の任期が2年であることが参考となる。

(5) 役員増員とクオータ制

東弁では、2020（令和2）年9月1日付け意見照会（東弁2020意照第15号）において、副会長を1名増員し、人事委員会が女性副会長の候補者1人を選任して常議員会に推薦し、常議員会の決議により副会長を選任する制度の創設が提案された。

法友会では、照会事項に対しては消極的な回答をした上で、第二次男女共同参画推進計画の重点目標である「理事者（会長、副会長）に少なくとも1名以上の女性会員が含まれるようにする」ことを確実に実現し、女性副会長を複数選任できるようにすることは、東弁の重要課題であるとの認識を共有するものの、その手段については、有効性、合理性、相当性の十分な検討が必要であり、検討ワーキンググループを設置し、早急に集中討議を行うべきであるとして回答している。

5 むすび

副会長の構成については、急激な人口増と業務領域の拡大も見据えれば、多様な考えや世代感覚をできるだけ反映した役員構成が望まれる。そして、将来的な展望をもって企画立案にも精力を充てたいところである。そのリードによって時代に即応した機構改革が成し遂げられることは、喫緊の課題である。

以上の問題を解決するために、至急、関係機関による検討が開始されるべきである。

なお、過去に副会長の2名増員が検討された折には、1984（昭和59）年に検討が開始され、1985（昭和60）年には総務委員会の答申を経て、常議員会、臨時総会において圧倒的多数で可決した。

第3 委員会活動の充実強化

1 委員会活動の現状と重要性

(1) 委員会等の組織状況

東弁は、弁護士自治を堅持し、その社会的使命を果たすため、従来から、多種多様な委員会、協議会、対策本部等を設け、活発な活動を続けてきた。

2002（平成14）年7月13日に、法友会・法友全期会

が「公益活動の義務化に関する決議」を行ったことを契機として、2004（平成16）年4月、公益活動等に関する会規（現在は会務活動等に関する会規に改称）が改正され、公益活動が義務化されるとともに、委員会活動も義務的公益活動の一つに含まれることとなった。これらの委員会等の組織は、2019（令和元）年現在、4つの独立委員会、17の常置委員会、37の特別委員会が設置され、これらに協議会・対策本部等22、三会での共同設置の多摩支部委員会16、役員会付き部会7を加えるとその数は98に達し、多くの会員が献身的に活動・運営に当たっている。

(2) 委員会等の男女比率

委員会等の男女比率については、2019（令和元）年5月時点で、常置委員会における女性会員の割合は平均で21.10％（女性の委員長・副委員長等の割合は平均で19.81％）、特別委員会では平均で25.03％（女性の委員長・副委員長等の割合は平均で26.80％）、対策本部等では平均で25.74％（女性の委員長・副委員長等の割合は平均20.93％）となっており、東弁の女性会員の割合の20.12％を概ね上回っているが、常議員会では8.75％、懲戒委員会では0％、綱紀委員会では11.76％となっていて、大きく下回るものも存在している。

(3) 若手会員の動向

また、近時は、法曹人口増大により、年々、若手会員数が大幅に増大してきている中、若手会員の活発な委員会参加・活動が目立っている。2018（平成30）年度において、委員会所属者数は委員、研修員、幹事・参与員を含めのべ4,547名となっているが、このうち若手会員が占める割合が増大している。2007（平成19）年当時の登録5年目までの会員（55期以降）の委員会所属者数はのべ500名、委員会所属者数全体の約18％であったところ、2018（平成30）年現在の登録5年目までの会員（66期以降）の委員会所属者数はのべ1,039名、全体の約22.9％に及んでいるが、近年、その比率は若干伸び悩み傾向にある。

なお、東弁においては、新規登録弁護士について、弁護士自治に対する理解を深め会務活動への参加を促進するために、弁護士登録をした日から一年以内に始まる年度において、一つ以上の委員会に「研修員」もしくは「委員」として参加することを会務研修として義務づけており、これにより、委員会活動の意義と重要性を啓発している。

(4) 委員会活動の重要性

東弁の活動の中枢部分は各種の委員会等が担っており、男女共同参画のもと、その活性化なくしては、人権擁護をはじめとする弁護士会本来の使命を果たすことはできない。個々の弁護士や弁護士会が、社会情勢を的確に把握し、柔軟に対応しつつ、社会が求める役割を果たしていくためには、弁護士会の既存の委員会活動をより一層活性化していくとともに、従来の枠に縛られることなく、現代社会のニーズ・情勢に適応した新たな委員会を設置するなど、新たな試みを推進していく必要がある。

2 時代に適応した委員会活動

(1) 新委員会等の設置

このような趣旨から、近時様々な新委員会等が設置されている。

2006（平成18）年度には、若手大増員時代における若手の意見の重要性に鑑み、特に登録5年目までの新人・若手会員の声を吸い上げ広く発信すべく、登録5年目までを参加資格とする新進会員活動委員会が新たに設置された。また、若手会員が多く所属する法教育センター運営委員会では2008（平成20）年度から数度にわたり定数の増員を行い、若手会員の希望に対応している。

また、2007（平成19）年度には、公益通報者保護特別委員会が設置され、2008（平成20）年度には、民法（債権法）改正に向けた大きな動きに迅速かつ的確に対応すべく、法制委員会の定数及び所属者数が大幅に増員された。労働審判の実施に伴う労働事件実務に関する協議については労働法制特別委員会の定数を、成年後見実務の充実や近時増加している障害者に対する人権擁護のために高齢者・障害者の権利に関する特別委員会の定数を、いずれも2008（平成20）年度から数度にわたって増員して対応している。また、2008（平成20）年度には弁護士紹介センター協議会を、2011（平成23）年度にはチューター制度運営協議会を設置し、弁護士増員による社会的ニーズに対応した動きを行っている。

さらには、弁護士の領域拡大や法の支配の貫徹を推進すべく2013（平成25）年度において、中小企業法律支援センターが、2014（平成26）年度において、若手

会員総合支援センター及び弁護士活動領域拡大推進本部が、弁護士保険（権利保護保険）の範囲拡大に伴い2015（平成27）年度において、リーガル・アクセス・センター運営委員会が、各設置されている。

東日本大震災を始めとする各地で発生する自然災害への対応についても、東弁内に災害対策委員会が、三会には災害対策本部が各設置され、全般的な対策を講じて活動したほか、各委員会においても、例えば、子どもの人権と少年法に関する特別委員会が、避難所に学習室を開設するなど、市民のニーズに応えるための様々な活動を行っている。

(2) 委員会等の統廃合

上記のとおり、時代のニーズに合った新たな委員会を必要に応じて柔軟に設置していく一方で、現在は、委員会が増加しすぎており、そのために副会長の担当委員会が複数にわたり、副会長の業務量の増加にもつながっていることから、既存の委員会について統廃合などの合理化を図り、コスト意識を持った効率的な委員会運営を検討する必要がある。

この点、2018（平成30）年度は、独立委員会、常置委員会、特別委員会等の委員会数に変更はなかったが、本部・協議会では、秘密保護法対策本部と共謀罪法対策本部が統合されて「秘密保護法・共謀罪法対策本部」となる一方、「依頼者の本人特定事項の確認等に関する協議会」及び「東京弁護士会日本司法支援センターに関する協議会」の2つが新設された。また、2020（令和2）年4月、「東日本大震災対策本部」と「災害対策委員会」とが統合され、「災害対策・東日本大震災等復興支援委員会」が組織されたが、上記趣旨に則った合理的な組織改革と評価できる。

(3) 時代に応じた使命の実践

今後も、東弁の活動を支える各種委員会等は、その役割を十分認識した上で、時代に応じた使命を全うすべく、必要に応じて統廃合を図ったり、新委員会等を設置したり、委員会運営を工夫したりなどしながら、活動の効率化、活性化に務めていかなければならない。

3 委員会活動の更なる充実強化

これらの委員会活動をより一層充実強化し、専門性・継続性を確保し、的確な意見・行動を発信していくためには、以下の点が重要である。

① 委員会の男女比の是正について検討されるべきであり、委員会によっては、男女比のバランスが悪い委員会も存在するので、ダイバーシティの観点から、委員会の男女比の均衡を保つことにより、多様な意見が生まれ、これまでにない活動が可能になるので、男女比の均衡を保つ工夫を検討すること。

② 委員の選任にあたり、ベテランと若手とのバランスに配慮し、ことに新規登録から5年目程度の若手会員が、所属するだけではなく活動に参加しやすいようにすること、また、若手会員に委員会の活動を理解してもらうために、既存の委員会運営を工夫すること。一方で、委員会活動の継続性、とりわけ弁護士会の政策を理解してもらうために政治家やマスコミ、市民団体と連携する上では個々の委員の活動の継続性が重要であることから、ベテラン委員にも力を発揮してもらえる環境を作ること。

③ 小委員会、部会、プロジェクトチーム、主査制度などを活用し、全員参加を図り、また活動・運営の活発化を図ること。また、協議会方式などを活用し、関係委員会間または他の単位会の関連委員会間の横の連携を密にし、適切かつ効果的な合意形成を図ること。

④ 日弁連の各種委員会と対応関係にある委員会の委員については可能な限り兼任するなどして、日弁連・他の単位会との情報の流れを円滑にすること。

これに関連して、近時、会務活動の義務化の成果と会員数の増加とが相俟って、委員会活動に参加しようとしても、委員会の定員との関係で、必ずしも委員に就任できない例が増えている。そこで、2013（平成25）年10月の常議員会決議を経て、議決権のある委員以外の立場で、実質的に委員会活動に参加してもらうための資格として、委員長の指示を受け、議案の整理、資料の収集及び調査研究等を行う「幹事」と、委員長の諮問を受け、専門的な立場から情報提供、助言等を行う「参与員」を置くことができるようになった。

また、2013（平成25）年度には、各委員会宛に委員定数を一定数増員することの可否についての諮問を行い、多くの委員会において定数の増員を行っている。

4 委員会活動円滑化のための条件整備

(1) 委員会審議の柔軟性

司法改革の進行とともに、弁護士が取り組むべき課題が増え、それに伴い、委員会やプロジェクトチーム、

協議会等の数が必然的に増え、弁護士会全体での会議開催の回数が増えている。

ところで、委員会で決議を行う場合、これまでは、委員会議事規則の定足数の定めにより、現に選任されている委員数の5分の1以上であり、かつ5人以上の出席を要することとされていた。

しかしながら、委員会によっては、その性質上、一堂に会して委員会議事を行わなければその目的を達し得ないというものではなく、個々の委員が行う実践活動に重点が置かれている委員会もあり、このような委員会では、出席委員が多くないために定足数を満たさないことがあり得るが、会議の結果が必ずしも無意味なものとなるわけではないため、2013（平成25）年度において、委員会活動の円滑化を目的として、定足数の緩和を希望する委員会については、委員会議事規則の定めにかかわらず、現に選任されている委員の数の10分の1以上の出席があれば決議できる旨を規定する各委員会規則の改正を行った。

(2) 人的物的資源への配慮

また、委員の増加に伴い、出席率のよい委員会では、椅子が足りなくなるほどの状況になっているところもある。委員会等が、公益的な活動を献身的に行うために会議を開催する必要があっても、会議室が確保できないために、開催を断念せざるを得なかったり、委員が集まりにくい時間帯に開催せざるを得なかったり、また、会議室の物理的な面積の問題で委員を収容しきれないというような事態は、委員会活動を萎縮させる原因となってしまい、委員会活動を活性化させようとした趣旨に悖る。

なお、近時充実した委員会活動を支えてくれる職員の業務負担が過重となっており、職員の時間外労働の削減は東弁においても喫緊の課題となっている。そのため、委員会等で開催する本会議以外の各種部会・プロジェクトチーム・ワーキンググループなどの会議や時間外労働時間帯に実施するイベント等には、原則として職員を同席させず、委員のみで対応するなどの取組みや、職員に対する各種指示についても、業務効率の向上に資するような配慮が求められている。

(3) 不断の環境整備

弁護士会として、市民の期待に応える司法制度改革の推進や人権擁護活動の取組みに邁進するに当たって、委員会の活動の更なる充実と活性化は重要である。したがって、それぞれの委員会が十分な活動をできるよう、貸会議室の利用も含めた物理的な面での条件整備のほか、委員会開催時間の見直しや資料の事前配布やペーパーレス化のためのマイストレージの利用に加え、職員の業務効率向上への配慮など、委員会活動の充実と活性化のため、不断の制度改正や人的・物的資源に関する環境整備を行うべきである。

第4　事務局体制

1　事務局体制を論ずる意義

事務局は、東弁の日々の活動を支える極めて重要な柱である。東弁は、事務局なくしては一日たりとも活動することはできない、といっても過言ではない。立ち止まることが許されない弁護士界の巨人である東弁にとって、事務局は、まさに要である。

東弁の活動領域も益々拡大し、その内容も高度な知識や経験が求められるより深いものになっており、このように拡大・深化する東弁活動を、息長く実効的に支えられる事務局体制を如何にして維持し、発展させていくのかを検討することは、弁護士自治の維持・発展に直結する問題である。

事務局体制を論ずる意義は、かかる点に存する。

2　検討の視座

事務局体制を論ずるに際しては、二つの視座が必要であろう。

一つは、体制自体をどうするかという視座、もう一つは、体制の下で日々仕事に当たる人が活きるという視座である。

ただ、この二つの視座は「並列的に存在し、別々に論ずればいい」ものではない。

やはり、人ありきの観点から、事務局に所属する全ての職員が、活き活きと仕事に取り組める職場環境の保持を基本に体制を検討するという態度が望まれよう。

以下、かかる検討態度を前提に、問題点の分析と共に、若干の提言を行う。

3　問題点の分析

(1) 問題の所在

ア　東弁の業務は年を追うごとに拡大・深化する傾向にある。

幸い、東弁の事務局職員の意識は高く、増大する仕事にも積極的に取り組んでくれている。しかし、東弁の会員数は8,600名を超えており、しかも、特別委員会の数が1985（昭和60）年当時の13から39に増えているなど、事務局職員個々人の意識と能力に頼れる時代は、既に遠い過去となっている。むしろ、恒常的な超過勤務状態が職員の私的領域を侵食し、その心身に大きな負荷をもたらしており、ワークライフバランスを図る観点からもこの状態の改善こそ急務である。

事務局に質の高い仕事を提供して貰うためには、事務局職員個々人が充実した私生活を営める職場環境が不可欠である。

イ　超過勤務状態の改善は、毎年度の理事者にとっても常に喫緊の課題である。

例えば、2014（平成26）年度理事者は、東弁業務全般について、その問題点と改善すべき事項を検討するため、非弁護士4名の有識者からなる「東京弁護士会マネジメント会議」を立ち上げ、同会議は、2015（平成27）年2月、東弁会長に、①財務、②人事関連、組織関連、その他事業関連、③ペーパーレス化、IT化の3点に及ぶ､「東京弁護士会マネジメント会議報告書」を提出した。

同報告書は、事務局体制に関して、主に、人事評価、人材育成、組織運営について、問題の分析と提言を行なっている。それらの提言のうち、課長以上の管理職に対するマネジメント研修は既に実施され、人事評価制度の改正やペーパーレス化も、順次、進められている。

他の年度の理事者も、週5日の勤務日のうち1日をノー残業デーとし、その徹底を図ったり、月1回の管理職会議において、超過勤務の状況とその理由、抑制に向けた努力ポイントなどについて確認する、弁護士会照会事務の効率化を推し進める、印鑑証明書等諸発行機を設置する、といった様々の工夫を重ねてきている。

その結果、超過勤務状態は、ある程度改善されてはいるものの、なお不十分と言わざるを得ず、さらなる超過勤務抑制のための方策が求められている。

(2) 超過勤務抑制のための方策

ア　正職員定数の増加

東弁の正職員の定数は、東京弁護士会事務局職制に関する規則（以下「規則」という）第2条第4項で70名以内（図書館職員を除く）とされていたが、2018（平成26）年2月13日の同規則改正によって、75名以内に増員された。

しかし、これでも十分とはいえない。

綱紀懲戒や入退会手続、弁護士不祥事対策、OAシステム管理といった従来業務の増大のほか、2017（平成25）年の日弁連総会で会員の義務とされたFATF年次報告書の提出の完了に向けた会員対応業務や新型コロナウイルス感染症の拡大に伴うオンライン会議システムへの対応なども生じており、さらに、出産育児や介護のために短時間労働や休業を取得する正職員が増えることも想定しておかなくてはならず、人手不足が解消される要因に乏しいからである。

一方で、会財政の健全化や業務スペースの限界などから、必要に応じて正職員の定数を増やすこともままならない状況にある。

イ　非正職員の雇用

そこで、定数に縛られない非正職員を雇用することによって正職員の不足を補うことも行われてきた。

しかし、会財政や業務スペースの問題からは逃れられないだけでなく、多数かつ多様な委員会等対応業務や、OAシステム管理運営といった継続性と一定レベルの専門性を要する職務を、非正職員に委ねることにも限界があり、非正職員を増員すれば済むという訳にもいかない。

ウ　事務局体制の見直し

このように、超過勤務抑制策としての正職員定数の増加、非正職員の雇用には限界がある以上、並行して事務局体制の合理化にも取り組まなくてはならない。

現在の東弁の事務局体制は、事務局長（1名）、事務局次長（2名）の下に、秘書課、広報課、人事･情報システム課、会員課、総務課、司法調査課、人権課、財務課、法律相談課、業務課が置かれる形になっている。

この体制には、経験的事実に基づく合理性がある反面、体制構築の常として、不合理な点も否定できない。

過去にも、不合理な点を少しでも改めるべく、2014（平成26）年9月に業務課を新設したり、2016（平成28）年度までは課長兼任であった事務局次長が翌年度

から次長専任となるなど、改編も行われてきたが、これからも絶えず、見直しが図られるべきである。

エ　事務の見直し

(ア)　さらに、事務自体のあり方についても、効率化の見地から見直しが必要である。

事務作業は、それ自体、際限がないと共に、新たな別の事務を発生させる自己増殖的傾向が顕著である。事務のあり方を不断に見直す必要がある所以である。

それぞれの事務の目的や意義を、ある程度長期的視野に立って見極め、所掌の変更や、事務の改廃、代替といった果断な見直しが必須である。

例えば、人事とウェブサイトなどのOAシステム管理を同一の課が担当していること、弁護士会照会が会員課の管掌であること、紛議・綱紀・懲戒・市民窓口が総務課の担当でありながら、非弁・非弁提携が司法調査課の管掌となっているなど、合理性という観点からは疑問を禁じ得ない点も散見される。

より合理的・効率的な事務処理を目指して、常に所掌や事務遂行の現状を検証する必要がある。

(イ)　併せて、事務の効率化を求める私たち会員も、事務増加の一因とならないよう、事務局頼りを排し、出来ることはやる、という意識を共有することが必要である。

例えば、委員会の運営では、会議を事務局の勤務時間外に設定しない、時間外設定がやむを得ないときは、極力、委員のみで運営をまかなう、資料の配布は、出来るだけオンライン・ストレージを利用し、ペーパーレス化に努める、紙資料を用いざるを得ない場合は、可能な限りコピー枚数を抑える、紙資料の印刷指示は、少なくとも2営業日前までに済ませる、議事録は委員において作成するといった細かい配慮を積み重ねていくことが求められる。

具体的方策は、これらに尽きるものではないが、大事なことは、私たち会員が、事務局の仕事の効率化に積極的に貢献する、という意識を共有することである。

(3)　セクシャル・マイノリティーへの配慮

人ありきの観点から、事務局に所属する全ての職員が、活き活きと仕事に取り組める職場環境の保持が不可欠である。そのためには、職員の中でのセクシャル・マイノリティーへの配慮も忘れてはならない。その意味で、東弁においては、全国の弁護士会に先駆けて、セクシュアル・マイノリティ対応のための職員就業規則の改正などの規則の改正が行われ、これによって、これまで男女の法律婚夫婦及び事実婚夫婦のみが対象となっていた慶弔休暇、育児休暇、介護休暇等の休暇制度や扶養家族手当、住宅手当、慶弔金等の各種手当に関する規定について、同性パートナーをもつ職員にも同等に適用されることにしたことは評価できる。

4　結び－財務的観点からの付言

以上、人を活かす事務局体制という視点から、縷々述べてきたところからも明らかな通り、事務局のあり方改革は待った無しの課題である。しかも、この改革には財務的限界が付き纏う。

現在、東弁正職員の給与・賞与及び福利厚生費の平均は年額880万円程度であり、これに退職金及び非正規雇傭の給与等を加えて単純計算すると、会員一人あたりの職員人件費負担額は約10万円強であり、東弁の会費年額21万6000円の45％程度にあたる。この会費に占める人件費負担割合は、人件費増加の限界が迫っていることを如実に示している。

他方、事務局職員の労働者としての権利に配慮し、献身には給与等をもって適正に応えていく必要もある。如何にして、この限界と必要とのバランスを取り、永続性のある適正な賃金水準を確保するかにこそ、あり方改革の真の難しさが潜んでいる。

理事者が毎年交代する一年任期制の下で、如何にして課題取組の継続性を保ちつつ、出来るだけ早く改革の果実を得るかについて、私たち会員の叡智が求められている。

第5　弁護士会館の今後の課題

1　現状と課題

弁護士会館は、竣工後満24年を経過した。この間、司法改革をはじめ、日弁連・東京三会の弁護士会活動は拡大の一途をたどっている。

また、弁護士数も飛躍的に増加しており、ここ24年間で、弁護士数は、全国で約26,000人の増加、東京三

会約12,500人の増加となっている。

【全国】

1995（平成７）年（会館竣工時）	約15,100人
2000（平成12）年（4月現在）	約17,100人
2019（令和元）年（7月現在）	約41,109人

【東京三会】

	東弁	一弁	二弁	計
1995（平成７）年	約3,350人	約1,740人	約1,860人	約 7,150人
2000（平成12）年	約4,040人	約2,020人	約2,200人	約 8,230人
2019（平成31）年	約8,469人	約5,503人	約5,613人	約19,585人

日弁連と東京三会の会務活動の活発化と拡大化および弁護士数の増加は、必然的に弁護士職員の増加をもたらす結果となる。

【弁護士会館内で働く職員数（嘱託・派遣等を含む）】

	日弁連	東弁	一弁	二弁	計
1995（平成７）年	80人	58人	25人	27人	190人
2000（平成12）年	116人	65人	30人	36人	247人
2015（平成27）年	301人	127人	58人	72人	558人

【2015〔平成 27〕年内訳】

	正職員	嘱託	派遣	パート	その他
日弁連	173人	0人	20人	0人	研究員・看護士8人、弁護士嘱託100人
東　弁	70人	14人	14人	22人	図書館職員7名
一　弁	43人	0人	2人	12人	契約職員1名
二　弁	52人	8人	2人	7人	アルバイト3名

弁護士会活動の活発化・拡大化・弁護士数の増加・職員数の増加が弁護士会館にとって、⑴「会議室不足」・「事務局スペース不足」、⑵「エレベーターの混雑・待ち時間の長さ」、⑶「会館全体のOA機器の統合化・合理化による効率的運用の必要性」、⑷会館設備の老朽化対策、⑸女性会員室利用方法の見直し、⑹20年目の大規模修繕の進行状況、⑺その他等の問題点を生んでいる。

2　対策

⑴「会議室不足」・「事務局スペース不足」

日弁連及び東京三会は、場合によっては、関連業務の活動拠点を別に設けることも含め、弁護士会館内で行うべき事業の優先順序を長期的展望に立って検討すべきである。

東京弁護士会会館委員会では5階の会議室の利用状況について継続的に調査しているが、現状ではピーク時には100％に近い利用がある他、午前中や、週の前半などでも会議室の利用がかなりの頻度で行なわれるようになっており、空室が全日的に少なくなっていることもわかった。

当面は、委員会の開始時期を午前中に出来ないか検討したり、必要以上に広い部屋を取るのではなく、人数に見合った部屋取りを利用者にお願いしたりするなどの対策を採ることが現実的な対応策と言える。

その他、近時浮かびあがってきたのは、会館業務の一部を別の拠点で行えないか、という観点からのいわゆる第2弁護士会館構想である。この点、東京弁護士会の今後の10年の問題点について会長より関連委員会や会員・会議に諮問がなされ、その中には、狭義の弁護士会業務と異なる研修業務を行う研修施設を別の場所に貸借する構想等が提案されている。今後も引き続いて、議論されるべき重要問題である。

⑵ エレベーターの混雑の待ち時間の緩和

4年前、エレベーター5基全てを一括して管理するソフトに変更し、10％程度の混雑・待ち時間の改善結果が出ている。今後は、利用時間が集中する正時前後10～15分間をずらす形で会議開始時間を設定する等の対策も併せて行なう必要がある。

近時は、理事者からの要請もあり、いくつかの委員会に於いて開始時間を15分前後正時からずらして開始する例が見られるようになった。この取組みについては一弁、二弁、日弁連にも提案し全館的な取り組みに発展させたい。

20年目の大改修の検討ポイントとしても、エレベーターのスムーズな運用は主要議題に挙げられており、新たなソフトの見直しが行なわれた。

エレベーター問題は、会館着工時に現在の様な多くの来館者による利用を予測しておらずエレベーターを少なめに設置していることに根本的な問題が存する。よって低層階用の外付けエレベーターの設置等も検討が必要である。

⑶ OA機器の改善

2009（平成21）年の東弁総会において、OA化を促進し、コンピューター管理の徹底による「会員サービスの効率化を目指す決議」が可決された。これとともに、光ファイバーケーブルの会館全体の導入等、OA機器のより先進的な改善が望まれる。この点、東弁で

の取り組みには、コストの問題もあり、二弁等の取り組みに比べて、やや遅れていたが、2010（平成22）年7月に事務局関係のOAの合理化が一応の形を得るに至った。

そのこともあり、現時点では事務処理能力は、東弁が三会で一番優れているとも言われており、三会共催事業の事務の多くを東弁が担っている。

従前から指摘されていた「現場の使い勝手の良いOA」を目指し、関係者の意見を聴取し、出来得る限り改良を重ねた結果であるが、たゆまぬますますの改良が望まれる。

(4) 会館設備の老朽化対策

1995（平成7）年に竣工した弁護士会館も2011（平成23）年段階で16年を経過し、東弁専用部分の各設備にもかなりの老朽化が目立つようになった。

そのため、東弁専用部分のほとんどのフロアーのカーペットを貼り替え、508号室の椅子が重く移動が困難とされ、職員から何年も前から改善の要望が出ていた点も考慮したりして、5階508号室の椅子を軽くて移動しやすい椅子に取り替え、また、業務の効率化に資するよう事務局の椅子も全面的に取り替えた。

5階会議室のワイヤレスマイクも改善が必要なものについては取り替え、円滑な会議に資するよう改善した。

4階第2会議室のマッサージチェアー3台も最新式であるが、値段的には廉価なものに取り替えるとともに女性会員室にもマッサージチェアーを新たに設置した。

しかし、その後10年近く経過しており新たに東弁部分の内装造作の改善見直しが必要である。

テレビも地デジ化に対応するよう、全て買い替えを行い、必要に応じて会員が映像情報を得られる態勢を整えた。

さらに、大震災以後の電力不足を踏まえ、今後は図書館施設の更新見直しの他、LED化の積極的導入が20年目の大改修の際の取り組みの一つとなっている。

(5) 女性会員室について

男女共同参画推進本部等から女性会員室の内部改築と、同室内での利用基準を改めるべきとの要望が出され、東弁では、女性会員室を利用する女性会員の多くの意見を聴取したうえで、必要と思われる設備の導入等を行っている。

その他、ダイバーシティ委員会からLGBTにも使いやすい会館にする取り組みについては検討が必要ではないか、との要望が出されている。例えば、トイレや更衣室の他、女性会館室をMtFのトランスジェンダーが使用することも検討すべきと考える。

(6) 20年目の大規模修繕に向けて

現在の弁護士会館は1995（平成7）年に峻工され、10年経過後の2005（平成17）年に1回目の大規模修繕工事が行われた。

その際には、建物の枢体・構造関係については大成建設株式会社、上・下水道等の配管・水廻り関係については新菱冷熱株式会社、OA・電気関係については株式会社きんでんとの密接な検討・打ち合わせの下に行われ、会館委員会委員を中心とする弁護士会チームが責任窓口として、費用対効果を厳密に検討し、準備期間も含め、約3年を掛けて無事に終了した。

この大規模修繕工事は、10年毎に行うこととされており、20年目の大規模修繕工事は、2015（平成27）年から開始する予定であった。

第1回目の大修繕工事以後、東日本大震災の発生を教訓とする災害対策の必要性や、省エネ・エコ対策の必要性が新たに重視すべき検討課題として浮かびあがってきている。

東弁では今後毎年300名前後の会員増が続くことが予想され、弁護士会館をより安全かつ効率的で使い勝手の良いものに改善することが特に求められている。

この20年目の大改修工事に関し、四会会館運営委員会は2014（平成26）年2月14日付提案書を東弁、一弁、二弁、日弁連の四会に対し提案した。

同提案書は、20年目の大改修につき、10年目と同様に進めるべきとするものであるが、総額で概算52億必要とも言われている大改修工事につき、既存業者に随意契約で依頼することには強い異論が出された。

問題は、コストの増大を適正かつ合理的な範囲で如何に抑制することが出来るかという点ではあるが、適正手続の観点からは広く本会館規模の共同事務所ビルの大改修工事を行った実績のある業者を公募し、厳正、中立かつ、公平な入札手続を以って選定するべきとの意見が大勢を占めた。

この結果を踏まえ、四会会館委員会は、中立的なコンサルタント業者より助言を得て現在設計事務所を選び、同事務所の関与の下で工事担当業者を入札手続きで選考した。

このことにより、工事総額は共用部分で47億円（東弁負担分約17憶円）、専用部分で3億円（東弁負担分約3000万円）程度となる見込みとなった。

いずれにせよ、会館特別会計からの多額の支出が予想されるこの20年目の大規模修繕工事については、単純に20年目という日程に単純にこだわらず必要かつ十分な工事を順次進めていく必要がある。2025年に予定されている30年目の大改修については、それまでの改修工事の状況を踏まえ、必要な箇所に絞って行なう工夫が必要であろう。

東弁は一般会員にも、この工事の推移を随時報告すべきであり、全ての東弁会員が自己の問題として注目していくべき重要な問題と考えられる。

(7) その他

その他弁護士会館をめぐる問題として①喫煙者への対応、②地下1階の退去テナントの問題が挙げられる。

① 喫煙者への対応

健康増進法、東京都受動喫煙防止条例の制定等、主に屋内での受動喫煙による健康被害を未然に防止し、誰もが快適に過ごせる街を実現するためのルール作りが進められている。

東京都受動喫煙防止条例は、2018（平成30）年から段階的に条例規制が進められ2020（平成32）年4月1日には全面施行となる旨定められている。2019（令和元）年7月1日からは公的施設では全面禁煙となった。

かような、法制度規制の下では民間施設ではあるが弁護士会館も受動喫煙から来館者、職員等を守る規制を検討し実現せざる得ない。

そのためには、現在設置されている喫煙ルームの数及びその設備の見直しが必要とされる。

一応喫煙室となっているが必ずしも外部への防煙設備が充分と言えず煙や匂いが外部に漏出するなどの事態が生じていないか、日々の点検が必要となろう。そのため2019（令和元）年秋からは1階の喫煙室は閉鎖されることとなった。

その他、地下一階の地下鉄からの出入口横のスペースが屋外喫煙所として一定の条件の下で開放されていたが、近時、利用者が増加している事実が確認された。

この点、四会会館運営委員会で調査したところ、かなりの数の他の官庁職員関係者等の外部利用者が存することが判明した。

官庁における喫煙規制の抜け道に弁護士会館がなっている実態は、好ましいものとは言えず、関係官庁等との協議、連絡のもと適切な対応を採るべきである。

② 地下一階の退去テナント問題

地下一階は長く複数の同一業者による飲食店の営業が行なわれて来た。

この内、飲食店名「大平」より営業終了の申し入れがあり同店は2017（平成29）年には退去した。

退去したスペースに入居希望の業者を公募したが適当な業者が選定出来ずにいたところ、第二東京弁護士会より「コンビニエンスストア」の誘致が提案された。

実は東京弁護士会の会館委員会も有力コンビニエンスストアチェーンに入居利用を個別に打診していたが、いずれも会館内のスペースや場所の問題、土日の利用者が見込めないこと等の点から難色を示されていた。

ところが、第二東京弁護士会は中堅のコンビニエンスストアチェーン「ポプラ」を自ら見つけ出しその推薦があったため、四会会館運営委員会が窓口となり四会との間で、同チェーンが「大平」の跡スペースを利用することとなった。

現在、弁護士会館の地下にコンビニエンスストアの開業しており弁護士会員、職員その他の会館利用者にとって利便性が増している。

その他地下1階テナントの内、「桂」が2019（令和元）年8月31日を以って閉店した。このため早期の新テナントの選定が必要となった。

弁護士会館にふさわしい飲食テナントの早期選定が望まれるが、弁護士会館の活動が基本的に平日（月曜日から金曜日）に限定され土、日の来客が望めないことから採算性の点でテナント候補者が直ちに手を挙げるかが懸念されたが和食を中心として事業展開しているがんこグループが出店に前向きの姿勢を示してきた。

店名は「京都二条苑」であり、同店は2019年11月1日にオープンした。

ところでコロナ感染症の影響は、来館者数の激減という形で地下一階テナントにも影響を与えている。

テナントからは、このままでは撤退せざる得ないとの悲痛な訴えが、会館委員会に寄せられている。

会館委員会としては、地下一階をシャッター店舗のみにしないため、出来得る限り賃料減額ないし支払い猶予に応じるとの基本方針の下対応している。

コロナ感染症の感染状況が早期に鎮静化することが強く望まれる。

第6　会の財政状況と検討課題

1　これまでの会財政健全化の取組み

2017（平成29）年度において指摘された東京弁護士会（以下「東弁」という。）における財務規律の面における3つの課題（①退職給付引当資産の積立、②事業準備等積立資産の積立、③一般会計から会館維持管理会計への繰入れ）に対しては、同年度に東弁において以下の対応がとられた。

①退職給付引当資産については、東弁の会計規則第35条を改正し、「前年度末に在籍する正職員が退職するものとした場合に要する退職金額の2分の1」まで積み立てることとなった。②事業準備等積立資産の積立については、外部の専門業者に依頼して東弁のシステムを検証した結果、早期に事務局OAシステムの刷新若しくは大幅な改修は不要という判断となり、少なくとも2018（平成30）年度に入れ替えるサーバー機器の耐用年数までは現在の事務局OAシステムを継続して使用することになった。この結果、事務局OAシステムの入れ替えに備えた多額の積立は不要となったが、現在使用している事務局OAシステムは、保守料が年間約2580万円かかる他、少し改修するだけで数百万円、場合によっては1000万円を超える費用がかかるなど維持していくだけでもかなりのコストがかかっており、更にシステムのセキュリティ費用など維持管理費用が増加傾向にあることから、今後も中長期的な観点から一定額を毎年積み立てておくべきである。③一般会計から会館維持管理会計への繰入れについては、繰入れを再開して1億7600万円を繰り入れた。また、一般会計から会館特別会計への繰入金額の決定方法について、従前の会員数に基づく方法から、前年度決算における維持管理会計の実際の必要額とする方法に変更した。

2　2018（平成30）年度に判明した東弁の財政問題

(1) 一般会計について

2017（平成29）年度決算における一般会計は、事業活動収入が約19億6,933万円、支出が約19億9,098万円で約2,165万円の赤字となり、投資活動収支が約2億8,587万円の赤字であった。その結果、一般会計全体では約3億7,52万円の赤字となり、次期繰越収支差額は約11億6,591万円となっている。ただし、投資活動収支については、約2億8,587万円の赤字のうち約2億1549万円は特定資産への積立であり、資産の会外への流失ではない。したがって、投資活動収支における実質的な赤字は約7,038万円であり、一般会計全体の実質的な赤字は約9,203万円である。

(2) 特別会計について

2017（平成29）年度決算における主な特別会計を概括すると次のとおりである。

①　法律相談事業等特別会計

一般会計から法律相談事業等特別会計への繰出金が1億241万円であったのに対し、一般会計への繰出金が約9,635万円であったので、差引約605万円の赤字となった。赤字となった原因は、納付金未収分の回収の頭打ち、受任率の低下及び経済的利益が低い事件の増加などが考えられる。

②　公設事務所運営基金特別会計

一般会計からの繰入金9,900万円を含めた収入が約1億2,186万円、支出が約6,859万円であり、収支差額は約5,327万円となった。次期繰越収支差額は約6,604万円となっている。なお、2017（平成29）年度度、公設事務所設置・運営に関する規則第7条を改正し、公設事務所の共益費やパソコン等の更新の費用負担を無償とすることができることになったことから、今後、公設事務所運営基金特別会計の事業活動収入が減少する見込みである。

③　会館特別会計

会館維持管理会計は、収入が約2億2,397万円（再開された一般会計からの繰入1億7,600万円を含む）、支出が約2億1,468円であり、収支差額は約929万円、次期繰越収支差額は約5億9,616万円である。会館維持管理会計には、今後、前年度の当期収入合計から繰入金を控除した金額と当期支出合計との差額が一般会計から繰り入れられることから、多額の次期繰越収支差額は不要であり、一般会計に繰り戻す、修繕積立金会計に繰り戻すなど方針を検討すべきと考える。会館修繕積立金会計は、収入が約1億3,840万円、支出が約1億3,300万円であり、収支差額は約539万円、次期繰越収支差額は約52億9,832万円である。

会館特別会計全体としては、次期繰越収支差額は約59億4,584万円となっている。

④　全体分析

近年、東弁の支出が増大した原因には、特殊な事情もある。2017（平成29）年度に審査案件の飛躍的増加に対応するために綱紀・懲戒調査員制度を新設し、それ以降そのための費用がかかるようになった。また2018（平成30）年度にはサーバー入替に伴い1億3,000万円以上の支出がされた。しかし、東弁の財政状態は、こうした突発的な特殊事情がなくとも、会費減額ができるような財政状態にはない。

東弁の収支バランスが崩れている要因の一つとして、事業費支出が2010（平成22）年度2億7,000万円であったものが、2018（平成30）年度に4億8,000万円にまで増加している。人件費を除く管理費も同様に増加傾向にある。事業費が増えれば、それに必要となる職員の数と人件費も増加する。

近年の事業費・管理費（人件費除く）は、2018（平成30）年度の管理費（人件費を除く）を除いて、いずれも毎年度着実に増加しており、この増加率を逓減させなければ収支バランスを改善することは難しい。しかし、収支バランスを改善できれば、東弁のスケールメリットを生かし、継続的で強靭な財務体質に転換することができるはずである。

2018（平成30）年度の会務執行において、65期から70期までの貸与制世代へのサポート・支援策の策定が喫緊の課題となり、一時金給付や会費減額という直接の経済的支援策が検討された。その過程で、新たな財務シミュレーションを策定した結果、事業費と人件費を除く管理費は、毎年4％ずつ増加している実態にあり、そのまま推移すれば2017（平成29）年度末に11億6,591万円あった一般会計の次期繰越金が2026（令和8）年度には枯渇すること、さらに、その数年前から予算作成が不可能になることが判明した。すなわち、東弁の財務状況は、財政支出削減策を講じることなしには、会費減額どころか、財政が立ち行かなくなる現状にある。

その一方、一弁と二弁は、2019（平成31）年2月の臨時総会において、東弁と同額であった会費を全会員について月額2,000円減額する決議を行い、同年4月からこれを実施している。東弁の会費のみが高い現状を放置すれば、新規登録弁護士の他会への流入が懸念されるため、東弁は2019（令和元）年6月の定期総会で65期以降の会員に限り月額2,000円減額する決議を行い、同年12月から実施している。

東弁・一弁・二弁の個人会員数は、2018（平成30）年3月31日時点で、東弁8,271名、一弁5,205名、二弁5,403名であり、およそ8対5対5の割合となっている。新規登録会員に限らず、会費負担者である会員の流出が生じれば、財政的な打撃は計り知れない。東弁においても全会員の会費を月額2,000円減額する必要がある。

2019（令和元）年6月の定期総会議案書に添付されたシミュレーションによれば、今後、事業費と人件費を除く管理費の増加率をそれぞれ毎年1％に押さえることができれば、65期以降の会員に対して月額2,000円の会費減額をしても、かろうじて繰越金は枯渇しないで推移すると予想される。しかし、全会員の会費を月額2,000円減額するには、これに加え年間1億5,000万円の支出削減の必要がある。

東弁の2018（平成30）年度末における一般会計の次期繰越収支差額は、東弁が約10億0,700万円、一弁が約14億6,500万円、二弁が約12億4,700万円である。一般会計だけでなく6つの特別会計を含む全会計の次期繰越収支差額を比較してみると2018（平成30）年度末において東弁約72億円、一弁約67億円、二弁約66億円である。前記のように、東京三会の個人会員数は8：5：5の割合であり、東弁が、会員数が最も多くて会費収入も最も多いはずであるにもかかわらず、次期繰越金はこれに比例しておらず、一般会計の繰越残高は最も少ない現状にある。

一弁や二弁の一般会計の次期繰越金は右肩上がりで増加しているのに対し、東弁のそれは近年極端に減少している。その原因は、東弁の収支バランスが崩れているからである。東弁の2018（平成30）年度の一般会計の収入は約21億7,000万円で、支出が約23億3,000万円である。これに対して、一弁は収入が約11億5,000万円で支出が約9億2,000万円、二弁は収入が約12億3,000万円で支出が約11億4,000万円である。支出の中には職員退職金やOA刷新のための積立金を含むが、東弁の支出は突出している。

過去4年度の東弁の一般会計の実質収支を以下のような調整をして正確に把握する作業をする。一般会計の支出には、特定資産の取得支出・取崩収入など資金の内部移動がある。そこで、特定資産の取得支出・取崩収入は各年度収支から控除した（2017〔平成29〕年

度監事意見第1、2（2）イ参照）。維持管理会計に2015（平成27）年度1億6,680万円、2016（平成28）年度1億7,460万円繰入をしたものと仮定した（2017（平成29）年2月財務問題検討WG報告書）。2016（平成28）年度災害基金特別会計新設のため2億円を繰出しているが、特別事情として繰入がなかったものとした。このような操作をして実質収支を算出してもなお、過去3年度東弁の一般会計は赤字である。

3　東弁の財政改革実現への取組み

(1) 財政改革実現ワーキンググループの組成と答申（2019年度）

東弁では、2019（平成31）年4月に東弁の財政改革を実現するために、財政改革実現ワーキンググループ（WG）を発足し、財務問題に取り組んでいるが、同WGで検討した財務分析は以下の通りである（同WG答申書から）。なお、同WGは、一弁、二弁が会員の会費を2,000円減額したことにともなって、2019（令和元）年末から65期以降の会員に2,000円の会費減額を実施し、さらに5年後に残る会員についても2,000円の会費減額を実現することを前提として財政の改革に取り組んでいる。

WGは、人件費チーム、事業費チーム、組織検討チーム、システム・OAチーム、法律相談チーム、多摩支部チームに分かれて、それぞれの視点で東弁の財政改革を討議し、その実現に向けて本答申書を纏めた。また、公設事務所については昨年度公設事務所のあり方検討PTを立上げ、4つの公設事務所を維持することを前提に運営改善計画を開始した。そのため、WGはその改善計画の実効推移を注視することとしていたが、各チームの財政改革の検討が進むに従い、法律相談センターや多摩支部の問題と密接に関係する公設事務所の問題を切り離すことは適当でないとの結論に至り、新たに公設事務所チームを設置することとなった。その結果、7つのチームがそれぞれの分野で答申を検討し、さらにその答申の実効性を把握して毎年改定していくこととなった。

同WGの財政改革のビジョンは、東弁の組織の財政的な持続可能性を維持し、東弁が公益活動を継続しつつ、会員の負担を軽減することを実現し、あわせて東弁で働く職員の働き方改革を実現することにある。

そして、WGの目的は、以下の財政計画を実現することである。

(a)　2019（令和元）年度から5年間は65期以降の会員の会費を2,000円減額する。

-　毎年5,400万円減収（2,248名×2,000円×12月）

注：正確には65期以降の月2,000円の会費減額が開始するのは2019（令和元）年12月分からであるので、2019（令和元）年度中の減収額は約18,168,000円に留まる。また、65期以降の会員は毎年増加するため2,248名で固定するわけではないが、月2,000円減額による減収に対する手当としては当面5,400万円の捻出が直接的課題であるので上記のとおり記載した。

(b)　2024（令和6）年度から会員全員について会費の2,000円減額を実現する。

―　上記に加えて毎年約1億5,000万円減収（6,237名×2,000円×12月）

そのための基本的施策の考え方は以下の通りである。

①　事業費・人件費を除く管理費（以下「その他管理費」という。以下同じ）の増加を4％から1％に抑制し、継続して1％以下とすることで最小限度の費用削減を実現する。

②　以下の支出を合計で上記（b）の金額分を削減する。

ア　他会計繰出金（2017〔平成29〕年度で2億9,822万円）：相談会計、人権会計、公設会計だが、人権会計を削減することはできないので、他の2会計から考える。

イ　OA費用（2017〔平成29〕年度の「その他管理費」1億6,075万円、「固定資産等」7,079万円の中に入る）

ウ　人件費（2017〔平成29〕年度で職員給与8億5,120万円、退職金4,023万円）

なお、前年度の東弁の財務状況及び財務上の課題については、決算報告書に添付される監事報告書及び監事意見書で述べられている。そして、監事報告書及び監事意見書は、東弁ホームページの会員サイトにある「議決結果」の「財務情報」に掲載されている決算報告書に添付されているので、参考になる。

WGでは、策定した2019（令和元）年度の答申では各チームの削減案の総額は、各チームが合意できる項目を合算すると6,240万円余りの削減額であり、目標とする1億5,000万円にははるかに及ばない。

(2) 2019（令和元）年度決算と2020（令和2）年度WGの活動

(a)　2019（令和元）年度決算の概要

2020（令和2）年6月30日の定期総会において、一般会計・特別会計収支決算が承認されたが、2019（令和元）年は一般会計全体の収支は大きく改善し、2015（平成27）年度以来4年ぶりに黒字決算となった（2018年度比約3億円の収支改善）。その結果、65期以降の会費減額の財源確保について、WGの答申を上回る収支改善がされた。もっとも、八王子会館の売却による臨時的な収入があったこと、正職員の退職金支出やシステム・OA関連の大きな支出がなかったことなど、昨年度固有の要因もあったことも事実であるので、継続的な財源確保のためにさらなる支出の見直しが必要であることに変わりはない。詳細は、決算書添付の監事報告書及び監事意見書を参照されたい。

2020（令和2）年以降、正職員の退職金支払い、5年ごとのサーバーの更改、法律相談センターの縮小移転や統廃合を行う場合の退去、転居費用が発生する。さらに、当会の会員数の伸びに伴う会費収入の増加には不確定要素もある（WGのシュミュレーションは毎年の新規会員が233名であることを前提としている）。こうした不定期の支出や不確定要素にも耐えうる強靭で持続可能な財務体質を構築することが重要である。

⑵　2020（令和2）年度WGの活動

WGでは、第一次答申書での検討課題を踏まえて2020（令和2）年度も具体的な支出削減の実現に取り組んでいる。概要は以下の通りである。

ア　事業費チーム

事業費・管理費の洗直しを継続し、事業の見直しによる人件費削減効果について他チームと協議・情報交換を行い、新たに会館会計の見直しを検討対象に加える。

イ　人件費チーム

非正規職員の削減に加え、正職員についても、各種手当、業務評価基準、昇給ルール、退職金の4つのテーマに分けて具体策を検討し、人件費抑制を目指す。

ウ　組織検討チーム

当会の委員会等について統廃合案をまとめ、各委員会等への意見照会なども行いながら、事業費チーム・人件費チームとも連携し、実現に向けた提案を行う。

エ　システム・OAチーム

セキュリティレベルを維持しつつコストを大幅に削減する基幹システムの更改の再検討及びランニングコスト削減について検討を進める。

オ　法律相談チーム

北千住の法律相談センターの廃止を含めて、23区内の法律相談センターの縮小移転、廃止などの案を具体化させる。また、多摩地区の法律相談センターの改革についても、多摩支部チームと連携して検討を進める。

カ　公設事務所チーム

4つの公設事務所について、3年後から4年後を目処に、廃止・縮小により、あわせて年間3,000万円の支出削減を目指す。法律相談センターと同じ場所にある公設事務所もあるため、法律相談チームとも連携して、移転等の際に要するコストを抑えられるように調整する。その代替として弁護士紹介センターの充実を提言する。

キ　多摩支部チーム

多摩地区の法律相談センターのあり方について多摩支部に提言するとともに、多摩支部会計についてさらに精査する。

新型コロナウイルス感染症拡大に伴う緊急事態宣言期間中、当会は、法律相談センターでの対面での相談を休止するなど、各種業務を休止・縮小したが、その影響も検証していくことが必要である。

2019（令和元）年度決算における収支が大幅に改善したことなど、当会の財政改革は着実に進んでいる。不定期の支出や不確定要素にも耐えうる持続可能な強靭な財務体質を構築するために、引き続き支出の見直しが重要である。WGでは、全会員の会費減額を早期に実現すべく、引き続き取り組む予定であるが、法友会も、東弁の責任会派として、この東弁の危機的財務問題に取り組む必要がある。

第7　選挙会規の問題点

1　東弁選挙会規改正の経緯

(1) 平成19年の大改正

2007（平成19）年11月30日、次の事項につき選挙会規の大改正がなされた。

① 不在者投票の期間と時間の変更（日弁連選挙の不在者投票と一致させ、「投票日の5日前からその前日までの各日の正午から午後1時までの間」に変更）

② 推薦候補の廃止

③ 納付金の廃止（役員候補については納付金を廃止して預託金制度（没収は、会長候補は有効投票の10分の1未満、副会長60分の1未満、監事20分の1未満）となり、常議員・代議員候補については立候補に当たり、金銭は一切徴収しないこととなった。）

④ 文書制限の緩和（役員候補者又はその承認を受けた会員について、葉書だけでなく、FAX文書送付による選挙運動も可とされた。）

(2) 選挙規則の制定

東弁の場合、以前は「選挙会規」以外に選挙の細則について定めた規約はなく、候補者に配布される「選挙の手引き」が長年、事実上その役割を果たしてきたが、選挙の細則を規約化する必要があるとする問題意識のもと、2009（平成21）年1月13日、新たに「役員、常議員及び連合会代議員選挙に関する規則」が制定された。

(3) 郵便投票制度

ア　かつて、東弁では、郵便投票制度は存在しなかったが、傷病、育児、介護等の理由や組織内弁護士、多摩地域に事務所がある会員も相当数存在するため、2013（平成25）年11月の東弁臨時総会において、選挙会規の一部改正がなされ、郵便投票制度が導入され、2015（平成27）年度役員等選挙より実施されることとなった。

イ　東弁では、2020（令和2）年6月30日、郵便投票の要件を緩和し、「疾病その他やむを得ない事情又は用務のため」でも郵便投票を可能となった。

(4) 選挙運動文書

2015（平成27）年の選挙会規の改正によって、選挙活動文書に対する選挙管理委員会の承認印が廃止された。

従前は、文書による選挙活動のうち、郵便はがきについては、あらかじめ選挙管理委員会の承認印を受けなければならないとされており、役員候補者については、選挙管理委員会から「選挙権を有する全会員の宛名と承認の記号を印刷した宛名ラベル」を有償（1セット32,400円）で購入して、これを候補者等において郵便はがきに貼付する運用がなされてきた。

しかし、東弁の有権者数は2015（平成27）年度役員選挙の際には7,428名に達し、かつ、今後も増加が見込まれる中、候補者に及ぼす負担は看過できない程度に達していると考えられたことや、日弁連会長選挙においては既に2007（平成19）年に会長選挙規程を改正し、郵便はがきの認証制度を廃止しており特段の問題は生じてこなかったことから、郵便はがきに対する選挙管理委員会の承認印を廃止することとしたものである。

なお承認印が廃止されたのは、常議員又は代議員候補者を含む全ての候補者の選挙文書とされ、郵便はがきのみではなく、FAXについても承認印が廃止された。

(5) 立会演説会及び公聴会の録音及び配信

同様に2015（平成27）年の選挙会規の改正によって、立会演説会及び公聴会を録画し、その実施の日の翌日から投票日の前日までの間、東弁のウェブサイト内の会員サイトにおいて配信することができることとされた。

より多くの会員に立会演説会及び公聴会の内容を把握できる機会を提供し、充実した選挙を実現することを目的としたものである。

(6) ウェブサイト及び電子メールを利用する選挙運動の解禁

2015（平成27）年の選挙会規の改正においては、ウェブサイト及び電子メールを利用する選挙運動も認められることとなった。

2014（平成26）年の日弁連会長選挙規定において、ウェブサイト及び電子メールによる選挙運動が認められたことに連動するもので、役員候補者が各会員に対して随時充実した情報開示を行う事ができるようにすることで、選挙運動の活性化を図ることを目的としている。

ただし、これらの選挙運動を無制限に認めた場合には、逆に選挙運動の公正が害される等の弊害が生ずる

おそれがあるため、一定の制限のもとでの解禁となっている。

例えば選挙運動のために利用するウェブサイトは、選挙期間中に限り開設される選挙運動用のものでなければならないものとされ、電子メールの発信者は候補者本人に限定されるとともに、メール送信を求める者又は送信に同意した者で電子メールアドレスを選挙公示の日の前日から起算して3日前の午後5時までに選挙管理委員会に通知した者のアドレスにのみ送信ができるとされる。また、その詳細は細則で定められることとなっている。

2　今後の課題

(1) ウェブサイト及び電子メールを利用する選挙運動の運用

ウェブサイト及び電子メールを利用する選挙運動が上記のとおり解禁されることとなったが、これらの選挙運動の解禁には、解禁の必要性に乏しいとか、メールアドレスの収集に関連して会派所属の有無、所属会派の大小等によって有利不利が生ずる等の理由によって、時期尚早の意見も根強く存在する。電子メールによる選挙運動について、東弁においては、日弁連会長選挙と異なり、東弁が配信システムを提供する一括管理での運用が検討されているようであるが、今後の運用の実態を見ながら、選挙の適正が担保されるよう継続的に検証してゆくことが求められる。

(2) 同姓同名の場合

現状では、同姓同名の候補者が出た場合の区別、特定の方法が何も規定されていない。今後、会員数が増加した場合には混乱が予想されるので、対応を検討しておく必要がある。

(3) 多摩支部会館での投票の実施について

多摩支部における投票を要望する声もあるが、本会と支部の会員資格が厳格に分けられていない以上、複数の投票所を認めることは困難であり（日弁連選挙の投票も多摩支部会館では認められていない。）、実施にはさらなる検討が必要である。

(4) 公聴会の立候補者参加義務について

現在、公聴会への候補者の参加を義務付ける根拠規定は存在せず、公聴会に参加しない立候補者も現れている。

しかしながら、会員が立候補者の生の声を聞き、直接質疑が可能な機会は公聴会の場のみであり、立候補者は、公聴会に出席し会員からの質疑に応じるべきである。

そこで、役員選挙においては、立候補者には公聴会への参加を会規又は規則により義務付けるべきである。

第8　会員への情報提供（広報の充実）

1　情報提供の重要性

高度情報化社会において、組織による情報提供の重要性は論を俟たない。東弁においても、一般市民に対する情報発信と会員に対する情報発信を積極的に行っている。

そして、むしろ重要なのは、いかなる内容の情報を、いかなる手段で提供するかという点にある。これについては、正確かつ多くの情報を、迅速かつ効率的（予算的に合理的）な手段で、提供すべきことが肝要であるといえよう。それは一般市民に対する情報発信のみならず、会員への情報提供についても変わらない。

2　情報提供の現状（会報、ウェブサイト、メールマガジン等）

現在、東弁が会員に対して提供している情報は多岐にわたるが、概ね、会員の業務に役立つ情報（事件処理のノウハウ、各種研修案内、裁判所等からの周知要請事項等）や東弁の活動（各種提言、シンポジウム開催、委員会活動等の周知）、会員に対する協力依頼（各種アンケート等）に分類されると思われる。そして、これらの情報を提供する手段として、会報である「LIBRA」を含めた紙媒体による全会員発送、FAX、ウェブサイト、メールマガジン等がある。

このうちインターネットを利用した情報提供として、東弁は、2001（平成13）年度に会員専用ウェブサイトを開設し、2008（平成20）年には同ウェブサイト内に

マイページを設け、研修情報の検索及びウェブサイト上での研修申込みが可能となり、東弁が把握している会員に関する情報を会員自身が確認できるようになった。

さらに、東弁は、会員へのよりスピーディーな研修等の情報提供を目指し、弁護士会による会員向けとしては全国初のスマートフォン用アプリ「べんとら」（弁護士虎の巻）を開発し、2016（平成28）年7月リリースした。「べんとら」はその後、数回のアップデートを経て、新機能・情報の追加や使い勝手の改善などが行われ、現在は新元号と消費税率の変更に対応した改修版が提供されている。

また、これまで東弁は、会員への情報提供のため、原則として毎月1回、全会員に対して「LIBRA」を含めた紙媒体による全会員発送を行ってきた。しかし、紙媒体による発送は、会員数の増加とともに膨大な費用を要するものとなり、東弁の財政を圧迫してきた。また、ペーパーレス化の流れ及び積極的に電子媒体で情報を受領したという会員の声もあった。そこで、会員サイトに懲戒情報を除くすべての記事を掲載した電子版「LIBRA」を掲載し、その他の発送物についても会員サイトにおいて電子的提供を行うことで、2019（令和元）年11月から、希望者には紙媒体による発送を停止することとした。ただし、会員に必要な情報が届かないということを防ぐため、紙媒体による発送停止を求めるためにはメールマガジンの送付登録をすることが条件となっている。2020（令和2）年10月末時点において、発送停止を求めた会員は約1,900名に上っている。

また、東弁では、2011年7月、単位会としてはいち早くツイッターを開設している。更に、2017年9月には、東京弁護士会広報室名義でフェイスブックのページを開設するなど、SNSを積極的に利用している。これらのSNSでは、一般向けの情報発信が主であるが、会員のフォロワーも多く、会員に向けた情報提供の側面も有している。

3　情報提供の方策（メール、ウェブサイト、アプリ、SNSの活用）

(1) 紙媒体

「LIBRA」を含めた紙媒体の郵便又はメール便による全会員発送、FAXによる全会員への送信は、会員数の増加に伴い膨大な費用を要するものとなっている。

東弁においては、FAXによる情報提供は、既に相当程度縮小されていたが、前述のとおり2019（令和元）年11月から、紙媒体による全会員発送についても、希望者に対しては郵便等での送付を停止し、「LIBRA」を含めて会員サイトにおいて電子版を提供するという方策が採られている。

これは、支出の削減やペーパーレス化の流れに沿うものであるが、紙媒体による情報提供は、送付された時点で会員の目に留まりやすいことや、まとまった量の文書の読みやすさなどから、現在においても意義は失われていないものと思われる。

一方で、電子版の閲覧は会員からの積極的なアクセスを必要とするものであるから、紙媒体の発送停止を選択した会員への必要な情報提供がなしうるように、メールマガジン等による新着情報の告知や、ウェブサイトの当該ページへのアクセスを容易にする方策を同時に進めるべきである。

(2) メール、ウェブサイト、メーリングリスト

ア　インターネットを利用した情報提供は、紙幅の制限がなく、添付ファイル等を利用すれば相当豊富な情報を盛り込めるという点で、充実した情報提供が可能となる。また、紙媒体と異なって、印刷や配布の手間と費用が圧倒的に少なく済むことから、迅速かつ効率的な情報提供手段として特筆すべきものがある。かような利点からすると、インターネットを利用した情報提供は今後も一層の充実・利用が期待される。

特に、会員が増加しつつある状況の下で、迅速かつコストを抑えた情報提供手段として期待されるのは、メールによる情報提供である。現在、東弁においては、メールマガジンにより会長声明や意見書、研修・各種イベントの案内、近時の裁判例等の情報を、毎月2、3回ほど、登録している会員に対して送付している。しかしながら、東弁にメールマガジンに登録している会員は全会員の60パーセント台にとどまっている。なお、2019（平成31）年3月の臨時総会において、会員に対してメールアドレスの届出が義務化されたが、メールマガジンへの登録までは義務化されていない。

メールマガジンを含むメールによる情報提供は、前述のように大きな利点を持つものであるが、日々届く大量のメールの中で重要な情報が見落とされる可能性がある。送信の頻度やタイトルの付け方などを検討す

るとともに、より多くの会員に読んでもらえるような内容を目指すべきである。

イ　また、会内情報のインターネットを利用した発信方法として、2002（平成14）年度以降、メーリングリストの利用が進んでいる。委員会ごとにメーリングリストを開設すること（ただし、2012〔平成24〕年1月6日、東弁により、個人情報及び機密情報保護の観点から、外部の無料メーリングリストの使用を原則として禁止する等の通達が出された。）によって、月1回程度の定例会合の下準備を行い、充実した会務活動が可能となる。これによって、これまで会務にあまり参加してこなかった会員が積極的に情報流通に参画できるようになった意義は極めて大きい。

(3) スマートフォン用アプリ

前記のスマートフォン用アプリ「べんとら」によって、会員に向けて、業務に役立つ情報（民事裁判申立手数料計算、養育費等の計算機能、裁判所、検察庁、警察署などの施設情報）、研修案内、弁護士会の窓口案内、求人情報などの情報を提供することが可能となった。また、東弁からのお知らせを、会員に宛ててスマートフォンの画面に表示させる「プッシュ通知」も可能となっている。これにより、特にスマートフォンの利用率が高い若手会員に対して、東弁からの情報が迅速かつ効率的に伝達されることが期待される。

「べんとら」のダウンロード数は、1万5,000件程度であり、そのうち会員認証されている端末数は1,900件程度に上る。前述のプッシュ通知機能を活用するなどして、会員への情報提供ツールとして「べんとら」の利用を促進していくべきである。

(4) SNSの活用

前述のとおり、SNSによる情報発信は基本的には一般市民向けであるが、東弁のアカウントをフォローしている会員も相当数あり、シンポジウムの開催や会長声明の発出など東弁の活動を会員に向けて周知する効果も有している。更に、SNSをスマートフォン等で日常的に閲覧している会員も多いと思われることから、これらのSNSを会員向けの重要な周知事項の発信などに活用していくことも検討されるべきである。

(5) 結論

今後は、紙媒体、ウェブサイトとメール、メーリングリスト、スマートフォン用アプリ、SNSをそれぞれ使い分けて、有効かつ適切な利用方法を考えていくことが必要となってくる。その前提として、インターネットを利用した情報発信に対する予算枠を十分に与えて執行していくべきである。

第9　福利・厚生

1　東京都弁護士国民健康保険組合

国民健康保険組合については、未加入会員への積極的な加入勧誘により、組合の資金的・人的拡充を図り、会員及び家族の健康維持増進を図るべきである。

2　各種保険、互助年金、国民年金基金、退職金

各種保険・共済・互助年金制度等の整備と拡充の問題がある。各種保険等は、死亡だけではなく、長期間休業の場合の生活の安定、また、近年増大しているうつ病等の精神障害補償特約に対応したものも導入されている。ただ、充実した制度の存在を知らない会員も多いことから、会員及び家族等を対象とした保険・年金等の説明会（勉強会）を定期的に開催するなどして、弁護士の安定した生活基盤の確立に寄与すべきである。

(1) 団体保険

東弁の団体定期保険は一般の定期保険に比べ有利なものであるが、従前はこれまでの保険内容を維持するためには35％以上の加入率が必要であり、会員数の増加に比べ保険への加入が少なかったため、2011（平成23）年6月1日以降、最高保険金額が4,000万円から2,800万円と減額になってしまった。保険法の改正により、加入率の縛りがなくなったことから、2018（平成30）年に最高保険金額が4000万円に戻ったが、今後も安定した制度の維持のため、保険加入を推進すべきである。

日弁連にも団体定期保険の制度があり、こちらについても加入を推進すべきである。

(2) 休業補償保険・所得補償保険

日弁連や全国弁護士協同組合連合会の制度として弁

護士休業補償保険、弁護士所得補償保険がある。リレープランとしてGLTD（団体長期障害所得補償保険）が導入され、補償期間が最長で70歳までと長期になっている。いずれも弁護士の年齢や状況に応じた保険となっている。

(3) 互助年金

日弁連の制度として、拠出型企業年金保険（互助年金A・B種）がある。低金利の現在においても年利1.25％で運用されており、多くの会員が加入することが望まれる。

(4) 国民年金基金

国民年金基金は、老齢基礎年金の上乗せの年金を支給することにより、国民年金の第1号被保険者の老後生活に対する多様なニーズに応えることを目的とする公的制度である。

日本弁護士国民年金基金は、弁護士・専従配偶者及び事務職員のための職能型（全国単位）の国民年金基金である。年金基金の掛金は、全額が社会保険料控除の対象となり、所得税・住民税が軽減される。充実した老後を送るためにも、上記（3）の互助年金同様多くの会員が加入することが望まれる。

(5) 退職金の積立

小規模企業共済制度は、独立行政法人中小企業基盤整備機構（略称：中小機構）が運営する個人事業主のための積み立てによる退職金制度である。掛け金が全額所得控除、契約者貸付けの利用が可能など大きなメリットがあるため、より会員に周知徹底すべきである。加入申込は金融機関（銀行・信用金庫など）・中小企業団体中央会・中小企業の組合などで行っている。問い合わせは中小機構共済相談室 TEL050－5541－7171もしくはホームページにて行う。https://www.smrj.go.jp/kyosai/

3 東京都弁護士協同組合

東京都弁護士協同組合（東弁協）は、1968（昭和43）年に設立され、組合員数は2020（令和2）年9月末日現在、個人会員は全体で18,040名、うち東弁は7,707名である。出資金制度のため会費はなく、組合員になれば東弁協が行う事業・サービスが受けられる。事業の一つに月額10万円からの弁護士専用シェア型オフィスなどがある。また全国弁護士協同組合連合会（全弁協）の取り扱う各種保険・事業も利用できる。全弁協の取り扱う主なものには弁護士賠償責任保険、弁護士所得補償保険、保釈保証書発行事業、弁護士成年後見人信用保証事業などがある。

4 健康診断の実施

健康診断は、春は国民健康保険組合、秋は東京三会主催で行われている。

早期発見・早期治療は病気を治療する上での基本であり、健康診断は治療のきっかけとして重要なことは言うまでもない。さらに、普段の生活（過労、飲酒、喫煙等）を見つめ直す機会ともなり、健康な生活を心がけるという生活習慣病の予防的効果も大きい。

今後も健康診断の運営事務を合理化し、安価で充実した健康管理を目指すべきである。

5 メンタル相談

弁護士という職業は、心の病の重要な原因の一つであるストレスに常に晒されている。近年、これまで以上に弁護士という仕事に不安を抱える会員が増大している可能性がある。日弁連は、弁護士業務とストレスのかかわり等についてまとめた「弁護士のためのメンタルヘルスガイダンスブック」を作成しているほか、メンタルヘルスカウンセリング（電話相談、対面相談、Web相談）を実施している。メンタルヘルスカウンセリングは会員と同居の家族（18歳以上）が利用することができる。

6 弔慰金・傷病災厄見舞金の減額

東弁の補償制度、日弁連の補償制度は、いずれも2005（平成17）年4月の保険業法の改正により廃止されることになった。東弁では、現在は、一般会計の中から社会的儀礼の範囲（概ね10万円程度）で弔慰金・退会見舞金のみが支払われており、傷病・災厄見舞金の支払いはない。日弁連では、傷病・災厄見舞金の制度も残しているが、これまで50万円程度とされていた弔慰金・退会見舞金が、2018（平成30）年度から3年毎を目安として各5万円を段階的に減額し、10万円程度まで下げることが予定されている。

第10　出産・育児支援について

1　出産や育児の負担を抱える弁護士の現状と支援の意義

弁護士の多くは自営業者であって、伝統的には、事務所に勤務弁護士という形で所属している場合でも、雇用という法律関係にはないと考えられていた。また、即独や早期独立など、出産・育児期間にすでに経営者となって働いている弁護士も多い。

そのため、弁護士には産休・育休が必ずしも保障されておらず、事務所の内規があればそれに従い、ない場合には、事務所の経営を行う代表弁護士の指示で決まるというのが実情である。たとえ事務所に内規があっても、産休・育休については何ら定めていない事務所も多数存在する。

また、事務所の代表弁護士や、経費負担をするパートナー弁護士が産休・育休を取るにあたっては、事務所経営という立場や顧客との関係及び経済的理由から、難しいことがある。

実際は、法人格のない法律事務所においても、雇用保険に加入でき、休業中に給与の半分又は67％が支払われるので、この制度を活用することが望ましいが、コストの問題も軽視できないため、雇用保険に加入している事務所は少ない。

女性弁護士だけが産休・育休の悩みや負担を抱えているわけではない。そもそも、男性弁護士の育休についての内規がある事務所は少数派である。

東京弁護士会には日本最多の弁護士が登録しているといえども、10人以下の事務所が多数存在し、少人数の事務所においては1人欠けた場合に補い合うことが難しいため、男女ともに長期の休みをとりにくい状態にある。そうなると、産休・育休の取得については、困難を伴うことになり、女性弁護士の離職、男性弁護士の育児不参加を招くことになりかねない。

男女ともに出産・育児支援を受けることができなければ、出産をする女性が、続けて育児も担わねばならなくなり、同時に、男性の育児参加の機会も奪われることとなる。男性の育児参加の機会を奪うということは、「男性は仕事、女性は家庭」という性別役割分担を容認することとなり、ジェンダーの観点から望ましいものとはいえない。また、出産・育児から離れている弁護士に、会務活動等のしわ寄せが行き、負担増となることも望ましくないため、育児中の弁護士が会務に参加しやすい仕組みを作ることは、育児中ではない弁護士にとっても望ましいことである。

厳しい試験をくぐり抜け、経験を積んだ優秀な人材が出産・育児を理由に弁護士業務を離れなくてはならないことは、個々の顧客だけではなく、社会の大きな損失でもある。憲法に掲げられた両性の平等を実現することは、当事者個人の幸福につながるだけでなく、社会全体の利益にもつながる。

そのため、弁護士会における出産・育児支援は多大な意義があり、欠かせないものである。

2　日弁連の取組み

日弁連では、産前・産後期間（原則4か月）の会費免除が女性会員のみに認められていたが、2013（平成25）年12月の臨時総会において、男女を問わず子育て中の会員は、子の出生から2歳に達するまでの間の任意の6か月以内の期間、日弁連会費を免除する旨の規定が可決承認された。そして、2014（平成26）年9月18日開催の理事会において、育児期間中の会費及び特別会費の免除制度を2015（平成27）年4月1日から施行すること及び2015（平成27）年4月以降の育児に適用することが承認され、子が2歳に達する日の属する月までの間における任意の連続する6か月以内の期間（多胎妊娠により2人以上の子が出生した場合にあっては9か月以内の期間）の会費免除制度が始まった。そして、2019（令和元）年3月1日の臨時総会において、育児期間中の会費免除に関する規程が改正され、免除期間が延長されることになり、2019（令和元）年10月1日以降に出生した子については、12か月以内の期間（多胎妊娠の場合は18か月以内の期間）が免除となった。

ただし、出産時における会費等の免除を受けた場合は10か月以内の期間（多胎妊娠の場合は15か月以内の期間）である。

他方で、東弁の育児従事期間中の会費免除は最長8か月間なので、東弁の規定と日弁連の規定で、期間のずれがある。東弁もできるだけ長く免除期間を認めた方が育児支援の観点から望ましい。

また、休業中の会費負担を回避するために、これまで、登録を一旦抹消する女性弁護士がいたが、再登録

した際、登録番号が以前のものと変わってしまうという問題があった。そこで、上述の2013（平成25）年12月の臨時総会において、再登録時に以前使用していた登録番号を継続使用できるように制度変更がなされた。

そして、日弁連では、研修や会務等に参加した際に、ベビーシッターや延長保育等が必要となった場合、その費用を補助するという制度（1回当たり5000円が上限。就学前の子ども1名当たり1万5000円／年度が上限。）がある。

3　弁護士会の取組み

東京弁護士会では、2011（平成23）年、会則変更を行い、従来の産前産後の女性会員の会費免除規定に加え、育児従事期間につき最長8か月間、会費を免除する規定を新設した。これについては、育児のため弁護士業務への従事が週に20時間未満となることが見込まれる場合に、子が満2歳になるまでの間、8か月を上限として会費を免除するというものであったが、2015（平成27）年4月1日施行の制度改正により、弁護士業務への従事時間に関する要件が撤廃され、また多胎妊娠による複数の子の出生の場合には、免除期間が9か月に拡大され、より利用しやすい制度に変わった。また、当該年度又はその前年度に出産した会員や、満6歳未満の子の養育をしている会員には、会務活動を免除するという制度も定められている。

なお、この育児従事期間中の会費免除制度（東弁及び日弁連）は、男性も利用できるので、男性の育児参加を奨励している点でも評価できる。東弁においては、それまでは年5、60件であった育児従事期間中の会費免除申請が、2015（平成27）年度の制度改正時に280件を超え、男性会員が女性会員の約2.2倍の195件を占めたのである。

このように、男性会員が育児に積極的に関与する機会を弁護士会が提供ないし支援していることの意義は大きく、効果も数に表れているので、今後も広報を続け、男性会員の育児参加をさらに促進すべきである。

また、産前産後で産休を必要とする新規登録会員には、新規登録弁護士研修履修義務猶予制度もあるので、こちらも修習生に周知し、利用しやすくすべきである。

そして、2017（平成29）年7月26日理事者会決定により、東弁または東京三会主催の弁護士研修ないしシンポジウム（予め指定されたものに限る。）について、弁護士会館において一時保育サービスが利用できることになった。これは、東弁が一時保育サービスを提供する業者と業務委託契約を締結したものであり、一時保育費用は会が全額負担する。さらに、オプションとして、子の送迎も可能であり、この送迎に掛かる費用は利用者の負担となるものの、研修に参加する前に子を保育園まで迎えに行く必要がなくなるので、事務所から直接弁護士会館に向かうことができ、より研修に参加しやすくなった。また、この制度では、生後半年以上から小学6年生までの子を預かることが可能なので、後述の一時待機場所として4階和室を利用する場合よりも対象が幅広くなっている点が特徴である。

4　制度の課題

(1) 日弁連の補助の拡張

日弁連が研修や会務にベビーシッター代を補助するのは、その研修や会務の時間、行先に関わらず、1回当たりの上限が5000円と定められているので、数日間にわたる合宿や海外研修に参加する場合、会員の負担は大きい。そのため、上限を一律にするのではなく、参加する会務の時間や日数、行先に応じて、柔軟に対応した方が良いと思われる。

(2) 一時保育サービスの拡張

弁護士会館4階の和室は、研修・会務活動や期日の出頭等の際、子の一時待機場所として使用できるが、上述の指定された研修の際の一時保育と異なり、自らベビーシッター等保育担当者を手配しなければならないため、利用が難しいという声もある。また、対象が未就学児童に限られており、小学生にも対象を広げてほしいという声もある。

現在、一時保育サービスは予め指定された研修等しか利用できないが、もう少し対象を拡張して上記問題に対応できるようにすべきである。

(3) 会費免除手続の容易化

育児期間中の会費免除のためには、日弁連と東弁のそれぞれに違う書式で育児実績表を送らねばならないが、日弁連は4か月に1回の提出に対し、東弁は毎月の提出が求められている。これは出産で体力が落ちる中、育児により多忙を極める女性会員には決して容易なことではない。そのため、東弁も毎月の提出ではなく日弁連と同じく4カ月に1回の提出に変え、さらには書式を共通にしたり、提出先を一本化するなど、負担軽減

を図るべきである。

また、日弁連では育児実績表を持参、郵送、FAXの他、ウェブ入力や電子メール添付も認めているので、東弁もこれに合わせて、インターネットで回答フォームに入力するなどの提出方法も認めるべきである。

詐欺的な免除を防ぐための育児実績表の提出という目的は達成しつつ、育児に追われる会員の負担をできるだけ減らすことは工夫次第で可能である。さもなければ、会員の金銭的負担を減らすための施策で会員の肉体的負担が増えるという矛盾が生じてしまい、その結果、育児に奮闘する会員ほど申請をためらう結果となりかねない。そのため、会費免除手続の容易化を実現すべきである。

5　今後の検討課題

(1) 雇用保険の加入の奨励

前述のとおり、法人でない法律事務所も、雇用保険に加入でき、産休を取る弁護士に雇用保険から手当てが支払われるので、加入を奨励していくべきである。

(2) 産休・育休ガイドラインの作成

産休・育休制度については、事務所の個別の裁量に委ねられてきたため、所属事務所によって待遇にばらつきがある。そこで、男女ともに育休が取れるよう、拘束力はないにしても、一定のガイドラインを提示し、事務所規模に応じた指標を定めておき、広く事務所経営者に示した方が制度を組み立てる際の参考になって育休の実現に資すると解される。

勤務弁護士の産休・育休の際の日数や報酬だけでなく、代表弁護士やパートナー弁護士が産休・育休を取る場合には、経費負担を免除ないし減額させる方針を盛り込むことも検討すべきである。

また、育休が終わって復帰した後も仕事と育児の両立ができるように、テレワークや時短勤務を認めたり、早朝に会議を行うなど、事務所全体の取り組みも挙げるべきである。

このように、どのような勤務形態の弁護士でも利用しやすいように、ある程度の場合分けをして、類型別にガイドラインの作成を行うべきである。

(3) インターネット環境整備による研修・会務参加の充足

新型コロナウイルス感染拡大防止策として、委員会のインターネット会議が実現し、オンライン研修もより一層の充実が図られ、シンポジウムもインターネット配信で行われるなど、場所を問わずに会務活動への参加や研修の受講が容易になった。

これにより、これまで会務活動等と育児の両立が難しかった会員も、容易に委員会に出席し、発言も可能になった。また、研修の受講も容易になったばかりか、一方的に受講するのではなく、インターネットを通じたリアルタイムでの双方向性の講義も行われているので、より一層の研鑽を積むことができるようになった。

これをコロナ禍の特例とすることなく、今後も恒久的にインターネットを用いた会務や研修参加の途を開き続け、リアルな出席を原則としない体制を継続すべきである。

(4) 事務所経営者へのサポート

代表弁護士やパートナー弁護士の立場にある弁護士が自ら産休・育休を取る場合に、信頼できる他の弁護士に仕事を引き継いだり、共同受任したりできるよう、会員間のネットワーク構築をサポートすべきである。

また、勤務弁護士が産休・育休を取り、事務所内で事件を処理するには過負荷になる場合も、同様である。

(5) その他

病児保育事業者（出張型）と弁護士会が業務提携し、会員が各家庭において病児保育を利用しやすいシステムを構築すれば、子の急な発熱などで急遽仕事を休まざるを得なくなるという事態が回避でき、育児と仕事との両立がより一層実現可能となると思われる。

また、上記ガイドラインだけではなく、実際に育休・産休に関する法律事務所の具体的な取り組み事例を調査し、会員に紹介することでモデルケースを示したり、積極的に出産・育児支援を行っていたりする法律事務所を表彰するなど、個々の事務所の取り組みについて弁護士会が評価しつつそれを積極的に発信することによって会員の意識改革に資するように努めるべきである。

第11　合同図書館の現状と問題点

1　図書館の職員について

(1) 図書館職員（正職員）について

ア　図書館職員の役割

弁護士業務における文献調査の重要性は言うまでもない。この文献調査を支える合同図書館の蔵書は、必要とする利用者に対して適切に提供できて初めて存在意義がある。その意味で蔵書を生かすも殺すも図書館職員の専門的能力に依存する。そのため、合同図書館は、「現代における図書館の優劣は、蔵書の量や質のみならず、その職員の図書館専門職としての能力に左右される。図書館の質は、図書館職員の質によって定まると言っても過言ではない」という考えに基づき、これまで政策要綱において図書館職員の質の向上及び拡充を求めて続けている。

その結果、2009（平成21）年12月、雇用の安定を図り、更なる専門職制を充実させるため、原則として異動のない「図書館職員」という職制が東弁に新たに創設され、現在は、全員が司書という専門資格を有する職員により合同図書館が運営されている。なお、これに伴い、図書館職員の給与等は、両会の一般会計ではなく、合同図書館特別会計に計上されることになった。

イ　図書館職員の待遇改善について

図書館職員の待遇については、2009（平成21）年12月に就業規則が制定され、その後、2011（平成23）年度に給与、退職金及び賞与について改善がなされた。もっとも、依然として東弁職員の待遇とは格差が大きいことから、待遇改善を継続して検討すべきである。2018年（平成30年）度には、就業規則上の差異を主に検証し、①勤務時間及び休日の改正、②資格手当の新設、③被服手当の新設、④賞与の支給月数に関する規定の改正、⑤退職金が発生する勤続年数の改正（現行の勤続3年を2年に改正）、⑥リフレッシュ休暇の新設、⑦ハラスメント対策として接人態度に関する規定の改正、⑧表彰要件に関する規定の改正（現行の10年以上の勤務を5年以上の勤務に改正）につき、要望書を提出し、このうち一部は改善された。東弁職員就業規則及び東弁職員給与規則との差異が明らかであることをふまえると、改善されていない事項に関しても、継続して是正措置を実現させていくべきである。

また、就業規則上の差異があるわけではないが、図書館業務の特性等をふまえて、定年に関する規定の改正（満65歳に引上げ）も検討すべきである。すなわち、現在の満60歳定年後も「嘱託図書館職員」として再雇用の余地はあるものの、㈠図書館就業規則及びその他の東弁の規則において「嘱託図書館職員」に関する規定はないこと、㈡現状の職員の年齢構成を前提にすると、合同図書館事務局職員に関する協議書に由来する臨時職員の人員数の制約に抵触するおそれがあること、他方、㈢合同図書館において図書館職員としての専門的経験を重ねた者に嘱託職員として補助的業務を行わせることは人材資源の浪費であること等を考慮すると、現在最年長の図書館職員が定年を迎えるまでの間に、定年を65歳まで引き上げるのが望ましい。

ウ　育児休業・育児短時間勤務等の図書館職員について

2020年（令和2年）10月1日現在、1名の図書館職員が育児短時間勤務中である。

今後、育児休業・育児短時間勤務だけでなく、病気休職や介護短時間勤務を取得する図書館職員は想定されるところ、委員会業務など図書館職員のみが行う業務について、休業若しくは時短勤務以外の図書館職員に負担が過度に集中し、その結果、図書館利用者に対するサービスへの影響が懸念される。そこで、図書館のサービスへの影響を緩和しつつ、図書館職員が安心して各種休業を取得し、また、短時間勤務をすることができるような事務局の人員体制作りが早急になされることが必要不可欠である。とりわけ、従前、育児休業制度を利用した場合には、臨時職員等の人員補充の措置がとられるのに対し、育児短時間勤務制度を利用する場合には、人員補充の措置がとられていないことから、後者の措置は早急に検討されるべきである。

(2) 非正規職員に関する問題について

合同図書館においては、現在、正職員である図書館職員の他、派遣会社より3名が派遣されて勤務しており、直接雇用のパート職員は勤務していない。しかし、業務の性質上取扱いに注意を要する情報に接する可能性のあること、また、図書館サービス提供の必要から、依然として嘱託職員及びパート職員を採用する可能性があること、更に、(1) ウで述べたような図書館職員が産休・育休、介護休暇など長期に休職となった場合

や短時間勤務となった場合に備えた事務局体制作りの一環として、補充する臨時の非正規職員の就業規則についても検討すべきである。パート職員については、東弁の「嘱託職員及びパートタイム職員就業規則」により雇用条件が定められているが、この規則によるとパート職員は勤務時間が週35時間未満と定められていることから月曜日から金曜日まで毎日7時間勤務とすることができない。合同図書館としては毎日午前10時から午後6時まで7時間フルタイムで勤務できる非正規職員を希望しているが、そのために非正規職員を35時間未満という制限のない嘱託職員とした場合は給与・賞与などの費用がパート職員より大幅にかかることになるという問題がある。そこで、図書館においては、この問題に関して、2014（平成26）年度から、勤務時間、給与体系など合同図書館の特色を反映した独自の非正規職員の就業規則として「図書館スタッフ及び臨時図書館職員就業規則（仮）」の制定について検討を続けている。

2　図書館とコロナウイルス感染症について

(1)　2020（令和2）年3月からのコロナウイルス感染症患者の増加に伴い、合同図書館の場における感染を防止するため短縮開館の対応をとっていたが、4月に発令された緊急事態宣言・東京都の要請に応じ、休館措置をやむなくとることとなった。もっとも、休館中も、新刊図書の受入等バックヤードの業務は継続し、再開館に備えていた。

(2)　5月中旬には、アンケート等の要望に合同図書館の開館を求める声が非常に多かったことが判明し、感染を防止するための方策をとった上で、可及的速やかに開館することを検討した。感染防止策としては、各種ガイドラインを参考に、両会理事者とともに、館内の消毒の徹底、入館人数の制限、紫外線を照射する図書消毒機の設置、カウンターに飛沫防止シートの設置等を決定した。これらの措置をとられることを前提に、本年6月上旬から、時間は短縮するものの、通常開館をした。ただ、上記防止策のうち、図書消毒機については、二弁理事者会で必要性が判然しないとの判断が示され、現段階で設置されていない。

また、入館人数の制限に対しては、異論のある利用者から、強い口調で苦言が呈されることも多く、職員が対応に苦慮しているところである。

(3)　コロナウイルス感染症については、最新の知見に留意して、緊張感をもって図書館が感染の原因場所にならないよう対策をとっていく所存である。

3　書架スペース不足問題について

ここ数年、合同図書館においては毎年約2,000冊強の図書が購入されるほか、会員や他会の弁護士から合同図書館に寄贈される図書が約500冊ある。合同図書館の書架に収蔵可能な蔵書数は約16万5000冊であるところ、現在の蔵書数は、図書が約9万冊、雑誌が約1,140タイトル、判例集・法令集等があり、今後も毎年約2,500冊の図書の受入れを継続すると、近い将来収蔵が不可能となることが予想されるため、近年はチームを編成して資料の廃棄等の対策を講じてきた。2015（平成27）年度において実施した外部倉庫への預け入れ及び書架レイアウトの変更により、数年分の書架スペースを確保することが可能となっているが、民法など法改正があったなど分野によっては年間で相当数増加する蔵書もあることから、適切かつ不断の蔵書管理は不可欠である。

4　合同図書館におけるサービスの拡充について

(1) 会館の大規模修繕等について

弁護士会館の大規模修繕の一環として、令和2年8月に合同図書館内の工事が実施され、空調設備と照明設備が更新された。また、出入口のドアも引戸式のものに交換され、エントランスの幅が広がり、バリアフリーの面でも改善が進んだ。図書館の固有設備に関しても見直しを行っている。大がかりなものとしては、8階の電動書架が老朽化したことから、2015（平成27）年度に電動書架の補修工事を実施し、2016（平成28）年度には、データベースコーナー電源の増量、電話ボックスのうち1つの防音対策、閲覧席座席改修などを実施した。2017（平成29）年度には、図書館システムサーバ1台、利用者用及び業務用端末11台等の入替をするとともに、館内壁紙の改修、電話ボックスのうち残る1つの防音対策、ブックカートの導入等を実施した。2020（令和2年）年度は、カーペットの交換が年末年始の休館中に施工される予定である。

(2) IC化について

2014（平成26）年度、合同図書館では老朽化した入

館ゲートをICカードにも対応可能なものに入れ替え、2015（平成27）年度に利用カードについてIC磁気併用の利用カードへの切り替えを行った。また、2016（平成28）年度には、館内で磁気カードリーダを使用していたカウンター、自動貸出機及び8階入口を全てICカード対応の機器と入れ換えたことにより、館内の機器の全てについてIC対応が実現された。さらに、2017（平成29）年度からは、蔵書にICタグを取り付けて管理するシステムの導入について具体的な検討を開始している。ICタグが導入されれば、利用者の利便性が図られるとともに、貸出・返却手続及び蔵書点検作業の省力化が図られることによって、図書館職員が利用者に対するレファレンスを強化することができるなど、より積極的なサービスを提供することが可能となる。また、退館ゲートをICタグ対応可能なものに入れ替えることで、セキュリティの強化を図ることも可能となる。2019年（令和元年）9月末現在までに、ICタグを導入した図書館の視察・意見聴取、合同図書館内での専門業者によるデモンストレーション等を実施しているが、技術の進化をふまえて機種等選定、導入時期、導入方法の検討を継続して検討すべきである。

(3) 若手会員サポートについて

弁護士会は、近年、若手会員対策に力を入れているが、事務所に業務に必要な資料が十分にない若手会員にとって、合同図書館は非常に大きな役割を果たしている。合同図書館で文献調査をしている若手会員は、主に受任案件のために合同図書館を訪れているのであり、このような若手会員に対して、合同図書館が窓口となり、弁護士会の他の委員会などと協力したサポートの可能性を検討する価値はあると考えられる。その一環として、2016（平成28）年度から、若手会員総合支援センターと共同で独立開業する若手会員向けの参考書籍を展示する特設書架を入館ゲートから見えやすい場所に設置し、現時点においても展示を継続している。

(4) 郵送貸出制度等について

2016（平成28）年度から、三会多摩支部からの要望を契機に、郵送貸出制度等の実現可能性について検討を実施している。郵送貸出制度は、会員が合同図書館に来館することなく、利用したい図書を図書館から事務所に郵送により貸出を受ける制度である。この制度が実現すれば、合同図書館に出向く手間、時間を省くことができ、利用者の利便性は増すことになる。貸出の対象者を多摩支部会員に限定するのか否か、コスト、貸出の具体的な手続等に関する諸課題はあるものの、サービスの拡充の観点から積極的な検討をしている。

なお、コロナウイルス感染症の蔓延を契機に、緊急事態下に特化した郵送貸出制度の検討している。申込方法、貸出日数等の課題はあるが、特別の貸出方法として、実現方法を検討している。

(5) 図書館利用規則の改正

図書館利用規則等のルールに関しては、近時の弁護士活動等の実態にそぐわない点も散見されることから、改正案の検討を実施している。東弁二弁の会員のための施設であることを前提に会員外にはどの範囲まで利用資格を認めていくのか、利用方法の利便性をいかに高めていくか、不利益処分の手続、個人情報の取扱い等を中心に、これからの合同図書館を見据えたルール作りをすべきである。

(6) まとめ

以上、合同図書館は、弁護士業務を担う会員サービスの不可欠な機能を担っている。このことはコロナウイルス感染症による休館を通じて再認識された印象である。このような機能を十全に果たすため、図書館運営の核をなす図書館職員をサポートする体制の向上・拡充及び図書館機能を支える施設・システム等の整備が重要である。

第12　多摩地域・島嶼地域における司法サービス

1　多摩地域・島嶼地域の現状

(1) 多摩地域の現状と裁判所

東京都の多摩地域には、30市町村があり、その面積は東京23区の約1.8倍（約1,160平方キロメートル）、人口は424万人を超え（2018（平成30）年3月1日時点。東京都の総人口の約32％）、都道府県別人口で9位の福岡県と10位の静岡県の間に位置する程であり、裁判所の管轄人口的には横浜地裁に次ぐ全国第4位である。

産業経済活動も、事業所数もここ数年間、都道府県の順位で10位くらいであり、活発な産業経済活動は、大きな「県」の一つに相当する。

多摩支部会員資格については、2006（平成18）年3月までは登録制限がなく、希望者はだれでも会員登録ができたが、同年4月から、多摩地域に事務所が所在している会員で登録申請した者のみが会員となれることになった。そのため、会員制の制限のない2006（平成18）年3月末日時点の多摩支部会員数は、合計1,294人（内訳：東弁633人、一弁347人、二弁314人）であったが、2006（平成18）年4月からの資格制限後の会員数は2020（令和2）年3月末日現在、合計578人（内訳:東弁330人、一弁70人、二弁178人）となっている。

多摩地域の裁判所としては、2009（平成21）年4月にそれまでの地裁・家裁の八王子支部が立川に移転して地裁・家裁立川支部となり、それ以外に八王子簡裁、立川簡裁、武蔵野簡裁、町田簡裁、青梅簡裁がある。

(2) 島嶼地域の現状と裁判所

島嶼地域には、9町村があり、その面積は約406平方キロメートル、その人口は約2万5000人である（2018（平成30）年3月1日時点）。

また、島嶼地域は広大な地域に伊豆諸島、小笠原諸島が点在しており、伊豆大島家裁出張所・簡裁、新島簡裁、八丈島家裁出張所・簡裁があるのみであり他の離島等の過疎地同様に、司法サービスもまた、その充実が求められている。

2 多摩地域における今後の司法及び弁護士会の課題

(1) 東京地方・家庭裁判所立川支部の物的設備・人的規模の拡充と「本庁化」問題

地家裁立川支部の取扱裁判件数は、全国の本庁・支部別統計において横浜地家裁本庁やさいたま地家裁本庁に肩を並べるほど多いが、裁判官・職員の数は不足しており、その人的規模を拡大して、利用者にとって利用しやすい裁判所にしていく必要がある。

のみならず、424万人以上の市民が居住し、全国有数の事件数を抱える裁判所であるにもかかわらず、あくまで支部であるために、人事・予算など重要事項の決定権がなく、また行政事件は取り扱われず（労働審判事件については2010（平成22）年4月から取り扱っている。）、地家裁委員会もない状況にあり、多摩地域の弁護士たちからは、司法サービスの拡充のために、立川支部の「本庁化」及び八王子支部の設置が強く要請されている。

立川支部を本庁化するためには、「下級裁判所の設置及び管轄区域に関する法律」の改正が必要となる。東京三会多摩支部は、そのために、数々のシンポジウムを開催し、署名活動や、国会議員・商工会議所と共に最高裁・法務省に要望活動を行うなど、様々な取り組みを行ってきているが、当の裁判所や法務省は、立川支部を本庁化することに積極的とはいえない。今後は、日弁連、関弁連、国会議員、自治体、地方議会、経済団体、マスコミなどを巻き込んで一大市民運動を作って本庁化本会化の実現に向けて取り組んでいく必要があろう。

(2) 弁護士会多摩支部の本会化

多摩地域は424万人を越える人口を有しているが、東京23区の約1.8倍という広大な地域に分散して存在しており、その実態は都下23区の特色である人口集中による「都市型」の人口分布と異なる「地方型」の人口分布を有していて、司法サービスの提供についても独自の手法が必要とされる場面も多く、都道府県単位で運営される「地方会」としての対応が望ましい。

また、東京地方・家庭裁判所立川支部の「本庁化」が実現した場合には必然的に対応する「単位弁護士会」の設立が必要となる。

ところが、東京都には、三つの弁護士会が存在することから、多摩支部もそれに対応して三支部が存在している。そして、最終決定権は三つの本会それぞれにあるため、多摩支部に関する問題について意思決定するには、まず多摩支部内で三支部が合意した上で、三つの本会が合意することが必要となる。このように最終意思決定機関が一本化されていないために、意思決定が機動的にできていないという大きな問題を抱えている。だからこそ、多摩地域に弁護士会の一元的責任体制の確立が必要なのである。

以上のような状況を踏まえ、東京三会は、2011（平成23）年に、東京三会本庁化本会化推進協議会を設置し、また、2014年（平成26）年には、東京三会多摩支部が、「多摩には多摩の弁護士会を」とのスローガンを掲げて、東京地方・家庭裁判所立川支部本庁化及び弁護士会多摩支部本会化推進本部を設置し、東京地方・家庭裁判所立川支部の本庁化、及び、東京三会の

多摩支部統合、そして、東京三会多摩支部の「本会化」に向けて活動している（なお、2013（平成25）年以前の動きについては、多摩支部本会化検討プロジェクトチーム（2013（平成25）年に東京三会本庁化本会化推進協議会が組織されたことにより廃止）の作成にかかる、「多摩には多摩の弁護士会を！－東京弁護士会多摩支部の本会化に向けての意見書」、「多摩には多摩の弁護士会を！⑵－東京弁護士会多摩支部の本会化に向けての短期・中期・長期各課題とそれらに対する対応についての提言－」に詳しいので参照されたい。）。

なお、これまで一弁多摩支部は、東二弁の支部組織と異なり、一弁本会の一委員会に過ぎず、また、その会員資格についても、期限の定め無く、23区内に事務所のある弁護士も一弁多摩支部会員になれることとされ、そのことが本会化実現に向けての足かせとなっていた。しかし、一弁は、2015（平成27）年度中に大英断を下し、2018（平成30）年4月1日から、東二弁と同趣旨の多摩支部会規及び多摩支部規則を制定して、正式な支部組織とするとともに、三会とも多摩支部会員資格を立川支部管内に法律事務所を有する会員に限定することとし、本会化に向けて大きく前進することとなった。そして、これに伴い、多摩支部における法律相談の割り当て、会務負担、経費（職員を含む）の比率については、東弁：一弁：二弁が2018（平成30）年3月31日までは従前どおり2：1：1とし、同年4月1日以降は、原則として各会の人口比に合わせて5：1：2とすることになった（但し、同年1月31日までに著しい人口比の変動が認められた場合には当該比率を見直すこととする）。また、財政面では、従前は、各年度の予算・決算は、東二弁で支部会員から独自に徴収する1人当たり年間2万4,000円の支部会費の使い道も含め、すべて各本会での承認を得なければならず、個々の支出では、1万円以上の支出はすべて三会本会の承認を得なければならないこととされ、独立に向けての運動を進めるにあたっての障害となっていた。しかし、この点も、多摩支部側の要望により、2015（平成27）年4月1日からは、10万円以下の支出は多摩支部において決することができるものとされ、一定の改善が施された。

⑶ 多摩地域の司法拠点の複数化

立川に従前より規模の大きい支部裁判所が移転したことは、司法サービスの拡充の見地からは望ましいことである。しかし、多摩地域の面積の広大さ、生活圏の分散化（北多摩、西多摩、南多摩）、交通の便などを考慮するならば、それだけで多摩地域の裁判事件をすべてカバーできるかについては疑問も残る。すなわち、人口も取扱事件数も多い多摩地域において、支部裁判所が一つしか存在しないということ自体が問題であり、本来、八王子以西地域や町田地域からのアクセスを考慮するならば、支部裁判所も立川支部の他、たとえば八王子支部・町田支部がそれぞれ並存する方が、より合理性があり多摩地域の住民のニーズにも合致するのではないか、と考えられる。

残念ながら、支部裁判所の立川移転により、八王子には簡易裁判所しか残されなかったが、弁護士会としては、八王子以西地域、町田地区方面にも少しでも多くの司法機能が拡充されるよう、財政問題の解決も含め、多摩地域の自治体、議会、市民と連携して今後も運動していく必要がある。

⑷ 八王子の旧弁護士会館の処分・利用問題

支部裁判所の八王子から立川への移転に伴い、それまで八王子の裁判所前に位置していた三会の多摩支部会館も立川への移転が必要となり、紆余曲折の経緯の結果、2009（平成21）年4月に、裁判所近くの多摩都市モノレール高松駅前のアーバス立川高松駅前ビルの2階に、賃借物件として移転した。三会の新会館の面積は約207坪であり、隣接して東弁が単独で賃借した東弁会議室約50坪が併設されている。

この弁護士多摩支部会館の移転に当たっては、八王子の旧弁護士会館の土地・建物が東京三会の共同所有物であり、多摩支部の運営自体が三会の共同運営・共同費用負担（東弁・一弁・二弁が2：1：1）であったことから、2007（平成19）年度に三会でかなりの折衝・議論がなされ、その結果、2008（平成20）年2月20日付で「多摩支部新弁護士会館に関する覚書」が締結されて、立川新会館設立の条件として、「八王子の会館は、新会館開設後速やかに売却処分する」「八王子相談センターは、JRまたは京王八王子駅近辺に移転のうえ継続させる」と三会で合意されている（当時の一弁の強い要望であり、二弁も同調。）。

これに対し、2009（平成21）年7月、東弁多摩支部及び二弁多摩支部の連名で、2009（平成21）年度の三会会長宛に、あらためて、上記2008（平成20）年2月20日付三会覚書を白紙撤回し、旧弁護士会館を存置し、同会館内での法律相談センターを継続するよう求める

要請書が出された。その理由は、①旧弁護士会館における法律相談センターの継続は、他の賃貸ビルに移設する場合と比較して、市民の利便の観点からも経済性の観点からも優位であること、②八王子市からの会館存続の要望があること、③多摩の地域司法において旧会館建物には、いろいろな利用価値があること、等が述べられている。

この問題については、しばらく継続検討事項とされていたが、2019（平成31）年3月12日、東京三会と東京三弁護士会多摩支部との間で、旧弁護士会館に関する覚書を締結し、東京三弁護士会多摩支部が同年9月末日までに同会館の売却等に関する意見を提示するとともに、その後に開催予定の三会各会の臨時総会で同会館売却の件が付議されることとなった。上記覚書を受けて、東京三弁護士会多摩支部からは、東京三会宛てに、同会館の売却先を株式会社法曹ひまわり会館とするのが相当であるとの趣旨の意見を提示されるとともに、その後に開催された東京三会の臨時総会において、売却先を同社とする修正動議が出されたものの、最終的には、同会館を三信住建株式会社に売却する案が賛成多数で可決承認され、これを受けて、2020（令和2）年3月26日、同社に対し同会館が引き渡された。これにより、八王子法律相談センターは、その業務を一旦休止することとなったものの、経費負担及び相談割り当てについて二弁の割合を増やすこと（東弁5:一弁1:二弁2を4:1:3に変更）、2021（令和3）年6月までに赤字が解消されなければ抜本的対策を講じること（なお、赤字対策の一環として、相談日当につき、東弁及び二弁は1時間当たり4,000円、一弁は1時間当たり2,000円とされていたものが、いずれも1回当たり2,000円に減額されることとなった）等を前提に、場所を移転して存続することとなった（2020（令和2）年10月より相談業務再開予定）。

(5) 町田法律相談センターの存続問題

2016（平成28）年3月末日までは、一弁が町田法律相談センターを運営してきたが、同日をもって廃止された。しかし、町田市は、人口が43万人を超えており（2018（平成30）年3月1日時点）、法的サービスの需要が高いにも関わらず、多摩地域の他の法律相談センターが設置されている立川市や八王子市との交通の便が悪く、弁護士会運営による安心できる相談窓口を継続して設置してもらいたいとのニーズが強く認められた。

そこで、東京三会は、2016（平成28）年7月、改めて町田法律相談センターを設置し、町田市民の法律相談に対応することとなった。

ただし、町田法律相談センターの設立時に、2年経過後に収支を確認・検討し、赤字額が多額な場合は、弁護士会紹介制度への切り替えも含めて抜本的な対策を講じるとしていたが、現在も赤字が続いているため、存続が危ぶまれていたが、令和2年度の赤字額が平成29年度の赤字額を下回ることを条件に存続が認められた。

今後、広報活動等をより一層充実させ、市民からのアクセスを増やすなどの対策を講じ、センターの存続を図るための活動が待たれるが、予断は許さない状況である。

(6) 東弁ホールの費用負担問題

これまで東弁は、三会多摩支部の事務所が設置されている部屋の隣室（いわゆる「東弁ホール」）を独自に賃借し、これを多摩支部のさまざまな会合に利用してきた。もっとも、一弁や二弁もこれを利用していたにも関わらず、その費用は東弁が全額負担するという不公平が存在した。

この点については、2015（平成27）年4月1日からは東京三会で、東弁5：一弁1：二弁2の割合で負担することと改められた。そして一弁、二弁も同ホールを使用することから、その名称を「多摩ひまわりホール」とすることとなった。

(7) 多摩支部役員報酬

上述のとおり、多摩支部には、さまざまな問題があり、東京三会の多摩支部の各支部長や副支部長の職務は、本会の会長や副会長の職務ほどではないにしても相当な激務となっているが、従前は無報酬にて職務を行っていた。

しかし、支部役員の職務の重要性、支部活動の業務に割かれる時間の多さに鑑み、多摩支部役員にも報酬を支給すべきとの議論がなされ、すでに二弁は、2017（平成29）年4月1日から、東弁は、2018（平成30）年4月1日から、多摩支部役員への報酬支給を決定、実施に至った。

3　島嶼部偏在対策

島嶼部には弁護士がおらず、かつ、法律相談も弁護士による相談は年1回程度のものであった。しかし、

東京三会は、大島において月1回の相談制度を始め、小笠原について2004（平成16）年度から月1回の法律相談制度を始めている。八丈島については、法友全期会が定期的な相談会を実施し島民の期待に応えている。また、法友全期会は、近年、新島や神津島での相談会開催の実績もある。定期的に相談会を実施することにより、島民の相談ニーズに応える努力を継続していかなければならない。

第3章　ダイバーシティの推進

第1　総論

1　ダイバーシティ＆インクルージョンとは

ダイバーシティ（diversity）とは「多様性」を意味する。人間社会においては、性別、性的志向、人種、国籍、社会的身分、経済的地位、信条、宗教、障害の有無など、人のあらゆる属性に関しての多様性を指す。女性・障がい者・民族的・性的マイノリティ等、その属性に関わりなく、すべての人が、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において同様の権利を持つ状態がダイバーシティが確保された社会の客観的状態である。また、インクルージョン（inclusion）とは「包括・包含」を意味し、全ての人が社会活動に参画する機会を持ち、それぞれの経験や能力、考え方が認められ活かさていれると感じる状態を言う。

このように社会における多様性を推進すること、一人ひとりが異なることを前提に個人の尊厳が尊重されることの価値が、近時、大きく注目されている。

これは、経済的側面において、適切なリーダーシップの元に管理された文化的多様性を含むチームのほうが、単一文化のチームよりも、利益率やイノベーションの創出力、危機における回復力などが非常に高いことが明らかになり、そのような多様性を有する企業こそが、より生産性が高いこと、つまり積極的に社会的に有益なインパクトを与え、社会的課題を解決する企業が結果的には、より大きな利益を生むことが明らかになったためである。主にアメリカで白人男性の比率が年々低下する中、女性及びマイノリティ人種や移民を排除するのではなく、受け入れ、働きやすい環境で能力を発揮できるようモチベーションを高めるインクルージョンの考え方のほうが、創造性やイノベーションを高めることに繋がり、マイノリティのニーズに対応することで市場も拡大することが明らかになったそこで、海外投資家を中心とした投資市場のガイドライン（SASBなど）や、コーポレート・ガバナンス・システム（CGS）ガイドラインにも、ダイバーシティが指標として組み込まれるようになった。その結果、日本国内においても上場企業の企業統治におけるコーポレートガバナンスコードに女性活躍推進を含む多様性の確保が盛り込まれ、政府主導のかたちで女性活躍推進が奨励され、2019（令和元）年には女性活躍推進法が施行された。

言うまでもなく、地球上の人口の半分以上は女性であり、ジェンダーは、ダイバーシティ＆インクルージョンの世界最大要素であることから、まずは、この最大要素であるジェンダーギャップの解消を各国は努めてきた。また、2019（令和元）年、世界20か国の首脳等からなるG20会議においては、ジェンダーの平等と女性のエンパワーメントが持続可能で包摂的な経済成長に不可欠であること、政策のあらゆる側面において、横断的な課題として、これらを確保することの重要性が宣言されるに至った（G20大阪首脳宣言）。

このように、国際社会においてダイバーシティ＆インクルージョンの推進は、近時急速に進化してきている。

2　日本国憲法におけるダイバーシティ＆インクルージョンの位置づけ

翻って、我々日本の弁護士がよって立つ日本国憲法は、個人の尊厳を尊重することを中核的価値としている。

日本国憲法第13条

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

あらためて述べるまでもなく、すべての国民は、一人ひとり個人として最大限尊重されるべきであるという理念である。日本国憲法のこの規定は、1945（昭和20）年に調印され発効した国際連合憲章において、「基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女及び大小各国の同権とに関する信念をあらためて確認」されたことと軌を一にするものであり、日本国憲法は前文及び第98条において国際協調主義を掲げていることから、日本国民のみならず、すべての人が個人として尊重される

ことを是としているものである。

そして、個人の尊厳の尊重は、「ダイバーシティ＆インクルージョン」すなわち多様性の尊重、価値相対主義を包含する価値観であるといえよう。

3　日本の現状

ところが、日本社会の実態は、ある一定の大学を卒業した健康な日本人男性が、あらゆる組織でリーダーシップをとってきており、おのずと、かかる属性を有する人達に有利な社会制度が構築されてきた。この「一定の大学を卒業した健康な日本人男性」モデルに当てはまらない人達は、ジェンダー（社会的性差）、障がい、学歴、国籍・民族・宗教、性的指向・性別違和などの属性により、何らかの差別（不利益・排除）を受け続けている。世界経済フォーラムが公表しているジェンダーギャップ指数において、日本は、対象国153カ国中121位（2019〔令和元〕年12月）と、前年の149カ国中110位よりもさらに順位を下げ、低迷している。諸外国が、ダイバーシティの推進とりわけジェンダーギャップの解消に舵を切る中、日本の時代に逆行する旧態依然とした姿は際立っている。

中でも、ジェンダーによる差別は、上記のとおり女性が世界の人口の概ね半分を占めることから、障害や人種等他のあらゆる属性による差別に加え、二重三重の差別（不利益・排除）を受けることとなっている。このため、ジェンダー平等を推進することが、他のあらゆる属性による差別を受けている人の地位の底上げにも有効であるため、まずは特にジェンダー平等の推進が優先的に取り組まれる根拠となっているのである。

第2　弁護士会におけるダイバーシティの推進

繰り返し述べたとおり、世界の人口の概ね半数を女性が占めており、性による差別（ジェンダーギャップ）は他のあらゆる分野・属性に重複的に及ぶこと、そして、人口の概ね半数が「女性」という属性ゆえに、その能力を発揮し自分らしく生きることを阻害されている状態は、社会的な損失が大きく、また、公正・正義が害されているといわざるをえない。

そこで、弁護士会においても様々な属性による差別の中でも、とりわけ重点的に性による差別解消が推進されなければならない。

(1) 現状認識

国内における女性の人口は概ね半分を占めているが、未だ男尊女卑的な考え方、性別による固定的役割分業は根強く社会の隅々に及んでおり、女性の社会的地位は男性に比較して低いままである。前述のジェンダー・ギャップ指数では、153カ国中121位、分野別にみても、政治、経済、教育、健康の4分野において、男性を1とした場合の女性の状況指数は、政治（0.049（144位））、経済（0.598（115位））、教育（0.983）、健康（0.979）であり、極めて低い（2019（令和元）年）。

特にスコアの低い「政治」分野は、女性国会議員が少ないこと、女性閣僚の比率が低いこと、女性首相が誕生していないこと、「経済」分野では、収入格差（女性に非正規雇用や一般職が多い）、管理職や専門職などの雇用における男女格差、取締役などの会社役員の登用における男女格差が大きいことから低評価となっている。比較的格差の少ない教育分野においても、中等教育までの就学率は男女同等であるが、大学・大学院などの高等教育や、STEM分野（サイエンス・テクノロジー・エンジニアリング・数学）への女子の進学は進んでいない。

特に、2018（平成30）年には、上場企業の役員や財務事務次官がセクシャルハラスメントにより辞任するなど、未だ職場における女性の活躍が阻害されていることが明らかになった。また、東京医科大学を始めとする医学部の入試における女性差別が明らかになり、最も平等公平であると信じられてきた大学入試（職業選択としての医師になる間口の試験）においてすら、女性差別が横行することが明るみに出たことは、人々に衝撃を与えた。社会の隅々に女性蔑視、女性差別が未だ張り巡らされている状況が白日の下にさらされた。

また、司法の分野は、日本国内における男女平等をはじめとする法の下の平等、法の支配を実現するために、重要な役割を担っている。司法の判断は個々の人権に重大な影響をもたらすこと、裁判による規範定立を通じてジェンダー・バイアスを再生産してしまうこ

と、更に、救済を求めて司法を利用する人々がジェンダー・バイアスによりその利用を非難されることなど、司法の分野にジェンダー平等の視点が浸透しなければ、男女格差をより助長しかねない。

日本政府が、1999（平成11）年に制定した男女共同参画社会基本法に基づき5年ごとに策定している「男女共同参画基本計画」の第三次計画（2010〔平成22〕年12月）では、司法分野における女性の参画の拡大について、特に項目を設け、①女性の参画の拡大、②女性のロールモデルの発掘、③仕事と生活の調和の促進などを求めており、特に、2020（令和2）年までに、裁判官・検察官・弁護士のすべての分野で女性が30％となることを目標としている。更に弁護士会に対しては、女性弁護士がゼロの地域を減らすための取り組みを求めている。

ところが、司法分野においても、女性法曹が占める割合は2割程度と低く、司法試験合格者に占める女性の割合は1999（平成11）年に28.7％と3割近くに達したものの、その後、減少し、近年は20～24％程度で推移している。しかも、女性合格者は男性合格者に比して、裁判官・検察官に任官する者の比率が高い（2018〔平成30〕年（71期）を例にとると、裁判官任官者の女性割合は25.6％、検察官任官者の女性割合は30.4％と、司法修習修了者の女性割合21.0％を上回っているのに対し、弁護士登録者の女性割合は21.9％にとどまる）。弁護士全体に占める女性弁護士の割合は、未だ18.76％（2019〔令和元〕年）であり、政府が求める30％には程遠い状況にある。女性法曹、とりわけ女性弁護士数の増加に向けた対策を喫緊にとらなければ、弁護士全体に占める女性弁護士割合は20％程度で頭打ちとなり、30％の目標達成やダイバーシティ＆インクルージョンなど到底不可能である。

まして指導的地位や意思決定に関わる地位に限ると、更に女性の割合が低い。社会全体に比較しても、司法におけるジェンダー平等の推進は遅れているといわざるを得ない。

弁護士会は、国民に対する司法サービスの提供者として、日本の全人口の半数以上を占める女性が経験する差別的な経験則や人権侵害を理解し、よりよく代弁するために、そして、弁護士会内における政策決定及び組織運営に女性の視点を反映するために、弁護士会内におけるジェンダー平等を力強く推進していく必要がある。そのためには、①司法試験の女性合格者を増やすこと、②弁護士登録する女性合格者を増やすこと、③登録取り消しをする女性弁護士を減らすこと、④登録取消しした女性弁護士の復帰支援が重要である。女性が働きやすい環境、働き続けられる環境、会務に参画しやすい環境の整備は、男性会員にとっても働きやすい環境であるはずであり、働き方を見直す機会にもなりうる。

(2) 日弁連の取組み

日弁連は、日弁連における男女共同参画の推進に関する施策を定め、その実施状況の検証を行うほか、男女共同参画に関する組織的かつ横断的な取組を推進するために、2007（平成19）年6月に男女共同参画推進本部を設置し、同年4月に制定した「日本弁護士連合会男女共同参画施策基本大綱」及び同年5月に行われた日弁連第58回定期総会において採択された「日本弁護士連合会における男女共同参画の実現をめざす決議」に基づき、2008（平成20）年3月に「日本弁護士連合会男女共同参画基本計画」を策定した。同基本計画は、5か年ごとに取組の検証と計画の見直しを行うため、2013（平成25）年3月には、新たに「第二次日本弁護士連合会男女共同参画基本計画」を策定した。第二次基本計画は、日弁連の男女共同参画を実現するために必要な11項目を定め、2013（平成25）年度～2017（平成29）年度にかけて、これらの課題に取り組んできたが、2017年度に計画期間が満了することから、取り組み状況の検証と計画期間の見直しを行い、2018（平成30）年1月には「第三次日本弁護士連合会男女共同基本計画」を策定した。第三次基本計画は、重点項目を下記の9項目に再編、整理し、2023（令和5）年度までの今後5年間、これに基づく積極的な取り組みを行うこととしている。

記

① 男女共同参画推進体制の構築・整備
② 研修・啓発活動
③ 弁護士における女性割合の拡大
④ 女性弁護士偏在の解消
⑤ 政策・方針決定過程への女性会員の参画拡大
⑥ 収入と所得・業務等に関する男女会員間の格差の縮小
⑦ 性差別的な言動や取扱いの防止

⑧　仕事と生活の両立支援
⑨　司法におけるジェンダー問題への取組

2018（平成30）年度には、日弁連副会長クオータ制による2名を含む3名の女性日弁連副会長が選任され、副会長15人に締める女性副会長の割合は、20％に達した。しかし、2019（令和元）年度には、クオータ制による2名のみとなり、副会長に締める女性比率は13％にとどまっている。

また、日弁連理事における女性の人数及び割合は、2013（平成25）年度6人（8.45％）、2014（平成26）年度8人（11.26％）、2015（平成27）年度9人（12.67％）、2016（平成28）年度7人（9.85％）、2017（平成29）年度6人（8.45％）、2018（平成30）年度11人（15.49％）となっており、2018（平成30）年度については、第二次計画の目標値である15％を初めて上回る人数となった。しかし、2019（令和元）年度からは第三次計画（目標値20％）がスタートしていることに加え、2019（令和元）年度は9人（12.67％）で第二次計画の目標値を下回る結果となり、理事についても、理事の定数を4名増やして女性枠とする定数クオータ制の導入が決まった。非兼務理事の選出にあたって複数の理事を選出する場合には可能な限り女性を推薦することを求める推薦クオータ制とのミックスにより継続的な女性理事割合の獲得が実現されるべきである。

(3) 東弁の取組み

日弁連を構成する弁護士会の中でも最大規模の東弁も、2008（平成20）年10月に男女共同参画推進本部を設置し、2011（平成23）年10月に「東京弁護士会男女共同参画基本計画」を策定した。同基本計画は、「会務と政策・方針決定過程への女性会員の参加の推進」「女性会員の業務における差別の是正と業務分野の拡大・開発」及び「出産・育児、介護等の家庭生活と仕事との両立支援」という重点課題とアクションプランを掲げ、以後5年間にわたって、これらの課題に取り組み、一定の成果を上げてきた。

しかし、その重点課題の多くにおいて未だ達成されたとは言えない状況があり、さらに克服すべき課題も生じていることから、2016（平成28）年10月には、新たに「第二次東京弁護士会男女共同参画基本計画」（以下「第二次基本計画」という。）を策定した。第二次基本計画は、「会員が性別に関わりなく個性と能力を発揮できる弁護士会を実現する」ことを「大目標」に掲げつつ、「重点目標」として下記のⅠ～Ⅴの5項目を定め、各「重点目標」ごとにその内容を具体化するための「個別目標」を定め、それらの各「目標」ごとに多様な「行動計画」（アクションプラン）を策定しており、2016（平成28）年度～2021（令和3）年度にかけて、これらの課題に取り組んでいくこととしている。そして、5年が経過する2021（令和3）年度には、それまでの取組状況について検証したうえで、さらなる基本計画の見直しを行うこととしている。

記

Ⅰ　会の政策決定過程への女性会員の参加の推進

個別目標：①理事者に毎年少なくとも1名以上女性会員が含まれるようにする、②常議員に占める女性会員の割合を25％にする、③委員会の委員のうち女性会員の割合が25％程度となることをめざす等。

Ⅱ　女性会員の業務における障害の解消と職域の拡大

個別目標：①金融機関や裁判所・法務局等において、職務上の氏名使用が認められるようにする、②弁護士が5名以上所属する法律事務所において、所属する女性弁護士の割合が25％となるように、会として推進する等。

Ⅲ　会員がワーク・ライフ・バランスを実現するための支援

個別目標：①会館内で一時保育サービスを受けられるようにする、②会に法的責任が生じない限度で、会員の病児保育支援をすすめる等。

Ⅳ　性別を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントなどの防止と被害者救済制度の整備

個別目標：①修習期間中、事務所採用時及び採用後の性差別をなくす、②性別を理由とする差別的取扱いやセクシュアル・ハラスメントを防止するため、実効性ある体制を作る。

Ⅴ　会員同士のネットワークや会館設備の充実による、女性会員の業務・キャリア形成のサポート

個別目標：①女性会員の悩みや相談事の共有や解決方法についての情報交換に資するよう、②女性会員のネットワーク作りをすすめる、女性会員

室を含む会館諸設備を、さらに利用しやすくする。

(4) 法友会の政策として

そして、東弁において、弁護士会の政策形成団体として重要な位置を占める法友会は、以下を重点課題として取り組む必要がある。

① 男女共同参画推進体制の構築・整備

・ あらゆる分野の課題において、日本の人口の半分以上は女性であることを踏まえ、ジェンダー平等の視点からの問題の把握、対策を検討する。

・ あらゆる弁護士会内の組織において、ジェンダー平等の観点からの検討がなされるために、女性会員が複数メンバーに入るよう積極的改善措置を講ずる。

② 研修・啓発活動

・ ジェンダー平等の意識を高めるための研修・啓発活動を行う。

・ ワークライフバランスの観点からは、女性会員のみならず男性会員もワークライフバランスをとれるよう、経営弁護士の意識改革のための啓発活動を行う。

・ 男女格差の根底にあるアンコンシャスバイアス（無意識の偏見）を認識し、これを打破するための研修・啓発活動を行う。

③ 弁護士における女性割合の拡大と女性弁護士偏在の解消

・ 法曹を目指す女子学生・生徒のすそ野を広げるためのイベントを実施し、女性弁護士のロールモデルを発信する。

・ 法学部・法科大学院・司法研修所等の法曹養成課程に女性弁護士が積極的に関わるよう環境整備・支援に努める。

・ 法曹有資格者間において、裁判官・検察官・組織内有資格者の道に進む女性の割合が高く、弁護士は雇い負けしている状況にあることに鑑み、就職・処遇における男女平等確保、性差別的な言動や取扱いの防止、仕事と家庭の両立支援、収入と所得・業務等に関する男女会員間の格差の解消に取り組む。

・ 女性弁護士がいない地域における女性弁護士への相談ニーズにこたえるため、偏在解消のための経済的支援において女性弁護士に対する暫定的優遇措置を講ずるとともに、電話・インターネット等を活用した女性弁護士による相談体制を整備する。

④ 収入と所得・業務等に関する男女会員間の格差の解消

・ 女性取締役の紹介事業の充実をはじめとする、女性弁護士の取扱業務分野を拡大するために、女性弁護士のスキルアップの機会の確保、弁護士会として対外的なマッチングの拡大に努める。

・ 女性弁護士を求めてくる女性たちの経済状況が男性に比して貧しいことに伴い女性弁護士が実際上取り扱うことが多い民事法律扶助事件（特に、離婚事件及びこれに伴う面会交流調整事件、親権者指定事件、養育費請求事件、ドメスティックバイオレンス被害事件、性暴力被害者支援事件等）の弁護士費用の立替基準等を、その労力に見合ったものとし、給付制を拡大するよう、日本司法支援センター及び国に対して働きかける。

・ 弁護士会から対外的に推薦する有償の仕事について、女性弁護士を優先的に推薦するなど積極的措置を講ずる。

⑤ 政策・方針決定過程への女性会員の参画拡大

・ 日本弁護士連合会の副会長選任に関する暫定的クオータ制が導入されたが、日本弁護士連合会の理事に占める女性割合は低いままである。理事を複数輩出する東京において、継続的に女性を選出できるよう取り組む。

・ 東弁において、理事者に継続的に女性を選出できるよう取り組む。

・ 東弁常議員会において、女性割合が25％を上回るよう取り組む。

⑥ 司法におけるジェンダー問題への取組（第53回定期総会採択「ジェンダーの視点を盛り込んだ司法改革の実現を目指す決議」に基づく活動）

・ 性犯罪が、被害者の人格や尊厳を著しく侵害する悪質重大な犯罪であることはもとより、その心身に長年にわたり多大な苦痛を与え続ける犯罪であるものとの認識の下、近年の性犯罪の実情等に鑑み、事案の実態に即した対処をするため刑法が改正されたことを周知徹底し、弁護人及び被害者支援弁護士による二次被害が生じないよう研修・啓発に努める。

・ 性暴力・DV・セクシャルハラスメント等に関する被害者の実態を把握し、司法関係者によるジェンダー・バイアスを除去するよう努める。

・　離婚後のひとり親家庭のうち特に母子家庭において、その約60％が相対的貧困に陥っていることに鑑み、養育費の算定基準を母子の生活実態に即した基準に改訂するよう裁判所に働きかけるとともに、国による養育費の立替・強制回収制度などの立法を国に働きかける。

・　売春を非犯罪化し、AV強要や風俗営業における性暴力や健康被害などを防止するための施策がとられるよう国に働きかける。

その他、人権課題についての詳細は、別項に譲る。

資料

司法制度改革の到達点

第1　司法制度改革の背景と経緯

(1) 司法制度改革の背景

正義の仕組みとしての司法は、正義があるべき内実と態様をもって実現するようこれを保障するためのものである。その改革が課題となるのは、現にある正義があるべき質と量に達していないという認識が社会的に共有されるときである。

司法制度の改革は、正義に関する社会の需要に司法が応えるために、その機能（実務のあり方）を革めようとするものである。戦後司法改革（1948〔昭和23〕年）であろうと、臨時司法制度調査会の意見書（1964〔昭和39〕年）であろうと、司法制度改革審議会の意見（2001〔平成13〕年）であろうと、その点については、異ならない。

それでは、21世紀冒頭の司法制度改革は正義に関する社会のいかなる需要に対応しようとしたのか。実のところ、その需要の何たるかについては、当時、司法制度改革を唱道していた人びとの間でも、十全な共通認識は生まれていなかった。なぜなら、需要を捉える視点が一致していなかったからである。当時、何れも自由を高唱する三つの相互に紛らわしい名称の政治経済理論が対峙していた。司法制度改革審議会の委員についていえば、ほぼ全員が、90年代に圧倒的な影響力を誇示していたネオ・リベラリズム（neo liberalism：新自由主義）の政治経済理論を意識していたことは間違いない。同時に、その説くところを全面的に受け入れてはいなかった。どの委員も極端な規制改革論者やリバタリアン（libertarian：自由至上主義）とは一定の距離を置いていた。むしろ、いずれかといえば、従来型の、福祉国家の政治経済理論であるニュー・リベラリズム（new liberalism：社会自由主義）の立場に通ずる考え方を基礎に置いて、各委員は、それぞれの見解をもって審理に臨んでいた。多様な見解が併存し、当然、正義のあり方に関し社会が何を求めているかのとらえ方も完全には一致していなかった。それでも、社会の動的な安定性を保持するものとしての正義の実現という限りでは、共通の了解があったといえる。

動的でありながらも安定している社会。国境の内と外の出来事や思潮がたやすく相互に影響を与えあいながら、政治・経済・文化などの社会の多方面にわたるあり方が瞬く間に変貌する―これは現代の国家・社会に不可避な現象である。動的でない社会など望むべくもない。動的と安定とは相容れないものがあるにしても、動的であることが招来しがちな抗争と分裂を退け、平和と統合が保たれた安定した社会にしなければならない。どうすればよいか。激動する社会を自動車に喩えるなら、その自動車は窓から人びとを振り落とさんばかりに疾走している。現に振り落とされた人びとを車内へ拾い上げつつ（社会への再包摂）、車内での公正な競争と共生、運転の適正さ、他の自動車との競争と協調などを下支えし、助成し、そして、保障すること―それが、社会の一部ではなく、みんなのもの（公共性）であるべき国家に向けられた要請である。要請の宛先は、国家であっても、かつては政府・行政であった。そのベクトルが変わり、宛先が司法とされたところに、今回の司法制度改革の特徴がある。なぜ、司法なのか。国家（政府・行政）の規制から脱して自由な経済活動を求める立場（ネオ・リベラリズムに親和的）は、「市場の攪乱者へは、市場そのものの力と事後的な制裁や救済をもって対処せよ、その役割は司法が担うべきだ」と説いた。これに対し、政府・行政による人びとの権利保護が不十分であるとの認識をもつ者（ニュー・リベラリズムに親和的）は、「司法的救済をとおして、そうした政府・行政のあり方を変えるべきだ」と説いた。これらとは別に、一方での国家の公共性の衰退、他方での個人の公共性の未確立という二つの公共性の不全を日本社会の根本的な課題と捉え、これの統合的な克服を志向する者（仮に公共主義と呼ぶ）は、「公共性の確立のために司法による統御と支援を拡充すべきである」とした。21世紀の日本国家を展望するこれらの文脈の異なる声が、司法の役割の拡充という課題設定において交差したのである。

社会の動的な安定性を保持するための正義―人びとの自由な活動を正義・公平に適うものになるように公共的に支援することをとおして導かれる「個別性と普遍性とが統合された正義」のことである。それは、人びとの自由な活動を重視する社会の正義ではあっても、ネオ・リベラリズムが好んで説く、「過度の事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への転換」というスローガンに含意されている正義とは異なる。そも

そも「過度の」と書けば、ネオ・リベラリズムならずとも、それを望ましい社会のあり方とはいわないだろう。そして、適切な「事前規制・調整」であれば、これを排除する理由はない。また、「事前規制・調整型社会」に対置されるものは、必ずしも「事後監視・救済型社会」ではない。ネオ・リベラリズムは、単に「事前規制・調整」を取り払って「事後監視・救済」の仕組みを整えるだけで正しく豊かで質の高い社会がもたらされるかのごとく説く。しかし、未だかってそのような社会が実現した試しはない。自由な活動が正しく豊かで質の高い社会を生み出すには、「事前」と「事後」の間の過程（プロセス）の適正さが保たれなければならない。「事前規制・調整」に置換されるべきは、自制的（自律的）な過程における正義・公平を保障しうる公共的な支援である。これを「自制的過程・公共支援」というなら、これがあってはじめて「事後監視・救済」による正義の実現も実効性をもちうる。かくして、何れも正義のための、「自制的過程・公共支援」と「事後監視・救済」との二つの機構を整備・拡充することが、そして、両機構の担い手として司法を位置づけることが、多様な立場の間で了解された。社会の動的な安定性を保持するための正義は、ここに成立するわけである。

社会の動的な安定性を保持するための正義はそれ自体が動的に安定したものでなければならない。かってある論者は、「動的な法的安定性」という概念を提起した。「…『法の支配』（rule of law）―『人ではなく法が支配する』―は近代法の基本的な原理であるが、現代においては、その『法』を所与としてでなく課題としてとらえて行かなければならない。『法の支配』はもともと市民法的・静的なものとして理解されて来たが、これを単なる市民法をこえるもの、動的なものとしてとらえなおす必要があろう。そうすることこそが、法に長い目でみた安定性―わたくしにいわせれば動的な法的安定性―を付与することにもなり、また、法の発展として無限の将来を可能にすることにもなるはずである。」[*1]と。まさに「法の支配」の「法」、すなわち、正義は、「所与としてでなく課題としてとらえて行かなければならない」。「動的な法的安定性」をもたらす、生きものとしての正義にふさわしい仕組みを作る。司法制度改革審議会の意見の根底にあるのはこの考え方である。

(2) 司法制度改革の経緯

1999（平成11）年7月から審議を開始した司法制度改革審議会は、同年12月21日の「論点整理」において、司法の問題状況を次のとおり整理した。「……『司法は、国民に開かれておらず、遠い存在になっている』、『弁護士も裁判所も敷居が高く、温かみに欠ける』、『司法は分かりにくく国民に利用しづらい制度となっている』、『社会・経済が急速に変化する状況のなかで、迅速性、専門性等の点で、国民の期待に十分応えられてない』、『行政に対するチェック機能を十分果たしていない』等々、司法の機能不全を指摘する声も少なくない。端的にいえば、一般に、我が国の司法（法曹）の具体的な姿・顔が見えにくく、身近で頼りがいのある存在とは受けとめられていない」と。「機能不全」に陥った司法への嘆きは、今般の司法制度改革の前史ともいうべき従来の変革運動の中で繰り返し人びとの口から発せられてきたものである。もっとも、その原因たる疾病の理解は改革を唱える者の中でも必ずしも一致していなかった。ある者は裁判所の官僚制的傾向（官僚性批判）に、またある者は民主主義的な要素の脆弱さ（非民主性批判）に、そして、別の者は司法（法曹）界の権威性・閉鎖性・特権性（ギルド性批判）に、それぞれ重きを置いて司法の問題状況を論った。出されてくる処方箋は、官僚性を払拭し、民主化され、ギルド性を抜け出した司法を志向するものであった。

官僚性批判や非民主性批判は、政治経済理論としては、ひとしくニュー・リベラリズムに立脚する従来型の司法制度改革論に繋がっていた。両者は、戦前からの大陸法的な法曹制度（その中核は、裁判官のキャリア・システム）に現行憲法によって英米法的な制度が接合されたという日本の司法制度の特色を反映した議論であり、改革の方向づけも、大陸法的な法曹制度の洗練化に力点を置くものと英米法的制度への転換に力点を置くものとがあった。総じて改革の相対的な重点は、裁判官および裁判所制度の改革と司法参加の拡充にあったといえよう。

これに対し、ギルド性批判は、伝統的なプロフェッショナリズムを動揺させながら、社会の需要から司法や法律家を再定義する視点を提供し、ネオ・リベラリズムや公共主義に親和的な見地からの司法改革論と結

＊1　団藤重光『法学入門』（筑摩書房、1973年）73頁。

びついていった。両改革論は、その間に根源的な哲学の相違を抱えてはいたものの、司法制度改革の処方箋においては共同歩調をとることとなった。上述の「自制的過程・公共支援」と「事後監視・救済」のシステムを担うには、司法は、“法廷の内から外へ”“事後処理からプロセス支援へ”“ルールの適用から創造へ”と変革されなければならず、そのためには、司法全体の機能とその人的資源の拡充が急務であるとされた。

このように哲学の異なるさまざまな改革論が改革案策定の事業に流入した。だからといって、実現した司法制度改革が継ぎ接ぎだらけの代物になったわけではない。司法制度改革は固有の理念と体系をもつ。改革案として最初に提起されたものと最終的に採択されたものとは大なり小なり異なっている。それでも、「司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする。」「質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する。」「国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める。」の三つの柱からなる司法制度改革審議会の改革メニューは、従来の改革論からも、新しい改革論からも、ともに同意できる――あるいは、少なくとも否定しえない――ものであった。もとより、そのことは、今回の司法制度改革を支えた各々の改革論の基礎にある哲学、たとえば、ニュー・リベラリズム、ネオ・リベラリズム、公共主義の対立が克服されて新しい高次の哲学が生まれたということではない。依然として存在する哲学の違いは、改革諸施策の総体としての運用をとおして統合されるべき課題となったのである。

第2　司法制度改革審議会意見書の基本理念と三つの柱

司法制度改革審議会は、2001（平成13）年6月12日、2年間・60回超の審議結果を「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度」（以下、「意見書」という。）に取りまとめて発表した。

意見書は、「Ⅰ　今般の司法制度改革の基本理念と方向」の冒頭において、「我が国は、直面する困難な状況の中にあって、政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸々の改革に取り組んできた。これら諸々の改革の根底に共通して流れているのは、国民の一人ひとりが、統治客体意識から脱却し、自律的でかつ社会的責任を負った統治主体として、互いに協力しながら自由で公正な社会の構築に参画し、この国に豊かな創造性とエネルギーを取り戻そうとする志であろう。今般の司法制度改革は、これら諸々の改革を憲法のよって立つ基本理念の一つである『法の支配』の下に有機的に結び合わせようとするものであり、まさに『この国のかたち』の再構築に関わる一連の諸改革の『最後のかなめ』として位置付けられるべきものである。」と指摘し、21世紀の我が国社会において司法に期待される役割について、

① 法の支配の理念に基づき、すべての当事者を対等の地位に置き、公平な第三者が適正かつ透明な手続により公正な法的ルール・原理に基づいて判断を示す司法部門が、政治部門と並んで、「公共性の空間」を支える柱とならなければならない（司法の役割）

② 国民が自律的存在として、多様な社会生活関係を積極的に形成・維持し発展させていくためには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば「国民の社会生活上の医師」として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することが必要である（法曹の役割）

③ 統治主体・権利主体である国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えなければならない（国民の役割）

と述べた上で、司法制度改革の柱として次の三つを掲げた。

① 「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする（制度的基盤の整備）

② 「司法制度を支える法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹

を確保する（人的基盤の拡充）

③「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める（国民の司法参加）

という三つの柱で構成されている。

そして、①制度的基盤の整備は、「民事司法制度の改革」「刑事司法制度の改革」「国際化への対応」、②人的基盤の拡充は、「法曹人口の拡大」「法曹養成制度の改革」「弁護士制度の改革」「検察官制度の改革」「裁判官制度の改革」「法曹の相互交流の在り方」、③国民の司法参加は、「国民的基盤の確立（国民の司法参加）」「国民的基盤の確立のための条件整備」をその内容としている。

第3　司法制度改革に対する日弁連の姿勢

日弁連は、1990（平成2）年の定期総会において「司法改革に関する宣言」を採択して以来、前記意見書の発表までに5次にわたる司法改革宣言をしてきた。また、1998（平成10）年に「司法改革ビジョン」を、1999（平成11）年には「司法改革実現に向けての基本的提言」を理事会で採択し、日弁連が求める司法改革の全体像を明らかにした。これらの宣言等は、いずれも「市民の司法」、すなわち「市民のための司法」「市民による司法」を目指し、司法の容量の拡大を志向するものであった。その中で、日弁連は、弁護士過疎地域を含む各地の法律相談センターの拡大や当番弁護士制度の全国的展開などの努力も積み重ねてきた。

しかしながら、1990年代半ばからの規制改革の議論の中で、法曹人口を大幅に増やし、自由競争によって質を高めるべきという意見が、政界・経済界の一部で強く主張されるようになった。そのような中で、日弁連内部では、弁護士人口が増大すれば弁護士の経済的基盤を脆弱なものにし、公共的使命を果たすことができなくなるといったいわゆる「弁護士経済的自立論」が一部でかなり強く主張されるようになった。そして、1994（平成6）年の臨時総会では、「司法試験合格者を相当程度増員すべき」としながら、「今後5年間は800名を限度とする」旨の決議がされるに至った。このことがマスコミや世論からも強く批判され、日弁連は、翌1995（平成7）年の臨時総会において、「1999年から合格者を1,000名とする」との変更決議をしたものの、時すでに遅く、同年11月に発表された法曹養成制度等改革協議会意見書では、中期的な目標として合格者を1,500人程度に増加することが必要とする立場が多数意見とされた。

このように、「市民の司法」を目指す日弁連の司法改革運動や、法曹人口を巡る論議、内外の情勢や社会構造の変化に伴い司法の機能強化を求める各界からの意見の広がりなどの中で、1999（平成11）年7月に13名の有識者（うち法曹三者は3名のみ）で構成される「司法制度改革審議会」が内閣に設置されるに至り、2001（平成13）年6月12日に、2年間・60回超の審議を経たうえで前記意見書を発表した。

日弁連は、この意見書の発表を受けて、2001（平成13）年9月7日に「司法制度改革審議会意見書について」を発表した。この中で、日弁連は、意見書が示した内容は不十分な点を含んではいるものの、日弁連が提唱してきた「市民の司法」の実現を目指す方向性を打ち出したものとして、基本的に評価できるとし、日弁連としても、真に国民のための民主的司法制度を担うものとしての責務を改めて自覚し、全会員の英知と力を結集して、司法の国民的基盤の確立、官僚的裁判制度の改革と弁護士・弁護士会の自己改革に積極的に取り組み、多くの市民とともにさらに前進していかなければならないとの決意を謳い、その後も司法改革に関する宣言・決議を繰り返し採択し（2002〔平成14〕年、2003〔平成15〕年、2004〔平成16〕年、2005年〔平成17〕年、2006〔平成18〕年、2009〔平成21〕年、2011〔平成23〕年）、「市民の司法」の実現を目指してきた。

第4　司法制度改革の実践経過

2001（平成13）年

6月　司法制度改革審議会が最終意見書を内閣に提出。

11月　司法制度改革について、その基本的な理念及び方針、国の責務その他の基本となる事項を定めるとともに、司法制度改革推進本部を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする「司法制度改革推進法」が成立。

12月　司法制度改革に政府全体で取り組むため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする「司法制度改革推進本部」を内閣に設置。

2002（平成14）年

3月　司法制度改革審議会意見書の各方針について、政府がほぼ同じ内容で「司法制度改革推進計画」として閣議決定。

以後、各種立法等により、意見書の三つの柱に対応した以下の司法制度改革が実践された。

【国民の期待に応える司法制度の構築】

○裁判の迅速化に関する法律の制定

○総合法律支援法を制定し、日本司法支援センターを設立

○民事司法制度の改革

・民事裁判の充実、迅速化（計画審理制度、提訴前の証拠収集方法、専門委員制度等）

・知的財産高等裁判所の設置

・労働審判制度の導入

・家庭裁判所、簡易裁判所の機能強化

・民事執行制度の改善（執行妨害対策等）

・提訴手数料の引き下げ

・ADRの拡充、活性化

・仲裁法制の整備

・行政訴訟制度の改革

○刑事司法制度の改革

・刑事裁判の充実、迅速化（公判前整理手続、証拠開示、即決裁判手続等）

・被疑者国選弁護人制度の導入

・検察審査会の機能強化

【司法制度を支える法曹の在り方の改革】

○法曹人口の拡大

○弁護士制度の改革

・インハウス弁護士のための条件整備

・弁護士報酬規程の撤廃

・弁護士資格の特例の拡充

・外国法事務弁護士との共同事業に関する規制の緩和

○新しい法曹養成制度の導入

○検察官制度の改革

・職務経験制度の創設

・検察審査会からの改善意見に対する検察庁の回答を義務化

○裁判官制度の改革

・民事調停官、家事調停官制度の創設

・職務経験制度の創設

・裁判官任命制度の見直し（最高裁の指名手続に関与する諮問機関の設置等）

・最高裁判所裁判官の国民審査公報の充実

・地方裁判所委員会の設置

【国民的基盤の確立（国民の司法参加）】

○裁判員制度の導入

第5　司法制度改革の将来

1　司法制度改革の現状

(1) 現状を捉える観点

2001（平成13）年の司法制度改革は、それを具体化する幾つもの法制度が作られ稼働している今日、いわば司法の普段の風景の一部となっている。改革が制度に転化した時点―最終的には、2009（平成21）年の裁判員制度の実施―で、司法制度の改革は、仕組み作りから、司法の実際のあり方をよりよいものにするための実践的な取り組みへと再び立ち返ったといえよう。かくして司法制度改革の現状とは、司法と正義、そして、法曹のあり方の実情のことである。

司法制度改革の現状は、2011（平成23）年3月11日

の東日本大震災で目撃されたさまざまな事象にも投影されている。被災者支援に多くの弁護士会と弁護士が立ち上がり献身的な活動を展開した姿は、集団として歴史的に育まれてきたプロフェッショナリズムの現状を示すものといえる。とはいえ、法的救済を必要とする被災者のすべてに寄り添い持続的に支えて行くだけの司法アクセスの資源があるかとなれば、現状は甚だ疑問である。福島第一原子力発電所の事故からは、原子力発電所の安全性神話に寄りかかってこれを容認し続けてきた司法判断の現状を垣間見ることができる。被災自治体の再建、法制度の整備、復興のための諸種の計画の立案に、法曹の関わりが少ないのも、地域社会や自治体との関係での法曹の存在性の希薄さという現状の反映といえる。

ここで司法制度改革の現状を捉える観点を幾つか整理してみたい。

第1に、司法・弁護士の機能の観点である。事件・事故の弁護士、過去の出来事の後始末をする弁護士にとどまっていてはいけない。弁護士は人びとの日常的な対人活動（事業・業務・組織活動その他）の今と将来を護る存在でなければならない。公衆衛生分野の概念を借用すれば、（法的）疾病の治療と療養から、（法的）疾病の予防、そして、（法的）健康の保持・増進までを対象にして、人びとの日々の営みの健全性を保障するための法的な戦略と戦術を立て、それを人びとの法実践に供してこれを支援し、あるいは、自ら人びとのために実践する。このようなものとして司法・弁護士の機能を捉えたとき、それはどのように発揮されているか。

第2に、司法・弁護士がその実現を担うべき正義の質の観点である。司法・弁護士は、個別具体的な正義の実現を図るとともに、日本社会が将来に向かって拠って立つべき普遍的な正義の姿を描く責任をも自覚的に引き受けていかなければならない。「基本的人権を擁護し、社会正義を実現すること」、あるいは、「自由と正義」の元来の意味もここにある。

第3に、司法・弁護士と市民の結びつきの観点である。アクセスは双方向であるべきだ。司法・弁護士のアウトリーチ活動は広く推し進めなければならない。さらには、尊厳ある生のためのライフライン―法のライフライン―として、司法・弁護士と市民が、常時、繋がっているあり方を追求すべきである。常に繋がっているもとで、一人ひとりが懸命に生きるその過程（プロセス）が、正義・公平に適うとともに、理不尽な扱いや不正義によって損なわれないように、司法・弁護士が支援する―法の支配が行き渡るには、司法・弁護士と市民のそうした結びつきが生まれなければならない。

第4に、司法・弁護士の役務と法の領域以外の公共的な役務との連携性の観点である。司法・弁護士の役務と法の領域以外の公共的な役務とがシームレスに繋がり連携しているある方を追求すべきである。人びとが求めているのは、司法・弁護士のそれをも組み込んだ包括性のある公共的な役務の提供を受けることではないのか。役務の提供者たる司法・弁護士の側の都合や関心に合わせて、人びとの期待や需要を切り取るようなあり方は見直しを要する。潜在的な需要をも視野に収めながら、人びとが求めているものを丸ごと受けとめることのできる司法・弁護士の側の間口の広さが、まず、求められよう。

目ざすべきは、正義に基礎づけられた豊かな社会である。法・正義は、人びとが分裂を乗り越えて互いに結びつき共生する基盤である。そうした法・正義の実現を保障する社会的な機構が、司法であり、弁護士である。上記の四つの観点は、かかる発想に基づく。司法・弁護士は、これら観点の指し示す方向に進まざるをえない。現状は、その方向への歩みが始まった段階といえよう。

(2) 法の支配の実現と法曹の使命

ア　問題の所在

今次の司法改革（2001〔平成13〕年6月12日の司法制度改革審議会意見書）における「弁護士」の活動領域拡大の課題は、その後「法曹有資格者」という新しい概念が登場し、「法曹有資格者の活動領域拡大」として拡張した形で課題設定されるようになった。法務省に「法曹有資格者の活動領域拡大に関する有識者懇談会」が設置されて、法曹養成制度改革の中心テーマの1つとして具体的な推進策の検討が行われ、2015（平成27）年5月25日には「取りまとめ」が発表された。その前文冒頭には、「国民の権利意識が高まり、また、社会情勢が複雑化している現代社会において、『法の支配』を広く社会に及ぼすためには、法曹有資格者が、公的機関、企業、国際的な分野等において、その専門性を生かして多様な役割を果たすことが重要である。」

と述べられている。

「法曹有資格者」とは司法試験合格者のことである。司法修習を終了していない司法試験合格者も含まれる。この新概念登場の背景には、裁判実務の専門性は必ずしも必要ではないこと、若い人材をより早く採用することなど採用する側（官庁、企業）の要請があり、併せて、裁判実務を中心とする従来の法曹像の変革を求める主張がなされている。またすでに、司法試験合格者を直ちに国家公務員として採用するルートが制度化されている。

弁護士及び法曹有資格者の活動領域拡大は、さらに推進される必要があるが、法曹三者の枠を超えた法曹有資格者が今後、増加することが予測されることから、例えば、司法試験合格者が、行政官（官庁）、行政職員（自治体）、企業などに就業する意義はどこにあるのか、公務員採用試験ルートで公務員となった者と何が違うのか、「法の支配」の実現を目的とした司法改革とどのように関係するのかなど、司法と行政の在り方、在るべき法曹像など今後の司法の在り方を左右する極めて重要な課題があることを認識するべきである。

そして、「法の支配」の担い手たる弁護士に必要な能力とはどのようなものなのか、その能力がどのように培われていくのか、法曹養成制度と司法試験の在り方にもつながる問題である。

イ　「法の支配」と司法改革

司法改革では、「法の支配」が指導理念とされ、「法の支配」の実現が司法改革の根本課題（＝目的）とされている。そして、法曹は、「法の支配」の実現の担い手とされており、したがって「『法の支配』を実現すること」は「法曹の使命」というべきである。

ところで、「法の支配」とは何か、「法の支配」を実現するとは具体的にはどういうことか、については必ずしも共有化されていない。司法改革を真に成功させるためには、「法の支配」の理念的意義を明らかにし、その実現のための法曹の在り方について、共通の理解を持つことが必要である。

ウ　「法の支配」の意義

「法の支配」の核心的な意義は、次の3つに要約することができる。

①　目的としての人権保障、法による権力の規制（⇒立憲主義）

②　制度としての司法・裁判所・法曹の役割の重視（⇒司法の優越）

③　法の内容的正当性・適正手続の要請（⇔法治主義）

「法の支配」は、憲法の基礎理念の1つとされ、憲法の多くの規定で制度化されている。「法の支配」は、「憲法の理念による支配」と同義といってよい。

「法の支配」の実現とは、憲法理念の実現を意味する。

エ　「法の支配」と法曹の使命

(ア)　「法の支配」の担い手としての法曹有資格者

法曹有資格者の活動領域拡大は、司法改革の一環として実施されるのであるから、法曹有資格者も「法の支配」の実現を使命とするものでなければならない。前記の「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会取りまとめ」の前文冒頭における記述も同様の考えに基づくものであろう。したがって、法曹は従来、法曹三者を意味するものと解されていたが、これからは、法曹有資格者も含めて「広義の法曹」として考えるべきである。

「広義の法曹」（法曹三者及び法曹有資格者）の使命は、立場の違いはあっても、「法の支配」を社会の様々な分野で実現することである。

裁判官及び検察官は、司法官として、「法の支配」を実現することが使命である。弁護士の使命は、弁護士法第1条で基本的人権の擁護と社会正義を実現することと定められているが、このことは「法の支配」を実現することを弁護士の職務に即して表現したものと解すべきである。

弁護士は、弁護士会に登録したまま、企業、官庁、自治体等に就業する場合もあれば、登録をしない場合もあるが、いずれの場合も法的専門性を生かす業務に就業する限り、法曹としての使命を担うと考えるべきである。

法曹有資格者については、官庁、自治体、企業、国際機関などの様々な分野に進出する意義が問われなければならない。高度の専門性により、行政、組織に貢献する価値とともに、「法の支配」の実現という使命を果たすことに根本の意義がある。

(イ)　法曹有資格者の使命の共通項

「法の支配」の実現、すなわち「法曹の使命」の在り方や具体的な中味については、法曹の立場、職責の違いに応じて、今後、検討されるべき課題である。

弁護士の場合、その使命の在り方は、「在野精神」という概念で表現されてきた。しかし、弁護士の活動

領域拡大に伴って、「在野精神」だけではその使命の在り方の全てを表現することができなくなってきた。国、自治体、企業に就業した弁護士の使命は、例えば、「遵法精神」（＝違法、不正、権限濫用を許さない）と表現できる。また、刑事裁判官、検察官については、「無辜の者を罰してはならない」、「巨悪を眠らせない」などと言われてきた。

法曹有資格者について、その立場に応じて、その使命である「法の支配」の実現とは何かが問われるが、なかなか困難な課題である。

オ　法曹の使命と法曹倫理

㈠　「法の支配」に必要な法曹倫理

司法改革の目的である「法の支配」の実現を達成するためには、その担い手である広義の法曹が、「法の支配」を実現することを共通の使命とすることが不可欠である。法曹が、活動領域拡大により、多様化する中で、共通の使命を持つことは、法曹のアイデンティティーを確立し、維持することである。

法曹の使命、すなわち「法の支配」の実現は、成文規範による制度的保障（「弁護士職務基本規程」、「検察の理念」）とともに、法曹倫理を法曹自身が内在化（内面化）すること及び法曹が社会の多様な分野で活躍することが重要である。

㈡　法科大学院における法曹倫理教育の重要性

法曹倫理の内在化は、出発点として、法科大学院における法曹倫理教育が担うべきである。法曹倫理教育によって、法曹倫理の基礎が内面化され、将来の法曹としての精神的基盤が醸成される。法曹倫理教育は、その前提となる法曹倫理の探求とともに、今日までなおざりにされてきた。しかし、法曹養成問題の中で最も心を砕く必要があるのが「人を育てる」という視点であり、法曹倫理教育はその重要な役割を担うことができる。法曹倫理教育の充実・強化は、司法の将来に関わる喫緊の重要課題である。

㈢　法曹としてのアイデンティティー

戦後の司法改革で現行弁護士法が制定され、弁護士法第1条に弁護士の使命が明示された。弁護士が、この使命を共有することによって、弁護士のアイデンティティーが形成され、維持・強化された。弁護士の使命規定は、弁護士の統合理念として機能し、戦後半世紀以上にわたり弁護士の活動を支える確固たる精神的基盤を形成してきた。使命規定は、宣言的規定ではあるが、その果たしてきた役割は極めて大きい。

法曹の多様化が想定される今日、法曹が共通の使命を見出し、法曹が共有する精神的基盤（アイデンティティー）を確立する意義は、今後の司法の在り方にとって計り知れないほど重要である。

カ　法曹の実質的資格要件と法曹倫理の司法試験科目化

㈠　法曹の実質的資格要件

法律形式上は、原則として、司法試験に合格し司法修習を終了することによって、法曹資格を取得することになるが、法曹の実質的な資格要件は、職業的専門性と職業的倫理性を備えることである。専門性と倫理性は法曹の実質的資格要件の車の両輪であり、いずれが欠けても真の法曹とはいえない。

㈡　法曹倫理を司法試験科目化する必要性

法科大学院では法曹倫理が必修科目となっており、予備試験では法曹倫理が出題されている。また、ほとんどの欧米諸国では、法曹倫理が司法試験の科目とされている。

現行の司法試験では、法曹倫理が試験科目化されておらず、法的専門性のみを問うものであるが、法曹の実質的資格要件に照らせば、明らかに不十分である。早急に、法曹倫理の司法試験科目化の実現を図るべきである。

法曹倫理の司法試験科目化については、法曹倫理の研究レベルが未成熟（スタンダードとなる基本書がないこと、法曹倫理の通説が確立していないことなど）であることなどを理由に、消極論がある。しかし、戦後、司法研修所を中心とする新しい法曹養成制度が発足し、既に半世紀以上も経過しているにもかかわらず、研究レベルの未成熟を根拠に試験科目化に消極的姿勢をとることは本末転倒というほかない。

真に司法改革を成功させるために、法科大学院における法曹倫理教育をさらに強化し、より多くの優れた法曹を養成することが根本課題である。法曹倫理の強化、確立に向けたあらゆる努力を尽す必要がある。

キ　「法曹倫理教育に関する委員会」の設置

上記で記述した政策を実現するため、関東弁護士会連合会では、平成26年度執行部において、「法曹倫理教育に関する委員会」（以下「委員会」という。）を設置し、活動している。

委員会は、法科大学院、大学学部等の法曹を志す者

を対象とした法曹倫理教育の充実を目的としている。全体委員会の他のほか、法科大学院での法曹倫理教育の実情を調査する第1部会、裁判官及び検察官の法曹倫理等を研究する第2部会、実際の再審無罪事件等の記録をもとにして法曹倫理に関する問題点等を研究する第3部会によって構成されている。

2　司法制度改革の新たな課題

前述したように、司法制度改革によって種々の改革立法等が実践されたものの、残された課題や新たな課題も多数存在している。それらの詳細は、本要綱の特集及び第2部以下の各論に委ねることとし、ここでは代表的な幾つかの課題についての問題状況を簡潔に紹介したい。

(1) 制度的基盤の整備について

ア　民事司法制度の改革

民事司法制度については、一定の改革は実現されたものの、司法制度改革前の2000（平成12）年と改革後の2006（平成18）年、2011（平成23）年及び2016（平成28）年に実施された民事訴訟利用者調査結果からすると、利用しやすさや満足度が十分に改善されたとはいえず、また、国際比較でも極端に少ないといえる民事訴訟件数も横ばいか減少傾向にある。民事訴訟件数が増えないのは、文化的原因（日本人の訴訟嫌い）によるものではなく、制度的原因によるものであり、さらなる民事司法改革の実現が必要不可欠である。

そのような中、2018（平成30）年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針2018）において、「司法制度改革推進法の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある司法の確保、法教育の推進などを含む民事司法改革を政府を挙げて推進する」ことが盛り込まれ、これに基づき、2019（平成31）年4月に「民事司法改革推進に関する関係府省庁連絡会議」（連絡会議）が設置され、裁判手続のIT化の促進、国際仲裁活性化、知財紛争における裁判所等の紛争解決能力の強化が喫緊の課題として例示されて、2020（令和2）年3月までのとりまとめに向け議論が進められている。

法友会においても、2019（令和元）年7月5日の旅行総会において、「利用しやすく期待に応える民事司法を実現するための改革に取り組んでいくことの宣言」を決議した。

この問題の詳細については、特集第1の総論と、第2以下の各論及び第5部第2章を参照されたい。

イ　法曹有資格者の活動領域の拡大

司法制度改革審議会意見書の発表からおよそ12年が経過した2013（平成25）年6月、法曹養成制度検討会議は、「法曹有資格者の活動領域は、広がりつつあるものの、その広がりはいまだ限定的といわざるを得ない状況にある」と指摘し、その「更なる拡大を図るため」「新たな検討体制の下、各分野の有識者等で構成される有識者会議を設け」ることを提言した。これを受けて、同年9月には、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会（以下「有識者懇談会」という。）が法務省のもとに設置された。有識者懇談会には、①国・地方自治体・福祉等の分野における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会、②企業における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会、③法曹有資格者の海外展開に関する分科会が設置され、2015（平成27）年5月には有識者懇談会としての取りまとめがなされた。同取りまとめでは、上記各活動領域における関係各機関が取り組むべき方策が示され、法曹養成制度改革顧問会議を経て、法曹養成制度改革推進会議決定「法曹養成制度改革の更なる推進について」に結びついた。その後、法曹養成制度改革連絡協議会が組織され、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取り組みの報告や意見交換が行われている。

日弁連においても、有識者懇談会及び3分科会の設置に対応すべく、2014（平成26）年2月に法律サービス展開本部が設置された。同本部内には、①自治体等連携センター、②ひまわりキャリアサポートセンター、③国際業務推進センターが立ち上げられ、各活動領域の拡大に向けた活動が進められている。

このように、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取り組みが実施されているが、法曹有資格者の啓発や意識改革も含め、今後も更なる拡大に向けた継続的な取り組みと施策が必要である。この問題の詳細については、総論として第3部第1、各論として第3部第4、第2部第1章第7を参照されたい。

(2) 人的基盤の拡充について～法曹人口問題・法曹養成制度改革問題

ア　今般の司法制度改革においては、法曹人口問題・法曹養成制度改革が大きな論点となっていた。

司法制度改革審議会意見書の理念は、「国民生活の

様々な場面における法曹需要は、様々な要因から量的に増大するとともに、質的にもますます多様化・高度化することが予想されることから、国民が必要とする量の法曹の確保・質の向上こそが本質的な課題」というものであり、そのために「大幅な法曹人口増員と多様化・高度化する質の向上が必須」とされ、2010（平成22）年頃に司法試験合格者3,000人という目標と、法科大学院構想が打ち出されたのである。

日弁連もまた、2000（平成12）年11月1日の臨時総会において、「司法試験合格者年間3,000人目標」という方向性も真摯に受け止める、と表明した。また、法曹の質の確保のために、法科大学院・新司法試験・司法修習というプロセスによる新たな法曹養成制度への変革も打ち出した。

こうして、日弁連も受け入れた司法制度改革審議会意見書の各方針は、2002（平成14）年3月19日に、政府の「司法制度改革推進計画」として閣議決定された。

イ　司法試験合格者数は、2002（平成14）年3月の「司法制度改革推進計画」の閣議決定後着実　に増加し、2007（平成19）年から2013（平成25）年までは、概ね2,100人前後となり、弁護士人口は1999（平成11）年3月当時は16,731人であったものが2019（平成31）年10月時点では41,040人と、約2.45倍にまで増加した。

しかし一方で、一時期の過払金返還請求訴訟の増加傾向は収束し、結局訴訟事件数や法律相談などは増加せず、企業や行政機関等に勤務する組織内弁護士の人数は着実に増加したものの司法制度改革審議会意見書が予測したほどの量には至っていない。

そのため、大幅に増えた新人弁護士を既存の法律事務所が吸収しきれなくなる事態が生じ（新人弁護士の就職難）、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）不足による法曹の質の低下が懸念される事態となってきた。

ウ　他方、2004（平成16）年度に始まった法科大学院制度は、司法試験予備校での知識や受験技術偏重の授業と異なる法科大学院の充実した法曹養成教育を経て法曹を選抜することに期待があったが。制度が発足すると、適切な学校数が20～30校と言われていたのに74校が濫立する状態となった。その果、予想を上回る年間5,000人以上の法科大学院入学者が生じ、必然的に司法試験合格率が低下した。そして、合格しても新人弁護士の就職状況が悪化して「即独」「ノキ弁」などが続出する状況となったこともあり、法曹志望者が激減する事態に陥った。

このため制度発足から7年後の2011（平成23）年に早くも学生の募集を停止する法科大学院が現れ、その後、毎年のように募集停止校が増えて、2019（平成31）年3月時点で39校が学生の募集を停止（または停止を発表）しており、いずれも廃校または他校との統合に向かっている。また、学生を募集している法科大学院でも定員割れが相次ぎ、2019（平成31）年の合計定員数2,253人に対し、入学者1,862人となっている。

エ　このような状況を踏まえ、政府内において2011（平成23）年5月に、法曹養成制度全般の在り方を検討するための組織として、「法曹の養成に関するフォーラム」が設置された。

そして、これ以降、形を変えた法曹養成制度に関する検討組織が政府において継続して設置され、その結果、2013（平成25）年9月17日には閣議決定で、法曹人口については、司法試験の年間合格者数を当面1,500人程度輩出するよう必要な取組を進め、質の確保にも留意すること、法科大学院については、司法試験に累積合格率で概ね7割以上合格できるよう充実した教育を目指し、統廃合や定員縮小を更に進めるための組織見直し等が定められた。日弁連においても、2011（平成23）年8月19日付「法科大学院教育と司法修習との連携強化のための提言」以降、2012（平成24）年3月15日付「法曹人口政策に関する提言」、2012（平成24）年7月13日付「法科大学院制度の改善に関する具体的提言」等によって法曹養成全般についての検討し修正を図りはじめ、2015（平成27）年6月30日の政府決定を受けて2015（平成27）年9月、「日弁連提言の実現に向けた執行部方針」を発表し、当面の司法試験合格者数1,500名の早期実現、多様で質の高い法曹の要請に向けた法科大学院の改革等の具体的な「取り組むべき課題」を発表し、この執行部方針を受けて2016（平成28）年3月、「法曹養成制度の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」を採択した。

オ　また、法科大学院を経ずに司法試験の受験資格を得られる制度として、2011（平成23）年に　司法試験予備試験の制度が創設された。

この予備試験は2011（平成23）年の出願者が8,791人、合格者116人であったものが、2019（令和元）年には出願者14,494人、合格者476人に増加している。

そして、予備試験合格からの司法試験合格者は2012（平成24）年58名であったものが2019（令和元）年には315名に増加し司法試験合格者に占める予備試験合格者の割合は約21％に達している。

このようななか、予備試験を意識した制度改革の必要性が議論されるようになり、2019（令和元）年6月には、法曹コース（3＋2ルート）・在学中受験制度の創設などを内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。まさに、制度創設以来の大きな改革が始まっている。

カ　ところで、法科大学院を前提とする新司法試験の開始以降、旧司法試験時代の司法修習生に対する給与支給は廃止され、返済が必要な貸与金が貸与されることとなったが、その後の法曹志望者の大幅な減少をうけ、法曹人材確保の充実・強化の推進等を図るため、2017（平成29）年11月から、司法修習生に月額13万5,000円を給付する新たな修習給付制度が発足した。

しかし、月額13万5,000円では生活できる金額ではないため司法修習生にとっては、追加資金の貸与を受けることが避けられない状況にある。このため、日弁連等は給付金の額を通常の生活が可能な程度の金額に引き上げる必要があると主張している。

また、日弁連及び各弁護士会においては、この制度発足前の司法修習生（新65期から70期）との差異、不公平感にどう対処するかが問題となり、対応が協議されている。

これらの問題の詳細については、第1部第1章第3、第4および第5・3を参照されたい。

2020（令和2）年度法友会
宣言・決議

弁護士法人東京ミネルヴァ法律事務所の破産手続開始決定をうけて不祥事撲滅・被害防止を実現するための決議

2020年（令和2年）7月20日
東京弁護士会　法友会
幹事長　松田　純一
東京弁護士会　法友全期会
代表幹事　織田　英生

宣言の趣旨

2020年6月24日、第一東京弁護士会に登録していた弁護士法人東京ミネルヴァ法律事務所（以下「本件法人」という。）に対し、第一東京弁護士会が破産申立てを行い、同日付けで東京地方裁判所により破産手続開始決定がなされた旨の報道があり、第一東京弁護士会も同事実を認めた上で、顧客等に向けた臨時電話相談窓口を開設した。報道等によれば、本件法人の破産原因は、本件法人の広告や経理、さらには事務所スタッフの派遣までも一手に引き受けた、アウトソーシング業者に対する多額の業務委託料の支払いに、回収した過払い金等の依頼者からの預り金を流用したことにあるという（以下「本件流用事件」という。）。

本件流用事件における事実関係の確定は、今後の法的手続においてなされるものであり、現時点で確定しているものではない。しかしながら、報道等にあるような弁護士が依頼者の預り金を流用する行為は、業務上横領という重大な犯罪行為であるのは当然のこととして、弁護士職務基本規程38条及び預り金等の取扱いに関する規程2条にも明確に違反し、弁護士という資格を信頼し自己の権利の実現を嘱託した市民の信頼を裏切る行為であって、絶対に許されるものではない。

私たちは、本件流用事件を他山の石として、自らの職務環境を見直し、自らが依頼者に損害を与えることのないよう、改めて正しく自らを律すること、そして、預り金の流用等の不祥事が繰り返されないよう不断の努力を継続することをここに宣言する。

また、同時に、日本弁護士連合会及び東京弁護士会に対し、弁護士に対する社会の信頼を失墜させ、弁護士自治を破壊しかねない不祥事の発生を撲滅するためのさらなる取組みを行うよう求める。

決議の理由

1　法友会と法友全期会は、重大な犯罪及び弁護士倫理違反にも該当しうる本件流用事件が報道されたことに驚き、本件法人がこのような行為を行うに至った背景事情にも重大な関心を持っている。特に、報道によれば本件では本件法人の代表者弁護士が代表に就任した時点で、すでに4億円近くの預り金が消失していたとのことであり、今後破産手続等を通じて、すでに預り金の欠損が生じている状態の本件法人を引き継がざるを得なかった経緯・理由も明らかになることを望むとともに、各弁護士会においても、同種事案の不祥事再発防止に向け、法曹人口の増加・就職難による影響、若手弁護士の事務所経営に対する各種情報提供の要否という視点からの検証を含め、迅速かつ真摯な取組みが必要であると思料する。

2　なかでも、2000年に弁護士等の業務広告が解禁されて以降、多くの弁護士等が業務広告を行うようになり、現状、広告による集客が過熱している状況にあるともいえる。業務広告の解禁は、潜在的な市民の法的ニーズの掘り起こしや弁護士選別の機会を市民に提供する等様々なメリットをもたらしたが、他方、弁護士業務に参入規制がある一方で、広告や顧客獲得に不慣れな弁護士も存在することに乗じて、不当に利益を得ようとする勢力が生ずることも危惧されている。報道等によれば、本件流用事件の背景にも、業務広告に名を借りた新たな非弁提携ないし非弁護士による法律事務所の実質的経営支配があったとされているところで

あり、不祥事対策の観点からの業務広告の在り方や業務広告指針の再検討が必要であると思われる。

3　また、不祥事対策としては、非弁提携の撲滅、非弁護士による法律事務所の実質的経営支配を許さない仕組み作り等が必要である。

(1)　非弁提携等の撲滅

もとより、非弁提携は、社会の弁護士に対する信用を根底から毀損し、市民に弁護士へのアクセスを躊躇させる重大な犯罪行為である。また、非弁護士による法律事務所の実質的経営支配も非弁提携と同様の問題を孕んでいる。

非弁提携や非弁護士による法律事務所の実質的経営支配（以下、「非弁提携等」という。）は、弁護士が提携等をよしとしなければ成立しない。すなわち、非弁提携等を撲滅するために必要なことは、まず弁護士である私たち自身が、非弁提携業者や法律事務所を実質的に支配しようとする者（以下「非弁業者等」という。）と「付き合わない」、「付き合いを断つ」ことである。現時点で非弁業者等と思しき者との付き合いがあるのであれば、即座に関係を断つべきであるし、今後もそのような非弁業者等を常に警戒し、自らが非弁提携等の温床とならないよう不断の努力を続けるべきである。

(2)　情報共有と注意喚起

弁護士業務に参入規制がある以上、この市場を魅力的と感じ、不当な方法で市場参入を試みる非弁業者等は今後も後をたたないだろう。そして、これら非弁業者等は手を変え、品を変え、様々な手法で弁護士に忍び寄ってくる。私たちは、本件流用事件を他山の石とすべく、広告、コンサルティング、事務所サブリース契約等々のアウトソーシングサービスにおいて、それら業者を装った非弁業者等が存在しうることを再認識し、今後、契約相手となるアウトソーシング業者が非弁業者等ではないか、適切に吟味のうえ利用しなければならない。

そして、新しい非弁業者等へ速やかに対応するためにも、弁護士会や個々の弁護士は、相互に新しい非弁提携等の情報を速やかに共有し、注意喚起をするよう努めるべきである。

(3)　非弁提携等の防止・早期脱却の仕組み作り

弁護士会は、非弁業者等から、弁護士が身を守り、かつ万が一非弁業者等との関わりが発覚した場合には、当該非弁業者等と早急に関係を断絶できるよう、必要な環境作りを行うべきである。

非弁業者等は、様々な言を弄し弁護士に近づき、弁護士の経済的困窮や不安に乗じて、新型非弁など新たな手法での取引を提案するなど、その勧誘手法も巧妙化しているため、当該取引が非弁提携等に該当するのか、当該取引の相手が非弁業者等に該当するのか、適切な判断をすることが困難な場合がある。他方、一度非弁業者等に関わり、あるいは自己が関わっている事業者が非弁業者等であるかもしれないと感じたとしても、その時点で既に経済的に依存してしまっている関係にある場合や自らへの処分等を恐れる場合など、当事者である弁護士が、その不安を打ち明け、相談できる窓口を探すのは難しい状況である。

そこで、非弁業者等との関わりを防ぎ、非弁業者等の撲滅を実現するためには、弁護士が非弁業者等を「見分ける機能」と、非弁業者等と関わってしまった弁護士を非弁業者等から「救う機能」を、弁護士の指導、連絡及び監督に関する事務を行う立場にある弁護士会が制度的に担うべきである。

「見分ける機能」の例としては、弁護士会による一定の監査を受けることを条件としたアウトソーシング業者の認定システムや、アウトソーシング業者と取引を開始する前の相談窓口が考えられるし、「救う機能」の例としては、上記認定システムを活用した弁護士会へのアウトソーシング業者への調査・照会権限の付与や秘密保持を徹底した非弁提携等に関する専門的な弁護士向けの相談サービスが考えられる。

もちろん、弁護士が弁護士会に自ら非弁提携等と疑う業者との付き合いを相談するということは、非弁提携行為それ自体懲戒の対象となる行為であるから、現実的には容易ではないとの批判もあろう。そうであれば、会派をはじめとする任意団体がその相談窓口の機能を担うことも十分考慮に値する。

なお、法友全期会も若手会員の相互研鑽・互助団体であることを踏まえ、弁護士によるアウトソーシングサービスの利用に関する相談窓口を設置する予定である。同種の取組みが他会派や他会にも広がることを期待する。

以上

裁判所に対し、感染症の「拡大防止対策」と市民の「裁判を受ける権利」を両立させる施策を、弁護士会等諸機関と協議して作成することを求める意見書

2020年（令和2年）9月2日
東京弁護士会　法友会
幹事長　松田　純一

第1　意見の趣旨

1　最高裁判所及び各高等裁判所・地方裁判所・家庭裁判所・簡易裁判所は、今後また新型コロナウイルス等の感染症の感染拡大により社会的に緊急事態となる場合に備え、各裁判手続における「感染症の拡大防止対策」のための措置や運用と、市民の「裁判を受ける権利」が必要以上に制限されることのないよう配慮した手続の運用が、両立して施行できる対応施策を、弁護士会等の関係諸機関とも協議しながら作成するべきである。

2　当会は、日弁連及び東弁に対し、最高裁及び東京高裁・東京地裁・東京家裁・東京簡裁に働きかけて上記施策のための協議を行い、各裁判所との間で必要な施策の合意をすることを強く要望する。

第2　意見の理由

1　これまでの経緯

日本政府は、2020（令和2）年4月7日、急激に感染者が増大し死者数も増え始めた新型コロナウイルス感染症（以下「COVID-19」という）について、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、東京都を含む7つの都府県を対象に緊急事態宣言を発令し、その後同年4月16日には緊急事態措置を実施すべき区域を全都道府県に拡大した。また、各地域の自治体においても具体的な対応策が取られ、東京都においては不要不急の外出や営業の自粛を強く求める要請がなされるに至った。

このような状況の中、司法の現場である裁判所や弁護士会においても緊急の対策が取られるに至ったが、未知のウイルスによる感染拡大の恐怖と混乱の中で、市民への司法サービスや市民の裁判を受ける権利に対する配慮が不十分であったことは否めない。

東京弁護士会においては、緊急事態宣言が解除されるまでの間、受付、相談の際に、相談者、相談担当弁護士、職員の相互の接触を伴わない相談体制の速やかな構築が難しかった法律相談センターを休止して、それが可能な個人向けの弁護士紹介センターによる弁護士紹介と中小企業向けの中小企業法律支援センターを中心とした電話相談体制に移行せざるを得なかった。また、自治体等派遣相談については、非接触型の対応を条件としてほぼ継続実施することができたが、会館内で実施している各種電話相談については、電話室内の3密問題の段階的解消が実現するまでの間実施範囲を限定せざるを得なかった。さらに、外部との接触による感染リスクを避けるためとはいえ、6月14日までの間、窓口業務は郵送対応に限られ、弁護士会館に対する市民の出入りは制限された。

一方、各地の裁判所においては、それぞれ各事件の期日指定の取り消し等がなされるようになり、特に東京地方裁判所・同簡易裁判所・同家庭裁判所においては、4月8日以降5月31日まで、民事事件・行政事件・家事事件においては一部の緊急性のある事件（民事保全事件、ドメスティックバイオレンス事件、人身保護事件・緊急性のある民事執行事件や倒産事件、児童福祉法上の一時保護事件、ハーグ条約実施法に基づく子の返還申立事件、急を要する子の監護に関する事件）を除いて、全ての期日が取り消されるに至った。また刑事事件においても、裁判員裁判事件の裁判員選任手続期日及び公判期日は変更され、それ以外の事件の一

部についても裁判期日が変更された。

2　感染症の「拡大防止対策」と市民の「裁判を受ける権利」の両立の必要性

弁護士会や裁判所のこの極端とも言える対応は、未知のウイルスによる感染拡大の恐怖もあり、何よりも勤務する職員や建物を利用する市民の生命と健康を保護することを最優先に考えた結果として、感染症の「拡大防止対策」やむを得ない面があったことは事実である。

しかしながら、法的問題を抱えた市民が、司法サービスを求めて弁護士会に助力を求めたり、最後の法的手段として調停手続や裁判で自らの権利を守ろうとすることは、喫緊の必要性に迫られての行動であって、決して不要不急などではなく切実なものである。にもかかわらず、弁護士会や裁判所が採った今回の極端とも言える対応策は、そのような市民の「司法サービスを受ける権利」や「裁判を受ける権利」の面からすれば、配慮が十分でなかったことは、否めない。

そして、弁護士会においても十分な検証と反省や見直しが必要なことは言うまでもないが、特に裁判所の各種法的手続は、市民の各種権利の実現、各種の紛争解決、刑罰法令の適正な実現のために、どんな時にも必要なものであり、それを約2か月の間ほとんど止めてしまった各裁判所の今回の「全事件の期日指定の取り消し」という方策が妥当なものであったかについては、厳格に検証がなされるべきである。

3　裁判所の業務継続計画及びその運用の改善の必要性

(1)　裁判所の業務継続計画（BCP）の基本的な考え方

元々、裁判所においては、今回のような感染症の感染拡大防止対策については、以前より基本政策が定められていた。

最高裁判所は、新型インフルエンザ等の感染症拡大の状況の際の裁判所の対策に関し、2016（平成28）年6月1日付で「新型インフルエンザ等対応業務継続計画」（以下「BCP」という）を公表している。BCPは、「基本的な考え方」として、「裁判所は、新型インフルエンザ等発生時においても、国民の権利の実現、各種の紛争解決、刑罰法令の適正な実現その他の裁判所の機能を最低限維持することが求められる」とし（第1の1）、また、BCPの適用範囲につき「すべての裁判所を対象」としつつ「本計画を踏まえた上で、各裁判所の実情や地域の事情を反映した業務継続計画を適宜策定するものとする」とし（第1の2）、さらに、「各裁判所において業務継続計画を策定する際には、関係機関と十分な調整を行うものとする」（第1の2）、「業務継続計画の実行に際しては関係機関との連携が不可欠であるから、関係機関との調整を十分に行う」（第6の1）としている。

(2)　今回のCOVID-19感染対策における各裁判所の対応

今回のCOVID-19の感染拡大対策においても、各裁判所は当然この最高裁のBCPに基づき対応をすべきであり、上記（1）のとおり業務継続計画の実行に際しては「関係機関との連携が不可欠」であるため、各裁判所は関係機関との調整を十分に行う必要がある。

しかしながら、例えば東京地方裁判所は、弁護士会に対し、国内感染期（BCP第3の4（3））等における業務の縮小等に関し、東京3弁護士会と意見交換等の連携を行っていない。具体的には、2020（令和2）年4月、東京地裁は東京3弁護士会に連絡なく、殆どの裁判期日を取り消した。そのため、同年5月22日に東京3弁護士会から東京地方裁判所に対し、審理の再開・促進を求める申入書を提出しており、同書面で協議の申入れもしたが、これに対する直接かつ明確な返答もない。

同様に、他の各裁判所においても、業務継続計画を策定中である場合、自ら策定したBCPの基本的な考え方に基づいて弁護士会等との意見交換等を行う必要があるが、実施されるに至っていない。

また、BCPでは海外発生期、国内発生期、国内感染期及び小康期の各発生段階における「一応の運用」が示されており（第3の4（1）～（4））、各裁判所は、COVID-19の対策として、これに照らした業務継続計画の発動・運用を行ってきたはずである。もっとも、BCPはあくまで「一つの目安」にとどまるものであり、業務継続計画の運用については「各裁判所の体制等の実情や地域の事情」を踏まえて「柔軟に行うことが必要」とされている（第3の4）。

にもかかわらず、実際には、全国の裁判所において一律に上記「一応の運用」が実施されてきたものといえ、各裁判所所在地の自治体の感染者数、当該自治体の人口の多寡等の事情を考慮した運用がなされたとはいいがたい。

そもそも市民の権利を実現するための機関であり、迅速かつ公正な裁判を行う裁判所の業務には「不急不要」なものは存在しないのであるから、例えば、全国一律的な接触「8割減」の裁判官・裁判所職員の出勤体制などは、そのためにほとんどの裁判事件が2か月もの間停止し、その後も長期間の裁判手続の停滞を招いていること等からすれば、感染拡大防止対策であったとしても、あまりに硬直な対応策でなかったか、その妥当性については強い疑問を呈さざるを得ない。

このように、最高裁のBCPに基づく業務継続のための工夫や努力が各裁判所で実行されてきたとは言い難いことから、各裁判所は、速やかに、不可欠な関係機関との「連携」である弁護士会等との公式の意見交換等を行うとともに、各裁判所所在地の地域の事情等を踏まえた柔軟な業務の実行をする必要がある。

(3) BCP自体の改善が必要であること

BCPは、「新型インフルエンザ等及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議」において作成された「新型インフルエンザ等対応中央省庁業務継続ガイドライン（平成26年3月31日）」を踏まえて策定された。

しかし、新型インフルエンザと新型コロナとはウイルスの性質が異なることや、BCPは裁判の当事者や代理人・弁護士の権利利益の観点を十分に踏まえた内容とはいえないこと、「小康期」の意義等が抽象的にすぎるなど現実の運用に耐えられるものとはなっていない部分があることなどから、BCPの内容も改善する必要がある。

4 裁判を受ける権利等への十分な保障・配慮の必要性

上記3のとおり、自ら定めたBCPに基づかない運用がなされてきたこと、あるいは、BCP自体が改善を要する内容であることから、現実に殆どの裁判の期日が取り消され（変更され）、あるいは数ヶ月間、指定されないなどの事態が生じた。「直ちに」「公開の法廷で」実施されなければならないとされる勾留理由開示手続（憲法34条）も同様の事態が生じている。

基本的人権の実現を含む法的正義は、最終的には「裁判を受ける権利」によって担保される必要がある。そのため、裁判所は、市民の「裁判を受ける権利」（憲法32条）を実現するだけの国家機関ではなく、すべての基本的人権の実現に必要不可欠な機関であり、裁判官、裁判所書記官・裁判所事務官もその一員といえる。また、裁判所は司法権を担当する唯一の国家機関であり（憲法76条1項）、代替性が一切ないものである。ゆえに、法的問題の多発するコロナ禍においても、司法（憲法76条1項）は、一般市民から遠ざかってはならず、他の国家公務員と同様に、むしろ裁判所の利用を希望する市民らの期待に応え続ける必要がある。

裁判所の機能停止ないし低下は、原則として禁止されている自力救済や非弁、低質な紛争解決サービスを助長する結果を招き、ひいては、市民の基本的人権の尊重という憲法の原理が没却されることとなる。

このような司法の重要性に照らすと、最高裁判所及び各裁判所は、今回のような緊急事態宣言化における期日指定、期日の進行等に関して、国民の裁判を受ける権利その他の基本的人権を十分に保障するために、必要な法改正、執務態勢の整備、運用改善を速やかに実施する必要がある。

具体的には、裁判手続のIT化を進め、緊急時などに裁判所外での手続の進行を可能とするなどの法改改正を速やかに行うとともに、緊急時の対応を可能とする職員の生命・身体の安全にも配慮した人員の配備・体制整備を行い、さらには法曹三者において緊急時に迅速な司法手続の遂行を可能とするために緊密な連携を図るべきである。

5 結語

以上より、全国の裁判所は、裁判手続の不当な遅延等を防ぎ、COVID-19の第二波、第三波等に備えるためにも、速やかに、市民の裁判を受ける権利を十分に保護・尊重する措置をとるための前記各対策を講じるべきである。

そして、そのためには、弁護士会等の関係諸機関とも十分協議をすることが必要であり、日弁連や東弁より裁判所に対し、そのための働きかけをしていくことが必要である。

以上

2021（令和3）年度政策要綱執筆者一覧（50音順）

相川泰男
伊井和彦
伊豆隆義
岩田修一
内野真一
大坪和敏
小川弘義
加藤滋隆
木南麻浦
小町谷悠介
下谷　收
鈴木大祐
高木加奈子
竹之内　明
寺林智栄
中尾正浩
中村知己
濱口博史
平澤慎一
藤崎太郎
武藤　元
矢吹公敏
山本真由美

相澤和義
生田康介
井手大展
上村　剛
遠藤啓之
大西雄太
屋宮昇太
椛嶋裕之
児玉晃一
齋藤理英
菅　芳郎
関　義之
髙砂太郎
田中良幸
寺町東子
中川明子
流矢大士
早野貴文
廣瀬健一郎
藤原靖夫
武藤佳昭
山崎岳人
吉原隆平

浅尾弘一
池田雅子
伊東大祐
鵜澤亜紀子
大久保博史
大野俊介
奥村浩子
川野浩典
小沼千夏
榊原一久
杉田昌平
平　裕介
高須順一
付岡　透
戸高広海
中込一洋
西川達也
彦坂浩一
深沢岳久
堀井　準
村林俊行
山下幸夫
米田龍玄

赤羽　宏
石本哲敏
稲村晃伸
氏原隆弘
太田晃弘
大畑敦子
小野田　峻
川村百合
小林元治
佐瀬正俊
鈴木健二
髙岡信男
高梨滋雄
角田伸一
外山太士
中村秀一
野村　完
平泉　亘
福崎聖子
松田純一
八掛順子
山本彰宏
渡部典子

2020年は、2度目の東京オリンピック開催の年であり、司法界では、4月に、5年に1度開催される国連の犯罪防止・刑事司法分野における最大の会議である国連犯罪防止刑事司法会議（通称「コングレス」）が開催される年でもありました。振り返れば新型コロナウィルス感染症のために激動の1年となりました。オリンピックも京都コングレスも延期され、人権擁護大会を始め、日弁連、弁護士会では含め多くの行事や会議が中止、縮小され、また、個々の弁護士の活動にも多大の影響が生じています。

司法においても、かねてよりグローバル化、デジタル化の波が押し寄せ、法友会の政策形成においても一つの柱としてその対応が検討されていましたが、新型コロナウィルスは、グローバル化の課題を顕在化させるとともに、デジタル化を急激に進めることになりました。多くの法律問題も噴出しており、多くの弁護士がその対応に追われることになったものと思います。新型コロナウィルスの影響は司法界にとっても大きな変革を迫る一年でした。

今年度の政策要綱は、今年1年を振り返り、新型コロナウィルスだけでなく、将来別の感染症の被害に見舞われた際の教訓とするべく、特集として新型コロナウィルスを取り上げました。この1年で何が起こったのか、現在までにどのような対応が取られたのかについて、特に法的な観点から詳細な分析がなされています。

そのほかにも今後の司法に影響を与える大小様々な出来事がありました。司法試験の延期により現時点で、今年の司法試験合格者の発表はなされていませんが、受験者数の減少もあり合格者数が1,500名を切ることになるのかが注目されます。日弁連でも法曹人口についての検証が始まっています。また来年度の74期の司法修習の日程も変更を余儀なくされましたが、73期からは集合修習などの講義はウェブでなされています。

民事裁判のIT化については、今年は全国の地方裁判所本庁等でウェブ会議による弁論準備手続、書面による準備手続の運用が開始されるとともに、民事訴訟法改正のための法制審議会部会も開始しています。緊急事態宣言を受け、その間、訴訟期日が取り消されるなど新型コロナウィルスの個々の裁判手続への影響も発生し、緊急事態における司法の在り方も問われることになりました。

内閣総理大臣の交代による問題もいくつか生じています。総理による日本学術会議の会員の任命拒否問題、さらにはそれに先立つ検察庁法改正問題もありました。また、総理肝煎りのデジタル庁の新設は、訴訟手続のIT化への影響も否定できません。

国際化に関しては、本年3月、東京都港区虎ノ門に「日本国際紛争解決センター（東京）」がオープンし、外弁法の改正も成立しています。グローバル化により国レベルの紛争も多発し、さらに海外との紛争の増加も見込まれ、国際仲裁等の紛争解決手続の担い手や国際機関における国際的な司法業務を担う人材の育成・拡大は緊急の課題となっております。

京都コングレスは来年に延期されましたが、東弁をはじめて多くの弁護士会で死刑廃止に向けた決議がなされています。

これら弁護士会内外の出来事は、いずれも将来の日本の司法に重大な影響を生じさせるものであり、2020年は、我が国の司法の歴史の中で大きな転換期となり得る1年だったともいえます。今年度の政策要綱ではこれらの出来事を踏まえ、法友会の政策・活動として重要な事項をできるだけ盛り込みました。政策要綱が、司法の明るい未来を構築する指針となることを願ってやみません。

この政策要綱は、1年間を通じての法友会政策委員会における議論のほか、本年10月に2回に分けて開催した政策検討会での熱心な議論を踏まえたものです。これらの議論に参加され、また直接、執筆を担当された法友会会員の皆様にはお忙しい中、多大なるご協力をいただきました。さらに、この大変な年に例年どおり政策要綱を完成させることができたのは、村林俊行政策委員長をはじめ、政策要綱担当の鍬竹昌利副幹事長、田中良幸事務次長、そして政策委員会や政策検討会を裏方として支えていただいた執行部の先生方の多大なるご尽力にお陰です。この場をお借りしまして皆様に厚く感謝申し上げます。

2020（令和2）年12月

東京弁護士会　法友会
政策委員会　政策要綱策定部会　部会長　大坪　和敏

魅力ある未来のための司法

未曽有の新型コロナウイルス禍を乗り越えて市民を支える法の実現

【2021（令和3）年度法友会政策要綱】

2021年１月25日　第１版第１刷発行

著　者：東京弁護士会法友会
　　www.hoyukai.jp
発行人：成澤壽信
発行所：株式会社現代人文社
　　〒160-0004　東京都新宿区四谷２-10　八ッ橋ビル７階
　　電話：03-5379-0307（代表）　FAX：03-5379-5388
　　Ｅメール：henshu@genjin.jp（編集部）
　　hanbai@genjin.jp（販売部）
　　Web：www.genjin.jp
　　振替：00130-３-52366

発売所：株式会社大学図書
印刷所：株式会社ミツワ
装　丁：清水良洋（Malpu Design）

検印省略　PRINTED IN JAPAN
ISBN978-4-87798-769-5 C3032
©2021　TOKYO-BENGOSHIKAI HOYUKAI

JPCA
日本出版著作権協会
http://www.jpca.jp.net/

本書は日本出版著作権協会（JPCA）が委託管理する著作物です。
複写（コピー）・複製、その他著作物の利用については、事前に
日本出版著作権協会（電話03-3812-9424, e-mail:info@jpca.jp.net ）
の許諾を得てください。