多様な社会を実現する司法

個人の価値観を尊重し合うために

2022（令和4）年度法友会政策要綱

東京弁護士会法友会

多様な社会を実現する司法～個人の価値観を尊重し合うために～

川村　百合　法友会政策委員会委員長

1　コロナ禍から見える日本社会

新型コロナウィルスとの闘いも2年目となった2021（令和3）年。

コロナ禍は、日本社会の貧富の差を拡大し、社会の分断をいっそう進めてしまったように見えます。

街に出れば、強制力はない「お願い」なのに、ほぼ全員がマスクを着用し、ワクチン接種率も高い日本社会。法律上の根拠がなくても皆が従うという日本社会の同調圧力は、社会の秩序の維持には役立つけれども、そこからはみだした人には厳しい仕打ちが待っています。

振り返ってみれば、司法制度改革前夜の20世紀末――私が弁護士登録をした頃でした――法律よりも「村社会の掟」が優先されることが多く、また行政指導という名の事前規制で規律される日本型社会の在り方が、ようやく法曹界全体の問題になりました。そして、「2割司法」を打破し、必要とする人々があまねく司法的救済が受けられるようにと「法の支配を社会の隅々に」というスローガンの下に進められてきた司法制度改革ですが、日本人の「お上の言うことに従順に従う」「自己主張をしない」「周囲から浮かないように行動する」ことを良しとするマインドは、その頃からそんなに大きく変わっていないのかもしれません。

多様な価値観を認め、社会的弱者も誰一人取り残さず、すべての人の人権が保障される社会になるには、まだまだ日本社会は未熟なのでしょう。だからこそ、私たち弁護士の果たすべき役割も大きいはずです。

2　司法制度改革と法友会、さらにその先へ

「人権」を声高に主張し、法の支配や立憲主義を主張すると、「左巻き」「パヨク」などと揶揄される時代にあって、日弁連・弁護士会は、個々の弁護士の思想信条にかかわらず、弁護士法1条1項の「弁護士は、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。」という規定に則って活動する必要があります。

そして、あまり引用されることがないのですが、同条2項には「弁護士は、前項の使命に基き、誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない。」という規定もあります。弁護士会が、法律の改正を提案し、改悪に反対し、さまざまな立法提言を行うのは、弁護士法で求められていることなのだと改めて認識する必要があるように思います。

法友会は全国の弁護士会の中で最多の会員数を誇る政策団体として、司法制度改革その他、司法制度と人権に関するあらゆる政策課題について、議論と実践を担ってきました。立法過程にも多くの会員が関わっていますし、司法過疎地へ赴任した会員や東京弁護士会が誇る都市型公設事務所であるパブリック法律事務所に参画した会員もいますし、あるいは個々の弁護実践の中で「法の支配を社会の隅々に」の理念の担い手となってきました。

司法制度改革の結果、司法と法曹をめぐる制度は、21世紀になって大きく変わりました。日弁連にとって悲願であった被疑者国選弁護制度が実現し、また、いずれも賛否がありながらも、暗黒の刑事裁判に一石を投じる裁判員制度が始まり、司法アクセス改善を担う日本司法支援センターが設立され、新しい時代に求められる法曹を輩出するために新しい法曹養成制度であるロースクール制度ができました。

喧々諤々の議論を経て、実践の時代に入ってからすでに久しいのですが、司法制度改革以後に誕生した若い弁護士と話をしていると、私たちにとって新しく画期的だった制度は、彼ら彼女らにとっては所与のものであって、新しくもありがたくもなく、負担感ばかりが大きくて批判の対象にしかならない、ということを感じます。

例えば、被疑者国選弁護制度を実現するために、弁護士会が当番弁護士制度を作って私たちの会費で賄ってきたという歴史を、刑事弁護に熱心に取り組む若手会員でさえ知らないという事実を知り、驚愕しました。当番付添人制度と国選付添人制度の関係についても同様です。そして、それらが実現したのは、弁護士人口が増えたからであるということも理解されていません。

昔語りばかりする「年寄り」になる日が来るとは思っていなかったのですが、歴史に学び、それを踏まえて、新しい歴史を作っていくことは、法友会にとっても弁護士会にとっても重要なことなのではないかと思います。そのような問題意識から、本政策要綱の巻頭特集の座談会は企画されました。

3　政策委員会の役割

法友会が定期的に政策議論をする場が、原則として1か月に1回開催される政策委員会です。

私が初めて政策委員会に出席したのは、2002（平成14）年の春。法友全期会の一員として、「公益活動の義務化に関する決議案」を提案するためでした。

公益活動の履行を会員の抽象的な義務ではなく具体的な義務と定め、履行しない場合には「罰金」を科すという提案は、なかなかにドラスティックなものであり、先輩方からさまざまな意見が出されました。「声は大きいけど優しい」某I先生（そう表現したのは、今は亡き横山渡先生です。）とのやりとりを、今でも覚えています。

「政策委員会って怖い！」と思った鮮烈な政策委員会デビューでした。怖かったけれども、私が起案した決議案は大筋で採用され、法友会と法友全期会の連名での決議になりました。そして、翌年度、公益活動の具体的な義務化と負担金制度という形で東京弁護士会の制度に結実しました（もっとも、個人的には、この制度は古くなってしまったと思っています。したがって、若い会員たちの中から、異なる提案が出てくることを期待しています）。さらに2003（平成15）年度の当番付添人制度を提言する旅行総会決議のことは、巻頭特集「弁護士が創る、弁護士が育む法制度――公法編――」で話したとおりです。

私にとって法友会政策委員会は、自分が積極的に提案し、理解者を増やしていけば、弁護士会も社会も動かす力のある組織であり仲間でした。これからも政策委員会は、創造的な役割を果たし、多様性のある社会を実現する司法制度を提案していってほしいと思います。

4　政策要綱の役割

法友会の政策論議の集大成が政策要綱です。日弁連や弁護士会の活動や意見を網羅した分厚いもので、誰が読むのかと思う人もいるかもしれませんが、何かわからないことがあるときに調べれば、必ずどこかに書いてあるという「百科辞典」のような役割を果たすとも言われます。

正直に言えば、私自身、全頁を通して読んだのは、2014（平成26）年度に、政策要綱策定部会長を仰せつかったときが初めてでした。ですが、日弁連や弁護士会の理事者になろうとする方は、これを読めば、理事者に必要とされるあらゆる知識が整理できると言っても過言ではないでしょう。

そのため、政策要綱の発刊は、毎年、法友会にとって一大事業です。政策要綱策定部会長を務めたときには、個々の執筆者が書いた原稿を、法友会として責任をもって世に出すために、寝食を忘れて取り組み、燃え尽き、もう法友会の活動は引退だと思ったほどです（実際には引退せず、性懲りもなく、今年度は政策委員長に就任しましたが……）。

その重大な責任を負う政策要綱策定部会長に、今年度、荒木理江先生（4部50期）にご就任頂きました。2019（平成31）年度に私が東弁副会長だったときに、東弁法制委員会の委員長として立派に役目を果たしておられることを知っていたからです。

そして、今年度も、休日丸一日をかけた政策検討会を2回開催して、主要なテーマについて、議論を深めました。

もっとも、年々、政策要綱に書かれたことのすべてが法友会としての意見であるという建前を維持しづらくなっているという懸念があります。なぜなら、この分厚い内容の原稿のすべてについて、法友会で議論を尽くすことは不可能だからです。個々の執筆者は、各分野に精通したキラ星のごとき陣容なのですが、それ故にそれぞれ独自の意見を持っているところ、近年、個々の原稿を尊重しすぎている嫌いがあるように思います。この点、政策委員長として善処できなかった責任を痛感するものです。

最後に、荒木策定部会長のリードの下、吉原隆平副幹事長と田中良幸事務次長を中心とする政策担当執行部の尽力により、今年もこうして政策要綱を世に出すことができたことに感謝申し上げます。とりわけ田中事務次長は、2年連続の政策要綱担当として、余人をもって代えがたい働きをしてくれたことに御礼申し上げます。

2021（令和3）年12月

2022（令和4）年度法友会政策要綱発刊にあたって
多様な社会を実現する司法～個人の価値観を尊重し合うために～　ii

特集1
弁護士が創る、弁護士が育む法制度

第1　【座談会】弁護士が創る、弁護士が育む法制度――公法編――　2
1　座談会の意図　2
2　自己紹介　2
3　当番弁護士制度の発足と被疑者国選弁護の実現　4
4　接見妨害と伯母・児玉国賠について　6
5　取調べ可視化と弁護人立会権について　8
6　国選付添人制度について　9
7　法テラスについて　10
8　外国人問題、入管問題について　13
9　東日本大震災などの被災者支援について　15
第2　【座談会】弁護士が創る、弁護士が育む法制度――私法編――　17
1　はじめに　17
2　自己紹介　17
3　債権法改正について　18
4　相続法改正について　21
5　民法・不動産登記法改正について　22
6　その他の民法改正作業について　25

特集2
新型コロナウイルスpart2

第1　感染症のまん延と司法　28
1　新型コロナウィルス感染症のまん延　28
2　新型コロナウィルス感染症の特徴と法改正　28
3　新型コロナウィルス感染症対策と人権　29
4　新型コロナウィルス感染症に関する社会情勢　30
5　新型コロナウィルス感染拡大と弁護士会の対応　31
6　弁護士業務上の注意点　31
7　弁護士会の宣言・会長声明その他　32
8　世界の弁護士会の取組み　33
第2　【法友会夏総会シンポジウム】外国のコロナ行動規制と日本法～ロックダウン法制導入に憲法改正は必要か～　34
1　各国の状況報告　34
2　ディスカッション　37

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……42
第1　弁護士自治の課題　42
1　弁護士自治の維持・強化　42
2　弁護士不祥事に対する弁護士会の対応　44
3　フランス・カルパ制度　48
4　ゲートキーパー問題　49
5　弁護士のハラスメント問題　52
第2　法曹人口問題をめぐる現状と課題　54
1　法曹人口問題の経緯　54
2　法曹人口増加にともなう課題　56
3　課題への対応について　58
第3　法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題　60
1　法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と概要　60
2　法科大学院を中核とする法曹養成制度の成

果と課題 62
3 法曹養成制度改革の取組み 63
4 改革の現状とこれからの課題 65
第4 司法修習制度の現状と課題 69
1 司法修習の現状 69
2 司法修習の課題 73
3 給費制をめぐる動向 78
第5 若手法曹をめぐる現状と課題 80
1 若手弁護士をめぐる現状と支援策 80
2 新人弁護士と採用問題 86
第6 弁護士へのアクセス拡充 88
1 弁護士へのアクセス保障の必要性と現状 88
2 法律事務所の必要性と役割 89
3 アウトリーチから司法ソーシャルワークへ 90
4 これまでの法律相談センターと今後のあり方 91
第7 弁護士の国際化の課題 95
1 国際化に関する現代的課題 95
2 外国弁護士の国内業務問題 98
3 国際司法支援 100
4 国際民事紛争解決 104
5 国際機関への参画 106

第2章 日本司法支援センター……108
第1 日本司法支援センター（愛称：法テラス）の設立 108
第2 法テラスの業務（組織・業務内容） 108
1 組織形態 108
2 具体的組織 108
第3 今後の課題 109
1 組織・運営 109
2 情報提供業務 110
3 民事法律扶助業務 111
4 国選弁護関連業務 113
5 司法過疎対策業務 113
6 犯罪被害者支援業務 114
7 法律援助事業 115

第3章 裁判官制度、弁護士任官推進の取組み……116
1 弁護士任官制度の今日的意義 116
2 弁護士任官制度の経緯 116
3 弁護士任官の現状 116
4 日弁連・東弁の取組み 117
5 法友会の取組み 117
6 これまで提起された課題とその対応について 117
7 非常勤裁判官制度について 117
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 118

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 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2 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
第3 組織内弁護士について 138
1 組織内弁護士の現状 138
2 組織内弁護士の課題 139
3 弁護士会としての主体性 141
2 「任期付公務員」について 142
第4 弁護士研修制度の拡充 144
1 研修の必要性と弁護士会の役割 144
2 新規登録弁護士研修 144
3 継続的弁護士研修 145
4 クラス別研修制度 146

第5　弁護士への業務妨害とその対策　149
1　弁護士業務妨害をめぐる最近の情勢　149
2　弁護士業務妨害対策センターの活動状況　149
3　業務妨害根絶に向けて　151
第6　弁護士費用保険　151
1　権利保護保険の内容と必要性　151
2　外国及び国内の状況　151
3　日弁連の動き　151
4　制度の現状　152
5　この制度の問題点と育成　152
第7　弁護士広告の自由化と適正化　154
1　広告の自由化と不適切な広告に対する規制　154
2　業務広告に関する指針　154
3　弁護士業務広告の実態と弁護士情報提供ウェブサイト　155
4　これからの弁護士業務広告の在り方　155

第3部
刑事司法の現状と課題

第1　刑事司法改革総論　158
1　憲法・刑事訴訟法の理念から乖離した運用　158
2　出発点としての死刑再審無罪4事件と改革の方向性　158
3　司法制度改革以降の刑事司法改革について　159
4　今後の課題　159
第2　近時の刑事法制　159
1　受刑者の処遇の見直し　159
2　保釈中の被告人や刑確定者の逃走防止関係　160
3　刑事手続における情報通信技術の活用　161
4　侮辱罪の重罰化について　161
5　性犯罪の見直し　161
第3　裁判員裁判・公判前整理手続・証拠開示　162
1　裁判員裁判の現況と成果　162
2　裁判員制度の課題　162
3　裁判員裁判に関する今後の弁護士・弁護士会の活動　165
4　公判前整理手続・証拠開示の運用状況　166
5　公判前整理手続・証拠開示に関する今後の課題　167
第4　人質司法の打破・弁護人立会権　168
1　勾留・保釈の課題　168
2　接見交通権の課題　169
3　弁護人立会権の保障に向けて　171
4　取調べの可視化　171
第5　国選弁護制度の課題　172
1　当番弁護士活動の成果としての被疑者国選弁護制度　172
2　国選弁護人報酬の算定基準について　172
3　第四段階の国選弁護制度へ　172
4　その他の課題　173
第6　少年司法制度をめぐる問題　174
1　少年非行の背景と少年法の理念　174
2　少年法「改正」と少年審判の変質　174
3　全面的国選付添人制度実現へ向けた運動　175
4　少年逆送事件の裁判員裁判　176
5　少年矯正制度の改革　178
6　少年の社会復帰支援　179
第7　刑事弁護と福祉手続の連携　179
1　高齢者・障害者の刑事問題が取り上げられる経過　179
2　高齢者・障害者の刑事問題に取り組む理念・財政的意義　179

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……184
第1　民事司法制度改革総論　184
1　今、なぜ民事司法改革か　184
2　日弁連等での取組み　185
3　「民事司法を利用しやすくする懇談会」の発足　185

4　最高裁との民事司法に関する協議の開始　186
5　民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議の設置と取りまとめ　186
6　今後の課題　187
第2　司法アクセスの拡充　187
1　司法アクセスの更なる拡充の必要性　187
2　提訴費用の低・定額化　187
3　民事法律扶助における償還制から給付制への移行　188
4　民事法律扶助報酬基準の適正化　188
第3　民事訴訟手続の改革　189
1　民事裁判手続のIT化に向けた動き　189
2　改正民事訴訟法の内容　189
3　当面の課題　190
4　将来の課題　191
第4　損害賠償制度の改革　192
1　司法制度改革審議会意見書　192
2　若干の高額化傾向　192
3　懲罰的賠償制度　192
4　填補賠償の枠組みでの高額化　193
5　民事司法への信頼と利用促進のために　193
第5　知的財産権にかかる紛争解決制度の改革　193
1　知的財産権紛争の動向　193
2　近時の実体法改正の動向　193
3　紛争解決制度の充実に向けて　194
第2章　民事・商事諸制度の現状と課題……195
第1　民法（財産法）　195
1　物権法　195
2　担保法制　196
第2　民法（親族法）　198
1　親子法制改正　198
2　家族法制に関する法制上の動向　200
第3　会社法改正と企業統治の改革　202
1　法制審議会での審議　202
2　改正法の主な内容　202
第4　弁護士による内部統制システム構築・SDGsの支援等　203
1　内部統制システムの強化拡充　203
2　企業の社会的責任（CSR）　204
3　企業等不祥事と第三者委員会　204
4　ビジネスと人権に関する指導原則　205
5　海外贈賄の防止、ESG投資　206
6　持続可能な開発目標（SDGs）の支援等　206
第5　労働法制の改革　207
1　はじめに　207
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）　207
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）　207
4　同一労働同一賃金による非正規雇用の処遇改善　208
5　その他　208
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等　209
第6　独占禁止法制の改革　209
1　確約手続の導入　209
2　新しい課徴金制度（調査協力減算制度）の導入　210
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）　210
4　抗告訴訟への移行　211
5　小括　211
第3章　行政に対する司法制度の諸改革……213
第1　行政訴訟改革　213
1　はじめに　213
2　行政事件訴訟法の改正と改正後の運用　213
3　積み残し課題に関する改革の具体的方策　214
第2　行政不服審査法　215
1　改正法の施行　215
2　提言　215

第5部
憲法と平和をめぐる現状と課題
（憲法施行73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　218

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　219

第3　安全保障関連法に関する問題　220

1　安全保障をめぐる今日までの憲法解釈の経緯　220

2　安全保障関連法の要旨と憲法上の問題点　222

3　弁護士会の意見　224

4　まとめ　225

第4　憲法改正問題（総論及びこれまでの動き）　226

1　基本的問題の整理　227

2　各界の動き　227

3　憲法改正論に対する検討　228

第5　緊急事態条項（国家緊急権）　230

1　国家緊急権（緊急事態条項）をめぐる議論の背景・経緯　230

2　国家緊急権の性質とその歴史、世界の状況　230

3　日本国憲法に緊急事態条項を創設することの是非　231

4　国家緊急権の立法事実　232

5　結論―日弁連意見書等　232

第6　9条維持・自衛隊加憲問題　233

1　自衛隊の憲法への明文化の動き　233

2　「自衛隊を憲法に明文化する」ことの意味と問題点　234

第7　憲法改正手続法の問題点　237

1　憲法改正手続法の施行に至る経緯と問題点　237

2　早急に解決されるべき問題点　237

3　2021（令和3）年6月の「憲法改正手続法の一部を改正する法律」の成立　239

第8　一人一票の実現　239

1　投票価値の平等違反　239

2　合理的是正期間　240

3　合区解消のための憲法改正の動き　240

4　まとめ　241

第9　核兵器廃絶に向けて　241

1　唯一の被爆国としての取組みと国際社会の動き　241

2　核兵器自体の削減の動き　241

3　核の廃絶と核抑止力神話　242

4　弁護士会の取組み　243

第10　表現の自由に対する抑圧について　243

1　ビラ投函問題　243

2　新聞記者個人攻撃問題　243

3　選挙演説の際の警察権行使問題　244

4　「表現の不自由展・その後」の中止問題　245

第11　ヘイト・スピーチ問題　246

1　ヘイト・スピーチとは　246

2　日本におけるヘイト・スピーチの実態　246

3　ヘイト・スピーチによる人権侵害とは　247

4　国際法上の規制と国内的展開　247

5　ヘイト・スピーチに対する法規制の是非　248

6　弁護士会等での検討状況と問題意識　249

第12　検察庁法改正問題　250

1　事実の確認　250

2　問題の所在　250

3　事態の推移と今後の課題　251

第13　「日本学術会議会員」の任命拒否問題　251

1　任命拒否問題　251

2　「日本学術会議」とは　251

3　「日本学術会議」の会員の選任方法と任命権者の裁量　251

4　任命拒否と「学問の自由」　252

5　日弁連の対応　252

第14　重要土地等調査規制法の問題点　253

1　法律の要点　253

2　重要土地調査規制法の内容の問題点　253

3　重要土地調査規制法の手続的問題点　253

4　結論　254

第15　敵基地攻撃能力の保有と憲法9条　254

第6部
災害と弁護士

第1　東日本大震災以降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　258
1　東日本大震災以降の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命　258
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）　259
第2　住いの再建について　261
1　住いの再建についての各事業の概況　261
2　用地取得の迅速化の必要性と国の対応　262
3　更なる立法の必要性について　263
4　仮設住宅について　264
5　今後の住宅再建制度の充実に向けて　265
6　災害公営住宅の家賃値上げについて　266
第3　在宅被災者の実情と今後の支援の在り方について　266
1　在宅被災者の存在　266
2　在宅被災者と他の被災者への支援の格差　267
3　在宅被災者の実情　267
4　今後の在宅被災者支援の在り方について　267
5　今後の大規模災害に向けて　268
第4　個人の二重ローン問題について　270
1　被災ローン減免制度の導入とその現状　270
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　271
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　272
4　今後の災害に対する立法的対応の必要性　274
5　まとめ　274
第5　被災中小企業の支援体制の強化（二重ローン問題）　274
1　中小企業支援の重要性と法的支援　274
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）　275
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）　276
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）　277
5　弁護士会の取るべき活動　277
第6　原子力損害賠償の問題解決に向けて　278
1　原子力損害賠償に係る紛争解決状況　278
2　原子力損害賠償に関する訴訟　278
3　原発損害賠償に関する情報収集の重要性　279
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　279
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　280
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　281
7　時効再延長のための立法を求める　281
第7　災害関連死等間接被害の問題　282
1　災害関連死をめぐる動き　282
2　災害関連死をとりあげる意義　282
3　改善のための方策　283
4　災害弔慰金の算定の問題　283
5　自殺予防　283
第8　首都圏における災害対策　284
1　東京における防災　284
2　平時における防災　284
3　東京弁護士会における災害対策　285
4　今後の課題　285
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　286
1　問題点の把握及び規則改正に至った経緯　286
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　287
3　気象予報情報の公開方法における不備　289
第10　災害時における情報アクセシビリティ　291
1　災害時における情報格差の是正　291
2　避難誘導標識の整備・更新　292
3　小括　293
第11　気候変動と司法の課題　293

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……296

第1　子どもの人権　296
1　子どもの人権保障の重要性　296
2　少年司法制度をめぐる問題　296
3　学校内の子どもの人権　296
4　家庭内の子どもの人権～児童虐待～　298
5　児童福祉施設内の子どもの人権　301
6　子どもの権利条約　301
7　子どもの問題専門の法律相談窓口　302
8　子どもの代理人制度　302

第2　高齢者の人権　303
1　基本的視点　303
2　成年後見制度の活用　304
3　高齢者虐待　307
4　認知症高齢者の医療をめぐる問題点　307
5　消費者被害　308

第3　障がい者の人権　308
1　基本的視点　308
2　障害者自立支援法から障害者総合支援法へ　308
3　障害者差別解消法の成立・施行　309
4　障害者虐待防止法の実効性確保　310
5　罪を犯した知的・精神障がい者に対する支援　311

第4　両性の平等と女性の権利　312
1　基本的視点　312
2　婚姻制度等の改正　312
3　女性の労働権　317

第5　性的マイノリティ（LGBT）の権利　323
1　性的マイノリティの問題に関する理解　323
2　人権擁護活動の必要性　323
3　同性間の婚姻に係る立法的措置の必要性　324
4　特例法の問題　325
5　職場における施策　325

第6　外国人の人権　326
1　入管行政の問題　326
2　外国人の刑事手続上の問題　338
3　外国人の労働問題　340

第7　犯罪被害者の保護と権利　343
1　提言　343
2　犯罪被害者弁護の必要性　343
3　犯罪被害者をめぐる立法の経緯　344
4　日弁連・関弁連の取組み　344
5　犯罪被害者と刑事司法　345
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　346
7　日本司法支援センターにおける取組み　347
8　東京弁護士会による被害者支援　348
9　その他の問題　348

第8　冤罪被害者の保護と権利　349
1　冤罪被害者に対する補償の意義　349
2　冤罪被害者に対する補償の現状　349
3　被疑者補償法の制定を　349
4　非拘禁者補償法の制定を　350
5　その他の課題　350

第9　死刑の廃止問題　350
1　2018年のオウム事件死刑囚の一斉死刑執行　350
2　死刑廃止問題に対する弁護士会の現状と法友会（総論）　350
3　死刑制度の是非をめぐる議論　351
4　死刑をめぐる内外の状況　352
5　我が国の死刑判決及び死刑執行の状況　352
6　我が国の死刑制度に対する国際評価　352
7　我が国の死刑制度に対する弁護士会の対応　353
8　日弁連のこれまでの取組み　353
9　東京弁護士会の新たな取組み　354
10　法友会として何をなすべきか　355

第10　民事介入暴力の根絶と被害者の救済　356
1　はじめに　356
2　民事介入暴力の現状　356
3　民事介入暴力対策の整備　356
4　今後の課題　356

第11　患者の人権（医療と人権）　357
1　患者中心の医療の確立　357

2　医療基本法の制定にむけて　357
3　医療事故の再発防止と被害救済のために　358
4　医療訴訟の充実　359
5　弁護士・弁護士会としての取組み　360
6　脳死臓器移植　360
7　生殖医療と法律問題　361
第12 消費者の人権　362
1　消費者の権利の重要性　362
2　消費者問題の現状　362
3　消費者行政の充実の必要性　363
4　消費者の権利擁護のための諸立法及び今後の展開　364
5　消費者が主役の社会へ―「消費者市民社会」の実現　367

第2章　国際基準に適った人権保障制度の提言……369
第1　国内人権機関の設置に向けて　369
1　国内における動きと国連人権理事会からの勧告　369
2　日弁連・弁護士会の取組みと課題　369
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　370
1　国際人権条約の積極的な活用　370
2　個人通報制度　371

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……374
第1　司法改革の推進と弁護士改革実現のための方策　374
1　中・長期的展望をもった総合的司法政策の形成　374
2　会員への迅速かつ正確な情報提供の確保　376
3　市民との連携と世論の形成　376
4　立法、行政機関等への働きかけ　377
第2　日弁連の財務について　378
1　はじめに　378
2　日弁連の財務に関する資料概観　378
3　会費　378
4　一般会計の状況　379
5　特別会計の状況　380
6　日弁連の財務における課題について　381
第3　公益社団法人法務研究財団　383
1　日弁連法務研究財団の歴史　383
2　財団の組織　383
3　財団の活動　383
4　財団の課題　386
第4　関東弁護士会連合会の現状と課題　387
1　関東弁護士会連合会（関弁連）の現状　387
2　関弁連の課題　389

第2章　東京弁護士会の会運営上の諸問題……391
第1　会内意思形成手続の課題　391
1　問題提起　391
2　諮問の理由　391
3　諮問の背景　391
4　諮問の結果　391
5　今後の取組み　392
第2　役員問題　392
1　はじめに　392
2　副会長の人数　393
3　東弁副会長の職務　394
4　対策案　394
5　むすび　395
第3　委員会活動の充実強化　395
1　委員会活動の現状と重要性　395
2　時代に適応した委員会活動　396
3　委員会活動の更なる充実強化　397
4　委員会活動円滑化のための条件整備　398
第4　事務局体制　398
1　事務局体制を論ずる意義　398
2　検討の視座　399
3　問題点の分析　399
4　結び―財務的観点からの付言　401
第5　弁護士会館の今後の課題　401
1　現状と課題　401

2　対策　401
第6　会の財政状況と検討課題　404
1　これまでの会財政健全化の取組み　404
2　2018（平成30）年度に判明した東弁の財政問題　404
3　東弁の財政改革実現への取組み　406
第7　選挙会規の問題点　411
1　東弁選挙会規改正の経緯　411
2　今後の課題　412
第8　会員への情報提供（広報の充実）　413
1　情報提供の重要性　413
2　情報提供の現状（会報、会員専用ウェブサイト、メールマガジン等）　413
3　情報提供の方策（メールマガジン、会員サイト、アプリ、SNSの活用）　413
第9　福利・厚生　415
1　東京都弁護士国民健康保険組合　415
2　各種保険、互助年金、国民年金基金、退職金　415
3　東京都弁護士協同組合　415
4　健康診断の実施　416
5　メンタル相談　416
6　弔慰金・傷病災厄見舞金の減額　416
第10　出産・育児支援について　416
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　416
2　日弁連の取組み　417
3　弁護士会の取組み　417
4　制度の課題　418
5　今後の検討課題　418
第11　合同図書館の現状と問題点　419
1　図書館の職員について　419
2　図書館とコロナウイルス感染症について　420
3　書架スペース不足問題について　421
4　合同図書館におけるサービスの拡充について　421
第12　多摩地域・島嶼地域における司法サービス　422
1　多摩地域・島嶼地域の現状　422
2　多摩地域における今後の司法及び弁護士会の課題　422
3　島嶼部偏在対策　425
第3章　ダイバーシティの推進……426
第1　総論　426
1　ダイバーシティ＆インクルージョンとは　426
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　426
3　日本の現状　427
第2　弁護士会におけるダイバーシティの推進　427

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　434
第2　司法制度改革審議会意見書の基本理念と三つの柱　436
第3　司法制度改革に対する日弁連の姿勢　437
第4　司法制度改革の実践経過　438
第5　司法制度改革の将来　438
1　司法制度改革の現状　438
2　司法制度改革の新たな課題　442

2021（令和3）年度法友会宣言・決議
あるべき入管法の改正を求める決議（2021〔令和3〕年7月3日　446
1　難民申請者の送還停止効に例外を設けること　446
2　収容に代わる監理措置　446
3　廃案、そして勝負はこれから　447

2022（令和4）年度政策要綱執筆者一覧（50音順）　449
編集後記　450

特集 1

弁護士が創る、弁護士が育む法制度

第1　【座談会】弁護士が創る、弁護士が育む法制度――公法編――

実施日：2021（令和3）年8月31日
司　会：川村百合（政策委員長、5部49期）
参加者：竹之内明（11部31期）
彦坂浩一（3部44期）
児玉晃一（6部46期）
山下　紫（6部50期）
吉原隆平（5部59期）

＊なお、傍聴していた舩木秀信幹事長（6部42期）も、途中で飛び入り参加しています。

1　座談会の意図

川村百合：「弁護士が創る、弁護士が育む法制度――公法編――」の座談会を始めます。この座談会の意図についてご説明します。

法友会は政策団体といわれます。法友会の政策を全国に知ってもらい、日弁連の活動に生かしてもらうために政策要綱も毎年出しているわけです。その政策を提言するということがどういう意味があるのかという点について、最近若い会員と話をしていると、自分事として捉えられていないのかなという気がすることがあります。また、「弁護士会や日弁連が出す意見書や会長声明というのは、政権与党を批判するばかり」、「反対、反対を言っているばかり」、「でも、反対しても結局は法律が通ってしまって、『改悪』がされてしまう」、「国民の声と弁護士会の意見は違うのではないか」というような内部批判を聞くこともあります。一方で、日弁連や弁護士会で、委員会活動に熱心に関わって、政策提言をして、法律を作ろう、制度を作ろうと動いている人も、法友会の政策団体としての意義とは何だろうというときに、会内選挙向けのことをしていると捉えている人もいるように思います。

そこで今日は、法友会や法友全期会の活動が我が国の法律を作り、社会制度を作り、社会を変えてきたというダイナミックな歴史について振り返ってみたいと思います。

2　自己紹介

川村百合：まず、自己紹介からお願いします。

竹之内明：私は31期でして、1979（昭和54）年登録、43年前ということになります。現在74歳でして、東弁の委員会はやっていませんが、日弁連のほうではまだ委員会をやっています。

1つが、日弁連の取調べ可視化本部です。会長が本部長ですが、私は本部長代行を務めております。もう1つは、処置請求に関する調査委員会の委員長をしております。処置請求というのはご存じですか。これは裁判員制度導入と同時に作られた制度で、請求の主体は裁判所または検察官ですが、裁判所の指示に従わなかったとか、検察官の開示証拠を目的外に使用した場合に、裁判所や検察が独自に判断するのではなく、日弁連に処置請求という形で請求をする制度になっています。その調査委員会の委員長をしております。ただし、私が委員長になって以降、日弁連で取り扱う申立ては1件もなく、そのせいで今も続けております。

2011年に東弁会長をさせていただき、法友会幹事長も事務総長も務めさせていただきました。

彦坂浩一：44期で、竹之内さんが幹事長だった2008（平成20）年に法友会の執行部に初めて入りました。矢吹執行部の事務総長をさせていただきました。

法テラス関係は、2006（平成28）年だったと思いますが、当時の日弁連事務次長だった法友会8部の矢澤昌司先生から話があり、法テラス関係の日弁連の嘱託になり、5年くらい嘱託をしました。矢澤先生は私が嘱託になった1か月後くらいに亡くなられたので、矢澤先生の遺言と思って法テラス関係の委員会を一生懸命やってきているというところです。2004（平成16）年までの司法制度改革の任期付公務員の時代も、法テラスの設立担当だった小山氏（法務省所属）と机を並べていましたので、よく話を聞いていました。

児玉晃一：46期・6部の児玉です。竹之内さんの執行部のときに彦坂さんと一緒に政策担当副幹事長でし

た。その前は、弁護士2年目のときに飯塚孝先生が幹事長のときに事務次長をさせていただきました。竹之内さんの執行部が終わった後の翌年、彦坂さんとか松田純一さん（12部45期）、亡横山渡さん（1部43期）と各部幹事長をやって、初の山本剛嗣先生（8部24期）と宇都宮健児先生の2回選挙をやるというときの幹事長をやり、そこで十分お役を果たしたと思って、法友会はそこからしばらくお休みし、子育てをしておりました。

弁護士会の関係ですと、外国人の委員会、東弁の委員会を弁護士1年目からも関わり始めて、今に至っています。ほかに関弁連の外国人の委員会の委員長もしています。

山下紫：6部・50期の山下紫と申します。修習中から子どもがいたので、会務は全然やらずにいたのですが、篠塚執行部のときに川村さんたちと一緒に初めて会務を体験しました。その当時、適齢期で、6部の幹事長がそろそろ回ってくると思って、至誠会は嫌だけれど法友会ならと甘い考えで入ったのですが、結局6部の幹事長もやるということで、2018（平成30）年から震災のほうでは座長を3年続けて去年まで続けてやって、今年、委員長ということで、これで上がりかなと思っているところです。去年からは、高岡さんからのお誘いもあり、東弁の災害委員会の副委員長もしております。

吉原隆平：59期の吉原隆平です。竹之内さんが幹事長をされた年に初めて法友会の執行部に入りまして、当時すごく偏った執行部だと言われていて（笑）、「凶器準備集合罪で逮捕する」、「お縄を頂戴する」みたいな芸が旅行総会であったりして。その当時、そんなに偏っているというのがよく分からず、それが普通だと思っていたのですが、その後、法友全期会の執行部とかいろいろやってみて、やっぱり偏ってはいたのかなと思いますが、いい意味で偏っていたので、僕にとっては、弁護士としてまだ人格形成段階のときに竹之内さんの下で一緒に過ごせたというのはとても誇りです。

そのとき無罪判決をとれて、ボスの羽成守先生（5部28期）と一緒にやった事件でしたけど、竹之内さんにとても褒めてもらった。「よくやったな、マー君」と言ってもらったのがとても嬉しくて今でもはっきり覚えています。

川村：誤解を招いたかもしれないですが、「偏った」の意味は、刑事法系に偏っているという意味ですね。「刑弁族」が多かったという意味であって、別に思想信条がとかいう意味では……、偏っていたかもしれないけどね、思想信条もね（笑）。

本日司会を務めさせていただきます、5部・49期の川村百合でございます。今年度、法友会の政策委員長をしている関係で今日進行させていただきます。

私は、法友会との関わりは、2000（平成12）年に下平征司先生（10部22期）のときに事務次長として参加させていただいたのが法友会の執行部に入った最初で、それが弁護士になって4年目です。それまでは5部には入っていたものの、会派というのは懇親をするところだと思っていて、2000（平成12）年のときも事務次長ですから、飲み会に行くのが仕事みたいな感じで参加していました。

一方で私は登録1年目から東弁の子どもの人権と少年法に関する特別委員会に入り、そこでの活動がすごく楽しかったんですね。なので、そういう政策的なことをするのが委員会であり、会派は飲む場所かなと思っていたのですが、執行部に毎年のように5部に行ったり、全期に行ったり、法友に行ったりということを繰り返す中で、2003（平成15）年度に幹事長予定だった吉岡桂輔先生（6部24期）が、「次長として入らないか」とお声かけくださったのです。来年はちょっとお休みかなと思っていたけれども、せっかくお声掛けいただいたからお受けしようかというときに、私、その年にしてすごく図々しかったなと思うんですけど、「今、私の一番の関心は少年の全件付添人制度を作ることなので、それを法友会の中でもやらせてもらえるのだったら、次長をやります」という「条件」を出したんです。そうしたら、吉岡先生が、ニコニコしながら「それでいいよ」って言ってくださって。

実際に執行部の中に全件付添人制度を実現するためのチームを作ってくださって。事務総長が伊藤茂昭先生（8部32期）で、後でお話ししますが、三会を動かす政治的な動きもしてくださって、そこで全件付添人制度にも弾みが付いたということがあって、法友会の諸先生方のお力を借りるとこんなに物事が動くということを経験しまして、ある意味、味をしめたと言いますか（笑）。それ以来、委員会活動と

法友会の活動が、私にとっては車の両輪になっていって今に至るというようなところです。

3　当番弁護士制度の発足と被疑者国選弁護の実現

川村：では、早速中身に入っていきたいと思います。当番弁護士制度というのは日弁連の「戦後最大のヒット商品」と私は聞かされていて、確かにそうだと思っています。もっとも「ヒット商品」といっても、儲かったわけではなくて、逆にお金をつぎ込み続けたわけです。でも、最近、当番弁護士制度は弁護士会が作った制度だということを知らない若い人がいて驚愕しています。しかも、当番弁護士制度を法友会や法友全期会が言い出したことだというのを知らない人が多いので、この辺りを竹之内さんにぜひ語っていただきたいと思います。まず、当番弁護士制度の発足に法友会、法友全期会が果たした役割を教えていただけますでしょうか。

竹之内：1989（平成1）年が（新生）法友全期の10周年だったのですが、その記念シンポジウムを同年の10月27日に、「被疑者国選弁護の実現を目指して―国際人権法から考える」をテーマに開催しました。当時代表幹事は早川忠孝先生（4部27期）で、政策担当副代表が私、そして篠塚力さん（1部36期）が政策担当の事務局幹事でした。

直接のきっかけは、1989（平成1）年のNHKの憲法記念日の番組で「ドキュメント　冤罪」というのがあったんですね。この番組で、香川大学の教授でいらした庭山英雄先生――後に東弁の会員になられるんですが―その庭山先生が、イギリスの当番弁護士制度とアメリカの公設弁護人事務所を、もちろんテレビ番組ですから、実際に取材をして紹介されたんですね。それが非常に衝撃的でした。そうしましたところ、同じ年に、日弁連の接見交通権確立実行委員会で一緒に活動させていただき、その後ロンドン大学経済政治学院研究員を務めておられた札幌弁護士会の村岡啓一先生（その後、一橋大学法科大学院の院長までやられて、弁護士から逆に学者になったという方です。）が、帰国されて、「何を研究していたの？」とお聴きしたところ、何と当番弁護士制度を研究されていたとのことでした。そこで、ひらめいたのが、このシンポのテーマだったんです。そこでお二人にご協力いただけるか打診しましたら、お二人とも二つ返事で了解していただきまして、骨格が固まったということです。

もう1つ、その当時、松江の人権大会が同じ年の9月に開かれ、そのシンポのテーマが、「刑事裁判の現状と問題点―刑訴法40年・弁護活動の充実をめざして」でした。その実行委員も私は務めていたんですけれども、まだ若かったこともあって、「いつまでも現状と問題点なんていう話でもないだろう」と。「どう打開するのかということが課題だ」ということを言いまして、「その鍵になるのが当番弁護士制度じゃないのか」と、議論をふっかけていました。

それで、人権大会のシンポでも、法友全期の10周年として、10月に当番弁護士制度に焦点を当てたシンポをやるぞということで宣伝をいたしました。そのおかげで、東弁の一会派の、それもその若手の主催するシンポだったわけですが、結構宣伝効果がありまして、いろんな皆さんが来てくださいました。記録に残っているだけでも、大阪弁護士会の森下弘先生、福岡県弁護士会の萬年浩雄先生などが実際にわれわれのシンポに参加して、質疑とか意見とかを述べられたという記録が残っています。篠塚力さんのこともご紹介しておかなきゃいけませんが、シンポでは篠塚さんも前座を務められまして、「憲法・国際人権法における弁護人依頼権と被疑者国選弁護」というテーマでレポートをされています。実は欧州人権条約に詳しい方がおられまして、もちろん弁護士ですけれども、そういう方たちと、篠塚さんも入って、欧州人権裁判所の、英文ですけれども、その判例を読むという研究会も同時並行的にやっており、その成果を報告されたわけです。

シンポの結論としては、日本でも当番弁護士制度を実施すべきだという提言になるのですが、法友全期の会員全員に対して、「当番弁護士制度が実現したら受任するか」というアンケートも実施しました。回答が134名ございまして、「意思あり」というのが103名、およそ77％の方が自分もちゃんと登録すると。「賛成か」ではなくて、「登録するか」と質問したのですね。こういう結果からしても、その実現性があることを示したということです。

その反響が非常に大きくて、翌年には大分と福岡で当番弁護士制度が実現するということになったわ

けです。実を言いますと、東京が先行するつもりで準備も進めていました。そうしたら、大分、福岡から、自分たちに先にやらせてくれというお話がありました。そこで、そうやって地方から始めるほうが、全国展開するためには絶対いいだろうという判断で、先はお譲りして、翌年の1990（平成2）年に大分、福岡が先にやったと。そこで全国展開ということになるわけです。

もう1つ付け加えておきたいのは、シンポをやっただけじゃなくて、法友全期会は、この10周年のときに、『刑事弁護マニュアル』も発刊しております。けっこう好評でして、類書がなかったということもあるのですが、1997（平成9）年に第2版（その後亡くなられた菅沼一王先生が代表幹事）、2012（平成24）年に第3版を出版し、このときは豊﨑寿昌さん（8部48期）が代表幹事、川村さんが政策委員長、その下で全体を仕切ったのが、屋宮昇太さん（3部55期）、大橋君平さん（12部55期）でした。

さらに、庭山英雄先生、当時は香川大学の教授をしていらしたのですが、その後、東弁に入会されて、2017（平成29）年にご逝去されております。先生を「偲ぶ会」に私も出席させていただき、ごあいさつさせていただきましたけれども、予定ではNHKから当時の番組のビデオを借りて、偲ぶ会で上映する手筈が採ってあったのですが、当日の不手際で、結局は実現しませんでした。そういうことからすると、このNHKの番組を改めて見るとことも可能なようです。

川村：大分、福岡が先にやらせてくれということだったということですが、法友会から見ると、また東京から見ると、それが今後の展開を考えてよかったというご説明だったのですが、大分、福岡が先にやらせてくれと言った理由は何ですか。

竹之内：自分たちもこれをやりたいと思っていると。むしろ先陣を切りたいと。地方から攻め上る形にしたほうが全国展開には良いというご意見でした。当時、すでに「当番弁護士を実現するための九州会議」というのが設立されておりまして、私はその会議に呼ばれて行ったのですが、その翌日の地方紙に、大分・福岡の両弁護士会が当番弁護士制度を作るって言っているぞという記事が、一面トップで出たのです。もちろん大分・福岡先行については事前にオーケーしていたわけですけれども。そういう形で展開したということです。

彦坂：私、1年目に当番弁護士制度が始まったのですが、大分のみどり荘事件というのがあって、法友全期会でその誤認逮捕された被疑者の方と弁護した大分の先生に来て頂いた研修がありました。当時DNA鑑定が初めての頃で、その鑑定が不正確で誤認逮捕された事件で、それをきっかけに大分と福岡で、被疑者段階から弁護人が付くが大切だと当番弁護士制度を作ろうと盛り上がっていったと聞いていました。

竹之内：そうですね。それもありました。

川村：東弁が1番じゃなかったにしろ、準備していく中で、東弁の中で反対は出なかったのでしょうか。例えば、お金の問題。日当などは弁護士会から出すことなるわけですよね。そういうことも含めて、「そんなの無理じゃないか」というような反対はなかったですか。

竹之内：法友全期がそういう提言をして、翌年1990（平成2）年には刑事弁護委員会の準備委員会が東京三会それぞれで作られて、その準備委員会で、三会でもってすり合わせをしたのですが、まずは「手弁当」ありきで、お金の問題がどうなのか、そういう発想では全然なかったですね。

川村：その後、全国の弁護士会で当番弁護士制度が実現するまでにどのくらいかかったのですか。

竹之内：2年ですよ。2〜3年と言ってもいんだけど、1989（平成元）年から数えれば3年ですけれども、2年ちょっとで実現できました。

川村：その後、被疑者国選弁護制度に結実する流れをざっと教えてください。

竹之内：相当の時間がかかったということはそうなのですが、公的な形で実現するまでの過程で危機としてあったのは、1995（平成7）年ですよね。その年にオウム真理教の事件が起きました。オウム真理教の方々は全員が当番弁護士制度で弁護人を付けてくれということを東京三会に要求というか申出をしてきたわけです。これにきちんと対応できるかというのが非常に大きな試練になったと思っています。私はその当時、刑弁委員会の委員長を務めておりまして、これは絶対やりきるということでやりました。さっき出たお金の問題も含めて、対応していかなけ

ればいけないわけですけれども、東京三会でそれぞれ特別案件国選弁護基金を作りまして、会員から募金を集め、併せて特案名簿という特別の名簿を作成して、依頼があった全件に対応し、試練を乗り越えることができました。オウム真理教についてどう思うかというのはまた別にしまして、被疑者については絶対対応すると。当番弁護士制度という店を開きながら思想信条で差別するのかということになるわけで、とにかくこれに対応するというのが非常に大きなことでした。

ただ、申出のあった被疑者全員に当番弁護士を派遣するのはなかなか難しいところがありまして、私は委員長だったものですから、特案名簿に登録して頂いている先生方にお願いの電話をするわけですが、一旦は「少々お待ちください」との返事があった後、「あっ、すみません。今ちょっと前に出てしまいました」と言われることを何度も何度も経験しましたけれども、それでもしつこく連絡を繰り返し、何とか全員に当番弁護士を派遣することができました。児玉さんにももちろんお願いをしまして、やっていただきました。児玉さんはすぐ私の電話に出てくださいました。よく覚えております。

児玉：あのときは登録2年目で、否認事件を一件もやったことがなかったのですけど、それで行かされたのが第7サティアンでサリンを作っていたという強烈な大事件でした。

私もその後、刑弁の委員長をやりましたが、私が委員長だったときに、あんなでかい事件、2年目の弁護士一人で行かせるということはおよそあり得ないので、よほど人が足りなかったのだなと、今になると（笑）。今の被疑者国選ですと、そういう事件なら必ず2人は選任されますけれども、当時は人が足りないので、第7サティアンで起訴されて、その後、松本サリンで再逮捕され、四十何日間も一人で、一日だけ休みましたが、あとは毎日行ききったというのはよく覚えています。大変勉強になりました。

川村：当番弁護士制度の実績を積んで、それが司法制度改革の流れの中で政府の司法制度改革推進本部、公的弁護制度検討会ができて、被疑者国選弁護制度に結実したのですね。もっとも、日弁連的には全国全ての単位会で身体拘束事件全件の被疑者国選弁護制度を担い切るだけの体制ができていなかった。そのため、いわゆる第一段階、第二段階、第三段階と対象事件を徐々に拡大していって、今は勾留事件の全件に被疑者国選弁護制度ができたわけですが、残りは逮捕段階の国選弁護制度（第四段階）で、第四段階実現に向けて、今、日弁連は運動しています。

4　接見妨害と伯母・児玉国賠について

川村：では、被疑者国選弁護制度ができる前の時期でしょうが、かつて接見妨害がかなりあって、国賠訴訟が提起されることがあり、伯母・児玉国賠もありました。これはいつどのような事案で、法友会会員はどのように関与したんでしょうか。

竹之内：弁護団長は今は亡き岩田廣一先生（4部13期）で、ずっと接見の委員会で活動していらした私の大先輩ということになります。訴状を見返してみたら、署名して、押印しているのは、岩田先生と私と宮岡孝之さん（6部42期）、その3人でした。

児玉：行政書士の資格商法の詐欺を会社ぐるみでやっていた事件で、伯母浩之さん（8部40期）は社長でしたかね。僕は末端の営業担当とかで、これはもととも名古屋の事件で、名古屋の会社だったのですけど、濱口善紀さん（4部43期）が現地の名古屋の弁護士の紹介で、逮捕されたのはみんな東京だったので、濱口さんが各被疑者の弁護人候補者を選定、打診し、私もその中の1人だったのです。

資格商法の詐欺で、被害者が何百人とか何千人いるような、これをやれば必ず受かりますという商材を売っていて、それが詐欺だと言われたのですね。その後、3案件起訴されました。一般的指定はもうなくなっていて、通知事件（通知することがある旨の通知）でした。そこで、伯母さんは3回、接見拒否されました。代替日時の指定もされなかったのでした。僕のほうは、実は1件目の被害者（例えばAさん）の件で起訴されましたが、2件目（例えば被害者Bさん）は同じようなことで、会社の仕事として電話をかけて、本人はBさんに対する詐欺でも再逮捕されたのですけど、被害者のAさんもBさんも、はっきり言って全然覚えてないのですね。書類に営業担当として押印しているから被疑者が関与しているということで再逮捕されていました。

1回目の起訴がされるまでは、接見指定されていなかったのです。2回目も、再逮捕になったという

ので接見に行ったらちょっと待たされて、それで接見指定って言われたので、いやいや、今まで二十何日間、一回も僕は指定もされなくてやってきて、再逮捕といってもほとんど同じような事件で、被害者の名前が変わったくらいだから、何で今頃になって指定するのですかと話しました。接見指定はその前にオウムの事件でずっと指定され続けていたので、経験があり、そのときに勉強して、間近で確実な取調べの予定がなければ接見指定できないはずなのに、何で今頃指定するのですかというようなことで、全部で3回やられたのです。1回目は、制限に従って20分で終わったのですけど、2回目、3回目は、一回そういうのをやられて、現場でもめるのも嫌だから、夜7時半くらいに夕食を済ませた後に行って、捜査の状況からすると、夜遅くまで調べをやるような状況でもないと判断して行ったんですけど、そこでも指定されたんですね。2回目、3回目は現場で「検事出せ」とか言ってもめて、撤回させましたが、1回目は20分に制限されたという事件でした。

結論としては、伯母さんは一審で10万円、高裁で25万円に上がって終わりました。私のほうは一審も高裁も負けて、久々に判決を読み返したら、損害がないと言われていたりして、ひどいです。2回目、3回目は現場で頑張って、一回やられたのを撤回させたので違法でもないとか、違法が軽微とか言われて、1回目のやつは確かに20分で指定はされていたのですけど、その後本人に聞いてみたら、「いや、あの日、午後も全然調べやっていませんでしたよ」と言われて、裁判になって証拠が出てきても、現実にやってなかったのですね。国側の言い分は、接見指定をした段階では間近で確実な取調べ予定があったけれど、その後なくなったと、およそ信じがたい主張をして、「そんなの確実じゃないじゃない」と主張したのですが、結果的に駄目で、私は0円で終わりました。高裁で判決が出て、表向きには伯母さんのほうが10万円から25万円に上がったので、まあまあそれでよしとしようということで矛を収めました。

竹之内：代理人のほうは、訴状の段階で付いていた代理人が126名、全国展開でやりましたので、それだけ付いていて、法友会の会員の方が半分くらい。もうちょっとおられたかもしれません。それだけの方が代理人に付いて、東京地裁の一番大きい法廷を使用することを求めて実現し、訴訟の冒頭から意見陳述をするとか、法廷は法友会の会員でいっぱいですから、楽しかったですよね。

児玉：私の本人尋問をしてくださったのは舩木さんでした。弁護団会議は、その後もその前もいろいろやりましたけど、あれだけみんながきちんと予習してくる弁護団というのは多分その後もないくらいで、全員が起案を全て読み込んで、会議30分で終わらせて、飲みに行くとか。当事者でありながらあれですけど、大変楽しくやらせていただいた記憶があります。

後日談ですけど、そのときに伯母さんが勝った25万円と、弁護団会議が終わった後の飲み会でみんなから1万円もらって残ったお金とか、あるいは全国からのカンパとかは100万円くらい残っていました。それを竹之内先生が刑弁の委員長だったときに、保釈強化月間というのをやって、そこで敢闘賞とか奨励賞をやっていて、それはいいなと思ったので、その100万円を『季刊刑事弁護』（現代人文社）に持ち込んで、『季刊刑事弁護』の新人賞というのを作ってもらって、今でも続いていますね。その100万はとっくになくなっちゃっていますが、いまだに続くのは、そのおかげで持ち込んだ企画で今なお名前が残っていると思います。

川村：私は代理人か復代理人か、名前だけ出したような気もするのですが、実働はしていないんですけど、実働は何人くらいいらしたんですか。

竹之内：実働は10人弱くらいか。法友会の皆さんと、接見の委員会からも結構来て下さって、そういう中でやっていましたよね。

川村：舩木さん、尋問の思い出話とかあります？

舩木秀信：私にとっては、反省すべき尋問でして、児玉さんが当事者だから、私がとやかく言わなくても児玉さんが全部しゃべるだろうという気持ちがあったのです。だから、私が通常でやる事件よりも、事前の打ち合わせが少なかったんですよ。特に、尋問の直前打合せも行いませんでした。それを児玉さんが、後から、当時いかに不安だったのかと、自分が法廷に立ったときに、あまり代理人が準備してくれなかったので、それがいかに不安だったのかということを、その後ずっと言われ続けておりまして、それは私にとって一番の反省点、汚点でした（笑）。

それはさておき、実際に自分が当事者になってみると違うということを、児玉さんがそういうお話をしていたことを、私にとっても、その後、代理人、弁護人としての尋問準備にあたり、心がけるようになり、貴重な経験になりました。

5　取調べ可視化と弁護人立会権について

川村：話題を変えまして、刑事司法制度についてはまだまだ課題はあると思いますが、大きなトピックとしては、可視化と弁護人立会権に向けて日弁連が取り組んでいますね。

竹之内：2022（令和4）年6月が、改正刑訴法の施行から3年目に当ります。改正刑訴法の附則で、「施行後3年を経過した場合において、取調べの録音・録画等の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」と定められています。こういう条項は、裁判員裁判制度のときも3年後見直すという条項があり、早い段階から働きかけているのですが、「3年を経過した場合」において、ということで、全然、向こうはまだ動こうとしていません。ただ、毎年1回、可視化制度の施行状況については、日弁連は、検察、警察からのヒアリングをやっておりまして、情報の共有をしております。

現状ですが、検察からのヒアリングによれば、検察は身体を拘束された被疑者全件について、人的にも物的にも可視化ができる状況にあります。検察官は可視化されていることに対する違和感はほとんどなくなっていて、当然のことのようにやっていると聴いています。現在の法制度上は裁判員と独自捜査事件、この2類型につき義務化されているわけですが、その外、知的障害と精神障害についてもやっています。実際の状況はどうなのかということで、ずっと統計情報を入手しているのですが、検察が担当する全ての身体拘束事件が、昨年1年間で10万3,383件と報告されております。このうち録音・録画を実施したのが93.7％、全過程で録音・録画を実施したのが87.2％に達しています。例外はどういう事件なのかというと、特に東京辺りの検取の事件、検察官事務取扱事務官と言いますよね。これは日曜日などに入管法違反などを取り扱うのですけれども、このときには立会いの事務官が付かないわけですね、自分が事務官だから。そうすると、自分で両方やらなきゃいけない状況の中で録画されてない場合が結構あります。それは東京にほぼ限られていて、可視化状況の調査をずっとやっておりますけれども、大都市以外の検取がないところは、ほぼ全件、既にやっているという状況です。今度の3年後見直しにおいて、検察は全件実施ということは、もう動かないと私は思っています。

他方で、警察は、被疑者に知的障害がある場合には録音・録画の試行対象にしていますが、これを全事件に広げることについては、まだ意欲が薄く、警察の取調べの全事件・全過程の可視化をどう実現していくかというのが3年後見直しの勝負どころというのが今の認識です。

川村：立会権のところは担い手の問題などもあるかと思いますけど。

竹之内：現在の日弁連の状況ですと、近々これに特化した委員会が設立予定で、設置要綱は承認されていますので、関係委員会からどういう委員を配分するかという組織作りの段階に入っています。取調べの可視化本部がそうだったように、いずれも刑弁マターですが、目的に特化した委員会が作られますので、その活動に期待したいと思います。

川村：実際に立会権が認められたときに弁護士が本当に立ち会えるのかという点で、国選制度で若い人が一生懸命に被疑者弁護をやっているけど立会いまでできるのかという負担の問題なども考える必要がありますね。若手の立場からはいかがですか。

吉原：弁護人立会権や可視化は立法に関わるじゃないですか。そうすると、国会で審議するけれど、こういう話は票につながるものでもないから、国会議員にはあまり興味がないのかな、と思います。議員にとってあまり興味がない分野であれば、専門的知見のある人達がリーダーシップをとって立会や可視化をどんどん進めるべきで、なぜ反対する人がいるのだろうと思っています。さきほどの話ですと、検察や法務省は強く反対するものではないようですが、真の戦う相手は警察になるのでしょうか。警察出身の官僚などが国会議員に「立会や可視化にはこういうデメリットありますよ」とブリーフィングすることもあるのでしょうか。

竹之内：国会は、合意できた内容をオーソライズする

に過ぎないので、弁護士会というのは、もちろん裁判所とも検察とも、あるいは警察とも、それぞれきちんと話をするというチャンネル、これは現実にあるし、私なんかもずっとそれでやってきましたけれども、そういうことの中で合意を目指していくと。合意といったときには、例えば、可視化のときがそうであったように、他のものとの抱き合わせという要素が出てくるわけですよね。例えば、検察が要求してきたのは、司法取引の問題であるとか、もろもろ出てきましたよね。そういう抱き合わせだったわけですね。その抱き合わせの持つところの意味をどう評価して、それをどう減殺するのかという見通しも持つ中で、合意を図っていく。そういうことが先行すると。もちろん国会でも審議はされましたけれども、国会での審議はほぼ出来レースでしたね。その前に話は付いていたし、付けていた。そういうふうに私は思っております。

吉原：警察は思想的に認めたくないというのがあるのでしょうか。僕なんか、「可視化すればいいじゃない」、「立会権認めればいいじゃない」って、思想的にというか普通にそう思うのですけど、警察の中心部分には、「そんなの認めちゃ駄目だ。治安が大事なのだ」という思想を持っている人達が固まっているのでしょうか。

竹之内：現場はそうかもしれませんね。しかし、官僚はそんなこともありませんよね。色々なチャンネルを通じて意見交換し、先方の腹を表も裏も含めてきちんと見切っていくことと、妥協がやむを得ないとして、それが先に繋がる妥協なのか、それとも泥沼なのかを適切に判断していくことが大事だと思っています。

6　国選付添人制度について

川村：では、次に当番付添人制度から国選付添人制度の実現に至った歴史についてご説明させていただきます。

当番弁護士制度から被疑者国選弁護制度へという流れの中で申し上げましたが、政府の司法制度改革推進本部、公的弁護制度検討会ができました。そこで国選付添人制度はどうするのかテーマになったものの、当番弁護士制度と違って、実際の活動実績が付添人にはまだ少なかった状況の中で、検討会の中でおよそ公的付添人制度については、実現しそうにない、先送りというような雰囲気が出てきていたのが2000（平成12）年の頃です。そのような中で、これではいかんと、この千載一遇のチャンスを逃すと国選付添人制度が実現しないと心配した福岡県弁護士会の大谷辰雄先生（故人）が、これは日弁連で運動を作らなきゃいけない、まず福岡から始めるんだということで、福岡県弁護士会で、いわゆる身柄全件付添人制度を始められたのです。それが2001（平成13）年2月でした。当時は「身柄付添人制度」と言っていて、その後に当番付添人制度という言い方がだんだん広まってきましたけれども、身柄全件というのは鑑別所に収容された少年の全件に付添人を付けましょうというものです。それを公費で付けるべきという目標に向かって、まず弁護士会が当番弁護士制度の少年版として当番待機の体制を作り、鑑別所に収容された少年に弁護士を派遣する。そして、当時、法律扶助協会の制度であった少年保護事件付添援助制度を使って、形としては私選として受任するけれど、少年からお金を取らない制度として作り上げたのが身柄全件付添人制度ないし当番付添人制度でした。

この制度を福岡が始めたと聞いて、私は当時、弁護士4年目で、ずっと子どもの委員会では活動していたわけですけれども、本当に目から鱗の衝撃を受けました。これはぜひ東京も続く必要があると思ったのです。同じ思いの東弁と二弁の子どもの委員会のメンバーで、早速2001（平成13）年中に福岡の先生を呼んで、勉強会をしました。

ところが、これを弁護士会の制度として実現していくときには、東京は三会が一致しないとできないという問題がありました。当時東弁の中でもとりわけ多摩地域の対応体制が大丈夫なのかという問題があり、ましてや一弁の委員会は、当初は勉強会にさえ参加しておらず、「そんなの絶対無理」という感じだったのです。その頃は少年事件の付添人活動というのは、一部の、ちょっと「変わった人」が、職人芸的にやっているというようなところがあって、数をこなすというような雰囲気がありませんでした。自分の事件は一生懸命やるけれども、身体拘束された全ての少年に平等に付添人選任権を保障すべきという雰囲気はなかったのです。

それでも、子どもの委員会の中堅若手を中心に、東弁、二弁が先行してでも実現したいと思っていたけれども、対裁判所や対鑑別所の協議をするには、三会が一致しないと無理だし、東弁内でも、まだ人の問題もお金の問題もクリアできていないというところで、暗礁に乗り上げていました。

そういう中で、さっきも申し上げたように、吉岡執行部に入るときに、「じゃあ、法友会として取り組もう」と言っていただいて、2003（平成15）年7月に「当番付添人制度実現を提言する決議」を法友会旅行総会で決議しました。そして、旅行総会決議を日弁連とか東弁とか、それから他会にも持っていったのです。また、弁護士会内の政治に詳しい先輩方が、一弁や二弁の理事者経験者にも働きかけてくださって、とりわけ一弁が、翌年に日弁連の会長を出す予定だったので、日弁連会長選挙に絡めて、日弁連会長を出すんだったら、会長のお膝元の東京でできないと困るでしょう？　みたいなプレッシャーをかけてくださったようです。そして、次年度の日弁連会長候補予定者と目される方が来られる会合で、まだ若手だった私に「一言しゃべっていいよ」と言って下さって、東京で全件付添人制度を実現すべきという話をしたこともありました。

それから、東弁内部でも、法友会が決議はしたけれども、これを東弁として動かすにはどうすればよいかというときに、その年の法友会出身の東弁理事者から、弁護士会の中に強い熱意のある人が3人いれば実現すると言われました。法友会だけじゃなくて、親和会と期成会も決議をすれば実現すると言われて、親和会と期成会にもそれぞれ意見書を出してもらって、3会派が意見を出したというのを踏まえて、理事者も腹を決めてくれたように思います。

福岡が2001（平成13）年にその制度を作った後に、東京三会が当番付添人制度を作れたのは2004（平成16）年です。そこに3年以上もかかっているのですよね。その後、続々と全国に広がっていって、全単位会で当番付添人制度が実現して、その結果、2007（平成19）年に裁量的国選付添人制度に結びついたという流れをたどりました。

7　法テラスについて

川村：次に法テラスについてお聞きしたいと思います。最近、法テラスというと憎まれ役みたいになっているところもありますけれども、彦坂さんは法テラスの設立から運営の歴史の中で、どのように関わっていらっしゃいましたか。

彦坂：法テラスができたのが2006（平成18）年4月で、その6月に日弁連の廊下で矢澤先生から、日弁連で法テラス対応室を作るから、そこの嘱託にならないかと言われて、法テラスに本格的に関わり始めました。その当時、法テラス推進本部という名称でしたが、初代事務局長は小林元治先生（8部33期）で、そのほかメンバーとしては武藤元さん（8部43期）、伯母さん、故矢澤昌司先生、みな法友会8部ですかね。矢澤先生はそれまでも日弁連事務次長で法テラス担当をされていたので、いろいろと考えていらしたと思います。7月にくも膜下出血で倒れられて、何週間か闘病されて亡くなられたので、矢澤先生の頭の中だけにあるという感じでした。日弁連の法テラス対応室という名前も、当初は被疑者国選を全国各地で担えるかなど、対応体制整備に取り組むということだったと思います。その後、室長になり、嘱託は5年間くらいやりました。日弁連の法テラス推進本部の初代の事務局長は小林先生で、2代目が武藤元さんで、その次が荒中先生、渕上玲子先生と続き、その後に私が事務局長になりました。

川村：対応室の嘱託になられたときは、すでに法テラスは始動していましたか。

彦坂：始動前でした。設立されて10月から始動ということで準備をして、日弁連として法律援助事業の委託をするかなど、いろいろなことを整備していた段階です。

川村：司法制度改革の中でなぜ法テラスは作られることになったのですか。

彦坂：司法制度改革審議会意見書には、国民の司法アクセスの拡充などの重要性が述べられていましたが、組織としての司法サービスセンター的なものまでは述べられていませんでした。その中で、当時の小泉総理がリーガルサービスセンター構想を述べられて、国選弁護の運営主体、民事法律扶助、過疎地対策、情報提供などを担う機関として具体化されていきました。司法制度改革推進本部事務局の事務次長をされていた法友会8部の古口章先生が担当されました。任期付公務員になって、内閣の司法制度改革推進本

部事務局に行った弁護士メンバーは4人いましたが、そのうち3人が法友会です。28期の古口章先生（故人）、40期の木下信行さんと私が法友会、あともうひとりが一弁の34期の齊藤友嘉先生でした。

川村：それ以前は国選弁護制度の運営主体は裁判所で、国選報酬の予算も裁判所が持っていたというものと、民事法律扶助制度は、法律扶助協会がやっていたものを合体して、さらに受託事業を付け加えて法テラスになったと思いますが、これは弁護士会的にはどのように評価してきたことになりますか。

竹之内：相対的にどれがいいのかという話ですよね。裁判所にするわけにいかないし、人権擁護委員会にしたって、改組が決まっていたわけですよね。その中でどうするのかということで、より問題の少ない選択ということになったと思うんですよね。その中では、報酬基準などは、裁判所がやっていた頃にはどんぶり勘定だったわけだけど、報酬基準をきちんと作るとか、弁護士会側からリーガルサービスセンターにきちんと人材を派遣して、実質を握るとか、そういう総体として、どれがよりましな選択なのかということだったと思います。

川村：それに先だって、日弁連は司法過疎を解消する目的でひまわり公設事務所を全国に作っていきましたが、目標としてはそういうところに公費を出させるという意味で言うと、法テラスの地方事務所が司法過疎地で弁護士を常駐させるということで、司法過疎問題を解消するというのも大きな意義があったように思います。この点も弁護士会の中では反対論もあったように思いますけど、法友会はどんなスタンスでしたか。

彦坂：そもそも弁護士過疎問題について、弁護士の「ゼロワンマップ」は、法友全期会が全国自治体アンケートを採ってまとめたものでした。その結果を日弁連に出して、日弁連で取り上げられて、業革シンポで取り上げられて、本格的にひまわり基金になっていきました。

川村：司法過疎問題も法友全期会が言い出して、ひまわり基金を作って、ひまわり公設事務所に法友会会員が行っているのも結構あって、それでそれを公費でという流れですね。ひまわり公設は残っているけれども、過疎地に弁護士1人じゃ駄目だから、1つはひまわり公設、もう1つが法テラスの事務所みたいな地域が結構ありますよね。

司法過疎地は地方だけではなく、東京にもあるんだよということで、東京パブリック法律事務所を作ったわけですが、今それもいろいろやり玉に挙がったりしています。

彦坂：法テラスができたときも、岩井重一先生（5部24期）が常務理事をされて、寺井一弘先生（8部22期）も理事として入ってその後、理事長にもなり、現在も丸島俊介さん（4部30期）が常務理事です。このほか、外山太士さん（11部42期）、田中千草さん（12部48期）、生田康介さん（8部50期）が民事扶助課長ですし、外山さんはスタッフ弁護士担当の部長もしました。道あゆみさん（12部47期）も今の事務局長で、みなさん法友会です。法友会が法テラスを支えているというのは今でもそうだと思います。

川村：法友会のメンバーが日弁連側でも支え、法テラスの中でも支えていますが、一般会員には冷たく見られているのが法テラスかもしれません。法テラスは国選の報酬が安いとか、民事法律扶助の報酬が安いとか批判されて、評判がよくないですよね。でも、実際に国選弁護や扶助事件は、全期世代の若い人が結構担ってくれていますが、吉原さん、若手代表として、法テラスのことを若手同士で話すとどう感じますか。

吉原：去年、全期で政策委員長だったので、司法過疎問題を議論したのですけど、確かに始めた当時は司法過疎の問題は大事だったと思うのですが、今は過払金もなくて、地方に作っても経営的に軌道に乗らず、撤退して償還金の免除になるケースが多くて、そうなってきたときに、過疎地でも司法アクセスは大事だと思うんですけど、はたして法律事務所を作る必要があるのかというのは若手で議論して、例えば、消費者庁の消費者問題に関しては、ADRが消費者庁内にあって、問題を抱えているところにiPadを送るのです。そのiPadを使って、調停に参加できて、「iPad、返さない人とかいないのですか」ってびっくりしたのだけど、「みんなちゃんと返してくれますよ。消費者はみんないい人ですから」みたいな感じでした。だから、事務所を作るのではなくて、相談できる施設を作って、そこにオンラインでつなぐとか。僕は八丈島の法律相談、全期のときはOriHimeロボットというロボット型の会話できるの

を八丈島の役所に持っていって、プレゼンしましたが、Wi-Fi環境が悪くて実用化には至らなかったのですけど、そういう相談できるところを工夫すればよくて、事務所を作るっていうのはもう時代遅れかもしないという話は出ていました。あと、都市型公設に関しては民業圧迫だという、特に今、刑事弁護専門の事務所ってけっこうあるし、全期の執行部にもそういう先生はいて、「なぜ公設事務所ってあるのだろう」と。「刑事専門ってうちの事務所もそうなのに」と。それと例えば「オウムとか難しい事件はやっぱり公設事務所しかできないでしょう？」って言いますが、そういう若い刑事弁護人になりたい弁護士は、そういう大きな事件や難しい事件も経験したいのに公設的なのが持っていっちゃうから経験できないんだってこぼしている先生もいました。大型事件とか著名事件を経験したい若い先生はいるみたいで、「上のほうだけでとっていかないでよ」という意見がありました。

川村：東京パブリック法律事務所（東パブ）の所長だった舩木さんとか、東パブ設立時のドリームチームの一員だった児玉さん、何かありますか。

児玉：僕も離れて10年くらい経ちますが、費用対効果でそうおっしゃられることも分かりますが、被災地支援で岩手と石巻に15回行って、法律紙芝居をずっとやってきました。最終的に陸前高田に在間という人がひまわりで来て、その人に事業を引き継ぐときに一緒に行きました。そうしたら、やっぱり地元の方が、それまで来ていた私達が東京へ帰っちゃうから、本当にスポットで相談して、終わりになって、「それ以上受任が必要なときには、地元の先生を紹介するからね」というような対応だったんですけど、在間さんと一緒に行ったときは、在間さんが「僕は2か月後に事務所を作ります」と言ったときの、地元の人たちの安心感や表情は、全く違うなと。在間さんが行ったのは、1回目か2回目くらいだったのですよ。やっぱりいかにデジタル的に進化してもなかなか代えがたいんじゃないのかなというのは、そのときの実感で私は思いました。もちろんそこで費用対効果の問題もあるでしょうけど、行く必要がないというのはちょっと現場感覚とは違うのかなという感じは、今お話聞いていて思いました。

川村：少なくとも今過疎地にいる高齢者の方々は、iPadを渡されても解決はできなくて、対面で話を聞いてもらわないと駄目だという方たちが、今現実に日本の過疎地にはいるのかなという感じはしますが、舩木さんはいかがですか。

舩木：ひまわり公設や法テラス地方事務所で働いている弁護士や、東京の3つのパブリック法律事務所の弁護士は、献身的な意識は従前と変わってないと思いますが、それに対して送り出す側の弁護士会の感覚が変わってきているかなと思います。

実際に現場（司法過疎地）に弁護士が身を置く必要性とその効果を常に感じているからこそ、地方に良い人材を送り出そうと、例えば、東パブでは、地方赴任者に対し、児玉さんたちのような指導担当者が、マンツーマンで若手と一緒に仕事をして、やる気と即戦力のある弁護士を育てるために、集中的に「鍛錬」してきたわけです。短期間で、司法過疎地で一人で頑張れるような精神力と実務能力を持つ人を育てようとしていました。それは、地方の人々にとって、顔の見える身近なところにいてくれてかつ実務能力を備えた弁護士が必要なんだという意識があるからですね。

東パブについて言えば、都会における司法過疎解消という視点と、全国の司法過疎に対して優秀な人材を、役に立つ人材を送り出すという、その2つを課題に動いてきたと思います。そしてその方向性を、東弁も全面的に支えていくという気持ちであったと思います。

当番弁護士制度が弁護士、弁護士会の働きで作り出した一つの結実した形であれば、公設事務所、東弁でいえばパブリック事務所というのも、弁護士会が生み出した大きな成果だと思います。それを弁護士会側が支え切れなくなっているというのは残念です。吉原さんが言ったような感覚・意識というのは、私も若い人と話すと感じるところがありますけれども、ただ、それでも弁護士会はやらなきゃいけないという意識をどうやって伝えていくのか、みんなで共有していくのかという問題を、われわれも丁寧に説明していかなきゃいかんなというのは思っているところです。

川村：法テラスの報酬が安いということで、会長選挙になると、「法テラスの報酬を上げます」という公約になるのですけど、法テラスの課題を克服するた

めに、弁護士会、日弁連はどんな取り組みが必要で、法友会の会員はどういう取り組みをする必要がありますか。

彦坂：報酬増額に向けた活動は日弁連でもずっとやっていますが、これまでも何度かアンケートをやっても、実情を回答してもらうには労力も必要で回答が思うように集まらないところがありました。私は事務局長をやっていたときに、「報酬を上げてくれ。もう我慢するのも限度で爆発しそうだ」という声は全国から聞くので、全国のブロック協議会でも、そういう話題をして、「どうしたらいいですか」とお話しして方策を聞いたことがあります。法友全期からも、アンケート結果から報酬についての不満が多いというのがありました。そのなかで、回答に意欲のある人に、モニターになってもらって扶助の実績を記録してもらってそれを回答してもらうのはどうかという話があり実施することとなり、現在日弁連でモニターからの回答を集めています。

法友全期会からも、積極的に日弁連の委員会に入ってもらって、報酬増額の実現に向けて活躍していただければと思います。ぜひ全期世代の人にはどんどん日弁連の委員会にも入ってもらって、いろんなアイデアを出して、日弁連で活動していただきたいと思います。

川村：若手の中から不満があるのはよく分かります。その不満を解決するためにどうしようというアイデアは出てきますか。

吉原：若手の中でも、そういう理想や目標は共有できているとは思います。司法過疎を解消しなきゃいけない、お金のない人もきちんと弁護士をつけなきゃいけないと、あとは方法論なんじゃないでしょうか。

彦坂：さきほど述べたとおり、日弁連では2年、コロナで1年延長してモニターから回答を集めています。報酬増額には証拠が必要です。国選報酬値上げのときは、結構皆さんご協力いただいて、これだけ頑張っていても国選報酬がこれしか出てないよということが証拠として示すことができました。当時、法務省にいた坂田吉郎さん、今、愛知で弁護士やっていますけど、坂田さんが一生懸命「報酬上げるんだ」って言って頑張ってくれて、国選弁護報酬を上げたということもあります。このように報酬増額の立法事実、証拠を示せないと、なかなか法務省も動かせない、財務省も動かせないので、そういう地道なことも必要だと思います。

川村：法友会も法友全期も、昔の「みんなでこれをやろう！」みたいな熱気が出るといいかなと思います。

8　外国人問題、入管問題について

川村：続いて、外国人の問題、入管法の問題に移りたいと思います。児玉さんは、刑事事件はもとより、外国人事件について第一人者でいらっしゃいます。どうして外国人事件に取り組まれるようになったのですか。

児玉：修習の指導担当の千葉の廣瀬理夫先生が入管関係をやっていて、それまで僕は入国管理局って存在自体知らなかったのですが、一緒に連れてってもらって、なんと横柄な人たちが世の中にいるんだと思ったのが衝撃でした。それで多少のお役に立てるならお手伝いでもできればと思って、弁護士1年目から、東弁の外国人の人権救済センターって当時は言っていましたけど、無料相談をやっていて、通常の法律相談って当時3年くらいやらないと登録できなかったのが、そこも相当人手が足りなかったみたいで、1年目の秋から登録できてですね。そこで活動をやるようになって、今に至る感じです。

川村：現在、外国人を巡るさまざまな法的な問題で、これが大事ということのポイントをいくつか教えてください。

児玉：僕は刑事も入管も、人が捕まっている状況から自由にするお手伝いができればと思っていて、刑事の逮捕、勾留もそうですけど、入管でも収容されてしまうのです。在留資格のない人が収容されて、僕が最初にやった事件は、小学校6年生の女の子と3年生の男の子が入管施設に2週間くらい収容されていた事件で、それはにわかに信じがたかったです。1年間弁護士やって、当番、国選をやり、少年事件も1～2件やりましたけど、小学生をどうして収容しちゃうのか、捕まえちゃうのかというのは本当に理解できなかったですね。その家族は難民でしたから、難民だったり、技能実習制度は最近、日経新聞まで廃止すべきだと言うようになったり、いろんな問題はありますけど、根っこは同じようなところで、あまり外国人を人として見てないという入管当局の姿勢がいろんなところにつながっているのだろうと思

っています。

川村：民事法律扶助制度は在留資格のない外国人は使えないという問題もありますよね。外国人の問題について、法友会、法友全期として取り組んできたというのはあまりないのかなと思いますが、著名な先生は児玉さんをはじめ何人か法友会の方々がご活躍かなと思いますけど、いかがですか。

児玉：外国人の人権救済センターに1年目に入ったのですが、亡横山渡さんと一緒に相談活動して、横山さんは形式張ってやる人ではなかったですけど、すごく親しくさせてもらいました。12部の関聡介さん（45期）もずっと一緒にやっています。8部の生田康介さん（50期）は現在一緒にやったりしています。4部の渡辺典子さん（50期）は本当に地味にすごく継続してずっとやられていて、尊敬しています。

川村：小河宏美さん（2部51期）も法友会ですよね。

児玉：小河さんは1年間に100人くらい入管収容されている人の仮放免を取ったという、ものすごい人ですね。「自分の体感で毎年100人くらいなのが今年は25人くらいになった」と言っていたのですが、実際それで裏を取ってみると、入管が本当に厳しくしたこととまさに一致していて、本当にすごいです、小河さん。

川村：今年2021（令和3）年の通常国会で入管法の改悪阻止の動きがあって、法律案が廃案になりました。その流れを振り返っていただけますか。

児玉：2019（令和1）年6月に、長崎の大村の入管でナイジェリア男性が餓死した事件があって、これも長年関わってきていたのですが、今の日本の公共施設の中で、病死は前からありましたけど、餓死って信じられないようなワードが出てきて、その辺から入管当局も収容と送還に関して、長期収容とか長期送還ができない人について解決をしないといけないというのを打ち出してきて、2019（令和1）年10月に、収容・送還に関する専門部会というのを立ち上げました。これは、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会のさらにその下にある部会という位置づけで、当時の法務大臣は河井克行さんでしたが、専門部会が発足して、長期収容とか送還忌避と言っていたのですが、実は人数で言うと1,000人もいないくらいの話です。

最近ちょっと勉強して、強制入院とか一時保護で精神病院に入院されている方って28万人くらいですね。それに比べると入管の問題というのは、人数的に言うと全然小さい話ではあるのですが、なぜかかなり取り上げてきて、私たち弁護士や、これまでいろいろ支援してきたNPOの人とかからすると、そもそも無駄に収容を続けているのがおかしいとか、送還ができない人も、本来だったら、ほかの国だったら難民認定されているような方を無理矢理帰そうとしていること自体が問題です。そもそも帰りたくても帰れない難民の人達や、日本に家族がいる人もたくさんいる。そういう人たちをむしろ受け入れる方向でやれば、そんなにコストもかからず解消できるのではないかという方向を私たちは考えていたのですけど、その専門部会は排除しやすくするような方向で取りまとめて、それが閣議決定されました。

対象となる人が全員外国人なわけですね。選挙権がない人たちばかりで、閣議決定されて法案審議に入ったら1～2日くらいでぱっと終わっちゃうんじゃないかという危機感を持っていましたし、また、衆議院の法務委員会で参考人として話をさせてもらったのが4月21日でしたかね。午前中に僕がやって、その日のうちに強行採決という話も出たくらいだったのですけど。ちょうどその3月に名古屋入管でスリランカ人女性のウィシュマさんが亡くなった事件がリンクする形で問題になって、その真相究明をしない限りは法案審議に応じられないというムーブメントが起きたのも力になって、法案の対象になっている人はみんな選挙権がないのですけれども、それを放っておけないというような声が、選挙権を持っている人を含めてかなり声が広がりました。当初は国会議員の数人しか関心を持ってくれてなかったのが、SNSで広がって、大手のメディアが取り上げてくれて、新聞、テレビ、いろんな要素が複合的に絡まって、大きな声となって、最終的には与党としても、オリンピックも控えていましたし、コロナの問題もあったので、最初に言いましたけど、1,000人くらいのオーバーステイの人たちをどうするかというところで、あんまり無理してやって支持率下げたくないという思惑があったのだと思いますけど、そういうのもあって今回は廃案に追い込めたという流れだったと思います。

その過程で、東弁を含め日弁連もかなり多くの、

ほぼ全国、100％とは言わないですけど、90％以上の単位会から法案に反対する会長声明を出していただいたりしまして、国会議員に話をしに行くときには、「弁護士会はどう言っているのですか」ということを、私が思う以上に弁護士会の意見というのは気にされているというのが分かって、とても有益で助けになったなと思っています。

川村：2019（令和1）年度の最初に児玉さんが会長声明案を持って東弁理事者会にご説明に来られて会長声明が出て、その後、2本目、3本目も4本目も出しました。委員会から2本目の会長声明の提案があったときは、篠塚会長は「またか？　オオカミ少年みたいになるんじゃないか？」とおっしゃっていましたが、マスコミが注目していることも分かり、あとはドンドン出すぞ、日弁連より先に出すぞ、という感じになりました（笑）。東弁がまず会長声明を出して、それに続いて日弁連も出しましたよね。

不法残留の外国人の問題に対して、日本人のマインドは普段厳しいように思うのですけれども、よく廃案にもっていけたなと思います。その勝因は何だったと思いますか。今後の運動に生かせる教訓は何でしょうか。

児玉：SNSの活用ですかね。本当にこれは大きかったと。国会議員もTwitterをものすごく気にしますし、それは野党も与党もそうでしたね。こういう話をいろんなところでさせていただいて、「何ができますか」というふうによく言われるのですけど、こちらからすると、Twitterでの「いいね」や、リツイート1個してくれるだけでも、すごく力になりました。受け入れられているのだなと。そういう形で、大きなことはできないけれども、「いいね」を押したり、リツイートする、その一つ一つの積み重ねが1,000件になったり、2,000件になったりすると、大きなうねりになっていくというのを目の当たりにしたので、こういう形での情報発信とか意見表明の手段があるっていうのは、大きな武器を市民は得たなというふうに思います。

川村：弁護士会も日弁連も法友会も、SNSを駆使して発信していくというのが今後は大事なのかなと思いました。

9　東日本大震災などの被災者支援について

川村：では、災害関連で、法友会は東日本大震災の後、この10年間にわたって立法に影響を及ぼすような活動を多々してきたと思いますが、どのように被災地のニーズをくみ取り、それをどのように活動に生かしていかれたのか、実際活動されたのかということをご紹介いただけますか。

山下：私は途中から、震災の3年目からなので、村林俊行さん（6部49期）たちから教えていただいたところですが、この委員会、震災の1か月後には村林さん、矢吹公敏さん（4部39期）たちが中心になって、東日本の復興支援特別委員会が発足し、そこに東北で修習中に被災した震災を体験した60期代の先生が結構多く加わっていただいて、当初から年3回の被災地訪問で実際に現地に行って、被災した住民の方のお話を伺うと。現地で復興支援に尽力している弁護士、団体、自治体の方などいろいろな方面から、何か困っていることはないかと直接伺って、ニーズをくみ取ると。それを立法提言という活動をしてきました。現地の支援者などに、東京の弁護士に何を期待するかと聞きますと、立法府が近い、行政府が近いので、ロビー活動をしてほしいというご意見を何回か私も直接聞きましたので、そういったところに、被災地とは遠いんですけれど東京の弁護士の意味があるかなと思って活動を続けてきました。立法に関しては、うちの委員会、今まではPTと呼び、今年は部会と呼んでいますが、原子力損害賠償の支援、津波地震の被害、災害対策というグループ・分野でやっていまして、それぞれ一つずつ立法という成果に結びついたものがあります。

2013（平成25）年7月に「東京電力福島第一原子力発電所の事故による損害賠償請求権について消滅時効に関する特別の立法措置を求める意見書」で、民法724条前段の不法行為の3年の短期消滅時効に関して10年とする特別措置を求めるという内容のものが最初の1本です。このとき同時に、日弁連も同趣旨の意見書を2013（平成25）年7月に出して、この年12月には「原子力損害に係る損害賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」ということで結実しました。

津波地震では、2014（平成26）年3月に、岩手県と岩手県弁護士会が共同して、土地収用に関する立

法提言をされて、これを法友会で後押ししようと出した意見書が「被災地復興事業用地確保のための特別立法措置を求める意見書」で、これが土地収用法の特例となる「東日本大震災復興特別区域法」の改正（法自体は2011〔平成23〕年12月施行）として結実し、翌年の2015（平成27）年1月に岩手県知事から感謝状を法友会の幹事長宛にいただきました。

私が災害PT座長だったとき、「災害時の住民避難に係る気象業務法等に関する意見書」を出しました。気象業務法では気象、津波に関する警報の標識は、色や形とか光といった視覚に訴えるものと、音響などの聴覚に訴えるもので作るようにと法律で規定されていますが、これを受けている気象業務法規則を見てみますと、鐘の音ですね、「鐘音又はサイレンによる」としか書いてなくて、予定されていた視覚による標識が一つも書いてないということになっていました。視覚による標識がないということは、聴覚障害者の災害情報へのアクセシビリティーに非常に問題がありますし、健常者にとっても、例えば、沖合に行ったりすると風の影響で音が聞こえないと。それでは困るので、新たに視覚に訴える標識を作る必要があるでしょうという内容の意見書になります。実際に東日本大震災のときに、鎌倉の沖合でマリンスポーツをしている方にサイレンで津波だと知らせても、風で届かなかったことがあり、東北の一部の地域で、健常者に比べて聴覚障害者の方の死亡率が2倍に上っていたという統計もございまして、そういった報道や資料を付けて作成したものです。作成した後は、小林元治先生（8部33期）に付き添っていただきながら、公明党の山口那津男先生をまず訪問しまして、そこから公明党の石田祝稔政調会長の事務所をご紹介いただいて、意見書の趣旨を聞いていただいて、そこから気象庁をご紹介いただいて、直接、気象庁の方と意見交換をする機会をいただいたということになります。気象庁も実際一回やろうとして止っていた案件でもあり、すぐ動いていただけまして、気象庁で、学識経験者、ろうあ連盟、ライフセービング協会、海岸を管理している自治体の方などを委員とする「津波警報等の視覚による伝達のあり方の検討会」を開いてくださいました。ここでの検討と、実際に海岸でのフラッグの見え方の実証実験を経た上で、改正につながったのが2020（令和2）年6月24日に公布され気象業務法施行規則の改正と、新たに旗のためだけに予報警報標識規則が制定されました。大きさは自由で、四角であればよくて、赤と白の市松模様のものを津波フラッグとするということになりました。法律自体は触らないで、下の規則を補うという形が功を奏して、比較的速やかに制度が実現できました。

川村：東日本大震災後、いろいろな分野で若手が活動し、例えば、原発被害の損害賠償請求の弁護団として活動したり、原紛センターで調査官として働いたり、被災地訪問で紙芝居をやったり、いろんなところで法友会の若手が活動して、そこから「こういう提言をしよう」と出てきて、意見書の形になり、それを若手自身は政治的な力はあんまりないから、上のほうの先生の力を借りて、政治に生かしていったのかなという感想を持っています。

山下：若手のアイデアがあって、私とか20年目くらいの弁護士が一緒に議論をして、文章を組み立てて、いろんなものをくっつけて。それを最後に上の先生が国会議員に持っていってくれると。下から上までみんなの協力が、法友会が一丸となってゴールしたという感じがあって、とてもいい経験させていただきました。

川村：本日は長時間にわたり、ありがとうございました。まだまだ語り尽くせないことはあろうかと思いますが、法友会が個々の会員の現場での実践を踏まえて、あるべき立法や制度の提言をすることが社会を動かしていく力になるということの一端を振り返る機会になりました。これを未来につないでいけるとよいなあと思いました。

第2 【座談会】 弁護士が創る、弁護士が育む法制度――私法編――

実施日：2021（令和3）年8月24日
司　会：荒木理江（政策要綱検討部会長、4部50期）
参加者：高須順一（2部40期）
川村百合（法友会政策委員長　5部49期）
岩田真由美（2部55期）
稲村晃伸（2部60期）

1　はじめに

荒木理江：弁護士法1条1項で「弁護士は、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」とあり、これを受けて、2項では「誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない」と定めています。弁護士法上、法改正に取り組むことは弁護士の使命ともいえます。これまで、法友会、法友全期会は、数々の政策提言や活動を通して、実体法や手続法の改正過程に関与し、これら活動を通じて、司法制度改革の目指す、法の支配が隅々にまで行き渡る社会の構築に寄与してきました。例えば、当番弁護士制度の立ち上げに、法友会、法友全期会が関与したことは、現在の被疑者国選制度につながっています。でも、時の経過とともに、これらの制度の創設に法友会、法友全期会が関与したことの記憶が薄れつつあります。特に若い会員に浸透していないと聞いています。私法の分野でも、例えば、弁護士会による様々な意見提言を通じて、債権法改正に弁護士が関与し、弁護士会の意見が取り入れられたという経験がありますが、会員に周く知られているか定かではありません。そこで、今年度政策委員会では、「弁護士が創る、弁護士が育む法制度」というテーマで、公法編と私法編の座談会を企画し、政策要綱の特集としました。本日の参加者は、私法、特に民法改正の最前線でご活躍の方々です。

2　自己紹介

荒木：では、自己紹介をお願いします。

高須順一：2007（平成19）年に日弁連の司法制度調査会の特別嘱託として債権法改正の担当となったのが最初です。それを契機に2009（平成21）年から2015（平成27）年まで、法務省法制審議会の民法（債権関係）部会の幹事として出席し、99回の本会議、18回の部会と合わせて117回の会議のうち1度だけインフルエンザで休みましたが、116回に出席しました。その後、2016（平成28）年には日弁連の外郭団体である公益財団法人日弁連法務研究財団の常務理事となり、研修委員長をしています。弁護士会関係では2018（平成30）年度に東弁の法制委員会の委員長、続く2019（令和1）年度に日弁連の司法制度調査会の委員長をしております。この他、民事法制の改正対応で、法制審担保法制バックアップチーム、区分所有法制研究会バックアップチームのメンバーになっています。また、昨年から最高裁民事規則制定諮問委員会の委員をしています。

稲村晃伸：2011（平成23）年から東弁の法制委員会に所属しています。高須さんのような法制審議会の幹事や委員をバックアップする組織として日弁連の司法制度調査会がありますが、司法制度調査会に各単位会の意見を提出するバックアップ会議が各単位会にあり、東弁にもあります。私は、そのメンバーとして参加してきました。相続法改正の際にも、荒木さんや中込一洋さん（2部）が日弁連のバックアップメンバーでしたので、それをバックアップする東弁の法制委員会のバックアップ会議に参加しました。2019（令和1）年からは、荒木さん、岩田さんと同じく、日弁連の所有者不明土地問題のプロジェクトチームのメンバーになりました。2020（令和2）年には、親子法制に関する中間試案に対し、東弁の法制委員会の親子家族法部会に加わり、意見書作成に関与しました。2021（令和3）年に日弁連の家族法制のバックアップ会議のメンバーとして参加しています。その他に、日弁連の担保法制のバックアップ会議と、区分所有法のバックアップ会議にも参加しています。

岩田真由美：私は、稲村さんとほとんど同様の活動を

しています。2013（平成25）年から東弁の法制委員会に入れていただき、参加当初はなかなか参加できなかったのですが、相続法改正の途中から参加させていただき今に至っています。法制委員会に参加以降、相続法、民法・不動産登記法の改正と続けて、日弁連での議論も併せて法改正の議論を追ってきました。現在は、法制委員会の親子家族法部会、担保法制部会に参加させていただいております。その他、東弁内の所有者不明土地問題に関するプロジェクトチームに参加しています。法制委員会で参加している部会に対応した日弁連のいくつかのバックアップ会議に参加しています。その中には、担保法制のバックアップ会議、区分所有法のバックアップ会議があります。

川村百合：私は長年にわたり、東弁では子どもの人権と少年法に関する特別委員会、日弁連では子どもの権利委員会に所属していますので、民法や家事法制の改正、家事事件手続法成立の場面では、子どもの委員会の立場から意見を言ってきました。子どもの委員会が扱う分野は、加害者もいれば被害者もいるし、家事事件当事者で言えば父親側もあれば母親側もある中で、時に当事者の対立が激しくなりそうな場面において、子どもの視点から言えばどうかという意見を常に求められます。法友会では、政策担当の事務次長、副幹事長、政策要綱策定部会長をやり、今年度は政策委員長をやっています。

荒木：2012（平成24）年に東弁の法制委員会に入りました。その後、日弁連司法制度調査会の委員に推薦いただき、日弁連バックアップメンバーによる債権法改正の書籍刊行に関与しました。その後、相続法改正の日弁連バックアップメンバーに中込さんとともに就任し、日弁連及び東弁のパブコメ意見書の作成に関与しました。その後、民法・不動産登記法改正について、日弁連ワーキンググループの副座長として関与し、現在に至ります。なお、昨年度まで東弁法制委員会の委員長として、民法・不動産登記法と親子法の東弁パブコメ意見書の提出作業を担当しました。

3　債権法改正について

荒木：それでは本題に入ります。まずは債権法改正について、高須さん、法制審幹事に就任された経緯や審議経過などをご説明ください。

高須：ご承知のように債権法改正に関しては、民法制定から100周年を迎えた1998（平成10）年頃から、研究者サイドで検討が始まり、2005（平成17）年頃には研究者による債権法改正検討委員会が結成されました。そして、2009（平成21）年に法制審議会内に民法（債権関係）部会が設置され、政府レベルの審議が始まりました。弁護士会の中では立法に反対という主張が一定程度、存在し、特に東弁は反対の牙城でした。そのようなことでいろいろな問題があったのですが、最終的には、日弁連から法制審の部会幹事に推薦いただいたという経緯になります。今回の座談会のメンバーの皆さんが、東弁の法制委員会でいろんな経験をされて、それから、日弁連の司法制度調査会に行って活躍されているのを見て、この十数年で随分と様変わりしたなという印象です。法制審議会では、大変勉強になりましたし、弁護士会の意見を言うことはとても大事だろうと実感しました。とりわけ、東弁は最大単位会ですから、その東弁がこのように考えておりますということを、法制審で言うと、それは重みがあるわけですね。ですから、法制審の審議の経過の中では、日弁連の委員、幹事は4名でしたが、チームワーク良く、いろんな意見を言わせていただきました。また、詳細は割愛しますが、当初、改正に慎重姿勢の強かった東弁法制委員会も、その後、大変、積極的に改正審議に参加し、弁護士会内の議論をリードするようになり、法制委員会内にバックアップチームも立ち上げられ、大変、助けていただきました。それとは別に日弁連でもバックアップ会議が法制審の前日に必ず開催され、こちらにも、大変、お世話になりました。どちらのバックアップチームにも、法友会の皆さんが多数、参加されており、そのおかげで、5年間の117回の審議を乗り越えることができました。

荒木：債権法改正では、とくに保証人保護制度について、弁護士会が意見提言を行い、実現したとのことです。当初、弁護士会は、民法改正に反対だったそうですが、潮目が変わったのはなぜでしょうか。

高須：保証制度に関しては、日弁連の意見書が出ているんですね。保証制度について、個人保証人を保護するための立法をすべきだという明確な意見書がありましたので、今回の改正でぜひとも取り入れてい

ただきたいと、こういう言い方ができました。日弁連全体は、当時から、ある程度、立法に関わるようになっていましたが、なかなか立法に対する距離感あるいは不信感というものも一方にあったのは事実だったと思います。それが、風向きが変わったというか、弁護士会が立法に積極的に関与し、また、弁護士会自身が一定の発言力を持つようになった。これが今回の債権法改正作業であったと思います。なぜそういう時代になったかというと、やっぱり、平成の時代は、大立法時代であったことに関係していると思います。つまり、何かあったら法律を作って解決する、または今まであった既存の法律を改正する、そのようなことが頻繁に行われるのは、社会の仕組みが構造的に変わってきたからだとの指摘があります。亡くなられた星野英一先生（東京大学名誉教授）は、平成の時代を「第3の立法改革期」という言葉で説明されたのですが、ともかく多くの法律が改正され、あるいは新しく制定された。その動きの中で、われわれ弁護士はそれを肌で感じるわけですから、作られた法律だけを勉強し、使っていただけでは、市民の権利を守っていくことや、社会正義を実現することはできないという感覚が強くなったのだと思います。私はその時期に法制審民法（債権関係）部会の幹事をしていたので、弁護士も法適用だけでなく、立法にも関与しようねという雰囲気の中で仕事をさせていただいたと思っています。

荒木：今回の座談会に先立ち、高須さんが執筆された「the Champions of Civil Codeとしての弁護士の役割」（『自由と正義』2009〔平成21〕年3月号）という論文を拝読しました。民法改正の必要性、民法の守護者である弁護士や弁護士会が改正作業に関わるべき使命などが示された論文で、読後に熱いものが込み上げました。この論文を執筆された理由を教えてください。

高須：2009（平成21）年当時には、まだ、基本法令である民法債権法改正には反対という根強い意見がありました。私はそれに対しては異なる意見を持っていました議論の入口のところで、その議論を拒むということは、あまり実益がないのではないか。弁護士あるいは弁護士会も積極的に立法に関与し、むしろ改正をリードしていくべきではないか。そのような私の意見を問うために執筆したのが、ご紹介いただいた、『自由と正義』の特別寄稿です。

荒木：法制審議会での議論は、5年4カ月かかったとのことです。弁護士会の意見はどのように反映されたのでしょうか。

高須：債権法の抜本的改正だとか100年ぶりの大改正とか言われていますが、不法行為は何にもいじっていませんので、契約法に関するルールを100年ぶりに変えていこうというのが、今回の立法の内容です。総則の半分ぐらいは契約に関係していますし、債権編全体が関係するわけですから、改正項目も非常に多岐にわたり、200数十項目の改正となりました。5年かかっても仕方ないところだったと思います。また、法務省の担当参事官は、広く意見を求めるタイプの方でしたので、弁護士会としても意見を言いやすい状況でした。その中で、いくつかの論点については強く主張し、バックアップの皆さんの協力の下に対案を作って、基本的には、反対だけでは済まさない、反対したら必ず対案を出す、「こういう形で改正してください」まで申し上げる、これを私たち弁護士会推薦の4人の委員、幹事の共通認識としました。バックアップ会議で何度も議論し、準備いただいて、じゃあこういう意見にしましょうというような形で対案を構築できたのも大きかったと思っています。そのおかげで、いくつかの論点については弁護士会発案の改正に繋がったと思っております。

一番大きいところは、やはり保証法制ですね。個人保証人の保護の規定を積極的に設けるというのは、当初の法務省によるたたき台の案の中にはほとんど入ってなかった。それを、日弁連の意見書に基づいて、むしろ、個人保証廃止まで持っていこうじゃないかという議論もし、それで、一定程度の規程を入れていただいたということです。公正証書化というのは、どこまで実益があるのかとのお叱りもあるんですが、何もなかったところから、そこまで持って行ったのは一つの成果だろうと思っております。最終的には、債権法改正の4大論点と俗に言うわけですが、その一つが、個人保証人の保護だと法務省も高々に言って、国会でも説明していますから、これは、弁護士会が頑張ったからこそだと、われわれも胸を張って言えるところだろうと思っております。

その他の論点についても弁護士会の意見が反映されたものが結構ございまして、その一つは、定型約

款です。これも非常に経済界の反対が強く、黙っていたら、見送りになった論点ですね。研究者は、もちろん、立法化に賛成とは言ってくださっていたけれども、やっぱり個人ですから、組織を挙げてというような形でものが言えるとすれば、弁護士会しかなかったわけです。弁護士会はともかく、100年ぶりに民法を作る、21世紀の民法を作ると言っているのに、定型約款の「や」の字も入らなくてどうするんだ、絶対それは容認できないという形で議論を展開しました。最後は、法務省が真ん中に入って、経済界には「気持ちは分かるけど、日弁連が許さないから何とか入れてください」、弁護士会に対しては「いや、ほんとによく分かるんだけれども、このままだと経済界が認めないから、もうちょっと譲歩してください」と、調整していただきました。従って、道半ばの改正ではありますけれども、定型約款という形で約款法理を明文化できたのは前進だと思っておりますので、このあたりも、皆さんと一緒に共に闘ってきた成果が出たと思っております。

他にも、いわゆる履行障害法という領域について、契約責任、債務不履行責任、解除、危険負担、担保責任という、われわれが日常的に事件で遭遇している部分についても大きく改正され、弁護士会がいろんな意見を言わせていただきました。415条の債務不履行では、帰責事由概念を残すか残さないか、非常に思い切った改正を主張する人は、帰責事由という言葉をなくしちゃえという話だったんですが、ここは、帰責事由という言葉を残した上で、21世紀にふさわしい内容にすればいいではないかという、弁護士会の意見が反映された改正になったと思っております。それから、解除制度も、催告解除と無催告解除の二元構成もやめて、解除すべき事由があるときは解除するという一元論でいいという議論があったんですが、それも、われわれ、日常使いの中で、そんなことを言われても、実際の運用には困りますよ、やっぱり、催告解除のときは催告の内容証明を出す、そうでないときはそうでない対応をしますよということで、この二元構成も、結局、最終的には維持いただきました。危険負担概念も、廃止という意見もあったんですが、危険負担自体の内容は変わりましたけれども制度としては残すということで、ちょうど東北の大震災のこともありまして、双方の責めに帰すべき事由がないけれども、契約が履行できない場合もありますよねと、そのときに危険負担という概念がなかったら不便ではないですかという説明をして、残していただいた経緯がございます。このあたりも、約款や保証のように目立つわけではないですが、日常使いの契約ルールという中では、われわれの声、実務に根差した現実的な意見、これを認めていただくことができたのではないかと思っております。200幾つもありますから、いくらでも言えますが、きょうは債権法改正の講演会ではありませんので、これぐらいにさせていただければと思っております。

荒木：万年野党のようだと、結局、置いてきぼりになってしまうので、反対するだけでなく、対案を出すことも重要ですね。2017（平成29）年に改正債権法が成立した後、施行の2020（令和2）年まで、3年の時間がありました、その間に、弁護士会や法友会はどのような活動をしたのでしょうか。

高須：2017（平成29）年に法律ができるまでにも紆余曲折が随分あり、政府与党が改正に積極的ではなかったので、法制審議会の要綱ができてからも、そう簡単にこの法案を通そうという気配がなくて、迷走したんです。法制審で要綱ができた2015（平成27）年3月に法案は提出されたわけですが、その年の通常国会では審議に全く入らないまま閉会中審査となりました。いわゆる継続審議ですね。翌年の通常国会でも閉会中審査となり、ようやく2017（平成29）年の通常国会で成立し、公布されました。非常に時間がかかったんですね。一時は廃案の可能性もありました。

ただ、その間、逆に言うと、われわれは勉強する機会に恵まれて、法案が提出されてから成立までの間に、いくつもの研修をし、法友会や法友全期会が中心となって書籍の出版もしています。成立後も周知期間が要るので公布から3年以内の施行ということになりました。その間に多くの研修がなされ、多くの解説書が出ました。東弁での研修、日弁連での研修、日弁連法務研究財団での研修など、随分、研修をさせていただきましたね。それには、私のみならず、法友会の皆さん方に講師としてお話していただきましたし、企画立案の準備をしていただき、非常に助けていただきました。みんなで多くの本を書

いたのもとても楽しい思い出です。

荒木：稲村さんは債権法改正の際に研修や出版に関与されていますね。

稲村：債権法改正に取り組むきっかけは、法友全期会で2010（平成22）年度の豊﨑執行部に入り、政策委員会を担当した際、政策委員長であった川村さんの伝手で、法制審議会民法（債権法関係）部会の部会長であった早稲田大学の鎌田薫先生にお会いする機会に恵まれて、興味を持ちました。また、これも川村さんの企画ですが、政策委員会で司法制度改革を総括するため、元日弁連会長の中坊公平先生のお話を聞くために京都に行く企画があり、中坊先生をご紹介いただいた篠塚力さん（当時の法制委員会委員長、1部）とご一緒したことがきっかけで、2011（平成23）年の年度途中から法制委員会に入り、高須さんのご意見をバックアップする会議に参加しました。

法友全期会では、2010（平成22）年度に、第一法規から『弁護士からの提言　債権法改正』という本を出し、そのときに第一法規の社長の軽井沢の別荘に泊まり、執筆者全員で集まって本を書いた思い出があります。そういうふうに聞くと、遊びじゃないかと思うかもしれませんが、そのときは、朝から晩までずっと債権法改正の議論をして、今から思うと、当時よくやったなという感じがします。

その後、法友全期会では、2013（平成25）年度に債権法改正特別委員会ができ、私は執行部でないときも、外部委員として参加していました（同特別委員会は2020（令和2）年度末の総会で活動終了）。法友全期会が中心となり、第一法規から4冊出版し、出版の度に全国での講演会を持ち掛けていただいて、法友全期会の執筆者が全国を回って講演しました。また、日弁連法務研究財団でも研修があり、内田貴先生からご紹介いただいた学者と、日弁連バックアップ会議のメンバーを中心に、高裁所在地を中心に全国各地で研修を実施し、東弁の法制委員会のバックアップメンバーが事務局として各地に同行しました。研修は大抵、金曜日にあって、翌土曜日は有志で各地を回るというお楽しみもありました。債権法改正では、東弁でも研修があり、法制委員会で講師を決めるので、法友会の会員何名かにも協力してもらいました。

荒木：一つの出版社から法友全期会が編集した書籍が4冊、一度に出版されたのですか。すごい企画ですね。

稲村：1冊目が最初の合宿をして作った本で、次にコンメンタール的な本を出し、中間論点整理と中間試案の度に改訂しました。もう一冊、事例編があったので、それを含めると5冊ですね。法友全期会の債権法改正特別委員会で、メンバーを募集し、全期を卒業された方の部分は別の方が担当して改訂していき、一つのテーマで3冊本を出しました。

4　相続法改正について

荒木：稲村さんは相続法改正でも活躍されていますね。

稲村：相続法改正については、2013（平成25）年の嫡出子の法定相続分の違憲判決があり、与党議員を中心に法律婚が軽視されるのではないかという懸念が起き、学者も相続法をそろそろ改正するべきと考えていたタイミングで、生存配偶者の利益を保護するという観点からの相続法改正の議論が2017（平成29）年からスタートしました。債権法改正が終わって一段落したあたりから、法制審が立ち上がったと聞いております。生存配偶者の利益保護については、配偶者居住権や配偶者短期居住権が有名ですが、遺言を重視する改正というのもあり、遺留分減殺請求権のいわゆる金銭債権化ですとか、自筆証書遺言の保管制度の創設もあります。また、当初は重視されていませんでしたが、遺言執行者の権限の見直しについて弁護士会が強く主張し、今回の改正で実現しました。

当時の法制委員会の委員長だった中込一洋さん、その後の法制委員会の委員長だった荒木さんが日弁連バックアップ会議のメンバーだったこともあり、中込さんらをバックアップすべく部会資料を検討して、意見書も作成しました。法制委員会は部会制を採用し、相続法部会が立ち上がり、関心のある方が集まって、バックアップしやすかったと思っています。

今回の改正のテーマは多岐にわたりますが、その中で遺留分減殺請求権が「遺留分侵害額請求権」と名前が変わり、金銭債権化したことについては、紆余曲折ありますが、弁護士会の意見、特に荒木さんの日弁連での意見がかなり影響していると思っています。荒木さん、この点はいかがでしょうか。

荒木：相続法改正では、中間試案のほか追加試案も公

表されました。私は、追加試案に対する日弁連パブコメ意見書で遺留分を担当しました。遺留分減殺請求権によって物権的効果が当然に生じるという従来の構成から、原則として金銭債権が発生するという方向性に異論はなかったのですが、減殺請求を受けた受遺者が金銭を準備できなかったとき物で返せるか（現物給付）について、その方法や対象、評価をめぐって非常に難しい提案が示されていました。でも、相続手続は誰でも生きているうちに一度や二度、経験する出来事です。それにもかかわらず、こんなに難しい制度を創ってしまってよいのだろうかという素朴な疑問がわきました。当時、日弁連バックアップ会議の座長でおられた加藤祐司先生（一弁）も遺留分減殺請求権を金銭債権化し、かつ、現物給付を否定して単純化すべきとのお考えでしたので、日弁連意見書で遺留分のパートを自由に書かせていただき、さらに推敲を重ねました。加藤先生の寛大なご配慮のおかげで、遺留分の改正について、日弁連意見書が影響を持ち得たと考えています。なお、パブコメ後も、法務省は現物給付を提案していましたが、部会の最終回で現物給付の提案は落ち、代わりに金銭を準備できない受遺者らには期限の許与を認めるという提案が示され、条文化されました。最終回で現物給付の提案が落ちたのは、法制上の問題があったからと聞いています。

稲村：相続法改正では、東弁の相続法部会の部会長をさせていただき、パブコメ対応や出版を担当いたしました。相続法改正後は、東弁、日弁連、日弁連法務研究財団でも研修に関与いたしました。東弁の研修は法制委員会のメンバー6名で全6回のシリーズを、2019（令和1）年に行い、2020（令和2）年にライブ講義本が「ぎょうせい」から出版されました。その6名のうち5名は法友会の会員です。

高須：日弁連法務研究財団と関弁連との共催の法務研修において、大村敦志先生（学習院大学大学院法務研究科教授）と稲村さんにご登壇いただきました。大村さんは東大名誉教授で家族法の第一人者であり、要領を得た簡潔な講演をなされましたが、その後を引き受ける形で稲村さんが、詳細なレジュメを作成され、改正内容を一通り説明されました。このレジュメはそのままずっと使えると評価されて、大村先生と稲村さんの絶妙なコンビで大好評の研修会でしたね。

荒木：当初、民法改正に慎重であった東弁ですが、この10年の間に、民法大改正の流れに併せ、法制委員会内に複数の部会ができ、同時進行で、民法・不動産登記法、担保法、親子・家族法、会社法などの法律をフォローしていけるよう組織化しました。稲村さんや岩田さんはじめ法友会のみなさんが東弁や日弁連で活躍してくださっていることに流れの変化を感じます。なお、法制委員会の部会制は、法友2部の中込さんが委員長を退任されるときに、導入されました。

川村：10年前、東弁は民法改正に反対だったとのことですが、2011（平成23）年の家族法の一部改正、家事事件手続法の成立の際はどうでしたか。日弁連の子どもの権利委員会では、未成年後見制度には不都合があって改正の必要性があるという認識の下に、改正の内容について意見を述べたし、家事事件手続法についても子どもの手続代理人が必要と言ってきて、結論として導入されました。日弁連としては、よりよい制度にすべく動いてきて、その結果、完璧ではないかもしれないけれども実務の必要性に合う改正がされたと思っていますが、東弁はどのような対応だったでしょうか。

高須：東弁の法制委員会では民事法制の改正といっても財産法関係が中心で、家事法制にはあまり深くは関わらず、東弁内の別な専門の委員会に委ねるという対応でした。平成23年当時の記憶ですが、家事について大きな反対はなかったと記憶しています。財産法について当初、非常に強い抵抗感があったという印象です。それがこの10年の流れの中で、東弁法制委員会が専門部会までつくって、全ての民事立法に対応するというのは、隔世の感があります。私が法制委員会の委員長だったときに、当時の東弁の担当副会長から、こんなに予算を付けてない委員会で、こんなに仕事をしてくれるのはほんとにありがたいとよく言われました。だったら予算を付けてくれという話なんですけど、その話はどっかへ行ってしまいました。

5　民法・不動産登記法改正について

荒木：相続法改正の作業が終わるとすぐに、民法・不動産登記法改正が始まりました。これは所有者不明

土地問題を解決するという観点から、内閣主導の改正でした。先ほど稲村さんが説明されたとおり、相続法改正は、保守政党からの突き上げみたいな形で法務省が動き出したという経緯でしたが……。相続法改正が終わったばかりなのに、すぐに相続法、とくに遺産分割の見直しに手が付けられたのはどうしてでしょうか。

稲村：相続法改正が終わるか終わらないかというところで、民法・不動産登記法部会という、所有者不明土地問題を解決するための法制審の部会が立ち上がりましたが、その前に研究者の集まりがあり、そこでは物権法や登記に詳しい学者が中心に議論していました。ところが、法制審の段階になると、相続法改正も絡むので、相続法に詳しい方々も入って、特に遺産分割については期間制限がないと解されていますが、数次相続があったにもかかわらず、ずっと登記名義の変更がなされないことが、所有者不明土地問題の一因であると指摘されたことから、遺産分割に期間制限を設けたらどうかという提案がなされ、結果的には、具体的相続分による分割を10年に制限する制度が採用されました。所有者不明土地問題を解決するという意味で、具体的相続分による分割の期間制限という形で実現したのが、今回の改正です。

荒木：所有者不明土地問題を解決するため、遺産分割についてまで踏み込んで改正に至ったのですね。この民法・不動産登記法改正については、岩田さんが東弁、日弁連で活躍されていますね。

岩田：民法・不動産登記法の改正の検討が議論され始める少し前の2013（平成25）年に法制委員会に入れていただきました。ちょうどその当時、地方が悩んでいる問題を目の当たりにしましたが、その問題の一つが、都会への人口流出の現象の中で起きた「所有者不明土地問題」でした。個人的にこの問題への関心が高かったのですが、2017（平成29）年に、法制委員会のメーリングリストで、所有者不明土地問題が政府の「骨太の方針」に盛り込まれ、内閣府主導でこの問題を解決しようという話を受け、民法改正が視野に入った、日弁連でもワーキングが発足したと紹介されたことが、関わりが始まったきっかけです。

荒木：岩田さんは各種シンポジウムも企画運営されていますね。

岩田：東弁の中に、所有者不明土地問題等に関するプロジェクトチームがあり、そのチームの活動のなかで、シンポジウムと座談会を行ってきました。このプロジェクトチームは、所有者不明土地問題等に関する国の取り組みが本格的になってきたことを受け、東弁内でも国の動向を理解し、今後の取組を検討していくために、2017（平成29）年の末に立ち上がったとうかがっています。その頃、法制委員会のメーリングリストで、プロジェクトチームの参加に関心のある人を募る案内がありました。当時の私は、親のいる地方と東京との往復をしており、東京とは異なる地方の土地利用の実情を見る機会が多く、放置されている土地があるのはもったいない、なんとかしなければ、日本国土全部利活用するぞという勢いだったので、チームに入れていただきました。東京は不動産の流通が活発で、所有者不明土地問題が少なく、問題になりにくいので、小さなプロジェクトチームなんです。

ちょうどプロジェクトチームが立ち上がってすぐに、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法という国交省管轄の法律ができ、所有者のわからない土地の利活用の突破口となる同法をテーマにしたシンポジウムを2018年に実施し、荒木さんにもパネルディスカッションのコーディネーターとしてご登壇いただき、メインスピーカーとして、所有者不明土地問題の立法全般で御活躍されている山野目章夫先生（早稲田大学大学院法務研究科教授）をお迎えしました。このシンポジウムは、東京三会の共催で開催されました。翌年も東京三会共催でのシンポジウムを予定していたのですが、立法動向という点で機が熟しておらず、大々的なシンポジウムの開催ではなく座談会という形で、東弁単独で、プロジェクトチームが法制委員会の協力を得て、東弁の会員3名と山野目先生、東京財団政策研究所の研究員でおられる吉原祥子さんを交えて、所有者不明土地問題とは性質上似ているけれども、老朽化するという性質を有する建物が対象であることから異なったアプローチが可能な空き家問題と比較し、また、森林管理という視点など、民法だけに限らない広い視野で所有者不明土地問題を議論いただきました。

2021（令和3）年4月に民法の物権法・相続法の一部及び不動産登記法の改正が成立しました。この改

正は、弁護士実務にも大きな影響を与えるものであり、日弁連でも研修が実施されますが、改正の内容を会員の先生方に周知するため、東京三会でも、今年度中に改正をテーマとしたシンポジウムの開催を予定しており、鋭意準備中です。素晴らしい布陣でお届けできるものと自負していますので、ご期待ください。

荒木：民法・不動産登記法改正は、内閣を挙げて改正に着手し、しかも、2020（令和2）年内に法律をつくるという話でしたが、新型コロナウィルスの影響もあり、延期しました。2021（令和3）年3月に国会に提出され、4月には成立公布されています。国会審議のスピードが債権法改正とは随分違うなと感じました。この法改正において、弁護士会が取り組むべきところはどこにあるでしょうか。

岩田：この改正の大きなポイントは、新しい財産管理制度の創設と共有制度の改正であり、特に、新設された財産管理制度のもとで弁護士が財産管理人の担い手として果たす役割はとても大きくなると思います。新しい財産管理人制度は、所有者不明土地・建物、管理不全土地・建物について、一定の要件を充足した場合に、利害関係人の請求により、裁判所は管理命令を出し、管理人を選任することができるものされました。従来からの相続財産管理人、不在者財産管理人制度と違い、管理人の選任と運用は地裁の管轄になりますので、どのような運用になるのか、基本的な管理の内容が大きく異なるものではないとしても、興味深いところだと思います。

今回の改正では、司法書士会や土地家屋調査士会などの他士業から、新しい管理人制度の担い手について、ものすごく積極的な活動がなされ、それに比べると、弁護士会は控えめだったと思っております。単なる管理にとどまらず、仮に紛争性のある問題に直面した場合、一貫した解決が可能となるのは弁護士だけです。社会の隅々に法の光を照らすという理念を実現することもさることながら、新しい制度は職域拡大にもつながり、リーガルサービスを市民に提供するきっかけになりますので、弁護士が積極的に取り組む領域になると思っています。

その他、遺産分割における具体的相続分の主張制限、厳密に言えば、相続開始から10年が経過すると具体的相続分の主張が制限されるという制度が導入されました。相続問題を取り扱うときに注意しなければならない点が増えました。隣地使用権などの相隣関係の規定も大きく変わりました。もう一つ、管理不全もしくは所有者が不在・不明である建物の問題である空き家対策について、知らない方もいらっしゃるようですが、東京三会で空き家相談窓口がありまして、空き家相談を担当する弁護士が名簿に載っています。空き家相談窓口の電話回線があり、空き家問題を抱える方から電話を頂いて、弁護士が相談に乗るという制度です。たまたま私が経験した案件では、自治体から相談があり、2018（平成30）年の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利用して、空き家対策ができないかというものでした。土地と建物が同じ名義人で、その方が不明、もしくは、亡くなっている、そういったケースで新しくできた法律が使えるんじゃないか、実験的に使いたいと。ただ、できたばかりの法律を使った初めてのケースなので弁護士のアドバイスが欲しいという相談で、実際に相続財産管理人選任申立てと発令まで実現した案件がありました。自治体にとって初めての案件で、弁護士に相談してみたいと思っていただけた、弁護士の存在意義を実感できる経験でもあり、自治体と弁護士の接点を作ることできる道筋の一つとして、相談窓口を積極的に設けることも意味があると思います。

荒木：裁判所でも管理人の制度作りが進んでいくとは思いますが、高須さんは最高裁民事規則制定諮問委員会の委員に就任されています。新しい管理人制度は地裁が管轄ということですが、最高裁はもう動いていますか。

高須：まだ動いてない感じですね。規則も二通りあって、法務省が作る規則と、最高裁が作る規則があります。すみ分けがあり、最高裁が作るのは、訴訟や非訟、さらには執行、保全に関係する部分です。最高裁判所の規則制定諮問委員会の喫緊の課題は、民事訴訟のIT化の問題です。今、民事訴訟のIT化のための民事訴訟法の改正作業が法制審議会で行われていますが、多くの改正法の条文について、詳細は最高裁判所規則で定めるというスタイルにすることが予定されています。

そして、次に来るのが、動産担保法制です。譲渡担保権の明文化です。そのうちの動産担保権の実行

に関わる部分、ここは裁判所の手続きが新たに考案される見込みなので、規則で定めなければならない。その2つに比べると、財産管理制度は今のところ議論されていないようです。ただ、これから規則制定の話になるのかもしれませんね。今後、取り上げることになるかもしれません。

川村：法律を作るという段階ではなくて、できた法律を、弁護士が使いやすいように運用するということで思い出したことをお話しさせていただきます。

東日本大震災によって震災孤児がたくさん発生しましたよね。震災孤児に未成年後見人を選任する必要があり、それが多数に及ぶと言われていた時期に、偶然ですが2011（平成23）年の家族法改正（2012〔平成24〕年4月1日施行）で未成年後見制度が変わり、使いやすいものになりました。しかし、震災孤児の未成年後見人を被災地の弁護士が担うことを想定したとき、未成年後見人には成年後見人と違って、身上監護義務という親同様の重い義務があるので、弁護士がどれだけ担えるか、しかも人数が多いとは言えなお被災地の弁護士が担っていくことができるのかという問題がありました。例えば、被後見人の未成年者が、故意の加害行為をしてしまった、最悪の場合、人を殺めてしまった場合、親権者は監督義務者責任として、あるいは独自の不法行為責任として、損害賠償義務まで負うわけですが、弁護士がそこまでの責任を負うのは難しいですよね。

従前は、未成年後見人の選任件数は全国的に少なかったので、非行に走ったような子の未成年後見人は、子どもの権利委員会に所属する弁護士が担うことが多かったのです。でも、その数が多くなると対応することが難しいと予想されました。

本来は、未成年後見人の損害賠償義務を軽減できるように法律改正ができればいいけれども、それを待ってはいられないので、未成年後見人の損害賠償責任をカバーできる損害賠償責任保険があればいいと考えました。最高裁も未成年後見制度をどう運用するかに関心があり、日弁連と最高裁で協議していました。私は当時、日弁連の子どもの権利委員会の事務局長で、最高裁と協議する場で、そういう保険制度の必要性を言いました。しかし、最高裁によれば、金融庁とも相談したようですが、未成年者にとって故意の不法行為責任をカバーするというのは、保険制度のモラルハザードにつながるので難しいという見解だったようです。でもこれはおかしくて、未成年後見人からすれば過失責任であり、後見人が入る保険なのだから、モラルハザードではないと主張したものの、最高裁がそれ以上弁護士のために動いてくれることはありませんでした。でも、保険制度がない中では、弁護士が未成年後見人に就任するのは躊躇するので、困ったと思っていたのです。

そうしたときに、先ほど稲村さんから話が出た篠塚力さんの人脈を思い出して、金融庁に話をしに行くことを考えたのです。そして、論点整理をしたペーパーを作って金融庁に持って行って説得しました。その結果、金融庁もモラルハザードにはならないと理解してくれて、さらに損保会社に、こういう保険つくれないかと持ち掛けてくれたら、さすが金融庁の力はすごくて、ある損保会社がすぐに商品化の話を進めてくれて、未成年後見人向けの損害賠償責任保険ができたんです。私も加入していますが、とても低廉な価格で、未成年者の故意の加害行為がカバーされる保険です。

そこから私が学んだのは、私は日弁連の委員会の事務局長という立場で、いわば正式ルートで最高裁と協議しても打開できなかった問題を、法友会の人脈を最大限に使ったことによって、物事が動き、日弁連会員のためになる結果が得られることがあるということです。それが、2012（平成24）年に施行された家族法改正の運用を助けることにつながりました。

法友会の役割は、日弁連や東弁と法友会の考え方が違う場合にどう渡り合うかという部分もあれば、支えるという部分もありますが、支える場合でも、日弁連や東弁の公式な立場の一員として動く部分と、そうではない「裏」で動く部分とを両方組み合わせていくことで、法制度を良くし、また運用も良いものになるということを学びました。こういう経験も後輩たちにぜひ生かしてもらい、今後もそういう使い分けをしながら、良いものをつくっていってもらえればと思いました。

6　その他の民法改正作業について

荒木：民法大改正時代ということで、今、いくつもの民法改正作業が同時進行しています。最後に、今後

の改正作業について伺います。家族法、親子法改正の状況はどうですか。

稲村：児童虐待の悲惨な報道がありましたが、親に懲戒権があるから児童虐待の原因になっているという共通の認識を受けて、法制審の親子法制部会が立ち上がって、懲戒権の規定を見直すことになりました。

また、民法772条の嫡出推定の規定のうち、婚姻解消後300日以内に生まれた子は、前夫の子と推定するという規定があることが、DVなどを原因に離婚した母が市町村の戸籍係に出生届を出さない原因ではないかということで、いわゆる離婚後300日問題に起因する無戸籍者問題がクローズアップされました。それに対処するために、嫡出推定の規定の見直しに関する提案がなされました。東弁からは磯谷文明さん（2017〔平成29〕年度に東弁副会長として法制委員会を担当）が委員として参加されていますが、法制委員会で、中間試案に対する東弁の意見書をまとめています。

さらに、親子法制に関する改正が終わってない2021（令和3）年3月に、家族法制部会が法制審で立ち上がりまして、いわゆる離婚後の子の養育の在り方（共同親権の導入まではないものの離婚後の子の共同養育や双方責任を導入していいのかという問題）、面会交流や養育費の在り方、協議離婚の要件等について検討しています。東弁からは、法友会の池田清貴さんと佐野みゆきさんが委員、幹事として参加されています。

荒木：担保法改正の状況はどうですか。

高須：動産担保あるいは債権譲渡担保の領域ですので、不動産担保以外と表現しますが、この不動産担保制度以外の担保制度の充実を図ろう、あるいは、明確化を図ろうということで、研究会での議論を踏まえて、本年4月から法制審議会内に担保法制部会が設置され、現在6回の会議が進んでいます。譲渡担保権をどのように明確化するかがポイントになります。所有権留保も含みます。大きな流れとしては、譲渡担保権という新たな担保物権をつくるか、担保目的の所有権移転という判例法理に沿った担保目的の所有権移転構成で行くのかという問題があり、現在、法制審で議論しています。譲渡担保権という物権を新たに作るのは、分かりやすいものの、仮登記担保法のように法律を作ったものの、使いにくい権利になってしまえば、むしろよろしくないという心配もあります。判例法理に沿った所有権の担保目的での移転を構想する意見の方が、今のところ支持を集めそうな感じです。まだ両論併記の段階ですが、この続きはこの政策要綱で私が執筆を担当していますのでその部分を読んでください。

荒木：民法・不動産登記法に関連し、区分所有法改正も始まったそうですね。

岩田：老朽化したマンションの建て替えを容易にするために建替決議の要件の緩和や合意形成の簡素化の可能性などを探りながら、区分所有権者の高齢化や所有者不明土地のように管理されないマンションの部屋の増加を背景にいろんな問題が起きている現状に照らして、区分所有法を時代に合わせるための議論が、金融財政事情研究会でなされています。法務省が中心となり2021（令和3）年3月から議論が開催されており、令和3年9月時点で6回目が開催されています。今の研究会が終わったら法制審議会も立ち上がると聞いているので、議論を追っていきたいなと思っています。

荒木：本日は長時間にわたりまして、座談会、「弁護士が創る、弁護士が育む法制度（私法編）」参加くださいまして、ありがとうございました。

特集 2

新型コロナウイルス Part2

第1　感染症のまん延と司法

1　新型コロナウィルス感染症のまん延

2020（令和2）年3月11日、世界保健機構は新型コロナウィルス感染症（COVID-19）の感染拡大についてパンデミックを宣言した。わが国においては新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、第1回の緊急事態宣言が同年4月7日から同年5月25日まで、第2回の緊急事態宣言が2021（令和3）年1月8日から同年3月21日まで、第3回の緊急事態宣言が同年4月25日から同年6月20日まで、第4回の緊急事態宣言が同年7月12日から同年9月30日まで発令・実施された。新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正に基づき、まん延防止等重点措置が導入され、緊急事態宣言の対象地域とはしないが、まん延防止等重点措置を実施した自治体もある。

感染確認された人数は2021（令和3）年9月30日現在で国内において1,697,085人（医療機関において感染が確認された人数）、死亡者数は約17,000人である（いずれも累計である）。世界全体ではJHU（ジョンズ・ホプキンス大）による集計で同年10月8日現在、感染者数が約2億3679万人、死者数が約483万人である。

新型コロナウィルス感染症の感染拡大が社会に与えた影響は大きく、その影響のなかには人権侵害と考えられる事象がある。また、司法に与えた影響もある。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して、政策要綱のテーマとして取り上げるものである。

2　新型コロナウィルス感染症の特徴と法改正

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である。感染拡大当初、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－をウェ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）年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。

2021（令和3）年2月に新型インフルエンザ等対策特措法、感染症法、検疫法の改正が行われた。特措法の改正により、緊急事態宣言前でもまん延防止等重点措置によって、営業時間の変更命令や立入検査が可能となり、命令に従わない場合には20万円以下の過料、緊急事態宣言下の命令に従わない場合には30万円以下（立入検査拒否は20万円以下）の過料を課すことができるなど行政罰が導入された。改正感染症法により、宿泊療養や自宅待機の要請について法制化された。入院勧告に従わない場合、入院先から逃げた場合は50万円以下の過料を課すことが可能となった。また、保健所の調査に対し正当な理由なく虚偽申告した場合、調

＊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。

＊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。

査を拒否した場合は30万円以下の過料を課すことができる。改正検疫法は水際対策として、海外からの入国者に対し検疫所長が14日間の自宅待機を要請できることとし、要請に応じない場合は施設に停留させる措置などをすることができる。停留措置に従わない場合は1年以下の懲役または100万円以下の罰金を科すことができる。

3　新型コロナウィルス感染症対策と人権

(1) ウィルスや細菌の感染経路は①空気感染、②飛沫感染、③接触感染、④経口感染の経路があり、新型コロナウィルスについて、飛沫感染と接触感染が経路とされた[*3]。それゆえ、新型コロナウィルス感染予防、感染拡大防止のために手洗い、うがい、マスクの着用、手指のアルコール消毒が推奨され、三密回避が求められ[*4]、全国的に外出の自粛、施設利用の自粛、事業の自粛などが要請された。知事が非常事態宣言を行う自治体があったが、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。生命、健康を守るため感染拡大防止対策に国民が任意に従うという形がとられた。2021（令和3）年4月下旬からワクチン接種が65歳以上の高齢者や医療従事者を対象に始まり、その後、同年9月には受験世代も対象にするなど接種率が高まった。重症化リスクが低減するため接種が勧奨されている。接種希望者による予約制が採られたため予約が殺到して希望がかなわない例が多く混乱が生じた。また、高熱や頭痛といった副反応が発生する例もあった。因果関係は不明であるが死亡例も報告されている。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。

自粛要請と人権に関係する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、同22条営業の自由

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条移動の自由及び営業の自由

新型コロナウィルス感染症感染が大きく拡大した2021（令和3）年7月以降の第5波を迎えた際には、人流の抑制の徹底を実現するための措置（いわゆるロックダウン）の法制化が検討される状況となっている。

今後、ウィルスや細菌という目に見えない存在が原因の感染症のまん延防止、感染拡大防止のため効果的措置が模索され続けるであろう。弁護士・弁護士会は、生命・健康の安全・維持という目的と人権の抑制との調和という困難な判断について、科学的根拠の有無を調査し、人権の不当な抑制措置が行われることがないよう取り組むことが求められる。

(2) 前記以外の感染予防・感染拡大防止策のなか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が行われたが、パチンコ店でクラスターが発生した例はなく、イメージが先行した対策の疑いが濃い。感染確認例があり、接待を伴う飲食店の営業を制限することは正当性が認められると考えられるが、夜の街という漠然とした呼び方での営業の制限が行われたため、感染予防対策をとっているかどうかに関係なく地域の飲食店の営業が困難になった例がある。

私人間における人権侵害や差別が問題とされた事象や社会現象を例示する。自粛警察による誹謗中傷、感染した個人名・企業名を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

＊3　厚労省の専門委員会はマイクロ飛沫の拡散感染という表現を使用している。

＊4　3密（密閉・密集・密接）回避が求められた。その後、厚労省専門委員会は感染リスクが高まる5つの場面をあげ注意を呼びかけている。①飲酒を伴う懇親会等、②大人数や長時間におよぶ飲食、③マスクなしでの会話、④狭い空間での共同生活、⑤居場所の切り替わりである。国立感染症研究所等はウレタンマスク等より感染リスクが低いとして不織布マスクの着用を推奨している。

業、給与の不支給・減額などがあげられる。就業者数・雇用者数の減少の内訳について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2020（令和2）年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) 司法の世界では裁判の期日の取消し・延期という憲法32条裁判を受ける権利の制限がある。裁判所は、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、司法作用を大幅に縮減した。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。また、裁判所は裁判の傍聴制限をして同82条裁判の公開に対する制限ともいえる。

4 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）が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ったことから2020（令和2）年6月までのわが国社会における事象は政策要綱2021年度版の特集で詳しく記載した。本書では同年7月以降の主な事象を取り上げる。

事業の自粛、営業の自粛要請の反面で国や自治体は補助金や協力金の交付という形で事業者の支援を行ったが、手続きは遅れ、金額は不十分と言われた。経済対策として、政府はGo Toキャンペーンのもと緊急経済対策を実施した。その財源は国民が納めた税金であり、布マスク配布の際も指摘されたが税金の使途として医療体制の整備に使うべきだとの意見はあった。観光地・地方の経済対策、旅行業者の支援のため2020（令和2）年10月1日から実施されたGo Toトラベルは感染を地方に拡大する結果（第3波の流行）を招いたといわれている。その結果、冒頭記載の2021（令和3）年1月の第2回緊急事態宣言の発令に至った。第4波の流行、第5波の流行を経験するなかで、子どものいる親が感染確認された場合に実際上、子と別居することができず家庭内感染が拡大するという問題、医療体制がひっ迫し感染確認者がホテルや自宅で療養せざるを得ず、十分な治療を受けられずに死亡する事案も発生した。

ワクチン接種効果への期待から医療従事者・介護職員に対するワクチン接種の強制や接種の有無の開示の強要、未接種者の配置転換の可否などについての相談が増加した。ワクチン接種率の高まりを背景に、接種証明書を利用した事業活動の拡大の動きに対し、未接種者や接種を拒む者への差別だとの指摘がある。差別と合理的区別の線引きは難しく、目的の合理性や手段との関連相当性、事業活動の自由など慎重かつ迅速に判断することが求められる。

(2) 東京地裁・高裁等の裁判所業務の大幅縮小と対策の改善

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始めた。4月7日、東京三会の副会長が東京地裁に赴き、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。

期日の取消し・延期について弁護士会からの指摘もあって、6月ころから感染予防対策をとって全件について順次期日を入れるようになった。感染予防対策として、マスク着用の徹底、三密の回避（広い部屋の使用、ドアや窓を開けるなどの換気、電話会議やウェブ会議の利用など）、手製の遮蔽措置などを実施した。その後、公衆衛生学を専門とする和田耕治教授の助言を得て2020（令和2）年12月4日に新型コロナウィルス感染症の感染防止対策を取りまとめ、全国の裁判所に各地の実情を踏まえて確実な実施を求めた。

政府の第2回、第3回、第4回の緊急事態宣言の発令後も新たに期日を取り消すことなく裁判手続を進行させた。

デルタ株等による感染拡大を踏まえ、最高裁は2021（令和3）年8月31日に、よりウィルス飛散リスクの低

い不織布マスクの着用の推奨と換気の徹底を全国の裁判所に通知した。

5　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。

弁護士会も感染症の専門家を臨時顧問に迎えるなどして感染症予防対策を施した活動のあり方を検討しなければならない。

日弁連はウェブサイトのトップページに新型コロナウィルス対応関連情報の表示をして、市民がクリックすることで必要なサイトにアクセスできるようにしている。サイトとして相談窓口、お役立ち情報サイトがある。2020（令和2）年2月25日以降同年9月までの取り組みについては政策要綱2021年版に記載した。2020（令和2）年4月7日の政府の緊急事態宣言を受け、職員を在宅勤務としたこととし、会員や市民からの電話での問い合わせに応じることを中断した。新型コロナウィルス感染症の感染拡大防止措置のため収入の減少や失業する個人事業者や個人の債務整理を進め再生を図るべく、日弁連は、金融庁、全銀協、自然災害債務整理ガイドライン運営機関との協議を重ね、新型コロナ特則を創設し、2020（令和2）年12月1日から運用を開始することになった。2021（令和3）年5月14日、15日に新型コロナウィルス・ワクチン予防接種に係る人権・差別問題ホットラインを実施した。

東弁においてもウェブサイトのトップページに新型コロナウィルス関連情報のご案内の表示をして、市民がクリックすると法律相談の案内、関連するQ＆Aのサイト、弁護士会館の業務時間の案内をしている。また、会員専用サイトにも新型コロナウィルス関連情報の案内が掲載されており、弁護士会の業務状況、裁判所の対応状況、各種法律相談に役立つ情報が掲載されている。2020（令和2）年2月25日以降同年8月までの取り組みについては政策要綱2021年版に記載した。市民のための面接相談を2020（令和2）年4月8日から同年5月6日まで全面休止したがその後の知見に基づき感染予防策を講じて再開した。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付けを続け、市民のアクセスを保障した。自然災害債務整理ガイドラインの新型コロナ特則が2020（令和2）年12月1日から運用を開始されることとなり、弁護士である登録支援専門家による支援を始めた。2021（令和3）年10月10日時点で東京三会から延べ235人の登録支援専門家を紹介し債務整理の支援を行っている。

(2) 休止された業務と対応の変更

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った。感染症感染拡大状況において改訂を行うことになった。前記のとおり東京三会は2020（令和2）年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。同年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本会6階人権課に出勤して継続した。

同年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、同年6月1日から再開した。

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第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。

6　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。新しい生活様式

のもとで、日弁連の作成した法律事務所のコロナ対策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るとともに、事務所内において事務職員や勤務弁護士には速やかな情報共有が求められる。

Zoom相談など相談方法の変更が定着した。働き方改革が進んでいくはずである。しかし、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し、資料は目前で確認するに越したことはない。日弁連が会内資料として提供している面談における感染予防ガイドラインを参考に、感染予防を徹底して相談者も安心してコミュニケーションできるように努めたい。また、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。

7　弁護士会の宣言・会長声明その他

(1) 日弁連の取組み

ア　市民向けのウェ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（2020/3/6）
・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）
・新型コロナウィルス・ワクチン接種に関する提言書（2021/2/19）
・コロナ禍における者相福祉施設・医療施設での面会機会の確保を求める意見書（4/16）

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（2020/3/17）
・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)

・コロナ禍にあっても、人権の守り手として、市民に寄りそう（2021/1/5）

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（2020/2/25）

・感染コロナウィルス感染症対策について（3/25）

・当会ウエ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）

8　世界の弁護士会の取組み

2021（令和3）年5月17日に英国ロー・ソサエティーの主催のG7 Bars and Societies Roundtableに荒会長、矢吹副会長が出席し、各国弁護士会の新型コロナウィルス感染症への対応及び感染収束後に向けた対応が報告され意見交換を行った。

2020（令和2）年には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り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ます）。

・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なん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通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　【法友会夏総会シンポジウム】外国のコロナ行動規制と日本法～ロックダウン法制導入に憲法改正は必要か～

2021（令和3）年7月3日15時00分～17時30分よりオンライン方式にて法友会夏総会シンポジウム「外国のコロナ行動規制と日本法～ロックダウン法制導入に憲法改正は必要か～」が開催された。

平裕介氏（法友会憲法問題検討部会長）が司会を務め、青井未帆氏（学習院大学大学院法務研究科教授）、金塚彩乃氏（ルフェーブル・ペルティエ・エ・アソシエ外国法事務弁護士法人・金塚法律事務所外国法共同事業 弁護士（第二東京弁護士会、パリ弁護士会所属））及び横田明美氏（千葉大学社会科学研究院准教授）にパネリストとして参加いただき、各国の状況の報告及び意見交換がなされた。

1　各国の状況報告

(1) フランス（金塚彩乃氏）

司法修習57期で第二東京弁護士会とパリ弁護士会に所属し、日本とフランスでの業務をしています。日本の報道では、欧米各国がロックダウンによって安易に自由を手放している印象があるかもしれませんが、現実は異なります。フランスでロックダウンが実施された大きな理由は、新型コロナウィルス感染による被害が日本に比べて圧倒的に大きかったことにあります。

フランスでは、もともと緊急事態法制への理解があり、モンテスキューの「自由を守るために自由の女神に短期間ベールをかける必要性がある」という発言もよく引用されました。もっとも、「自由」の制限は「法律」にのみよって可能であり、法律のチェック機能として行政裁判所が大きな役割を担っており、フランスでは緊急事態法制に関して1000件弱の申立がされていました。

フランスではロックダウンをやむを得ないと考える人が多い一方、経済的補償がなされるのが当然という認識ですが、これは、フランスを支える「連帯主義」、「自由と連帯」という思想にあります。

ロックダウンの内容は、3度の外出禁止令が出され、例外は職業上の理由や犬の散歩などでした。散歩で犬がクタクタというジョークもありました。外出前には外出理由書を記載する必要があります。夜間の外出禁止令も出され、解除されたのは2021（令和3）年6月20日でした。生活必需品を販売する店舗以外は閉鎖され、ワインセラーが生活費需品かという議論もありました（ワインセラーは生活必需品と認められた）。6月9日にレストランが営業再開となりました。宗教的儀礼の集会やデモ・集会についても人数制限がありました。外出禁止令に違反した場合には罰金があり、1回目の罰金は安いものの、繰り返すと高額になるという制度です。

経済的補償については、国や公共団体の拠出金による「連帯基金」が立ち上がりました。当初は月額1500ユーロでしたが、秋以後は1万ユーロ又は2019（令和1）年12月の売上の20％（ただし、上限は20万ユーロ）の金額です。連帯基金を受給できる事業者が水道料金や賃料未払いでも水道や賃貸借の契約解除は禁止されました。連帯基金は毎月見直され、政府の働きかけや保険事故の減少を理由に、保険会社も4億ユーロを拠出しました。

休業補償も迅速で、緊急事態宣言が発令された2020（令和2）年3月25日に決定され、最低賃金20万円以下なら100％、それ以外でも額面の70％が支給されたため、フランス人の購買意欲は下がりませんでした。ロックダウンは、感染者数が減少する効果が見られ、ワクチンに対する期待感が強かったので、春のロックダウンは我慢することができました。

緊急事態法制は、公衆衛生法典L3131-1条「緊急措置を必要とする公衆衛生上の脅威」が生じた際に厚生大臣が必要な措置を講じることができるという法律が根拠です。アレテ（大臣命令）で学校閉鎖、デクレ（政府政令）で外出禁止令がなされました。「たったの4条からなるA4サイズの紙きれ1枚で6700万人のフランス人を自宅に留めおく」との批判もあり、2020（令和2）年3月に公衆衛生法典が改正され、改正法に基づく緊急事態宣言が発令されました。

緊急事態宣言は閣議決定に基づく政令で発令されますが、議会（上院、下院）による監視がなされ、延長する場合には法律によってのみ可能としています。

自由の国・フランスでロックダウンが可能だったのは、行政裁判所の役割が大きく、基本的自由の保護がはかられたことにあります。自由を守る根拠規定は、1789年人権宣言2条、4条、5条ですが、ナポレオンが1799年に設立した行政裁判所（コンセイユデタ）が人権の砦としての役割を担い、政府諮問機関として法案審査をしています。行政裁判所は、緊急事態宣言に基づく行政措置について、自由緊急審理手続きをとり、申立から48時間内に命令をすることができます。この1年あまりで647件の判決を出し、51件について行政の措置を停止等させました。

弱者保護の措置については、寒い時期に立退きの強制執行をすることを禁止され、DV対策として加害者と被害者が感染しても同じ場所で隔離しないよう対策し、Uberと連携してDV被害者や子が避難する際に無償で利用できるような措置をとりました。フランスでは、連帯主義という考えが浸透しており、強い者は社会から利益を得ているので、有事には債務を返済しなければならず、弱い者のためにお金を拠出するのは当然という考え方が根付いています。

コロナ禍の弁護士会のアクションとしては、マニフェストを出し、司法が不可欠であること、弁護士を守ることが必要であることを訴えました。パリ弁護士会は行政裁判所に申し立てて、国が弁護士を保護する義務を免れるものではないという判決を得ています。また、外出禁止令によって弁護士事務所へのアクセスが制限されたことを行政裁判所に申し立てた結果、弁護士事務所を例外扱いしない政府の命令について適用禁止する判決につながりました。

(2) ドイツ（横田明美氏）

ドイツ法制については、大林啓吾氏(千葉大学教授)(編)『コロナの憲法学」所収の石塚先生の論文が詳しいです。経済的補償については、大規模事業者への補償がなかったり、各州の助成金について虚偽申告があったり、会計監査にてバラマキの指摘を受けたりといった問題はあるものの、憲法上の問題とはいえないでしょうから、ロックダウンに関する状況や法制度についてお話しいたします。

2020（令和2）年3月下旬のロックダウン以後、入店時のマスク着用や人数制限をしていましたが、営業面積の制限までしたため、この点が行政裁判所で争われ、仮の差し止めが認められたことで営業面積の制限は見直されました。

たとえばレストランの規制については、入店時に連絡先を記載しなければならない規制がありますが、このような生活の細かい点についてまで規制があります。17項目の「規制カタログ」ともいえる規定が、感染症予防法28a条にあります。

日本との比較では、ドイツでは感染症予防法に限ってみても法改正が多いです。同法改正を含む全国規模流行状況住民保護法が度々制定されました。第1次、第2次、第3次改正、さらに「延長法」、第4次改正、それらに加えて2021（令和3）年5月は二度の改正がなされました。

感染症予防法28条に強制措置（会合制限・学校閉鎖）、32条に州政府に授権する旨が規定され、28条と32条の組み合わせで各州が措置を実施しました。その後短期間で全国規模流行状況住民保護法を改正し、飲食店の閉鎖や学校閉鎖を実施し、いったんは感染状況が落ち着きました。もっとも、10月にホットスポットが発生したため、法改正とともに2回目の非常に強いロックダウンを実施し、スーパーマーケット以外は閉鎖した状態のまま2021（令和3）年3月上旬まで続きました。ワクチン接種も進み、5月下旬から感染者が減少し、6月には落ち着きました。

ドイツの法規制は、連邦制なので連邦政府と州政府があり、「基本法」という名の憲法典では、人権規定だけでなく統治の規定もあります。そこで定められている通り、連邦法の執行も州政府が行っています。憲法には緊急事態条項はありますが、内乱や大規模災害を想定した規定ですので、コロナ禍では使用していません。

第1次全国規模感染状況住民保護法によって、感染症予防法が大改正され、全国規模流行状況認定という仕組みを導入し、これが認定されると、連邦政府の権限が大幅に追加されるという時限立法が成立しました。

第2次全国規模感染状況住民保護法では、感染者数が減少していたため、大きな改正はなかったですが、第3次全国規模感染状況住民保護法によって、全国規模流行状況認定の要件が精緻化されましたが、これは野党からの議会軽視という批判を受けてのものです。

また、州政府による保護措置・州政令に一定の枠組みを与えるものとして28a条が導入され、「7日間指数」（過去7日間の人口10万人あたりの新規感染者数）を指標とされました。

2021（令和3）年3月の延長法によって、全国規模流行状況認定を3か月ごとの継続決定とすることになり、4月の第4次全国規模流行状況住民保護法によって第28b条の緊急ブレーキ条項（感染者数が一定数を超えると厳しい措置を自動的に実施する）と第28c条のワクチン接種への特則が制定され、これらの詳細は連邦政府が決めることになりました。緊急ブレーキ条項が第4次法によって法律上の義務となった背景には、3月中旬の緩和後の感染再拡大にあたって、規制再導入目安に従って規制を再開した州としなかった州があり、混乱したという状況があります。

夜間外出禁止令などの緊急ブレーキに対する違憲訴訟としては、憲法裁判所に4000件を超える緊急申立・違憲訴訟が係属していますが、緊急申立てはいずれも却下、棄却されています。

コロナ禍での法規制については、28a条が適切であったのか、28b条は法律に書き込みすぎではないのかなど規律密度が問われましたし、連邦と州の協調と対立も問題になったと思います。

(3) オーストラリア（青井未帆氏）

昨（2021）年、オーストラリア首都のキャンベラにあるオーストラリア国立大学に、人権法の研究をする目的で1年間滞在していました。オーストラリアは、面積が日本の20倍、人口が2250万人で日本の5分の1です。大都市圏以外には人がおらず、コロナ感染症への対策としては有利な状況でした。オーストラリアの成り立ちとしては、ニュージーランドが牧羊地だったのに対して、流刑地として始まり、それが今も法制度に影響していると言われています。

感染状況については、何カ月も市中感染がない状況が続いていたところ、最近、デルタ株によって180名以上の感染者が出たことは非常に多い数字です。

オーストラリアは、連邦制で、1900年7月にイギリスでオーストラリア連邦結成法が成立し、1901年にオーストラリア連邦が発足しました。議院内閣制で日本と類似していますが、コロナ対策については州政府の権限とされています。

IHR2005（国際保健規則）に基づく計画が整備されていましたので、順調に病院の増設等がなされました。それとは別にBiosecurity Act2015などのフレームワークもあります。緊急対応計画（National CD Plan）は、コロナが蔓延した時点では整備されており、WHOのパンデミック宣言前の2月25日に発動していました。

Biosecurity Act2015は2020年1月に発動しており、連邦総督が緊急事態宣言をし、保健大臣が強い強制力を持つ措置を実施できます。

この点、オーストラリア連邦憲法には人権条項がなく、これはアメリカ合衆国憲法のアメンドメント前の人権条項がないものを参考にしているためです。首都特別地域ACT、ヴィクトリア州、クイーンズランド州では人権法があるものの、人口が最も多いニューサウスウェールズ州には人権法がありません。オーストラリアの特徴的な点として、人権・自由の問題として扱わない風潮があり、国民の多くは人権侵害とは思っていない印象です。

Biosecurity Act2015は広範な委任をしており、それを委任立法監視委員会や人権委員会、特別委員会で監視していますが、裁判所による人権救済がされた事例は聞かれませんでした。Biosecurity Act2015では、連邦法と州法が抵触する場合でも、州法が排除されず、原則として州が責任を負って対応することになっています。各州によって公衆衛生制度が異なっており、人口の多いニューサウスウェールズを例にとっても、数多くの命令がなされました。

自由制限の例としては、国境閉鎖があり、効果的でしたが、2021（令和3）年6月時点でも帰国できない3万4000人のオーストラリア人がいます。入国者の14日間の自己隔離、軍隊の動員、海外旅行禁止、外出制限、レストラン等の人数制限、接触者の追跡調査がありました。州境を閉じることは、国内移動でも大きな制限になりました。

警察の裁量が非常に広く、検挙のホットスポットを地図化すると偏りがありますが、これも人権論ではなく、ヒューマンライツという抽象的な表現の問題になり、訴えることもできないとされています。Garner V. Victoria2020という有名事件では、憲法で黙示的に保障される移動の自由の制限だと訴えたものの、そのような自由は保障されていないと高等法院で判断されました。

経済的補償は大規模に実施し、コアな措置はJob

Keeper（企業への補償）とJob Seeker（失業者への補償）がなされましたが、憲法上の人権ではありません。

連邦と州をまたいで整合性を保つ制度として、National Cabinetという会議体が成立し、学校閉鎖や州境閉鎖などの方策について連邦と州で立場が異なっていましたが、それらの調整がなされました。

オーストラリア人は「政府が嫌いだが、信頼している」と回答する方が多いのが特徴で、個別の自由の保障については別の議論があるでしょうが、全体の自由の保障については、政治システムが正常に機能していることが重要だと思います。ビクトリア州知事が120日間連続の記者会見を実施したり、モリソン首相も活発に発言していることも反映して、彼らの支持率は極めて高いです。

なお、オーストラリアでは2019年に大規模な山火事があったので、非常事態について国民が敏感だったという要因もあると思います。

帰国できない人が多く発生した点などの行政の措置に対する不服申立ては数多くなされていると聞いていますが、ヴィクトリア州などでは人権法があるものの、人権法違反が認められた事例は聞いていません。

2 ディスカッション

(1) 所定のテーマについて

テーマ1　日本の法規制（移動の自由、経済的自由等の規制）を厳しくする必要性、法律を改正する内容上の限界について

テーマ2　日本におけるコロナ規制に伴う損失補償の要否・範囲等について

テーマ3　日本国憲法改正の必要性について

金塚：テーマ1（移動の自由の規制）について、日本では法律による制限というより、行政指導で進めて、行政指導の段階では裁判による救済もなされない点が問題だと思います。フランスでは人権を制約する際は法律によるものとされ、行政裁判所による審査もあります。日本では、法律によって厳しくすることへの国民の反感が強いと思いますが、自由を制限するのであれば法改正が必要ですし、行政訴訟の在り方についても変えることを検討した方がよいと考えます。テーマ2の損失補償が必要なのは当然ですが、お金を出せば人権制約してもいいという考え方につながらないか懸念があります。テーマ3の憲法改正は不要だと思います。権力を抑える方向性での憲法改正もあり得ますが、諸外国の例をみれば憲法改正しなくても緊急事態法制は可能だと思います。

横田：同意見です。テーマ1については、法律上の効果が発生しないために裁判ができず、命令が発令されるまで裁判できないという状態は不適切だと思いますし、民間の紛争を誘発している印象も持っています。テーマ2の憲法上の補償は不要だと思います。感染防止の観点から営業制限するのは許容される範囲だと思いますが、政策パッケージとしては補償が必要だと思います。もっとも、ドイツでは9万人近くの死者が出たことで、一定の制限について国民の納得感があったことは指摘しておきます。テーマ3の憲法改正は不要ですが、それ以前の問題として、権利の制限は法によらなければならないという原則が守られていない点があります。国家レベルの緊急事態条項は、統治の仕組みを変えないと国民を守れないことを認めるようなものですが、その必要性や運用できるのかという点については疑問があります。他者の生命身体の自由という人権との調整をした議論なのかは疑問です。

青井：同意見です。テーマ1について、人権侵害の歴史を踏まえていることは重要ですが、コロナという未知の問題への対応は柔軟性が必要だと思います。人権侵害を少なくするために強い規制をとらないという姿勢は、逆に法律の留保、統制原則の無視につながるとも指摘されています。同調圧力に負けないということが自由の本質ですし、システムづくりの努力が必要だと思います。テーマ2については憲法上の補償は難しいと思いますが、政策上の補償は必要だと思います。テーマ3について、何か起こると憲法改正という議論になりますが、憲法改正以前の問題として、政治での議論をすることがリスク対応には必要だと思います。

(2) 新型インフルエンザ特措法の改正について

金塚：新型インフルエンザ特措法45条2項で休業要請、45条3項で休業命令が可能ですが、対象範囲が広すぎる過剰規制の問題、政令・告示に委ねすぎている問題、狙い撃ちが可能となる適用違憲となり得る法

律の構造、休業要請に従わないと休業命令が発令される問題、緊急事態宣言とリンクしているか不明であること、24条9項で知事が独自に休業要請できる問題などが挙げられます。法律改正にあたっては、緊急事態宣言と知事の権限の関係を整理すること、政府や知事の権限範囲についての規律密度を高めること、新型インフルエンザ特措法に損失補償に関する条項を設けることが必要だと考えています。フランスでは、法律の建付け自体が国民を守るためという点が強調されていますので、その点も参考にしたらよいと考えます。

(3) 入国制限や検疫について

横田：行政法では「要請することができる」という法定行政指導に関する条文が権利制限規定なのかという問題があります。要請に違反したら処分されるという条文はよくありますが、その場合の要請自体に処分性があるかという議論があります。要請を断ったら処分されることが明らかな場合には、ただの要請とは異なると考えるべきです。検疫法も2021（令和3）年2月改正で必要な要請ができるという条文が入り、入国管理に使われています。質問趣意書で明らかになったことですが、入国時には、位置情報を知らせるアプリ、位置情報を保存すること、行政担当者と話せるビデオチャットアプリを入れることを要請され、それらを守らなかった場合には氏名公表措置がとられることにも同意することを要請されます。検疫法で要請することができるという条文が根拠ですが、これらを拒否した場合には、原則として停留させることができるとされています。ダイヤモンドプリンセス号のときのように移動が制限されます。たとえワクチンを接種済みで、陰性結果が出ていても停留させられることになり得ます。EUに住む人には一般データ保護規則（GDPR）が適用されるので、EU域内でのこれらのアプリのインストールを要請しているということを考えると、同意取得に関するルールに違反することになり得るのではないかと危惧しています。

(4) ヨーロッパやオーストラリアで広範な自由の制限がなされたことに照らして、日本において必要なことについて

青井：諸外国の比較でよく取り上げられるアメリカでは政府への不信頼が強いので、司法で争い、司法での救済を求めることになります。日本においては、最低限の政府への信頼があるものだと考えていますので、法律の整備を進めること、法化社会を政府との関係で実現していくことが必要だと思います。

(5) ワクチンパスポートの問題点について

横田：ワクチン接種者などに特例を認める法律について、ドイツ倫理委員会からワクチンの数が限られている状況ではワクチン接種者に特権を認めることは倫理的に問題があるという指摘がなされましたが、この反論として、すでに侵害されている個人の権利を回復する措置に過ぎないという説明が法務大臣よりなされています。プライバシー管理については厳格になされており、一時的に中央サーバーに個人データがいくものの、スマホ内の情報は自分で削除可能で、他者からデータを見ることができないようにし、データの分散管理をしています。日本においてもワクチンパスポートを導入する際には適切なシステム構築が必要だと思います。

(6) 損失補償の程度について

金塚：フランスでは、損失補償の要否という議論はなく、補償が必要であることが当然の前提です。補償が不足しているから裁判になったという事例は聞いていませんが、日本よりも手厚い補償だったと思います。必要な財政措置をしてくれるという政府への信頼があり、特に弱者保護は緊急事態宣言よりも前からなされていました。助けてくれない政府は倒すという発想があるかもしれません。その点、日本では政府への信頼というより、おかみに従うという発想が強いかもしれません。

平：学説では、憲法上の補償は不要というのが多数説ですが、経済政策などの積極目的の性質の場合には、溜池規制のような消極目的とは異なり、補償が必要だと私は考えています。

横田：ドイツでは感染症予防法に隔離された際の補償の規定はあります。様々な補償がなされても、それ

でも足りないという意見はありますが、州によって補償内容は大きく異なっています。例えばベルリンでは芸術への補償が手厚いですが、他の州では異なっています。

青井：損失補償に関する憲法学説上の見解を類型化するのは難しいですね。各見解の境界線もそれほど明確ではないとも思います。

舩木秀信幹事長：本日は、フランス、ドイツ、オーストラリアの状況を踏まえた貴重なご意見をお聞きすることができ、大変勉強になりました。ありがとうございました。

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

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

(ｱ) 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。

(ｲ) 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。

(ｳ) 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30）年度は、対面75件、電話59件、Web18件、2019（令和元）年度は、対面72件、電話117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極めて有用な窓口である。

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（令和元）年度は112件に利用が伸びたものの、2020（令和2）年度は75件に減少した。

会員サポート窓口には、2021（令和3）年3月現在で、21人の相談員は登録されている。この制度については、相談員ごとに寄せられる相談件数に大きなばらつきがあり一部の相談員に負担が集中していることと、自由と正義に毎号広告を出しているのに会員への周知が進んでいないといった問題点が指摘されている。

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。

㈠　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。

㈡　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。

㈢　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。

㈣　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

㈤　財源

一般会費を財源とする。

㈥　2017（平成29）年10月1日の施行から2021（令和3）年2月3日までの運用状況

28事案について合計131件の申請があった。

これに対し、不受理14事案28件、不支給（取下含む）6事案35件、支給10事案44件（支給額合計30,150,432円）の決定があった。残り10事案24件は調査中である。

㈦　5年後見直しの課題

依頼者見舞金制度に関する規程は、施行後5年（2022（令和4）年10月）を経過したときに見直しを検討する旨が規定されている（附則3項）。対象行為に横領だけでなく詐欺を加えるべきか、対象が弁護士法人の場合も上限2000万円でよいか、給付の対象者は自然人に限るか、といった点が現在議論されている。

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

㈠　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。

㈡　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。

㈢　預り金口座の届出状況

2021（令和3）年3月31日時点で、弁護士は96.6％、弁護士法人は92.3％が預り金口座の届出をした。

㈣　預り金口座であることを明示する文字の使用義務に関する経過措置の2020（令和2）年9月30日終了

従前の口座名義のままで当該預り金口座を使用することができる経過措置が終了したため、明示文字を使用した口座名義への変更とその口座名義変更の

届出が義務付けられた。

但し、ゆうちょ銀行は口座名義について明示文字使用に応じないので、預り金口座としてゆうちょ銀行を利用している場合は明示文字の使用義務が解除される（規程3条2項ただし書）。

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（2019〔令和元〕年は年間2,162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。こちらも人気の資料となっている。

3　フランス・カルパ制度

(1) カルパとは

フランスでは、弁護士の金銭取扱に関し、カルパ（CARPA：Caisse des Règlements Pécuniaires des Avocats）と呼ばれる制度が存在している。

カルパとは、弁護士が他人の金銭を預かるための専用口座を弁護士会（正確には弁護士会　の外郭団体であるカルパ組織）が設置、管理し、弁護士が他人の金銭を預かる場合には、その口座を経由させなくてはならないとする法律上の制度である。カルパが監督する口座を経由させることによって、同制度は、弁護士の預り金をめぐる不祥事防止の抜本的方策として機能するとともに、金銭の送金元、送金先、送金理由についてカルパがチェックを行うことから、抜本的なマネーロンダリング対策としても機能している。また、カルパ口座には常時多額の金銭が留まっていることから、副次的機能として、その運用益が弁護士会の公益的活動等に活用されている。カルパ組織はフランス全土に124あり、1つの弁護士会に原則として1つのカルパ組織が設置されているが、小規模弁護士会のものは統合が進められた結果、弁護士会の数が164あるのに対してカルパ組織は124となっている。

(2) カルパの仕組みの概要

ア　カルパ組織は銀行と提携してカルパ制度を運営し（例えば、パリカルパはBNPパリバ銀行と提携している）、提携銀行には弁護士会長名の口座（親口座）が1つ設置されるが、その口座の下に、カルパ組織によって、各弁護士毎の口座（子口座）が設置されている。つまり、親口座の下に、カルパ組織が所管する弁護士の数だけの子口座がぶら下がる形になっている。

子口座は、弁護士が弁護士会に登録されると、カルパ組織によって自動的に設置される口座であり、その口座の入出金などの運用は銀行ではなく原則としてカルパ組織によって行われる。すなわち、親口座の下の子口座間の資金移動はカルパ組織のみの操作によって行われ、親口座の外にある口座との資金移動は、カルパ組織から提携銀行に指示を出し、同指示に基づき提携銀行が行う。

イ　各弁護士は、自らの子口座の下に、案件において金銭のやりとりを行う必要が発生する都度、案件毎の口座（案件口座）を開設する。案件口座は、各弁護士の子口座の下に、案件の数だけぶら下がる形になる。同一の依頼者でも案件が複数ある場合には、案件毎に複数の案件口座を開設する。

各弁護士は、この案件口座を通じて、依頼者からの

金銭を預かったり、これを相手方に送金したり、相手方からの支払を受けたりする。案件口座は、その案件が終了した時点で閉鎖される。

ウ　案件口座から金銭を入出金する際には、送金元と送金先についてカルパ組織のデータベースと照合してチェックを行う。また、送金理由については、これを示す根拠資料(判決、和解調書や依頼者の承諾書など)と照合して、その妥当性をチェックするという運用が行われている。

このカルパ組織によるチェックによって、フランスの弁護士の金銭不祥事は制度的に防止され、また、同チェックは、マネーロンダリング防止のための制度的な対応策にもなっている。

エ　また、各弁護士の案件口座を通じて金銭の取扱いが行われることにより、親口座には、常に入出金がありながら、一定額の金銭が保有される（パリカルパでは常時20億ユーロ〔約2500億円〕の金銭が保有されている。)。

この保有金銭の一定割合を元本保証がなされた金融商品で運用することが法令で認められており、同運用益（パリカルパの2019年実績で1.17％）は、弁護士会の公的な活動資金等に用いることが認められている。

(3) カルパ制度を参考に弁護士金銭不祥事防止方策検討の必要性

近時、弁護士成年後見人が被後見人の財産を横領する等、弁護士の預り金をめぐる不祥事が相次ぎ、マスコミでも大きく取り上げられるという事態が発生している。そういうなかで、金銭不祥事防止策として、カルパ制度が再び注目を集めることになり、日弁連では、2017年に、金銭不祥事の被害者に対して金銭を支給する「依頼者見舞金制度」を創設したが、制度創設に至る経過のなかでは、カルパ制度など、被害の発生を防止する抜本的方策を検討するべきとの議論も有力に唱えられた。

法友会カルパ研究部会では、2019（令和1）年11月28日から同年12月2日まで、カルパ制度の現地調査を目的としてフランス・パリを訪問したが、カルパ制度をも参考にしつつ、わが国においても具体的な弁護士金銭不祥事防止方策を真摯に検討する必要があるという認識が調査団メンバーに共有された。

4　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。2021（令和3）年8月30日、第4次対日相互審査報告書が公表され、日本は強化（重点）フォローアップ国となり、今後の改善報告を実施することにってい

る。

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。

今後も、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、報告書の着実な実施と実績が求められているところである。

5 弁護士のハラスメント問題

(1) 問題意識

弁護士によるセクシャル・ハラスメントやパワー・ハラスメントが問題となっている。事務職員・勤務弁護士など雇用関係にある者に対する行為のみならず、相談者や依頼者、司法修習生や就職活動者、弁護士会務関係者、事件の相手方代理人弁護士など、多方面からの苦情が存在する。日弁連のハラスメント苦情相談窓口、東京弁護士会の市民窓口、綱紀・懲戒窓口、司法修習委員会などへの公式の苦情のみならず、各種懇談会やSNS上での「弁護士版＃metoo」における多数の被害開示や問題提起の形で、弁護士が加害者となる各種ハラスメントが報告されている。

一般に、女性活躍推進法、労働施策総合推進法、男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法などにより、事業主は、職場における労働者の就業環境に関する措置義務として、ハラスメント防止義務を負っている。セクシャル・ハラスメントとは、①職場において、労働者の意に反する性的な言動が行われ、それを拒否したことで解雇、降格、減給などの不利益を受けること（対価型セクシュアルハラスメント）、②性的な言動が行われることで職場の環境が不快なものとなったため、労働者の能力の発揮に大きな悪影響が生じること（環境型セクシュアルハラスメント）とされている。パワー・ハラスメントとは、①優越的な関係を背景とした、②業務上必要かつ相当な範囲を超えた言動により、③就業環境を害することとされている。

雇用関係に無い当事者間であってもハラスメントの内容によっては、侮辱、名誉棄損、性的暴行などが刑事・民事の責任を伴うことは自明である。

日弁連の「性別による差別的取扱い等の防止に関する規則」（以下「差別的取扱い等防止規則」という）では、セクシュアル・ハラスメントを「会員の事務所における活動、本会、弁護士会及び弁護士会連合会における会務活動その他の職務等に関する一切の活動において、他人に不快感を感じさせる性的な言動をいう」と定義しており、雇用関係に限定されないことが

明示されている。これは、2019（令和1）年6月21日にILO総会で採択され、2021（令和3）年6月25日に発効した「仕事の世界における暴力及びハラスメントの撤廃に関する条約」（日本は未批准）が、契約上の地位にかかわらず、仕事の世界におけるあらゆる労働者その他の人々を保護対象としており、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい尊厳のある仕事）が人権として守られるべきものであり、仕事の世界における暴力やハラスメントが人権侵害にあたることを表明していることと、軌を一にするものである。

上記「差別的取扱い等防止規則」及び「ハラスメントの防止に関する規則」（以下「ハラスメント防止規則」という）と併せて、2015年（平成27年）2月20日に日弁連理事会で議決された「セクシュアル・ハラスメントの防止に関する指針」、「パワー・ハラスメントの防止に関する指針」において、懲戒の対象となりうることも明記された。

(2) 対策

ア　対策の現状

(ア)　日本弁護士連合会

日弁連は、性別による差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止に関して、2012（平成24）年3月に前述の「差別的取扱い等防止規則」を制定し、差別的取り扱いの防止に関する指針の作成及び周知、研修、苦情相談制度（相談・助言、調査、相手方に対する助言・勧告・謝罪等のあっせんなどの措置）を運用している。苦情相談制度への相談は全国から寄せられており、単位会の相談窓口に比べれば一定の相談件数があるが、必ずしも多くない。比較的事務職員からの相談が多い。

さらに、2015（平成27）年2月20日には、前述の「ハラスメント防止規則」、「セクシュアル・ハラスメントの防止に関する指針」及び「パワー・ハラスメントの防止に関する指針」を定め、それぞれ、ハラスメントに関する基本的な考え方、ハラスメントになりうる言動の例示列挙、これらが懲戒処分の対象になりうることの表明、会員一般が認識すべき事項、委員会の委員長、役員、事務総次長などのリーダー層の弁護士が認識すべき事項、職員が留意すべき事項を定めている。指針や窓口が必ずしも知られていないこと、加害者の行動変容に繋げることなどが課題である。

(イ)　東京弁護士会

東弁は、「性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する規則」（1999〔平成11〕年10月7日制定・2018〔平成30〕年7月9日最終改正）及び「性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する指針」（2019〔令和1〕年10月17日理事者会決定）を定めている。日弁連の「差別的取扱い等防止規則」及び「ハラスメント防止規則」との比較では、東弁の規則及び指針は、①性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントを会員に禁じる規定があること、②相談窓口が、東京弁護士会の窓口（電話・専用メール・FAX・郵送）のほか、HP上に公表された相談員への直接の申し出、弁護士事務局職員の相談員、外部の専門相談員と多様な受付窓口が提供されていること、③新規登録弁護士研修及び倫理研修に含めることが義務付けられていること、④一般会員や職員が差別的取扱い等を見聞きした際に注意を促し、相談に乗ることを促していること、⑤拒否の意思表示ができないことも少なくないことを前提に、それを同意・合意と勘違いしてはならない等の注意事項も示されていることなどが、特徴的である。もっとも、東弁の相談窓口への被害者本人からの相談は非常に少ない。

他方、東弁は、「東京弁護士会の職場内のハラスメントの防止に関する規則」（2019〔平成31〕年3月5日制定、2020〔令和2〕年3月24日最終改正）を制定し、東弁に勤務する職員が業務を遂行する場所及び職員が業務遂行に関連して存する場所におけるハラスメント（セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント及び妊娠・出産等に関するハラスメントなど）の禁止、啓発、相談窓口の運営、事実調査、勧告等の措置について定めている。

東弁職員以外の弁護士や相談者・依頼者等が被害者となるパワー・ハラスメントその他のハラスメント事案については、どこが相談窓口となるか必ずしも明確でない。相談窓口、相談担当者、相談対象者など、複数の制度の関係を整理し、使い勝手を良くすることが望まれる。

イ　今後の対応

(ア)　共通事項

①　被害を受けた人からの苦情相談窓口が、必ずしも機能していない点は否めない。その要因はいくつか

考えられるが、一つは、若手会員アンケートによると窓口が知られていないことである。また、窓口を知っている人でも、相談しなかった理由として、言っても無駄だと思った、という回答や、大ごとになると思ったという回答など相反する回答があった。したがって、窓口の存在や、その後の展開の選択肢など、苦情相談制度についての周知が必要である。修習生向けのイベントでの説明や求人サイトへの掲載、HP上の目立つ位置にバナーを置くなど、あらゆる機会をとらえていくべきである。

② また、被害者が苦情相談による相手方との調整は望まないが、被害実態についての情報を弁護士会に対して届け出て、予防に繋げて欲しいとのニーズに応える窓口が存在しないため、定期的な全会員アンケートの実施や、恒常的な情報提供窓口の設置などにより、実態把握に努めることも検討すべきである。

③ 更に、相談窓口から、被害者のメンタルヘルスの回復支援に、日弁連メンタルヘルスカウンセリングや東京都弁護士国保のメンタルヘルスカウンセリング事業を紹介するような仕組みを工夫すべきである。

④ また、法曹界自体が狭い業界であることから、被害が生じてからの対策では回復が困難である面も否めず、予防が重要である。その際、加害者には情報が届かないからこそ加害をしてしまうので、加害者でも被害者でもない第三者に目撃時の対処法などを周知していくことも重要である。

(イ) 日本弁護士連合会

日弁連は、弁護士業界が、誰もが年齢や性別などの属性によって差別やハラスメントを受けることなく、尊厳をもって能力を発揮できる業界となるよう、ハラスメント対策を始めとするダイバーシティ推進の総合的対策を担当する部署を設けて、ハラスメント根絶に力を尽くすべきである。

また、日弁連規則は、ハラスメントを単的に禁止する規定を設けるべきであり、新入会員研修や倫理研修などの義務研修におけるハラスメント研修を義務付けるとともに、時間・内容も拡充すべきである。

(ウ) 東京弁護士会

① 性に基づく差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントについては、対象となる行為者、被害者の属性、場面などを幅広く網羅する規則、相談制度が設けられているが、更なる周知が必要である。

パワー・ハラスメントその他のハラスメント全般については、東弁職員を被害者とする規則・相談窓口等はあるものの、東弁職員以外の弁護士や相談者・依頼者等者が被害者となる事案については、どこが相談窓口となるか必ずしも明確でなく、セクシュアル・ハラスメントの制度と併せて、相談窓口、相談対象者など、複数の制度の関係を整理し、使い勝手を良くすることが望まれる。

② 性差別及びセクシュアル・ハラスメントの相談窓口と、市民窓口との連携が始まったところである。ハラスメントは、弁護士に対する信頼を著しく損なう行為であることから、当事者間の苦情対応の側面、被害者の回復支援の側面これらの窓口と制度の連携を図るべきである。

③ ハラスメントの被害者は、法律事務所や弁護士会の事務職員、司法修習生、勤務弁護士、就職活動中の者など、立場が弱い者を対象に行われることが多いことから、それぞれの対象者に接する事業を所管する委員会（法律相談センター運営委員会、市民窓口委員会、司法修習委員会、若手会員総合支援センター、新進会員活動委員会、弁護士研修センター委員会など）横断的に、連絡会議を実施し、総合的な対策を検討する時期に来ていると思われる。

第2　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1,183人、2003（平成15）年1,170人、2004（平成16）年1,483人、2005（平成17）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、2020（令和2）年1,450人、2021（令和3）年1,421人と、徐々に減少傾向となり、特に過去2年は1,500人を下回っている。

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、016（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、2020（令和2）年42,204人、2021（令和3）年43,206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現在では52万人を超える弁護士がおり、その増加ペースは著しい。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り、行政権との対立が報道されることも多い。

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。現在、弁護士数は約8,300人である。

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期以降は減少傾向にある。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支援する方策などを検討すべきである。

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ているようである。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、2,800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内に法曹人口検証本部を設置することが承認され、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、司法試験合格者1,500人が定

着した後の「さらなる減員」の要否等について、荒中会長の任期中に「法曹人口政策に関する当面の対処方針」の取りまとめを目指している。

(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、2015（平成27）年の司法試験合格者1,850人から2016（平成28）年は1,583人と一気に267人減少し、その後は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、前述したような法曹人口急増による「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。

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人以降2019（令和元）年1,502人、2020（令和2）年1,450人、2021（令和3）年1,421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数の推移や、法科大学院教育による卒業者の「質」、新人や就職先を早期退所した若手弁護士のOJT不足による質の低下の懸念などを考慮しつつ、社会の様々な分野において必要とされる弁護士が十分に輩出されるよう、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3　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17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。

なお、2022（令和4）年の試験からは、論文式の一般教養が廃止され、選択科目が導入されることになっている。

(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、2021（令和3）年は1,421人（内予備試験ルート374人）、41.50%となっている。

2021（令和3）年試験では、法科大学院修了者（1,047人）の合格率が34.6%に対し、予備試験合格者（374人）の合格率は93.5%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、34.76%（2021〔令和3〕年では130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1,047人のうち、既修者は829人（79.1%）、未修者は218人（20.8%）。既修者合格率が45.5%に対し、未修者合格率は18.2%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8割（78.9%）、未修は修了5年目で約5割（50.1%）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、2020（令和2）年には受験者数10,608人、合格者数442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、2020（令和2）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2020（令和2）年には81.5%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指摘されている。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、2020（令和2）年は150人となっている。

(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、2021（令和3）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人と再び減少した後、2021（令和3）年度は1,724人とほぼ同程度で推移している。

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％にまで減少した後、2021（令和3）年度は17.5％となっている。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％にまで減少した後、2021（令和3）年度は14.0％となっている。

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みの前進、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み、法曹志望者増加に向けた法曹界の取組み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みは、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みの支援を強化する。

(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。

㈢　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

㈠　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。

㈡　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。

㈢　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。

㈣　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み

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みを行っている。また、日弁連では、法曹志望者確保に向けた取組み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みが活性化している。

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みを行っている。

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みの状況

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

(ア)　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、2021（令和3）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みは、ほぼその政策目的を達したと言ってよいだろう。

(イ)　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、第2回試験が2021（令和3）年1月10日（日）、560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。

(ウ)　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みのほか、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みを支援すると提言し、各法科大学院の優れた取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」の取組み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みは、司法試験合格率向上だけでない法科大学院の取組み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・取組み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。同取組みの抜本的検討が必要である。

(エ)　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。

(オ)　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。

2021（令和3）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374人（前年比4人減）、合格率は93.50％（前年比6.6％増）、また、同年の予備試験結果をみると、合格者は442人（前年比34人減）となっている。

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み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－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み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、2021（令和3）年2月に法学未修者教育の充実について取りまとめ、ICTを活用した学修者本位・社会人学生等の実態に配慮した学修体制、法科大学院間の協同、共通到達度確認試験の活用、法科大学院修了生のキャリアパスの多様化などの対応策の必要性を公表している。

第4　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は、修習期間が約1年間であり、導入修習約3週間、分野別実務修習約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。この修習期間については導入修習が設

けられ司法修習期68期からほぼ変わっていない。

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。

2020（令和2）年12月5日修習が開始した第73期司法修習生の日程は、

○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～第4の各クール実日数37日間）

○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）

であり、司法修習期68期以降、ほぼ同様のスケジュールで司法修習が実施されてきていたが、第74期司法修習生（以下「74期修習生」という。）は、新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえて本来2020（令和2）年5月に実施される予定であった2020（令和2）年司法試験の実施が同年8月12日～16日に延期されたことから、司法修習開始が約4か月間遅くなり、以下の日程で実施されることとなった。

○導入修習：2021（令和3）年3月31日～同年4月23日（実日数18日）

○分野別実務修習：2021（令和3）年4月30日～同年12月7日

・第1クール：2021（令和3）年4月30日～同年6月24日（実日数37日）

・第2クール：2021（令和3）年6月25日～同年8月18日（実日数37日）

・第3クール：2021（令和3）年8月19日～同年10月13日（実日数37日）

・第4クール：2021（令和3）年10月14日～同年12月7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：2021（令和3）年12月13日～2022（令和4）年1月28日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2022（令和4）年2月2日～同年3月18日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2021（令和3）年12月8日～2022（令和4）年1月27日（実日数32日）

・B班集合修習：2022（令和4）年2月3日～同年3月18日（実日数30日）

・自由研究日：2023（令和4）年3月22日

なお、第75期司法修習生については、第73期司法修習までのスケジュールを半月ほど前倒しする内容での修習が予定されており、そのスケジュールは

○導入修習：2021（令和3）年11月15日～同年12月7日（実日数16日）

○分野別実務修習：2021（令和3）年4月30日～同年12月7日

・第1クール：2021（令和3）年12月14日～2022（令和4）年2月9日（実日数37日）

・第2クール：2022（令和4）年2月10日～同年4月6日（実日数37日）

・第3クール：2022（令和4）年4月7日～同年6月2日（実日数37日）

・第4クール：2022（令和4）年6月3日～同年7月26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：2022（令和4）年8月1日～同年9月12日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2022（令和4）年9月16日～同年11月2日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2022（令和4）年7月27日～同年9月12日（実日数33日）

・B班集合修習：2022（令和4）年9月20日～同年11月2日（実日数30日）

となる予定である。

(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、この新司法試験合格者

による司法修習（以下「新司法修習」という。）と旧司法試験合格者による従来型の修習（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、最近では1クラス50数名から60数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、例年およそ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、およそ10月から11月にかけて実施される（第74期司法修習については前述のとおり、約4か月ほど遅れて実施）。

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2）4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、第74期司法修習の現状

ア　新型コロナウィルスの感染拡大が第73期、第74期司法修習生の分野別実務修習に及ぼした影響

新型コロナウィルスの感染拡大により、2020（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。東京では2020（令和2）年4月7日、1回目の緊急事態宣言が発令され、その後同年5月21日に解除されるまで、ほぼ裁判実務が動かない状況となり、また緊急事態宣言解除後も蔓延防止の観点から司法修習に一定の制約が生ずることとなったが、こうした状況下において第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。

第73期修習生においては、特に第2クール、第3クールの一部について、緊急事態宣言による影響を受けることとなったが、その影響は地域によって大小があり、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、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緊急事態宣言期間も短かったことから、その影響をほとんど受けなかった単位会もあった。一方で、感染者増による行動規制が行われた大都市圏の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、特に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したほか、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した。裁判員裁判の評議傍聴の機会を奪われた修習生の不利益は大変大きかったものと言わざるを得ない。その他にも、民事裁判実務修習における期日の延期、検察実務修習における不急の捜査の後回しによる取り調べ事件数の減少等、該当クールの実務修習が不十分なまま終了せざるを得なかったことも残念な結果である。弁護修習に関しては、自宅学修を命じられた修習生に対し、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、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も多かった。

一方、第74期司法修習については、前述のとおり、司法修習開始が約4か月間、後ろ倒しとなったものの、修習実日数や修習内容に大きな変更はなく、またその修習期間中、再度の緊急事態宣言が発令される状況はあったものの、第1回目の緊急事態宣言の際のような自宅学修を余儀なくされたり、裁判所、検察庁における実務取扱いが激減する等の状況もなく、また裁判員裁判の評議への修習生の立ち会いの制限等もなくなったため、学修内容に関して言えば、比較的、新型コロナウイルスによる影響は小さいと言える。しかしながら、感染予防の観点から、大人数、密接な状況での会合の回避等、一定の行動規制がなお引き続いていることから、導入修習がオンライン方式による講義となり司法研修所に集合しての研修がなくなったほか、弁護修習においては研修旅行の中止、集合研修等におけるオンライン方式での代替講義の実施等が行われるなど、修習生の弁護士、他修習生との接触、交流の機会は大きく減少している。実務修習の実が十分にあがるため

には、指導担当弁護士による指導以外にも、他弁護士と接点を持つことにより、多様な業務遂行や仕事への意識等、様々な弁護士像を見聞することが役立つほか、他修習生との交流による情報交換、修習生自身の立ち位置の確認等も必要であるところ、こうした交流の欠如による修習への影響は看過できない。

イ　新型コロナウィルスの選択型実務修習への影響

第73期司法修習においては、司法研修所が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も多かった。

一方、第74期司法修習では、全国プログラム及び自己開拓プログラム実施が復活したことにより、およそ従前どおりの選択型実務修習の実施はなされている。ただし、感染予防の観点から、一部、プログラム委託先よりプログラム中止ないしは内容の変更がなされているものもある。

ウ　新型コロナウイルスの集合修習への影響

第74期司法修習も　第73期司法修習と同様、オンライン方式で実施されることとなった。オンライン方式による集合修習のメリットとしては、「録画した講義の復習が可能となった」「教官に対する質問等がしやすかった」「自宅での修習が可となり、通所のための時間と労力を節約できた」「授業における修習生間の協議の過程が把握しやすくなった」等が挙げられるが、一方でデメリットとしては、「通信環境による支障が生じた」「修習生の理解度が画面の表情では把握しにくかった」「他の修習生との情報交換がしにくかった」といったものが挙げられる。総じて、学修内容には遜色はないものの、対面でないことによるコミュニケーション不足の影響は生じざるを得ず、実際に集合して行う修習に比べて、臨場感に欠け、隔靴掻痒の感があることは否めない。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、その点の教育効果は軽減せざるを得ない。特にその交流により修習生は他修習生と比した場合の自分の習熟度を認識できるところ、オンライン方式ではその把握が困難であり、また、授業への積極性に欠ける修習生については、教官、他修習生からの触発を受けることなく、漫然とした修習への取り組みになる一方、積極性をもった修習生は復習や独自の交友関係を構築し充実した修習を送る等、修習生間の修習の充実度、成果に格差が生ずることも否めない。オンライン方式による集合修習では、その点に限界があると言わざるを得ない。

(5) 74期、75期の修習スケジュールへの影響

第74期司法修習のスケジュールが約4か月間、後ろ倒しとなった関係で、第74期の選択型実務修習と第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った。そのため、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する、といった問題が発生している。現状、指導担当弁護士就任への積極的勧誘、外部会議室の確保、事務の省略化等で対応しているが、なお、指導担当弁護士の確保に関しては、苦慮しているところである。今般は新型コロナウイルスの影響による一時的なものであるが、今後も、同様の感冒性の疾患の蔓延や司法修習スケジュールの変更等により、前後の修習時期の重なりが生ずる事態が起こらないとも限らない。少なくとも指導担当弁護士の人員充実については今後とも尽力していく必要がある。

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。近時は、以前ほどでもないと言われるようにはなってきているものの、A班のみならずB班においてもこうした傾向が見られる部分は残っている。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18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。

導入修習の期間が第73期司法修習の15日間に対し、第74期司法修習では18日間に伸長され、うち1日間、自由研究日が設けられる変更はなされたものの、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、なお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。また、実際上、起案終了前に何回か紐綴りの注意喚起のアナウンスも実施されているようである。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。

上記のような改善措置により、考試時間内に答案を紐で綴り込めないという事態は極力、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、2018（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。また、女性修習生からは就職活動時に、採用の条件として弁護士から自身との交際を持ちかけられた等、論外の言動を受けたとの話を耳にすることもある。

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ほか、修習生が司法修習以外で法曹関係者等からのセクハラ、ジェンダーバイアスを受けた際の相談窓口の周知、さらなる拡大も検討すべきである。

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) 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修了しなければならず、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ほかが共催し、「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、貸与制世代の経済的負担・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

上記のとおり、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、高く評価されるべきものである。

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（人によっては）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である大学の学部生や法科大学院生のときに奨学金の借り入れをして、現在も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、決して少なくない数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。その内容は、貸与制世代の会員のうち、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。貸与制世代の会員数は約9700人で支出総額は約20億円となった。なお、給付を受けるためには、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。また、2021（令和3）年には、貸与制世代を対象に、公益的活動等を支援することを内容とする「若手チャレンジ基金制度」が創設された。同制度は、公益活動等に必要な費用の支援や、研修・学習等の費用の一部についての支援を受けられたり、先進的な取り組み等への表彰や助成金の支給を受けられることを内容とする。

(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について、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困難な状況を放置すれば、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5　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。2021（令和3）年10月1日時点での弁護士登録数は43,053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2万6千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23,590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（平成22）年と2020（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（平成22）年に8.2件であったのに対し、2020（令和元）年には3.2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、73期司法修習生の即独弁護士の割合が全体の1.4％（72期は1.3％）[*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（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。

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

71期司法修習生の2019（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（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、73期司法修習生の2021（令和3）年1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は88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71期で16人、72期で20人、73期で20人と、就職状況は大幅に改善した。ただし、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・

＊1　ジュリナビ「73期司法修習終了者の就職状況調査」（https://www.jurinavi.com/market/shuushuusei/shinro/?id=243）、2021（令和3）年10月4日最終閲覧

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

司法修習終了者数については、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（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、新型コロナウイルスの影響で裁判が止まり、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獲得の機会を、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。

㈶　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（2021〔令和3）年8月31日開催の臨時総会により恒久化）している。

イ　会費猶予制度と問題点

(ア) 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。

(イ) 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。

(ウ) 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。73期の司法修習終了者数は1464人と微減し、2021（令和3）年1月時点においては、この内1244名（85.0％）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、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。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（2018〔平成30〕年12月）では334人、72期（2019〔令和元〕年12月）では315人、73期（2020〔令和2〕年12月）では287人と、着実に減少傾向にあることが挙げられる。さらに、73期の未登録者数は、2021（令和3）年1月時点では、88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61.6％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75％以上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。

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。

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、司法修習終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、修習終了後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6　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、2021（令和3）年8月1日現在、ワン地域が3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2020（令和2）年3月31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29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109万4,000人、精神障がい約419万3,000人（いずれも令和3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。ここにいう「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」をいう。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、直近では新型コロナウィルスの問題で大幅に減少しているものの、それ以前は下げ止まりの傾向であり、年間約1万1,000件前後で推移していた。

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。また、直近の特殊な要因としては新型コロナウィルスの問題による相談件数の減少及び相談枠の一時的削減がある。

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。

㈠　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、15%を超えるようになっていた。新型コロナウィルスの問題から約1年間ネット予約は停止していたが、2021（令和3）年4月から再開し、近時ではまた予約率が10%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・オンライン相談

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った。

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。

また、新型コロナウィルスの問題を契機にオンライン相談についてもその採否が法律相談センター運営委員会で検討中である。

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、（現在新型コロナウィルスの問題で中断を余儀なくされているが）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。

㈢　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た（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）ところ、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いた。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た。その後、若手支援のための相談体制が一本化され、現在は若手館員総合支援センターの下で、蒲田センター、錦糸町センター、北千住センター及び池袋センターで若手弁護士の相談枠が設けられているが、新型コロナウィルスの問題から中断となっている。

㈡　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（なお、池袋センターの移転及び北千住センターの業務縮小に伴い、現時点で本会所管の併設は北千住センターのみである）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。

㈠　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

㈠　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月に蒲田センターが、2020（令和2）年2月に新宿センターが縮小移転した。公設事務所併設の池袋センターも2021（令和3）8月に縮小移転して公設事務所との併設状態を解消した。北千住法律相談センターについては生活保護相談以外の相談業務を廃止した（業務縮小によって生じる空きスペースの利用方法等について、会のPTで現在検討中である）

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。

㈡　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。

また、紹介の可否についての審査を円滑に行うために、2021（令和3）年7月から弁護士が直接紹介申込者に連絡する弁護士ガイド制度を試行している。

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、引き続き、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7　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。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。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。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。2020（令和2）年改正では、国際仲裁代理の範囲拡大、国際調停代理の規定整備、職務経験要件の緩和（日本での労務提供期間の算入上限を2年）、弁護士と外国法事務弁護士を社員とする共同法人制度の導入が可能となった。

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、2021（令和3）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2020年比で11名増の452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、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（令和2）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。米国アリゾナ州では2021（令和3）年1月にABSが認められ、ユタ州ではABSに関する規制改革の実験をしており、イリノイ州やカリフォルニア州でも検討が進められている。

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

(ア) 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。

㈠　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。

㈡　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。

㈢　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。

㈣　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。

㈤　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

㈥　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。

㋕ 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。

㋖ 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ため、仲裁法制の見直しに関する検討が続けられている。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。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。

仲裁法については、2021（令和3）年3月に法制審議会が中間試案の取りまとめを公表し、2006年UNCITRALモデル法に準拠した整備、仲裁廷による暫定措置及び保全措置への執行力付与、国際調停による和解合意に国際的執行力の付与などが検討されており、日弁連は同年4月に仲裁法等の改正に関する中間試案に対して、基本的に賛成する旨の意見書を公表している。

なお、「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53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。

2021（令和3）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、2021（令和3）年10月1日時点で3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たが、震災特例法は2度の期間延長を経た後、残念ながら令和3年3月末をもって終了となり、岩手県内の法テラス大槌」、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）、福島県内の「法テラス二本松」が閉鎖し、岩手県内の「法テラス気仙」は一定期間存続することが決まり、福島県内の「法テラスふたば」も存続する。

＊2　https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/hakusyo/hakyusyo-reiwa2.files/r2zentai.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。

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、2020（令和2）年度は349,553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

＊4　https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhyou_jikou/jouhoukoukai/hyoka_iinkai.files/2018gyoumujissekisiryou.pdf

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。

(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(4)で述べる。

(3) 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。

(4) 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、2021（令和3）年3月31日現在、194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3章　裁判官制度、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、2020（令和2）年度は4名であった。

そこで、これからの課題として、1992（平成4）年からの27年間で全体からみれば少数とはいえ、総計で125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。2017（平成29）年度以降は、毎年3名以下とさらに低迷したところ、2020年は4名とやや盛り返した。

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　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）

㈠　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である）。

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）。

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3号）。

㈢　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）。

㈣　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。また、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、2021（令和3）年10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名と副査数名が選任される。委員会の副委員長は、各部会長を兼任している。2021（令和3）年9月21

日時点における係属案件数は、28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	誓約書提出又は措置しない	調査打切（含経過観察・広告修正・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	36	14	0	0	0	15	4	1	32
2020	54	32	13	0	0	0	5	14	3	26

・「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）
・2021（令和3）10月時点で51人の委員が委嘱対象です。
・2021（令和3）9月21日委員会終了時点における係属案件数は28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、

弁護士　42,164人（2020〔令和2〕年3月末日現在）
司法書士　22,724人（2020〔令和2〕年4月1日現在）
税理士　78,795人（2020〔令和2〕年3月末日現在）
弁理士　11,460人（2020〔令和2〕年3月末日現在）
土地家屋調査士　16,240（2020〔令和2〕年4月1日現在）
社会保険労務士　42,887（2020〔令和2〕年3月末日現在）
行政書士　48,639人（2020〔令和2〕年4月1日現在）

である（日弁連『弁護士白書2020年版』70頁）。

(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とる必要がある。

(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日公布、2021（令和3）年6月4日施行）。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における受理件数は以下の通りである。

2019（平成31）年度　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

2020（令和2）年度　一般38件、金融32件、医療25件、国際家事3件、学校0件、災害時1件の合計99件

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　ODR活性化検討会の設置

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」（以下、「活性化検討会」という。）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

活性化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。

推進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、活性化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。

エ　ODR推進検討会の設置

政府は、2020（令和2）年7月17日の閣議決定（成長戦略フォローアップ）において、「プラットフォーム型の電子商取引を介した消費者取引に関するプラットフォーム事業者によるODRの設置の推進等に関する検討を2020年度中の進める」として、「ODR推進検討会」を設置し、2020（令和2）年10月12日に第1回推進検討会を開催し、2021（令和3）年7月28日時点で、11回の推進検討会を開催した。日弁連民事司法改革推進本部IT・ODR部会は、2020（令和2）年10月16日、「IT・ODRに関する報告書」を作成したが、日弁連の意見でない点も含まれるとして、会内資料にとどまっている。

オ　我々の視点

我々としては、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2　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、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（東証）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、東証は、「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、専門的知見を有する弁護士、とりわけ女性弁護士にとっては大きな需要が見込まれるようになった。

その後、2019（令和元年）年12月の法改正（2021〔令和3〕年3月施行）により、金融商品取引法の適用会社である監査役会設置会社（所謂上場会社）には、社外取締役の選任が法的に義務付けられるに至った（新法327条の2）。

また、東証は2022（令和4）年4月、企業の成長や海外からの投資を促進すべく、従来の1部、2部、マザーズ、ジャスダックの4つの市場区分を「プライム」「スタンダード」「グロース」の3市場に格付け再編することとしているところ、2021（令和3）年6月に改訂されたコーポレートガバナンスコードにおいては、このプライム市場に上場する企業には、気候変動リスクに対する情報開示に加え、取締役会の3分の1以上を独立した社外取締役で構成することが求められている。

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、2021（令和3）年3月施行の法改正により、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2021」によれば、社外取締役を選任している会社は、東証上場会社のうち98.9％、独立社外取締役は95.6％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）、2020年（令和2年）16.3％（1442人）と、全体的に増加傾向にある。

以上を前提とすると、今後も益々社外取締役における弁護士の需要は高まっていくことが予想され、社外監査役に加え、社外取締役も更に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ことに加え、（第5部第1章第10参照）、経営の面でも国連の開発目標であるSDGsや機関投資家によるESG投資が注目されている。弁護士は、社外取締役や社外監査役として、これらの場面においても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・工夫が必要である。また、弁護士会は、上記候補者名簿の提供事業のみならず、弁護士と企業そして市民の経済活動とをより実質的に繋ぐ仕組みづくりを今後も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や他士業との交流も開催してきた。

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9つの弁護士会（東京・第一・第二・神奈川・栃木・大阪・兵庫・愛知・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鑑みれば、上記の通り、弁護士は企業活動に対しても、独立社外取締役、同社外監査役としてこれまで以上に、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、これまでの実績を丁寧に検証しつつ、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かつ効果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。

⑵ 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。

㈠ 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、2021（令和3）年7月16日現在における、政治資金監査人の登録者数5,032人のうち、弁護士の登録者は、324人に過ぎない（6.4％）（令和3年度第2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

2019（令和元）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27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、財務省、文部科学省、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、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、377名にのぼっている（法曹養成制度改革連絡協議会第14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、382名の弁護士が仲介委員や調査官等となって、多数の損害賠償事件の解決にあたっている（2020〔令和2〕年9月1日現在）（『弁護士白書2020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がな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）。

㈠ 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

㈠ 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。

㈡ 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。

㈠ 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。

㈡ 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。

第3　組織内弁護士について

1　組織内弁護士の現状

(1) 組織内弁護士の動向と問題の性質

組織内弁護士の人口動向およびその要因については、前年度の法友会政策要綱で具体的に分析されているとおりである。ちなみに、企業内弁護士の人口は2021（令和3年）6月現在において2,820人であり[*1]、これは全弁護士43,053人（2021年〔令和3年〕10月1日現在の6.6％に当たる[*2]。東弁に関しては、それぞれ944人、8,763人であり、10％を超える人口となっている。組織内弁護士はもはや例外的な存在ではなく、弁護士業務の一つの形態として定着したというべきである。

人口動向一般については前年度政策要綱に譲るとして、ここでは弁護士会としての政策に関わる視点のうち、重要と考えるべきものを2点指摘したい。

第1は、定量的な視点である。官公庁・地方自治体

＊1　日本組織内弁護士協会ウェブ・サイトtransition.pdf（jila.jp）

＊2　日弁連ウェブ・サイトmembers.pdf（nichibenren.or.jp）

に勤務する弁護士については、その人口の経年変化の資料が見当たらないので、以下、企業内弁護士について見てみるが、各年毎に新しく企業内弁護士となった人口中、その時点での経験年数を見てみると、2009年（平成21年）に80％に達した研修所新卒者はその後逓減を続け、2020年（令和2年）には27.6％となっている。（もっとも、2021年（令和3年）では41.3％となっており、逓減傾向に変化が生じたとみるべきか、今後慎重に見極める必要がある。）全体数でみると、2021年（令和3年）においては、企業内弁護士総人口のうち、経験7年以上10年未満の層が22.3％、10年以上15年未満の者が29％と、その過半数が中堅弁護士で占められている。

このことからみても、組織内弁護士の問題は、弁護士業務の一部門として、弁護士業務そのものの問題という性質を持つと理解するべきであることは明らかである。特殊な一部の問題であるとして、組織内弁護士以外は関係のない問題であるかのように考えてはならない。

第2は、定性面から見たとき、組織内弁護士が極めて多様な様相を呈していることである。企業内弁護士をとっても、一方で、10年、20年といった期間にわたり、法律事務所において経験を積んだ後に企業に迎えられ、法務部門の長として全社的な法務リスクの管理を行うとともに、あわせて経営の中枢に位置する「ジェネラル・カウンセル」あるいは「チーフ・リーガル・オフィサー（CLO）」と呼ばれる一握りの弁護士がいる。他方において、新卒ないしそれに準じた段階で企業に入社した者には非資格者である法務部員と同じ待遇と職務で仕事をする場合が多い。両者は同じ組織内弁護士といっても、権限・責任、期待される機能や業務態様において全く異質のものといっても過言ではない。そして、その間には無数の中間項が存在する。この状況下において、組織内弁護士を一括りにして論じることを試みること自体、非現実的といわざるを得ないことになろう。

(2) 法務機能の強化の必要性

近年、ビジネスのグローバル化、イノベーションの加速による新たなビジネスの展開とこれに対する法的対応の必要性、コンプライアンスの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、企業における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とされる。[*3]

企業活動の一部としての法務機能という観点からは、そこで要求されるものが法律事務所における弁護士業務と本質的に異なることがあることを認識する必要がある。それは企業においてはことを「実現する」こと、すなわち、企業を現実に正しく「動かす」ことができるかが問われていることである。この点は前年度政策要綱で分析されている通りである。

2 組織内弁護士の課題

以上を背景として、弁護士会として考えるべき政策課題のいくつかについて検討する。

(1) ジェネラル・カウンセル

企業においてことを実現するということであれば、現実の問題として、企業組織においてその意思を実現する力を有することが最も重要であり、本質的な要素であることであることは言うまでもない。

その意味において、－良かれ悪しかれ、好むと好まざるとに関わらず－企業内における高い地位を占めることが重要となる。この点、米国において150年を超える歴史を有し、ここ10年ほどの間に欧州諸国企業においても伝播しつつある「ジェネラル・カウンセル」のポジションの設置およびここに弁護士が就任することが検討するべき課題の一つということができる。

ジェネラル・カウンセルは企業の最高幹部である。その権限・権威は極めて高く、ジェネラル・カウンセルが「ノー」と言う場合に、社長を含むビジネス側がこれを無視してことを行うには、「相当の覚悟と勇気」が必要になるとされる。[*4]

このような立場に弁護士が就くことは、弁護士が企業の行動に重大な影響力を持つことになり、企業の法務部門の価値を高め、そのニーズに応えることになるとともに、企業に遵法行動を取らせる結果を現出するのに大いに資する。

＊3　経済産業省「国際競争力強化に向けた日本企業のあり方研究会報告書」https://www.meti.go.jp/press/2018/04/20180418002/20180418002-2.pdf

＊4　サラ・ヘレン・ダギン、本間正浩監訳『企業のインテグリティ（Integrity）と専門家としての責任の推進の中核となるゼネラル・カウンセルの役割』中央ロー・ジャーナル17巻2号47頁および3号95頁、(1) 55-56頁（2021年）。

(2) 組織内弁護士の論理的・理論的整理

以上のように、組織内弁護士が弁護士業務の一角を占め、かつ、その重要性が増大しているにも関わらず、組織内弁護士の意義・価値、そしてそのリスク・陥穽に関する論理的・理論的議論はほとんど進展していないのが我が国の現実である。しかし、課題は山積している。法的課題であれば、職務基本規程50条および51条をはじめとして、弁護士法3条、30条そして72条との関係等の整理が必要である。

特に重要なのは組織内弁護士を巡る倫理・職業規範である。我が国においては、現状、この点の研究・分析は極めて初歩的な段階にとどまっているのが現実である。そこでは、企業の中では企業の指揮命令に「従属」するとして、企業内弁護士は「独立性」が脆弱であるといった単線的な議論になってしまっているきらいがある。

しかしながら、ことはそのように単純なものではない。ジェネラル・カウンセルを究極の姿として、組織内弁護士の意義は、企業内にあり、その決定に参加し、これに影響を及ぼし、企業を動かすという「結果」を実現することにある。しかし、かかる「影響力」は自己を企業の意思決定過程の一部とし、さらには権限を有することで得られるものである。これは言い換えれば、企業との「一体化」である。それでは、これを究極の「非独立」であるとして問題ありとし、企業の意思決定から離れること、すなわち単なる「アドバイザー」であることをより良しとするべきなのであろうか。再検討が必要である。

組織内弁護士の役割は大別すると、法を利用して事業を促進させる「パートナー」と、法的リスクから組織を守る「ガーディアン」の役割があるとされる[*5]。これらは一面において背反するものであるが、それだけにとどまるものではなく、そこには一種の循環関係がある。

一方において、「ガーディアン」であることは「パートナー」たる前提である。ビジネス目的の実現のため積極的に法の限界を追求したことが、違法行為と指弾され、大損害を被ることがある。むしろ、ぎりぎりを狙えば狙うほど、一線を踏み越えないためにより的確な判断とコントロールが求められるのである。

他方、実効性のある「ガーディアン」足るためには、信頼される「パートナー」でなければならない。信頼があってこそ、企業は弁護士の言に従うのである。常に「NO」を言うだけの者は、重要な議論や意思決定その他主要な企業活動から排除されてしまう[*6]。「正しいこと」を言ったとしてもそれだけでは責務を果たしたとは言えない。

ここに、両者のバランスを取るという、困難な責務がある。この点、皮肉なことに、当該組織内弁護士が組織から信頼され、企業の中で影響力を持てば持つほど、問題はより深刻になる。なぜなら、企業はその弁護士の言うとおりに「本当に動いてしまう」からである。

これは、欧米において組織内弁護士の職業倫理の最大の問題とされているところの「double hatting」(『二足の草鞋』とでも意訳するべきか)のジレンマである。これをどのように解決するか、解決は容易ではなく、「[組織]内弁護士の役割は、法律家によって営まれる機能のうち、最も複雑で、かつ困難なものの一つである」[*7]と言われるゆえんである。

以上のような問題性を理解し、理論的・論理的な整理を行い、組織内弁護士の適切な行動規範を定立することは、不可欠である。

(3) 組織内弁護士、特に研修所新卒および若手弁護士のキャリア開発の研究と支援

冒頭に述べたように、組織内弁護士の多くは今や中堅として活躍している。さらに、企業の採用行動において経験弁護士へのシフトの兆しがある。

これは一面において積極的に評価するべきことである。企業が単に「バッチをつけた一般社員」でなく、法律専門家としての実質的な能力・資質に目を向けているということだからである。

しかし、鏡の裏面として、これは、かつては絶対多数であり、現在においても多数存在する司法研修所新卒弁護士や若手弁護士の将来のキャリアについて深刻な問題を生じさせる。採用された新卒弁護士が当該企業にとっての最初の弁護士であることも珍しくなく、そこまで極端でなくとも、先輩に専門家がおらず、採

＊5　ベン・W・ハイネマンJr、企業法務革命翻訳プロジェクト訳『企業法務革命』63頁（商事法務、2018年）。

＊6　前掲書66頁。

＊7　Geoffrey C. Hazard, Jr., “Ethical Dilemmas of Corporate Counsel”, 46 Emory L.J. 1011,1011（1997）（近日中に翻訳が公刊予定）。

用した弁護士に対する指導・教育体制が成立していない企業が少なくないのも事実である。そして、一般論としての組織原理からして、企業内で年季を積めば積むほど、ポストの数が少なくなる。つまりは、一方で、法律家の基礎を作るのに極めて重要な最初の時期を適切な指導を受けることなく過ごし、他方で、法律事務所等で経験を積んだうえ、採用時に選別を受けた者がただでさえ数少なくなっていく上級ポジションに就くという事態が生じ得ることになる。したがって、彼ら若手組織内弁護士たちのキャリアをどのように形成していくのか、これをどのように支援するべきか、弁護士社会としての深刻な問題となる。

しかし、現状、弁護士会では、キャリアというとは企業・組織に入社するところでとどまっており、その後－数十年に及ぶ－のキャリア展開に対する考察が行われていないように思われる。キャリアの成功－何をもって「成功」というか自体が検討の対象になろうが－の道筋について現実の問題をしっかり踏まえたうえで研究を行うことは、不可欠である。そして、その「成功」のためにはどのようなことが必要かを吟味し、必要な支援を行うべきである。

(4) 法律事務所との弁護士業務との関係

組織内弁護士は組織内弁護士だけの問題ではない、ということは、それが法律事務所の業務に直接的に影響をもたらすことで端的に表れている。

欧米で起きている現象は、力関係が法律事務所からジェネラル・カウンセルを頂点とした企業法務部門へとシフトしていることである。ジェネラル・カウンセルは自身シニアで有力な法律家であり、その力は法律事務所の弁護士に勝るとも劣らない。したがって、法律事務所に対して対等以上に渡り合えるということになる。ここに、法律事務所の弁護士はジェネラル・カウンセルやシニアな組織内弁護士によって選択され、監督される立場となる。これは一方で法律事務所の弁護士がその真の法律家としての力で評価されるという積極的な面も有する。また、企業に弁護士が（特にシニアな地位に）参加することで、外部弁護士に対する依頼が増加する傾向にあるのは確かな実務感覚である。しかし、他方において、より厳しく、まさに専門家としての真の実力で評価されるということにもなる。これに対して、専門性のさらなる洞爺を始めとして、法律事務所としてしてもその業務のあり方を再検討して向上する必要が生じる。

この状況にどのように対応するか、法律事務所として個々に検討する必要がある一方で、弁護士会としても、適切なサポートをしなければならない。

3　弁護士会としての主体性

以上、組織内弁護士を巡る諸課題のうち、重要なもののいくつかについて論じたが、弁護士会として忘れてはならないことは、これらに対応するにあたって弁護士会は主体的・能動的な役割を果たさなければならないということである。

前年度政策要綱において挙げられている通り、日本組織内弁護士協会（JILA）をはじめとして、組織内弁護士、ひいては企業法務部門についてはさまざまな団体が存在し、活動を行っている。

これらの団体と連携する必要性については繰り返すまでもない。しかし、もし、それがそのような団体と「連携」することをもって良しとするのであれば、それは大いなる誤謬というべきである。弁護士会は自ら主体として、能動的・積極的に課題に取り組まなければならない。当然のことながら、各団体は独自の目的と優先順位を持ち、それらが必ずしも弁護士会のそれと一致するとは限らない。

最も本質的なことは、弁護士が「プロフェション」として、基本的人権の擁護と社会的正義の実現をその職業的使命としていることである。念のため付言すれば、ここで他の団体との優劣を議論しているのではない。指摘するのは、弁護士会としての独自の視点と優先順位があるべきであり、そのためには弁護士会として主体的な関与が必要ということである。前述した、組織内弁護士としての倫理・職業規律の研究と定立は、弁護士会において極めて高い優先順が置かれるべきである。

もう一つは、弁護士会は弁護士制度、ひいては司法制度全体に責任を負う存在であることである。組織内弁護士のことだけを考えればよいというものではない。組織内弁護士を弁護士業務の一部と把握するということは、このような意味でも重要である。

最後に、やや卑近な話になってしまうが、弁護士会は日本の弁護士で構成された団体として、日本の弁護士の発展を考える必要がある。

企業内における法務実務を行うのに弁護士資格は必

要ないとされている。その意味では、外国弁護士資格者や非資格者がむき出しに競争相手となることになる。組織内弁護士の拡大が重要であるとしても、それを担うのが日本の弁護士であるべきなのか、あるいは、日本の弁護士がそれにふさわしいものであることのロジックおよび事実を固める必要がある。

以上、弁護士会が組織内弁護士の問題について主体的な対応をするのに最も基礎的な問題は、まさに、弁護士会内においては未だに組織内弁護士が弁護士全体の問題であると認識、したがって、その意義・価値およびリスク・陥穽に対する関心が希薄なことである。「商品を知らずして、その商品を売ること」はできない。したがって、何を置いても、まずは弁護士会内において、認識を浸透させることが必要である。

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4　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2021（令和3）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（2020〔令和2〕より新型コロナ禍を受けてクラス別研修は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。また、東弁の研修は有償で実施されていることから義務化した場合にも有償を維持するのか否か、また、東弁会員全員の研修履修状況の管理方法等検討すべき課題がある。

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）年度以降の一般研修が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。2021（令和3）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、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、2021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5　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6　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（通称「弁護士費用保険」）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

2021（令和3）年7月段階で、日弁連と協定している損害保険会社等は16社、共済組合連合会4つで合計が20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（2021（令和3）年10月にミカタ少額短期保険株式会社に社名変更）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（2021（令和3）年10月にミカタ少額短期保険株式会社に社名変更）に事業譲渡がなされ、プリベント少額短期保険株式会社（2021（令和3）年10月にミカタ少額短期保険株式会社に社名変更）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7　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と弁護士情報提供ウェブサイト

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3部
刑事司法の現状と課題

第1　刑事司法改革総論

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。

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、2018（平成30）年6月、東京高裁はこれを取り消したが、2020（令和2）年12月、最高裁は原決定を取り消し、東京高裁に差し戻す決定をした。

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。

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、2005（平成17）年11月には、公判前整理手続及び証拠開示請求（類型証拠開示請求、主張関連証拠開示請求）に関する改正刑事訴訟法が施行された。

2006（平成18）年5月から検察庁における取調べの一部につき、2009（平成21）年度から警察署における被疑者取調べの一部の録音・録画が試行され、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。

2016（平成28）年改正刑事訴訟法によって原則として、裁判員裁判対象事件と検察官独自捜査事件の取調べの全過程の録音・録画が義務付けられたが、対象事件は身体拘束される全事件のうち約3%に過ぎず、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。（2016（平成28）年刑事訴訟法改正の経緯・内容は2021（令和3）年度法友会政策要綱161～164頁参照）

4　今後の課題

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（徳島）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、弁護人を取調べ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。

さらに、上記袴田事件に象徴されるように、今日においても、重大な事件における再審事件が相次いでいるが、再審については法定された証拠開示等の規定がなく、この点に関する刑訴法の改正もぜひとも必要である。

なお、「未決拘禁制度の抜本的改革」は2021（令和3）年度法友会政策要綱185～187頁参照、「共謀罪の創設とその問題点」は同187～189頁参照、「検察審査会への取組み」は同189～192頁参照。

第2　近時の刑事法制

1　受刑者の処遇の見直し

受刑者の処遇の見直しを巡る議論は、少年法改正と抱き合わせで行われたという特殊な経緯をたどっている。

法制審議会総会は、2020（令和2）年10月29日、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する「諮問第103号」に対する答申をした。「諮問第103号」には、少年法の少年年齢の引下げ（少年年齢の上限を20歳未満から18歳未満に引き下げる）についての諮問と、少年を含む全ての受刑者の処遇を一層充実させるための刑事の実体法及び手続法の整備のあり方についての諮問の2つの諮問を含んでおり、それに対する答申となっている。

なお、この法制審議会への諮問の前に、法務省は、2015（平成27）年11月から「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を開催し、2016（平成28）年12月20日、その成果を取りまとめて公表しており、その中で、少年の上限年齢の在り方とともに、犯罪者に対する処遇を一層充実させるための措置等が幅広く掲げられていた。これを受けて。法制審議会への諮問がなされたものである。

「諮問第103号」のうち、少年法の少年年齢の引下げについての諮問については、少年年齢は引き下げないが厳罰化すること等を内容とする答申がなされ（18歳以上を「特定少年」として成人に近い処遇をすることを内容としている）、これを受けて、2021年（令和3年）の通常国会に「少年法等の一部を改正する法律案」が上程され、同年5月21日に与党の賛成多数により可決・成立した。2022（令和4）年4月1日に施行される予定である。

他方、受刑者の処遇の見直しに関する答申については、まだ、法案化されておらず、おそらく2022（令和4）年の通常国会に、刑法、刑事収容施設法及び更生保護法等の改正案（その他の改正案を含む一括法案）が提出されることが予想される。

諮問内容としては、①自由刑の単一化、②刑の全部執行猶予制度の拡充、③保護観察の充実、④更生保護事業の見直しなどが提案されており、それが法案として提出されることになる。

このうち、①自由刑の単一化については、現在、自由刑には、懲役刑と禁錮刑があるが、このうち禁錮刑を廃止して、懲役刑の方に一本化し（答申では「新自由刑」と呼んでいるが、法案では「拘禁刑」とされる見込みである）、「新自由刑は、刑事施設に拘置するものとする。新自由刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができるものとする。」と刑法に規定して、刑務作業だけでなく、改善指導を行うことも義務化するという内容である。既に刑事収容施設法上は改善指導が義務化されているが、これを刑法上も義務化するものである。国際的な自由刑純化論の流れに逆行するものとも言え、反対意見もある。

②刑の全部の執行猶予の拡充については、現行法上、保護観察付き執行猶予の期間内の再犯については再度の執行猶予を言い渡すことができないが、若年犯罪者等の改善更生及び再犯防止を図る観点から再度の執行猶予を言い渡すことを可能とすること、現行法上、再度の刑の全部の執行猶予を言い渡すことができる懲役又は禁錮の刑期の上限を1年から2年に引き上げること、執行猶予期間内に更に罪を犯し、その罪の有罪裁判が確定した場合、猶予期間内の再犯について、その期間内に公訴が提起されることを要するものとした上で、猶予期間経過後であっても執行猶予の取消しを可能とすることが答申されており、刑法の執行猶予に関する規定が改正されることになる。現在よりも執行猶予がつく範囲が広くなる一方、最初から保護観察付の執行猶予とにる場合が増えることが予想される。

保護観察制度については、①刑の執行猶予中の保護観察の仮解除の活用促進、②保護観察処遇の充実、③特別遵守事項の類型の追加、④犯罪被害者等の視点に立った保護観察処遇の充実、⑤保護観察における少年鑑別所の調査機能の活用などが盛り込まれ、更生保護事業の体系の見直し等が諮問に盛り込まれており、更生保護法の改正が予定されている。

刑罰のあり方を含め、多くの問題点を含んだ法改正となるので、改正案の内容を注視する必要があると考えられる。

2　保釈中の被告人や刑確定者の逃走防止関係

法制審議会総会は、2021（令和3）年10月21日、法務大臣に対して、公判期日への出頭及び刑の執行を確保するための刑事法の整備に関する「諮問第110号」についての答申をした。これは、刑事法（逃亡防止関係）部会において検討され、同部会において同年10月8日の部会において採決された要綱案を了承し、答申するものであった。

刑事法（逃亡防止関係）部会においては、2018（平成30）年までの10年間の統計では、保釈を許可された件数が約1.4倍に増加し、保釈率も約2倍に増加したが、

保釈されたものの公判期日に出頭せず、あるいは所在不明となるなどして、保釈が取り消される件数も10年間に約3倍に増加している。2019（令和1）以後、保釈中の被告人や保釈を取り消された被告人、刑が確定した者などが逃亡した事案が相次いで発生し、外国人の被告人が保釈中に国外へ逃亡する事案も発生し（いわゆるゴーン事件）、国民の間に不安を生じさせ、公判審理の遂行や刑の執行を危うくし、刑事司法制度に対する国民の信頼を損なうおそれがあるため、逃亡を防止するための適切な方策を諮問し、その検討を踏まえて要綱案を全員一致で採決したものである。

同部会においては、保釈中の被告人や刑が確定した者の逃亡を防止し、公判期日への出頭や刑の執行を確保するための方策について、第一審の公判中、上訴審の公判中、判決の確定から刑の執行に至るまでといった刑事手続における場面ごとに、対象者の立場や手続の性質の違いを考慮しつつ、検討が続けられ、保釈中の出頭・報告義務とその罰則、身元引受人に出頭確保のための報告等をさせる義務、保釈中の者へのGPS機器装着義務、控訴審での再保釈要件の厳格化など多岐にわたっての方策が検討され、刑法及び刑事訴訟法等関係法令を改正することが盛り込まれている。

保釈の運用や実務に対しても大きな影響がある可能性のある改正であり、来年の通常国会に法案が提出され、審議されることが予想されているところであり、その内容を注視する必要がある。

3　刑事手続における情報通信技術の活用

2020（令和2）年7月に閣議決定された「IT新戦略」等において、捜査・公判のデジタル化方策の検討を開始することとされたことを踏まえ、法務大臣の指示に基づき、刑事法研究者や実務家等を構成員とする検討会（「刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会」）が開催されている。

2021（令和3）年3月31日の第1回会議が開催されて以後、検討会での審議が続けられているが、論点項目としては、①書類の電子データ化、発受のオンライン化（書類の作成・発受、令状の請求・発付・執行、電子データの証拠収集、閲覧・謄写・交付、公判廷における証拠調べ）、②捜査・公判における手続の非対面・遠隔化（取調べ等、被疑者・被告人との接見交通、打合せ・公判前整理手続、証人尋問等、公判期日への出頭等、裁判員等選任手続、公判審理の傍聴）、③その他と多岐にわたっており、この検討会の後、法制審議会に諮問され、同部会においてさらに検討されることになると考えられる。

4　侮辱罪の重罰化について

法制審議会総会は、2021（令和3）年10月21日、法務大臣に対して、侮辱罪の法定刑の見直しに関する「諮問第118号」についての答申をした。これは、刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会において検討され、同部会において同年10月6日の部会において採決された要綱案を了承し、答申するものであった。

これは、近時、インターネット上において、誹謗中傷を内容とする書き込みを行う事案が少なからず見受けられ、このような誹謗中傷は、容易に拡散する一方で、インターネット上から完全に削除することが極めて困難となるし、匿名性の高い環境で誹謗中傷が行われる上、タイムライン式のSNSでは、先行する書き込みを受けて次々と書き込みがなされることから、過激な内容を書き込むことへの心理的抑制力が低下し、その内容が非常に先鋭化することとなるなど、インターネット上の誹謗中傷がこのような特徴を有することから、他人の名誉を侵害する程度が大きいなどとして重大な社会問題となっているところ、侮辱罪の法定刑は、刑法の罪の中で最も軽い「拘留又は科料」とされており、公然と人を侮辱する侮辱罪について、厳正に対処すべき犯罪であるという法的評価を示し、これを抑止することが必要であると考えられることから、侮辱罪の法定刑を改正する必要があるという観点から諮問されたものである。

侮辱罪における懲役・禁錮の長期を1年とし、罰金の多額を30万円とすることとし、これに伴い、公訴時効も1年から3年に変更となる。

来年の通常国会に刑法改正案が提出され審議される予定である。

5　性犯罪の見直し

2017（平成29）年6月に成立した刑法の一部を改正する法律附則第9条には、施行後3年を目途として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することとなっており、法務省では「性犯罪に関する刑事法検討会」を全16回開催し、

2021（令和3）年5月に取りまとめ報告書を公表し、同年9月16日の法制審議会総会において、法務大臣から、性犯罪の規定に関する見直しに関する「諮問第117号」が諮問された。

その諮問では、「第一　相手方の意思に反する性交等及びわいせつな行為に係る被害の実態に応じた適切な処罰を確保するための刑事実体法の整備」として、❶刑法176条前段及び第177条前段に規定する暴行及び脅迫の要件並びに同法第178条に規定する心神喪失及び抗拒不能の要件を改正すること、❷刑法176条後段及び177条後段に規定する年齢を引き上げること、❸相手方の脆弱性や地位・関係性を利用して行われる性交等及びわいせつな行為に係る罪を新設すること、❹刑法176条の罪に係るわいせつな挿入行為の同法における取扱いを見直すこと、❺配偶者間において刑法177条の罪等が成立することを明確化すること、❻性交等又はわいせつな行為をする目的で若年者を懐柔する行為（いわゆるグルーミング行為）に係る罪を新設することが諮問され、「第二　性犯罪の被害の実態に応じた適切な公訴権行使を可能とするための刑事手続法の整備」として、❼より長期間にわたって訴追の機会を確保するため公訴時効を見直すこと、❽被害者等の聴取結果を記録した録音・録画記録媒体に係る証拠能力の特則を新設することが諮問され、「第三　相手方の意思に反する性的姿態の撮影行為等に対する適切な処罰を確保し、その画像等を確実に剝奪できるようにするための実体法及び手続法の整備」として、❾性的姿態の撮影行為及びその画像等の提供行為に係る罪を新設すること、❿性的姿態の画像等を没収・消去することができる仕組みを導入することなど多岐にわたる諮問となっている。

特に、強制性交等罪の構成要件である暴行・脅迫要件の撤廃や、いわゆる不同意性交罪の創設などが主な検討過大となっており、今後の検討状況を慎重に見守る必要がある。

第3　裁判員裁判・公判前整理手続・証拠開示

1　裁判員裁判の現況と成果

「裁判員裁判の導入の意義」は2021（令和3）年度法友会政策要綱164～165頁参照。

最高裁判所発表の統計に照らすと、2009（平成21）年5月21日の裁判員裁判開始以後、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。

2　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) 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。

(5) 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。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。

(6) 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。

(7) 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　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。

ウ　その他の制度上の問題点

そのほか、被告人の防御権、少年逆送事件、外国人事件、被害者参加と弁護活動の影響、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。

3　裁判員裁判に関する今後の弁護士・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。

4　公判前整理手続・証拠開示の運用状況

(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

類型証拠開示、主張関連証拠開示の他に2016（平成28）年の改正刑事訴訟法で定められた証拠一覧表の交付も実務に定着している。

任意開示については、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。

(4) 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 公判前整理手続・証拠開示に関する今後の課題

(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) 全面開示の法制化に向けて

証拠開示については一定の立法化がなされ、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。

(3) 証拠開示の方法について

開示された証拠を謄写するにあたってはコピーのため、多額の費用と相当の時間を要しているが、法務省の「刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会」にて2021（令和3）年3月31日から証拠開示のデジタル化も含めて検討しており、注目されるところである。

第4　人質司法の打破・弁護人立会権

1　勾留・保釈の課題

(1) 勾留・保釈に関する憲法・国際人権法上の5原則と日弁連の意見

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。

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、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、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、2020（令和2）年11月17日付けで「「人質司法」の解消を求める意見書」を法務大臣に提出し、人質司法の打破に向けて活動している。

(2) 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）。

(3) 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、否認事件・共犯事件では保釈決定を得るのは困難な現状があり、上訴審での再保釈が認められない事例も一定数あり、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。

(4) 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。

2　接見交通権の課題

「接見交通権の確立」は2021（令和3）年度法友会政策要綱178～180頁参照。

接見交通権については、いわゆる一般的指定制度による接見妨害がなされてきたが、日弁連は、国賠訴訟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。法友会も、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。

最高検察庁は、2008（平成20）年5月1日に「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。

裁判員裁判においては、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事案がある。

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2019年〔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、一部破棄を被疑者に指示した事案にお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。

3　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が、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。

日弁連は、2019（令和元）年10月4日、第62回人権擁護大会（徳島）において、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、弁護人を取調べに立ち会わせることを求めた。その後、日弁連では、取調べへの立会いに関する検討ワーキンググループを設置し、実現に向けて活動している。

2020（令和2）年12月の法務・検察行政刷新会議報告書にも「（2016（平成28）年改正刑事訴訟法の）3年後検討の場を含む適切な場において、弁護人立会の是非も含めた刑事司法制度全体の在り方について、社会の変化に留意しつつ、刑事手続の専門家以外の多様な視点も含めた幅広い観点からの検討がなされるよう適切に対応すること」が明記された。

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。

4　取調べの可視化

日弁連では取調べの可視化本部にて、毎年、可視化制度の施行状況を確認しており、検察では、2019（令和1）年度、4類型（裁判員裁判対象事件、検察官独自捜査事件、知的障害者に係る事件、精神障害者等に係る事件）と試行対象事件（公判請求が見込まれる事件）を含めて103.380件の録音録画を実施し、2020（令和2）年度の上半期では、身柄件数49,693件に対して46,439件で録音録画を実施している。

これに対し、警察では、2019（令和1）年度、裁判員裁判対象事件の検挙件数4062件のうち97.5％である3,962件で録音録画を実施し、精神に障害を有する被疑者の取調べでは7,747件で録音録画を実施している

が、これ以外の類型の事件にまで適用することには消極的である。

警察段階を含めて全件について全過程の録音録画による取調べの可視化の実現に向けて努力を続ける必要がある。

第5　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（第一段階）。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（第二段階）、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（第三段階）。

日本司法支援センターの業務と弁護士会の役割は2021（令和3）年度法友会政策要綱182～183頁参照。

2　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。

3　第四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、第三段階として身体拘束事件全件年間11万件を担っているが、さらに第四段階として、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。第四段階の制度設計については、2012（平成24）年12月の第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。その後の2017（平成29）年11月の第14回国選弁護シンポジウムでは、資力のいかんにかかわらず、国選弁護人選任請求書を裁判所に提出して選任手続を進めることとし、裁判官が「貧困その他の事由により弁護人を選任することができないとき」（刑訴法37条

の2第1項）という国選弁護人選任要件を審査する必要がある場合は、国選弁護人候補者を選任して、国選弁護人選任要件を調査、報告させて、国選弁護人選任手続を進める試案が示された（以下「前回の試案」という。）。2021（令和3）年9月の第14回国選弁護シンポジウムでは、逮捕段階の公的弁護制度は検討中であるものの、ポイントは①資力要件不要、私選弁護人選任申出前置廃止、②被疑者と裁判官との面接不要、③リレー方式の新設としている。

2016（平成28）年刑事訴訟法改正においても、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、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。

4　その他の課題

(1) 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。

全国においても、日弁連刑事弁護センターより2020（令和2）年12月25日付「各種刑事関係名簿への新規及び継続搭載に係る研修の要件化の検討について（依頼）」が各単位会に送付され、研修要件を定めることの検討が開始されている。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

第6　少年司法制度をめぐる問題

1　少年非行の背景と少年法の理念

少年非行は、社会の病理を写す鏡である。少年事件の背景には、虐待、いじめ、貧困、差別など、少年自身の被害体験があることが多い。また、発達障害や知的障害に対する社会の無理解、偏見・差別や養育支援策の不足などのために、少年の発達特性に応じた適切な養育が受けられなかった少年もいる。そのため、子ども期に健全な成長発達が遂げられず、人格的発達が未熟であったり歪んでしまったりという問題を抱えていることが多い。すなわち、少年非行は「幼少期から受けてきた人権侵害に対するSOS」であると見ることができる。

そのため、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、1994年の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。

ときに社会の耳目を引く少年事件が起きると、少年事件の「増加」「凶悪化」「低年齢化」などが喧伝されることがあるが、実際にはそのような事実はない。

2020（令和2）年版犯罪白書によると、少年の刑法犯の検挙件数は、2015（平成27）年48,680人、2016（平成28）年40,103人、2017（平成29）年35,108人、2018（平成30）年30,458人、2019（令和1）年26,076人と減少し続けているうえ、故意に死亡させた事件も、2015（平成27）年32人、2016（平成28）年24人、2017（平成29）年17人、2018（平成30）年14人、2019（令和1）年10人と減少し続けている。

少子化による少年の絶対数の減少の影響だけではなく、人口比でも減少していることから、基本的には、少年非行対策は奏功していると評価することができる。

2　少年法「改正」と少年審判の変質

(1) 2000年「改正」以降

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、2021（令和3）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。5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質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質は、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年以上を経て、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。

(2) 2021年「改正」

民法成年年齢が18歳に引き下げられると決まったことを受け、少年法適用年齢の引き下げが議論の俎上に上がっていたが、日弁連・全国の弁護士会を含め各界の反対運動が一定の効を奏し、2021（令和3）年5月、少年法の適用年齢は20歳未満としたままで、18歳・19歳少年を「特定少年」とする内容の少年法「改正」案が可決成立した（国会上程前の少年法「改正」をめぐる動きについては、2021〔令和3〕年度法友会政策要綱317～318頁参照。）。

そして、国会審議の過程における参考人質疑や政府答弁を踏まえ、与野党を問わず少年法の理念が正しいこと及びその運用も基本的に良好であることが確認され、今般の「改正」が少年法の理念を後退させることがないようにという観点から、「18歳及び19歳の者は、類型的に成長発達途上にあって可塑性を有する存在であることから、引き続き少年法の適用対象と位置付けることとした趣旨を踏まえ、少年の健全な育成を期するとする法の目的及び理念に合致した運用が行われるよう本法の趣旨の周知に努めること。」（参議院附帯決議）など、幾多の附帯決議がついた。しかし、いったん「改正」がされると、条文が独り歩きし、附帯決議が忘れられかねないので、日弁連では、国会での審議経過における答弁や附帯決議から立法者意思を正しく現場に伝えるため、「少年法2021年改正の概要」と題するパンフレットを作成し、現場への周知を図ろうとしている。

この「改正」の一番の問題は、少年法に初めて「犯情」（64条）という概念を導入したことにより、少年法を刑罰化・応報刑化する方向で変質させる方向に舵を切ったことである。「改正」の要点としては、特定少年については原則逆送対象事件の範囲を広げ、死刑、無期又は短期（法定刑の下限）1年以上の懲役・禁錮に当たる罪の事件としたことである。これにより、現住建造物等放火罪、強制性交等罪、強盗罪、組織的詐欺罪などが新たに原則逆送対象事件となった。そして、特定少年が逆送されて起訴された場合には、その段階から、少年法61条適用が外れ、実名推知報道が許されることになった。また、刑罰についての特例も適用されなくなる。そして、ぐ犯の規定が適用されないことになった。

これらが、少年の社会復帰に及ぼす悪影響は計り知れないので、弁護人・付添人としても、制度変更を踏まえた上で、運用面で少年法の理念を守っていくための活動が必要になってくる。

また、改正法の附則には、施行後5年を経過した時点で、制度の在り方の再検討をする条項があるため、今後も、少年年齢の引下げを求める圧力に対抗するとともに、今回の改正法の見直しを求めるための準備・活動を続けるべきである。

3　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。

4　少年逆送事件の裁判員裁判

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

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）年度以降毎年、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）年度からは、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ことから、日

弁連は2021（令和3）年7月16日に、「少年院・少年鑑別所の視察委員会及び在院者等の処遇に関する意見書」を発出した。

6　少年の社会復帰支援

なお、弁護士付添人の職務は審判までであるが、現実には、少なからぬ弁護士が、少年院収容後も少年に面会を繰り返し、社会復帰支援をしている。とりわけ、家庭で虐待を受けてきた少年など、家庭に戻れない、あるいは戻るのがふさわしくない少年は少なくないことから、社会復帰後の居場所探しなどの環境調整活動が必要になってくる。

このような社会復帰支援活動は、法律上の費用の裏付けのないボランティア活動ではあるが、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制度は、少年院や少年刑務所からの社会復帰支援にも使える。

近侍、成人の社会復帰支援における弁護士の役割が注目を浴びているが、少年については、古くから活動の実践がある。

弁護士による社会復帰支援を必要とするすべての少年に弁護士の支援がゆきわたることが望ましく、今後は、一部の弁護士のボランティア活動にとどめることなく、国費で賄われる活動になることを目指して、弁護士会としても、その拡大・充実に向けた体制を検討する必要があるであろう。

第7　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

(ア)　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。

(イ)　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

(ア)　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。

(イ)　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、事後監視・救済型社会への変化や国際化の飛躍的進展等を想定して司法の機能と役割の強化を提唱し、そのために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。その後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、法科大学院制度、法テラス、裁判員制度創設等の大きな改革が実現した。

しかし、民事・家事・行政分野をはじめ裁判所の司法基盤や法律扶助改革・アクセス費用等、司法分野での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た。

(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、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」は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満足度」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（法人利用者の数値改善が要因とされている）。利用者は2割強程度しか民事司法を評価しておらず、「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、国際比較でも未だ極端に少ない

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。また、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％といわれる。対して、日本の弁護士の2019（平成31）年調査の収入平均値（2558万円）に弁護士数（41,118人）をかけると1兆0518億円（GDP比0.19％）であり、アメリカの8分の1強の数値になる。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。

訴訟社会化を目指すものではないが、訴訟件数だけでなく、国民のリーガルコストも極端に少ない事実は、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

最近の日本の訴訟は、過払いを除きほぼ横ばいである。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、2005（平成17）年132,727件（90,113件）、2019（令和元）年134,934件（96,132件）となっていて、過払金等金銭事件を除けばほぼ横ばいである。

弁護士選任率も、地裁通常民事訴訟事件の弁護士選任率は2001（平成13）年78.9％、2011（平成23）年77.4％とむしろ減少していた（2019〔令和元〕年91.5％と近時は増加傾向にある）。

司法予算（裁判所予算）も0.3～0.4％と低額のままであり、裁判官の数もあまり増えていない。2020（令和2）年度の裁判所予算は3266億円であり、国家予算に占める割合は0.318％に過ぎず、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。

(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、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。

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おらず、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すべき大きな理由が存在する。

2　日弁連等での取組み

(1) 日弁連総会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月定時総会において、①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と改革実施に必要な司法予算の大幅な拡大を求めるとともに、②当連合会内に整備される新取組体制のもと鋭意検討を進め、適時に提言を行うこと、③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ことの3点を内容とする「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」を行い、同年6月、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。

(2) 民事司法改革グランドデザイン策定

また、日弁連では、民事司法改革推進本部主導の下、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、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〕年に改訂している。）。

(3) 東弁での取組み

東弁でも、2013（平成25）年6月民事司法改革実現本部を設置し、東京三弁護士会の弁護士に対するアンケート結果集約、2014（平成26）年11月末報告書提出、後述の民事司法懇最終報告書指摘の課題を抽出し、最高裁判所との民事司法改革に関する協議テーマを検討して、同年9月からの日弁連と最高裁との協議の開始条件を整えたことなど活発な活動を行っている。

(4) 法友会での取組み

法友会においても、民事司法改革について、弁護士会として各論的に一層の調査研究とこれを踏まえた建議が必要であり、法友会としても組織をあげて取り組むため、2019（令和1）年度より政策委員会内の部会として民事司法改革部会を立ち上げるとともに、同年7月の総会では「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。同部会では、民事司法改革に関する重要論点の検討、民事裁判IT化対応講座や『民事裁判手続のIT化と本人サポートの在り方を考える』シンポジウムの開催などの活動を行っている。

3「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。民事司法懇は、研究者、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5つの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、民事司法懇の事務局は委託されて日弁連が担っている。）。

(2) 最終報告書の発表

民事司法懇は、同年10月最終報告書を発表した（同報告書は民事司法懇のHPで公開されている。）。同報告書では改革は待ったなしであるとし、国と民間の協働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の設置を求めている。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、最終報告書提出後も活動

を継続しており、2018（平成30）年10月には第7回の全体会が開催されている。

4　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」の決議

民事司法改革をどのようなプロセスで実現するかが課題となった。民事司法懇の提言も受け、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の執行部方針の下、2014（平成26）年3月理事会において「民事司法改革に取り組む基本方針」が決議された。

同方針では、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（3つの出口）、改革課題を分類・整理し適切な方法で実現することを目指すとされた。

(2) 最高裁との協議スキーム

同方針の決議後、日弁連は最高裁と2014（平成26）年9月から協議を開始した。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、①基盤整備部会、②証拠収集手段の拡充部会、③判決・執行制度の拡充部会、④子どもの手続代理人制度の充実部会の4つの部会が設置され、それぞれ活発な協議が行われた。

協議の結果、①基盤整備関係では、労働審判の支部拡充（3支部）、非常駐支部であった松江地家裁出雲支部の常駐化、計5カ所での裁判官の填補回数増加が結実した。③判決・執行関係では、2019（令和元）年民事執行法・ハーグ条約実施法改正に至った。④子ども手続関係でも、「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、最高裁事務総局から各地家庭裁判所へ文書が発出された。また、②証拠収集手段の拡充関係でも所要の成果を収め、現在法制審議会の部会開催に向けて法曹三者協議が継続している。

5　民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議の設置と取りまとめ

(1) 与党議連・PTによる報告・提言の動き

2018（平成30）年3月、自由民主党所属の国会議員で構成された「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。）が創設され、4つの勉強会が設けられた。民司改革議連では、勉強会開催後の同年5月29日、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」）が承認され、同報告に基づき、政府に対して、司法アクセスの拡充、知財分野等における権利救済の実効化、独占禁止法における課徴金制度と手続保障の整備、国際仲裁、調停の活性化に向けた基盤整備等を進めることや、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等の要望が行われた。

同年4月、公明党でも「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。）が設置された。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、公明党としても「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、政府に対し、司法アクセス障害解消、司法過疎対策推進、司法制度の在り方や国民が利用しやすい裁判制度の具体的方策検討のための体制整備等の要望が行われた。

(2) 骨太の方針2018「民事司法制度改革を政府を挙げて推進する」旨の決議

日弁連等の地道な諸活動、民事司法懇報告書発表や与党議連等の力強い活動を受け、政府においても、「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）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、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」等の方針を閣議決定した。

注目すべきは、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法律案等の立案に当たったものであり、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、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。

(3) 関係府省庁連絡会議の設置と取りまとめ

日弁連や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（平成31）年3月、内閣官房に民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議が設置され、2020（令和2）年3月10日取りまとめ「民事司法制度改革の推進について」を公表した。

主な内容は、①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（民事司法制度全般の国際競争力の強化、外国人からも利用しやすい制度構築の必要性）、②国際競争力強化の観点から必要な改革（民事裁判手続等のIT化、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）、③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）等である。

6　今後の課題

民事司法改革の重要課題は多岐に亘る（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添付の資料編〔DVDに収録〕や民事司法懇の最終報告書を参照されたい。）。

他方、前述のとおり連絡会議は報告書を取りまとめたが、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止まっている。今後は報告書提出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、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、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に、指摘され、2004（平成16）年の総合法律支援法の成立以降、総合的な司法アクセスの改善を図る体制が整えられてきたが、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、日弁連の民事司法改革グランドデザイン（2018〔平成30〕年1月19日改訂）は、提訴手数料の低・定額化の立法活動を行うべきである、被害者法律援助制度の国費化が必要である、民事訴訟法に障がいのある訴訟当事者に対する民事訴訟手続における合理的配慮にかかる費用は国の負担とする旨の規定を設けるべきであるとするなど、経済的側面からのアクセス障害の解消の必要性を指摘している。

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（2010〔平成22）年1月から生活保護受給者は、経済的利益がない限り、償還の猶予、免除を原則にする運用が決まったが、法制化されたものではないし、その適用範囲が限定的である。）。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は、被援助者の自立の支援につながり、依存状態の継続に伴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、代理援助の立替金の2020（令和2）年度実績の総額は約168億円）、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を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　民事裁判手続のIT化に向けた動き

(1) 政府の動き

近年のITの発展と普及に伴い、諸外国では、積極的に民事裁判手続のIT化に努め、その利便性を高めようとしてきた。その結果、欧米のみならず、シンガポール、韓国、中国でも、オンラインによる訴えの提起や準備書面等の提出、ウェブ会議等を用いた裁判期日の実施、訴訟記録の電子化、手数料の電子納付などが実現されている。

これに対し、我が国では、1996（平成8）年改正で、ファクシミリによる直送、電話会議システム及びテレビ会議システムの導入がなされたものの、その後は2004（平成16）年にオンライン申立てに関する規定の整備（民事訴訟法132条の10）、2008（平成20）年にこれに基づく督促手続のオンライン申立てが実現したにとどまり、IT化に向けた大きな進展がなかった。

このような中、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らかにした。そして、同年10月、内閣官房・日本経済再生本部に「裁判手続等のIT化検討会」を設置し、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－」をまとめた。さらに、同年7月に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」が設けられ、2019（令和元）年12月に法制上の論点を整理する報告書が発表された。このような動きを受けて、2020（令和2）年6月、法制審民事訴訟法（IT関係）部会（以下「法制審部会」という。）が発足し、2022（令和4）年2月法制審総会で改正要綱案が議決されるよう議論が続けられている。

なお、2021（令和3）年4月には、公益社団法人商事法務研究会「家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等IT化研究会」が発足し、これらの手続のIT化に関する法制審諮問に向けた検討も始まっている。

(2) 裁判所の動き

このような動きに対応して、裁判所は、2020（令和2）年2月以降、民事裁判手続のIT化のフェーズ1として、現行法下で可能なウェブ会議による争点整理手続等を実施するようになった。当初の実施庁は、知財高裁及び高裁所在地の地裁8庁にとどまったが、同年5月に横浜、さいたま、千葉、京都及び神戸の5庁が加わり、同年度中に全地裁本庁に拡大されるに至った。現在、支部においても、徐々にフェーズ1が始まりつつある。

また、最高裁判所は、民事訴訟法132条の10に基づくオンラインによる訴えの提起等を可能にするためのシステムを開発中であり、本年度中に一部の裁判所で稼働が始まる見通しである。

2　改正民事訴訟法の内容

現在、法制審部会における議論が継続中であるから、軽々にその内容を予測できないが、弁護士の職務に関連する事項に絞って改正法の見通しを概観すると、次のとおりである。

① オンライン申立ての義務化　弁護士は、これまで申立て等をしてきた書面をオンラインで申立てるよう義務付けられる。当事者等が書面申立てをした場

合、裁判所がそれを電子化し、訴訟記録の一部とする。

② システム送達　相手方が書面に係る電磁的記録を事件管理システムに記録し、又は裁判所が当事者から受領した書面を電子化すると、弁護士が届け出た通知アドレスに電子メールによる通知が送られ、弁護士はそれを踏まえて閲覧、複製を行う。送達文書については、この閲覧又は複製によって送達の効力が生じる。

なお、相手方当事者が通知アドレスの届出をしていないときは、システムに記録された電磁的記録を印刷して相手方に郵送等で直送する。

③ ウェブ会議等　相当と認めるときに、当事者の意見を聴いて、裁判所は、ウェブ会議等で口頭弁論や弁論準備手続の期日の手続ができるようになる。

④ 準備書面等の提出の促し　弁護士が所定の期間を経過しても準備書面の提出等をしない場合、裁判長は、裁判所書記官に提出等の促しをさせることができ、予定どおりの提出がないときは、その理由の説明が求められることがある。

⑤ 新たな訴訟手続　迅速な裁判の実現のため、第1回口頭弁論の期日から6月以内に審理を終結する審理手続が導入されそうであるが、具体的な要件、通常手続移行の手続等は、現在審議中である。

⑥ 争点整理手続　弁論準備手続、書面による準備手続及び準備的口頭弁論は、現行法どおり維持される。

⑦ 書証　電磁的記録であって情報を表すために作成されたもの（電子文書）の証拠調べについて、書証に準ずる規律を設けられる。電子文書の証拠調べの申出としての提出は、当該電磁的記録又はこれを電磁的方法により複製したものでする。

⑧ 証人尋問等　証人尋問についても、証人の出頭が困難な場合に加え、相当かつ当事者に異議がないときに、ウェブ会議の実施が可能になる。

⑨ 判決　判決は電磁的記録で作成され（電子判決書）、電子署名が行なわれる。

⑩ 和解　相当と認めるときは、当事者の意見を聴いてウェブ会議の方法で和解期日における手続が行われる。

⑪ 訴訟記録の閲覧等　弁護士は、いつでも受任事件につき自己の端末からインターネットを通じて訴訟記録の閲覧及び複製ができる。

⑫ 手数料等の電子納付への一本化　オンライン申立てがされる場合には、送達費用と申立手数料が一本化され、納付方法はペイジーによる納付による。

3 当面の課題

(1) 法制審部会における弁護士意見の反映

法制審部会の議論は終盤を迎えるが、現在も議論の行く末を見通せない論点がある。これらについて、日弁連は、既に「『民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する中間試案』に対する意見書」（2021〔令和3〕年3月18日）を発表したところであり、今後は、法制審部会の委員、幹事を通じて、できるだけ日弁連の意見が要綱案に反映されるように働きかけるべきである（特に、新しい訴訟手続にはラフジャスティスの観点で、和解に代わる決定等ついては処分権主義等や裁判所の職責の観点で、問題が少なくない。）。

(2) システム開発に向けた意見の集約及び反映

事件管理システムは、その設営者である最高裁判所が設計開発を行うが、利用者である当事者、弁護士の意見が反映される必要がある。当会としては、自ら又は東京弁護士会や日弁連を通じて、仕様等に関する意見を集約し、最高裁判所にこれを伝えるよう促すべきである。また、障がい者の意見が事件管理システムに反映できるよう、その意見聴取の機会を設けるよう最高裁判所に働きかけるべきである。

(3) 弁護士に対する研修及び支援

法改正の内容が固まり次第、弁護士としては、その内容に精通するのは勿論のこと、IT化に伴う環境整備、セキュリティ対策、事務職員との職務分担、依頼者との連絡方法の確立など執務体制を整える必要がある。当会としては、そのための研修会を開催するほか、技術面の支援活動等も行うべきである。

(4) IT化後のあるべき弁護活動・審理の在り方の研究

民事裁判手続のIT化、ことに書面の電子化は、管理コストを軽減するにとどまらず、争点整理案や和解条項の共同作成が容易になる、録画・画像データの提出が簡便になるなど、これまでの弁護活動や審理の在り方を改善させる契機となり得る。また、ウェブ会議の導入は、一方で、柔軟な期日指定が可能になるだけでなく、依頼者の手続参加が容易となりその満足度を高める可能性もあるが、他方で、法律家だけの会話では足りず、常に依頼者に対する説明が求められる可能

性をもある。このように民事裁判手続のIT化は、弁護活動や審理の在り方を再考する重要な機会であり、当会としては、弁護士の経験を通じて得た知見を集め、互いにこれを共有し、より良い裁判、より良い弁護士と依頼者間の関係を形成するよう努めねばならない。

(5) 本人サポート体制の構築

法制審部会の要綱案では、士業者以外の者にオンライン申立てが義務化される可能性は低いが、やがてはそれが義務化される時代も訪れてこよう。その場合には当然のこと、その時代以前であっても、IT非精通者、高齢者、障がい者、傷病者、入院者をはじめ、自らはITを使えないもののこれを使った裁判を希望する者を支援する体制を整える必要がある。

この点、日弁連は、2019（令和元）年9月「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」を公表し、IT技術の利用が困難な当事者本人に対して、IT面につき必要なサポートを提供する、その内容は、裁判所・日本司法支援センター等の公的機関によるサポート体制の充実度との調整を図り、また各弁護士会の実情に応じて人的・物的体制等も含めて、IT化の実施時までに具体的に検討を進めると明らかにした。今後は、この具体的な検討に着手する必要があるが、多数の本人訴訟の存在、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）、依頼者の費用負担など、検討すべき課題は多岐にわたる。利用者にとっての利便性を中心に据えて、当会が議論を深化させ、本人サポートの実現に向けた道筋を作るべきである。

4 将来の課題

(1) 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、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ものの、相手方が有する証拠へのアクセス手段が限られ、不十分な証拠収集手続が改善されたとは言い難い。その状況を打破するため、事案解明のための当事者協力義務の導入、訴えの提起前における証拠収集処分の手続要件の緩和、調査嘱託の実効性確保、専門委員の活用の見直しなどを研究し、具体的な提言をまとめる必要がある。

また、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）の取得制度の創設、当事者双方が訴訟の早期に文書等の情報を交換する制度の導入、秘密保持命令の導入など、新たな制度の創設についても検討が必要である。

これらの点については、最高裁判所、法務省及び日弁連の間で民事司法の在り方に関する法曹三者連絡協議会で議論が続けられているが、今後は情報収取を密にして、法制化に向けて研究を深化させなければならない。

(2) 民事判決のオープンデータ化

民事判決に関する情報は、紛争発生前には行動規範となり、その発生後は紛争解決指針の一となり得るものであり、社会全体で共有・活用すべき重要な財産である。ところが、現在は、公開される事件が先例性の高いもの、社会的耳目を集めるものに限られ、ごく一般的な普通の民事事件の判例の情報が公開されていない。そのため多数の判例情報を蓄積し、AIを用いて紛争解決手続のサポートをする前提が整わない状況にある。この状況を克服するべく、2020（令和2）年3月、日弁連法務研究財団に民事判決オープンデータ化検討PTが設置され、民事判決データの管理・活用を担う民間組織の立上げを視野に、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・対応策についての実務的協議を行われてきている。オープンデータ化には、仮名化等のシステム構築に要する予算や情報管理機関の在り方等、情報管理機関において実施すべき仮名処理の在り方など難問が蓄積するが、当会としては、日弁連法務研究財団の研究に関心を持ち、必要に応じて提言等を行うべきである。

(3) ODRの拡充問題

近年のITの発達に伴い、諸外国では、ADR（裁判外紛争解決手続、Alternative Dispute Resolution）にオンライン手続が導入され、司法型、行政型、企業プラットフォーム型、独立型など幅広い機関によるODR（オンライン裁判外紛争可決手続、Online Dispute Resolution）が行われている。

わが国でも、ビジネス環境整備として、IT・AIを活用した裁判外紛争解決手続等の利用拡充・機能強化に関する検討が必要との認識の下、2019（令和元）年9月内閣官房・日本経済再生本部に「ODR活性化検討会」が設けられ、2020（令和2）年3月に「ODR活性

化に向けた取りまとめ」が発表された。それによれば、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR法）に基づく認証紛争解決事業者の認証を取得することで、民間事業者がODRを活用したADRを実施できるとある。

その後、同年10月、法務省に「ODR推進検討会」（法務省）が設けられ、民間紛争解決手続における和解合意への執行力の付与、認証紛争解決事業者の守秘義務強化等の検討が行われている。

今後は同検討会における議論の状況、民間ODRの活動の動き、東京弁護士会のオンラインによる和解あっせんの状況（2020年〔令和2年〕12月開始）などの情報を集め、ODRの健全な発展に向けた意見を発信するべきである。

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月の判例タイムズ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（判例タイムズ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賠償額を平均年収を基準に算定する考え方、財産的損害の何倍と決めて算定する考え方、さらに、違法行為で得た利益を行為者から吐き出させる制度などを参考に、被害者が受けた損害に比して賠償額が低額にとどまる状況を改善するための合理的な制度の構築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5　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、2011（平成23）年には620件であったところ、2015（平成27）年には535件、2020（令和2）年には491件であり、増減がありつつもやや減少傾向といえる。同事件の平均審理期間（全国地裁第一審）は、2011（平成23）年には13.4月であったところ、2015（平成27）年には14.1月、2020（令和2）年には14.7月であり、やや延長傾向である。

また、知財高裁における審決取消訴訟の新受件数は、2011（平成23）年には453件であったところ、2015（平成27）年には263件、2020（令和2）年には152件と減少傾向にある。同事件の平均審理期間は、2011（平成23）年には7.5月であったところ、2015（平成27）年には8.7月、2020（令和2）年には9.6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（2019〔令和元〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

2019（令和元）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。

2021（令和3）年改正では、①新型コロナウイルス感染拡大に対応したデジタル化等の手続の整備（ウェブ会議システムを利用した審判手続等）、②デジタル化等の進展に伴う企業行動の変化に対応した権利保護の見直し（特許権のライセンス形態の複雑化への対応等）等がなされた。

(2) 商標法（2019〔令和元〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

2019（令和元）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。

2021（令和3）年改正では、①新型コロナウイルス感染拡大に対応したデジタル化等の手続の整備（ウェブ会議システムを利用した審判手続等）、②デジタル化等の進展に伴う企業行動の変化に対応した権利保護の見直し（個人使用目的の模倣品輸入対策等）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（2020〔令和2〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

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。

2021（令和3）年改正では、①図書館関係の権利制限規定の見直し（国会図書館による絶版等の資料のインターネット送信等）、②放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化（放送における権利制限規定を同時配信等にも拡充等）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2章　民事・商事諸制度の現状と課題

第1　民法（財産法）

1　物権法

(1) 民法・不動産登記法に関する改正の成立について

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、所有権及び不動産登記手続に関する改正法が2021（令和3）年に成立している（なお、親子法制に関する改正、動産・債権担保法制に関する改正、および家族法制に関する改正が、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、審議がなされた。部会長は山野目章夫早稲田大学大学院法務研究科教授が務め、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) 改正項目について

今回の改正項目は、論点が多岐に及んでいる。特に、今回の改正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、今回の改正もその諮問に対応した形となっている。民法・不動産登記法改正項目の概要は以下のとおりである。

①相隣関係規定の改正（隣地使用権や竹木の枝の切除等、設備設置権及び設備使用権）
②共有制度の見直し（共有物の変更行為や管理等の整理、相続財産に属する共有物の分割の特則、所在等不明共有者の持分の取得や譲渡等）
③所有者不明土地管理制度等の新設（所有者不明土地管理制度、所有者不明建物管理制度、管理不全土地管理制度、及び管理不全建物管理制度の新設）
④相続関係規定の改正（相続財産等の管理、相続財産の清算、及び遺産分割に関する見直し）
⑤相続登記等の申請の義務化、相続人申告登記の創設、及び登記手続きの簡略化（正当な理由なく登記申請義務の履行を怠った場合には、10万円以下の過料の制裁が科される旨の規定あり）
⑥氏名、名称、及び住所変更の登記の申請の義務化（正当な理由なく登記申請義務の履行を怠った場合には、5万円以下の過料の制裁が科される旨の規定あり）
⑦附属書類の閲覧制度の見直し
⑧所有不動産記録証明制度の新設
⑨被害者保護のための住所情報の公開の見直し
⑩相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律の制定

(3) 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（平成31）年2月に法務省に対し意見書を提出している。

また、会員に今回の改正の概要等を周知するために、会員向けに研集会等を実施している。

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た。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（平成31）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。

また、会員に今回の改正の概要等を周知するために、会員向けに研集会等を実施している。

(4) 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、遺産分割における具体的相続分の主張に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、今回の改正内容の概要等を周知徹底していくべく、弁護士会及び法友会・法友全期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 担保法制

(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た。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、判例法理により認められてきた譲渡担保権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た。

(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内に、「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」という。）が組織され、2019（平成31）年3月から2021（令和3）年3月までの間、合計で28回の会議を開催している。座長は道垣内弘人専修大学教授が務め、研究者のほか、金融業界の代表者、さらには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参加している。日弁連も3名の弁護士委員を推薦している。

この研究会において精力的な検討が行われ、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、また、最終の第28回会議において、「動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会 報告書」がそれぞれ取りまとめられている。この報告書では、動産担保に関して、新たな典型担保物権の規定を設ける担保物権創設型ではなく、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担保目的取引規律型の制度を主提案とする方針が示された。さらには、動産、債権その他の財産権について、統一的な担保制度と登記制度を設けること（いわゆるUCC型）の適否についてもなお検討する必要があるとの提言も付されていた。

(3) 法制審議会における部会設置と検討の状況

ア　諮問第114号と担保法制部会の設置

上記研究会での検討結果を踏まえ、2021（令和3）年2月10日に開催された法制審議会総会第189回会議において、「動産や債権等を担保の目的として行う資金調達の利用の拡大など、不動産以外の財産を担保の目的とする取引の実情等に鑑み、その法律関係の明確化や安定性の確保等の観点から、担保に関する法制の見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」との諮問第114号が示された。

これに基づき、法制審議会内に担保法制部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、2021（令和3）年4月13日、第1回会議が開催され、部会長に道垣内弘人専修大学教授、部会長代理に沖野眞巳東京大学教授が指名されている。

イ　部会での審議の状況

法制審部会では、2021（令和3）年9月末現在、7回の会議が開催されている。①担保法制全体の構成に関する総論的検討、②担保制度の規定の設け方、③個別動産や個別債権を目的とする担保の実体的効力、④集合動産・集合債権の担保化、⑤担保権の対抗要件及び他の担保権との優劣関係、⑥動産・債権譲渡登記制度の在り方、⑦新たな規定に係る担保権の実行方法（私的実行、競売手続による実行）等が検討されている。今後、⑧動産・債権等を目的とする担保の倒産手続における取扱い、⑨その他の内容についても検討を行うことが予定されている。

(4) 弁護士会の取組み

ア　日弁連

日弁連においては、研究会の設置にあたり弁護士委員を推薦したうえ、その活動中は、弁護士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、毎回の研究会に合わせて会議を開催した。

その後、法制審部会が設置された後も、部会出席の弁護士委員・幹事をバックアップするため、引き続き研究会開催時と同様の規模でバックアップ会議を開催している。

イ　東京弁護士会

東京弁護士会においては、法制委員会が主体となって委員会内に担当部会を設置し、毎回の研究会に向けて事前検討を行い、意見形成を図り、その内容を日弁連のバックップ会議に提出している。

ウ　法友会

日弁連や東京弁護士会の上記活動を支えるために、多くの法友会員が日弁連司法制度調査会や東京弁護士会法制委員会の委員を務め、また、上記のバックアップ会議や法制委員会内の部会のメンバーとなり、弁護士会の意見形成に寄与している。

(5) 改正作業に対する留意点

ア　基本的姿勢

目的物の占有を設定者の下にとどめながら担保権を設定する動産担保制度を法制化することには積極的な意義が認められるところである。また、UCC（米国統一商事法典）と同様の制度を取り入れる国々が増えているという国際的状況についても、日本法のみが無関心ではいられないと考える。したがって、今回の改正作業そのものに対しては、弁護士会としてもこれに協力のうえ、改正作業が順調かつ適正なものとなるように努力すべきである。

しかしながら、何をもって適正な改正とするかについては、それぞれ意見が異なることが予想され、また相対立する方向性も存在するところであり、注意が必要である。およそ以下のような視点に留意すべきであろう。

イ　実効性の視点

担保法の改正であるから、実効性の確保という視点が大切なことはいうまでもない。中小企業の資金確保の必要性や個人保証に頼ることのない新しい金融実務を構築するためには、使い勝手のよい動産担保制度を法制化することは重要である。法制審部会においては、研究会における議論を経て、引き続き規定の在り方として担保目的取引規律型と共に担保物権創設型も検討している。担保物権創設型によって全く新しい形で動産譲渡担保権や所有権留保等に関する規定を設ける場合、その内容如何によっては使い勝手の悪い、実効性を伴わない制度となりうることに留意すべきである。仮登記担保については既に1978（昭和53）年に仮登記担保法が制定されたが、その後の利用は捗々しくない。このような事態が再び起こることのないような動産担保法制の改正を実現しなければならない。

ウ　債権者の責任財産の空洞化への懸念

抵当権を中心とした不動産担保権については、すでに成熟した実務的取扱いが浸透している。この点との比較において、不動産を所有しない事業者の資金調達の必要性を考えれば、動産及び債権に関する担保制度の充実は喫緊の課題である。しかし、一方で、債務者が有する財産の大半が担保化されることになれば、債務者の責任財産は空洞化することになる。そうなると、債務者との間で担保権を設定することが困難な債権者、たとえば債務者への商品納入業者などの代金債権の満足を図ることが一層困難な事態が予想される。法制審部会においても、改正による新しい担保権と他の担保物権との優劣関係に関する議論がなされているが、物権相互の優劣を単に対抗要件具備の先後で決するだけでは不十分であり、そもそも担保権を設定できない債権者の存在を考慮に入れる必要があるというべきである。

エ　倒産手続との整合性

倒産処理手続との関係も担保法制のあり方を考える上では重要である。法制審部会においては、現在のところ以下の論点が検討の俎上にあがっている。すなわち、①担保権実行手続中止命令の発令に関するもの、②倒産手続開始の申立てによって担保所有権等の実行が直ちに完了するなどの特約の効力に関する議論、③倒産手続開始後に設定者が取得した財産に対する担保の効力、さらには、④集合動産、集合債権の譲渡担保の場面において、危機時期以降に個別動産、債権を担保の効力が及ぶ範囲に加入させた場合の偏頗行為否認該当性などの諸論点である。これらについて担保権の実効性の確保の視点にとどまることなく、債務者に係

わる多くの関係者間の利害を適切に調整するとの視点に基づき審議を行うことが求められる。

さらに付言するならば、債務者を中心に形成される多くの債権者、さらには保証人などを含めた関係者間の利害の適切な調整を図るというのは、単に倒産処理手続の場面においてのみ必要となるものではない。この問題認識は今回の動産担保法制に関する改正の全般において求められている重要な観点である。実効性ある動産担保法制の構築を図りつつも、それが特定の債権者のみの便宜に資するようなものであってはならず、担保を設定しうる者とそれができない者との格差が徒らに広がるようなものであってはならないことを肝銘すべきであろう。

第2　民法（親族法）

1　親子法制改正

(1) 民法（親子法制）部会の設置

2019（令和元）年6月，法制審議会第184回会議において，法務大臣から，「児童虐待が社会問題になっている現状を踏まえて民法の懲戒権に関する規定等を見直すとともに，いわゆる無戸籍者の問題を解消する観点から民法の嫡出推定制度に関する規定等を見直す必要があると考えられるので，その要綱を示されたい。」との諮問がなされ（諮問第108号），その調査審議のため，民法（親子法制）部会（部会長・大村敦志学習院大学法科大学院教授）が設置された。

以下では、本部会の主なテーマである懲戒権に関する規定の見直しと嫡出推定・嫡出否認制度の見直しを中心に、上記のような諮問がなされた背景、中間試案の概要、中間試案後の議論の順で概観する。

(2) 懲戒権に関する規定の見直し

ア　諮問の背景

近時、児童虐待による悲惨な事件がマスコミ報道されているのは周知のとおりだが、その際に児童虐待を正当化する口実とされたのが、親権者の懲戒権に関する民法822条の規定であった。そこで、2011（平成23）年の民法改正の際に，その規定を見直し，懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり，子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

もっとも，その後も懲戒権に関する規定が児童虐待を正当化する口実に利用されていると指摘されている。そして、児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律（令和元年法律第46号）により改正された児童虐待防止法に体罰の禁止が明記されるとともに、その検討過程において，懲戒権に関する規定の在り方の再検討を強く求める指摘がされ，その附則に，同法の施行後2年を目途に民法822条の規定の在り方について検討を加えることが明記された。

このような背景から、法制審議会では、懲戒権に関する規定の見直しが急務であると認識された。

イ　中間試案の概要

児童虐待を正当化する口実になるとされる822条については削除すべきだという意見がある一方で、これを削除すると正当な「しつけ」もできなくなる、という誤解を招きかねない。そこで、2021（令和3）年2月に発表された中間試案では、①822条を削除する【甲案】、822条は残しつつ、②同条を、親権を行う者は，その子に対し，820条の規定による監護及び教育のために必要な指示及び指導をすることができるが、体罰を加えることはできないと改める【乙案】、③同条を、親権を行う者は，820条の規定による監護及び教育を行うに際し，体罰を加えてはならない、と改める【丙案】が提案されている。また、中間試案は、親権について規定する民法820条に，「親権を行う者は，監護及び教育に際して，子の人格を尊重しなければならない」との規律を加えることを提案している。

822条については端的に削除を求める【甲案】に対し、「懲らしめ戒める」という意味の「懲戒」という用語を改め、監護教育のための「指示及び指導」としたり、明確に体罰の禁止を謳うのが【乙案】や【丙案】であるといえる。

他方、820条については、精神的な暴力の禁止を一義的に定めることは技術的に困難なことから、「人格を尊重しなければならない」という要件において、その禁止を導く解釈をすることが想定されている。

ウ　中間試案後の議論

その後、「懲戒」という文言は削除したとしても、「正当なしつけ」が許容されることを明らかにすべきであるという意見、「懲戒」に代えて「指示及び指導」を導入しても行き過ぎたしつけにつながるおそれがあるという意見、むしろ822条に，体罰の禁止を規定するだけではなく，子に対して不当に精神的な苦痛を与える行為についても明文で禁止すべきであるという意見が多数を占めるようになった。そこで、2021（令和3）年11月に示された要綱案のたたき台（部会資料21）では、従前の【丙案】に拠りつつ、822条を、親権を行う者は，820条の規定による監護及び教育をするに当たっては，子の人格を尊重しなければならず，体罰その他の心身に有害な影響を及ぼす言動をしてはならない、と改めることが提案されている。

(3) 嫡出推定および嫡出否認制度の見直し

ア　諮問の背景

民法772条は嫡出推定について規定するが、その推定期間中に出生した子については、原則として夫の嫡出子としての出生届しか受理されないから、母の離婚後300日以内に出生した子については、再婚の夫の子としての出生届も、母の非嫡出子としての出生届も受理されないことになる。この場合、もし前夫の子でないことを明らかにしようとすれば、前夫の子として出生届を出したうえで、嫡出否認の訴え等の手続を経て戸籍の訂正をしなければならない。しかし、前夫との離婚の原因がDV等である場合には、裁判での前夫との人的接触の可能性が心理的障害となり、子の出生届がなされず、無戸籍者が発生してしまう。こうして生まれた無戸籍者が法的・社会的に様々な不利益を受けることなどから、いわゆる「300日問題」が問題視されるようになった。

300日問題が認識されるようになったのは、2007（平成19）年頃で、その後、法務省は無戸籍者問題の解消に向けて様々な取り組みを行ってきたが、問題は完全には解決されていない。実際、2014（平成26）年の調査開始以降、無戸籍者の総数は3,400名あまりであり、その後、裁判等を通じて戸籍に記載された数を除く901名の無戸籍者のうち、約73％が前夫の嫡出推定を避けるために出生届を提出しなかったと回答した統計がある。

このような実態を踏まえ、無戸籍者問題を解消する方策として、嫡出推定に関する規定の見直しが急務であると認識された。

イ　嫡出推定の見直し

①　中間試案の概要

嫡出推定の見直しに関し、中間試案では、民法772条の規律を、①妻が婚姻中に懐胎した子は，夫の子と推定するが、妻が婚姻前に懐胎した子であっても，妻が婚姻の成立した後に出産した子であるときは，同様とする、②婚姻の解消又は取消しの日から300日以内に生まれた子は，婚姻中に懐胎したものと推定するが、③婚姻の解消又は取消しの日から300日以内に生まれた子であって，妻が前夫以外の男性と再婚した後に出生したものは，①及び②の規律にかかわらず，再婚後の夫の子と推定することとし，その適用範囲については，死別による婚姻の解消と離婚・婚姻取消しを区別せず一律に再婚後の夫の子と推定する【甲案】と、再婚後の夫の子と推定する場合を離婚による婚姻の解消及び婚姻の取消しの場合に限定し，死別の場合には適用しない【乙案】を引き続き検討する、という提案がなされた。

提案①は、現行772条1項が定める懐胎主義の規律を維持しつつ、妻が婚姻前懐胎・婚姻後出産した子に嫡出推定を及ぼす規律を新設するというものである。これにより、従来「推定されない嫡出子」とされてきた婚姻成立後200日以内に生まれた子に嫡出推定を及ぼすことになり、その法的地位を安定させる意義があると指摘されている。

また、提案②は、現行772条2項のうち、婚姻解消・取消後300日以内に生まれた子について婚姻中に懐胎した子として嫡出推定を及ぼす現行の規律を維持している。外国のような法定別居制度を欠き、協議離婚も認められる我が国では、離婚直前の夫婦間に性関係が失われているとは言えないことがその理由であると指摘されている。

もっとも、①と②のルールを前提とすると、前夫以外の男性と再婚した女性が前婚の解消・取消後300日以内に子を出産した場合、再婚後の夫の嫡出推定と前夫の嫡出推定が重複することになる。そこで、その優先関係を定めたのが提案③で、すべての場合に再婚後の夫の嫡出推定を優先させる【甲案】と、前婚の解消原因が死別の場合以外に再婚後の夫の嫡出推定を優先させる【乙案】とに分かれている。

なお、【甲案】ではすべての場合に婚姻解消・婚姻取消後の嫡出推定の重複が生じず、【乙案】を採用しても、前婚の終了原因が死別の場合については、父を定める訴えを利用して父を確定することができるから、女性についての再婚禁止期間の規定（773条）の廃止が提案されている。

② 中間試案後の法制審での議論

その後、女性についての再婚禁止期間の規定を廃止する以上、婚姻を解消してから子を出生するまでに婚姻・離婚を複数回繰り返すことも想定されることが指摘された。そこで、要綱案のたたき台（部会資料21）では、基本的には、中間試案の①、②および③の【甲案】を維持しつつ、女が子を懐胎した時から子の出生の時までの間に二以上の婚姻をしていたときは，その子は，その出生の直近の婚姻における夫の子と推定するという規律が新たに提案されている。

なお、子が「夫婦の婚姻の本旨に反する」別居中に懐胎され，かつ，当該別居中または当該別居に引き続く夫婦の婚姻の解消若しくは取消しの日の後に出生したものであるときは、一定の利害関係人は父子関係不存在確認の訴えを提起でき、子は認知の訴えを提起できるとする提案もなされているが、要綱案のたたき台（部会資料21）の段階では、ペンディングとなっている。

ウ 嫡出否認の見直し

① 中間試案の概要

今回の提案では、嫡出推定が及ぶ範囲が現行法より拡大していることから、嫡出否認権を行使できる範囲も拡大してバランスをとることが考えられる。そこで、嫡出否認の見直しについて、中間試案では、夫の否認権につき否認権の行使期間を夫が子の出生を知った時から3年または5年に伸長するとともに、否認権者の範囲を拡大し、未成年の子の否認権を認めるが、母の否認権を認めない【甲案】、未成年の子の否認権と母の否認権を認める【乙案】が提案された（出訴期間は、子の出生の時から3年または5年以内）。さらに、成年等に達した子の否認権については、現行法のとおりこれを認めない【甲案】、成年または25歳に達した日から3年または5年を経過するまで否認権の行使を認める【乙案】が提案されている。

現行法では、子には否認権が認められていないが、子が法律上の父子関係の一方当事者であることから、子にも推定を否認する地位を与えるべきだというのが改正提案の理由である。未成年者の子の否認訴訟では、実際には親権者である母か未成年後見人が否認権を行使することになる。

これに対し、母の否認権については、母固有の否認権を認める【乙案】と、母はあくまでも子を代理する限りで否認権を行使し、固有の否認権を有しないとする【甲案】の対立がある。また、成年に達した子の否認権についても、長年積み重ねられた父子関係の実態を重視する見地からこれを認めない【甲案】と、成年に達した子自身の判断で否認権を行使する機会を保障すべきだとの理由からこれを認める【乙案】の対立がある。

② 中間試案後の法制審の議論

現時点では、法務省により要綱案のたたき台（部会資料21）が示されているが、それによれば、否認権の行使期間については、夫は子の出生を知った時から3年、母・未成年の子は子の出生の時から3年とすることが提案されている。また、母固有の否認権については認めるものの、「母の否認権の行使が子の利益を害する目的によることが明らかなときは」行使することができないとされている。なお、成年等に達した子の否認権については、ペンディングとされているが、立法化されない公算が強いと言われている。

(4) 終わりに

以上の見直しに加え、生殖補助医療により懐胎した子についての嫡出推定や認知に関する規律を創設すること等が新たに提案なされている。いずれにせよ、現在進行中の親子法制の改正は、従来の実務を大きく変えるものである。弁護士としては、今後の立法の動向を注視する必要があるだろう。

2 家族法制に関する法制上の動向

(1) 家族法制改正への動き

民法家族法のうち相続編に関しては2018（平成30）年に実現した。他方で、親族編に関しては、2018（平成30）年の成年年齢引下げに伴う婚姻法の改正、2019（令和元）年の特別養子制度の改正に続き、法制審議会では民法（親子法制）部会を設置して、嫡出推定に関連する諸制度の見直しが行われている。また、親権については、2011（平成23）に、児童虐待防止の観点から親権の喪失・停止に関する改正がされ、親権は「子の利益」のために行使されるべきことも明示され

た。さらに、懲戒権規定の見直しについて、上記民法（親子法制）部会において嫡出推定等とともに検討されている。とりわけ社会的な関心が高まっている論点として、父母の離婚後の子の養育の在り方に関わる問題がある。また、養子制度のうち未成年普通養子に関する見直しのほか、婚姻法では、1996（平成）8年の民法改正要綱の提案のうち、改正が実現した婚姻年齢・再婚禁止期間以外、離婚に関する提案はいまだ改正に至らない。

(2) 研究会での検討の状況

以上のような経緯を踏まえ、公益社団法人商事法務研究会内に、「家族法研究会」（以下「研究会」という。）が組織され、2019（令和元）年11月から2021（令和3）年2月までの間、合計14回の会議が開催された。座長は大村敦志学習院大学院法務研究科教授が務め、研究者、弁護士、家庭裁判所判事のほか関係省庁として最高裁判所、法務省、厚生労働省が参加した。東弁からは2名の会員（うち1名は法友会会員）が委員として参加した。

この研究会では2回のヒアリングを経た後、検討が行われ、第14回会議で「家族法研究会報告書～父母の離婚後の子の養育の在り方を中心とする諸課題について～」が取りまとめられた。この報告書では、親権法のうち父母の離婚後の子の養育の在り方を中心的な課題として方策を提示するとともに、これと密接に関連する養子・離婚の問題、具体的には未成年養子縁組を中心とした養子制度及び財産分与制度に関する論点等が提示された。

(3) 法制審議会における部会設置と検討の状況

ア　諮問第113号と家族法制部会の設置

上記研究会での検討結果を踏まえ、2021（令和3）年2月10日に開催された法制審議会総会第189回会議において、「父母の離婚に伴う子の養育への深刻な影響や子の養育の在り方の多様化等の社会情勢に鑑み、子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等を見直す必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」との諮問第113号が示された。

これに基づき、法制審議会内に家族法制部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、2021（令和3）年3月30日に第1回会議が開催され、部会長に大村敦志教授、部会長代理に窪田充見神戸大学大学院法学研究科教授がそれぞれ指名された。

イ　部会での審議の状況

法制審部会では、本稿執筆時である2021（令和3）年11月5日現在、8回の会議が開催されている。第1回会議では離婚及びこれに関連する制度の見直しについての検討事項の例が示された後、第2回及び第3回会議では総勢14名の参考人からヒアリングが実施された。第4回会議以降、①養育費及び面会交流に関する論点、②離婚後の子の養育への父母の関与の在り方に関する論点、③子の養育をめぐる問題についての子の意見の尊重及び父母の離婚に関連する諸問題に関する論点が検討された。その後、未成年者を養子とする養子制度を中心した論点及び財産分与に関する論点の検討が予定されている。

(4) 弁護士会の取組み

ア　日弁連

日弁連では、研究会の設置にあたり弁護士委員を推薦し、弁護士委員を支援する目的でバックアップ会議を設置して、毎回の研究会に合わせて会議を開催した。法制審部会設置後も、部会出席の弁護士委員・幹事を支援するため、バックアップ会議を開催している。

イ　東京弁護士会

東京弁護士会では、法制委員会が主体となって委員会内に担当部会を設置し、毎回の研究会に向けた事前検討及び意見形成を図り、その内容を日弁連のバックップ会議で報告している。また、家族法制に関する外国法制研究や判例研究を併行して進めている。

ウ　法友会

法制審議会委員1名及び日弁連バックアップ会議委員1名がそれぞれ法友会会員であることに加え、複数の法友会会員がこれら各委員の活動を支えるため、日弁連及び東京弁護士会に設置されたバックアップ会議に参加し、弁護士会の意見形成に寄与している。

(5) 改正作業に対する基本的な姿勢

研究会報告書は、家族法改正に際しての留意点を次のとおり指摘する。少々長いが示唆に富むため引用する。「今日、家族に関する人々の意識は多様化しつつあり、家族の実態もまた一様ではない。他方で、家族の在り方は人々の生活・生命・人生にとって重要な意味を持つことから、家族法改正に対する人々の関心は高く、異なる主張が対峙することも稀ではない。（略）家族に関する諸問題は、法的な対応に限って考えると

しても、民法の家族法部分の改正によるだけでは必ずしも十分には解決されない。民事手続はもちろん、児童や高齢者に関する行政的な対応やDVや虐待などに対する対応などを視野に入れて考えることが必要である。民法の改正によって対応すべき問題に特に重点を置いて検討するに当たっても、このような認識に立って関連する問題への理解を深めることが望まれる。さらに、民法が市民社会の基礎を支えるものであることを考えるならば、検討に当たってはこれからの家族関係の在り方にふさわしい理念ないし方向性が探究されるべきであり、その意味では、中長期的な展望を踏まえた議論が期待される。同時に、現時点での人々の意識や行動、さらには制度の実効性・実現可能性など短期的な諸条件にも十分に配慮することが不可欠である。場合によっては，将来の再改正の可能性を考慮に入れつつ，当面の問題を絞り込み現実的な対応を図ることも考える必要がある。」（研究会報告書3頁）

このように、家族法改正に取り組むに際しては、法制面の探求とともに、たとえば貧困する児童らへの対応、代理人としてDVや虐待に苦しむ人々への支援等地道な活動に取り組む弁護士の経験ないし英知の結集が不可欠である。法友会及びその構成員である各会員は、市民の法である民法の守護者として、これからの家族関係の在り方にふさわしい民法改正が実現するよう不断の努力を重ねていく必要がある。

第3　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11日、改正会社法（以下「改正法」という。）が公布された。また、2020（令和2）年11月27日には、改正法に伴う法務省関係省令、会社法施行規則及び会社計算規則等が公布された。改正法のうち、株主総会資料の電子提供制度に関するもの除く多くの部分は、2021（令和3）年3月1日から施行されている。

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。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4　弁護士による内部統制システム構築・SDGsの支援等

1　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。

さらに、取締役会の機能発揮、企業の中核人材の多様性の確保、サステナビリティを巡る課題への取組みをはじめとするガバナンスの諸課題に企業がスピード感をもって取り組むことの重要性が増していること、2022（令和4）年4月より東京証券取引所において新市場区分の適用がスタートすることを背景として、2021（令和3）年6月11日、「コーポレートガバナンス・コード」が改訂された。主な改訂内容は次のとおりである。

第1に、取締役会の機能発揮の観点から、プライム市場上場企業においては、独立社外取締役を3分の1以上選任すること（原則4-8）、取締役会の下に独立社外取締役を主要な構成員とする独立した指名委員会・報酬委員会を設置すること（補充原則④-10）などが新たに求められる。

第2に、企業の中核人材における多様性の確保の観点から、管理職における多様性の確保（女性・外国人・中途採用者の登用）についての考え方と測定可能な自主目標の設定及び開示（補充原則2-4①）、多様性の確保に向けた人材育成方針・社内環境整備方針とその実施状況の開示（補充原則2-4①）が新たに求められる。

第3に、サステナビリティを巡る課題への取組みの観点から、プライム市場上場企業において、TCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース（Task Force on Climate-related Financial Disclosuresの略））又はそれと同等の国際的枠組みに基づく気候変動開示の質と量の充実（補充原則3-1③）、サステナビリティについて基本的な方針の策定及び自社の取組みの開示（補充原則3－1③）が新たに求められる。

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。

2　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。

3　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、第三者委員会の設置に関するニーズ調査を実施し、第三者委員会において果たすべき弁護士の役割を明確にした上で、企業にとって利便性の高い同様の制度の構築が強く望まれる。

第三者委員会制度は、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て企業等の活動を適正なものとすることに資するものであるから、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。

4　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。

これらを踏まえ、日本政府は、2020（令和2）年10月16日、「『ビジネスと人権』に関する行動計画（2020-2025）」を公表した。これに対し、日弁連は、同年12月2日、「ビジネスと人権に関する行動計画公表を受けての会長声明」を公表し、関係府省庁が個別に実施してきた人権の保護に関する措置を「ビジネスと人権」の観点から整理し、かつその措置の担当官庁を特定し、関係府省庁の政策の一貫性を確保することを「優先分野」としたことは、日本におけるビジネスに関わる人権課題の解決に貢献が期待できるものとして歓迎する旨の意見を公表した。他方で、現在の法制度・政策では何が足りないかの分析が十分になされた形跡がないこと、サプライチェーンにおける人権侵害の防止のための具体的な施策がほとんど記載されていないこと、国内人権機関の設置に触れられていないこと、といった問題点を指摘した。

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）。

東京弁護士会においては、令和3年7月8日開催の夏期合同研究において、ビジネスと人権、SDGsをテーマとした全体討議を行った。

日弁連・弁護士会としても、ビジネスと人権に関する取組みの積極的な支援などを通じて、大企業のみならず中小企業のステークホルダーの人権擁護の実現に加え、これら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。

5　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。

6　持続可能な開発目標（SDGs）の支援等

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2021では、①感染症対策と次なる危機への備え、②よりよい復興に向けたビジネスとイノベーションを通じた成長戦略、③SDGsを原動力とした地方創生、経済と環境の好循環の創出、④一人ひとりの可能性の発揮と絆の強化を通じた行動の加速が重点事項とされている。

日弁連が、2021年2月4日、内閣府が設置した「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」に加入したほか、東京弁護士会を含む全国各地の複数の単位会も「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」に加入し、SDGsを促進する取組みを開始している。

また、東京弁護士会では、中小企業法律支援センター内にSDGsPT、公害・環境特別委員会内にSDGs部会が立ち上げられ、今後の活動が期待されている。

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企業を取り巻くステークホルダーの人権に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。

第5　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2021（令

和3）年10月1日付をもって、従前の1,013円から1,041円に引き上げられている（なお、全国で1,000円を超えているのは神奈川県の1,040円だけである）。

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等

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（労働施策総合推進法等）、その結果、大企業は2020（令和2）年6月から中小企業も2022（令和4）年4月からパワーハラスメント防止のための雇用管理上の措置が義務付けられようになった。

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り、2022（令和4）年4月1日からは育児介護休業の申し出要件であった、1年間の雇用継続が削除され、育児休業等についての周知義務が会社に義務付けられることとなった。

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6　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[*1]。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。

＊1　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。

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[*2]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ると考えられる。

なお、2021（令和3）年9月末日までの2年9か月の間に確約手続が採用された事案の公表は8件であるところ[*3]、それらにおける確約措置の内容は、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はあるが[*4]、近時は、優越的地位の濫用事件において同種

＊2　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。

＊3　なお、TPP整備法施行日の2018（平成30）年12月30日からの1年間は1件に過ぎなかったが、2020（令和2）年4月～2021年3月の1年間には6件と急増している。

＊4　ただし、確約措置においては、一部の類型事件における排除措置命令の主文にはない、「違反被疑行為類似行為の今後3年間の禁止義務」「確約措置の履行状況を公取委へ3年間報告する義務」が一律に加えられるのが通例となっている。また、構築するコンプライアンス体制の中に、外部通報窓口の設置が加えられた事案があった。

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[*5]や取引先との協議義務などが加えられるなど、事案に応じて若干のバリエーションが生じている。立入検査から確約計画認定までの期間については、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[*6]。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[*7]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[*8]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。

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は、2020（令和2）年12月25日[*9]に施行されており、これからの運用が待たれるところである。

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。

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

＊5　ただし、返金義務については、通常、排除措置命令と同時に課徴金納付命令がなされるので、事業者からすれば、金銭の支払先が公取委（国庫）か取引先かの違いに過ぎないともいえる。

＊6　立入検査から確約計画認定までは1年～2年6月であり、むしろ排除措置命令発出よりも長い時間を要したと思われるものもある。

＊7　そのほかには、課徴金制度の改正（課徴金の算定基礎や算定率の改正など）もなされている。

＊8　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。

＊9　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。

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。[*10]

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[*11]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、極めて限定的とはいえ、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6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、2020（令和2）年5月1日から2021（令和3）年4月末日までの1年間に、新たに2件[*12]の取消請求訴訟が提起されたほか、4件の高裁判決、1件の最高裁決定がなされている。[*13]これらの高裁判決・最高裁決定はすべて事業者の控訴・上告を棄却するものであり、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として保障するべきであるとする「弁護士と依頼者の

＊10　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。

＊11　「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。

＊12　事件としては3件であるが、うち2件は同一事業者によって排除措置命令と課徴金納付命令が別々に申立てられたものなので、2件とした。

＊13　高裁判決の4件中3件は最高裁に上告されている。その他、東京地裁に4件の係属中の事件がある。

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。

主な改正点として、①改正前の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の手続が不服申立てとしての審査請求手続に一本化（4条）、②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）が審査請求における審理を担当すること（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）に諮問すること（43条）、③審査請求をすることができる期間（審査請求期間）が旧法の60日から3か月に延長（18条1項）等が挙げられる。

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。一例ではあるが、審査請求期間について、従前より行政事件訴訟法に合わせ6か月とするように求めていたにもかかわらず、改正法では3か月の延長に留まったに過ぎない点（18条1項）や、審査請求に係る標準審理期間について、同審理期間の設定は努力義務に過ぎないところ（16条）、少なくない地方公共団体において標準審理期間が未設定（一部未設定を含む。）であるとの運用実態が存在する等、見直されるべき課題は決して少なくない。

改正法は、施行後5年を経過した後に施行状況を検討し、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定めている（附則6条）。2021（令和3）年4月をもって改正法の施行から5年が経過したところ、すでに「行政不服審査法の改善に向けた検討会」（総務省）（以下「検討会」という。）が立ち上げられ、改正法の施行状況及びその課題・改善の方向性等についての検討が開始されている（なお、日弁連は2021〔令和3〕年5月に「行政不服審査法シンポジウム－5年後見直しの課題－」を開催）。

検討会では、簡易迅速性の確保の観点から、標準審理期間の設定（16条関連）や審理員の指名の迅速化（9条関連）、公正性の向上の観点から、審理員の法律専門家等への照会制度の導入（37条関連）、利便性の向上の観点から、審査請求期間の更なる延長（18条関連）等の課題が論点として挙げられている（なお、検討されるべき50件弱の論点につき、一般財団法人行政管理研究センター「令和2年度「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究」報告書（令和3年3月）」参照。）。

改正法の目的である公平性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大が、その運用において実現しているかの日常的なチェックを怠らないことはもちろんのこと、これから具体的な検討が進む改正法の見直しに向け、5年間に蓄積した課題を踏まえた提言を継続的に行う必要がある。

第5部

憲法と平和をめぐる現状と課題

（憲法施行73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。

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2020（令和2）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。

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。しかし、2020（令和2）年12月には、それまで配備を検討されていた「陸上イージス」と呼ばれていたミサイル防衛システムのイージスアショアの配備が、突然中止され、その代替装備として、新たにイージス艦2隻を追加配備することとなった。同時に、より確実なミサイル防御を達成するにはまさにミサイル攻撃が実行されようとしている時点で策源地を攻撃してミサイル発射を阻止すること、すなわち敵基地攻撃能力の獲得が必要ではないかという議論が自民党防衛族から発せられた。そして、2021（令和3）年10月31日の総選挙後、敵基地攻撃能力に関する議論がなされている中での選挙で自民党がほとんど議席を減らさないで単独過半数を確保したことから、岸防衛大臣が、国民の理解が進んでいるとして、保有に関する検討を進めるとの意向を表明している。この能力の保持が、戦力ではないのか、武力行使ではないのか、「専守防衛」の限度超えていないのかなど、根本的な問題をはらんでおり、極めて重大な局面を迎えている。

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。

ア　「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。

イ　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。

ウ　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）。

エ　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。

オ　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。

2019（令和1）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、一時的に改正論議はやや沈静化したやに見えたが、2021（令和3）年10月の衆議院総選挙では、事前の予想を超えて自民党が単独過半数を維持したことを背景に、改憲に意欲をもつ岸田政権のもとで、改憲の動きが活発になることが予想される。

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、2019（平成31）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（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、2012（平成24）年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り、自民党が緊急事態条項の創設を強く主張しているが、2021（令和3）年6月2日の参院憲法審査会での参考人質疑では緊急事態条項に異議が唱えられるなどしている。

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、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。

また、憲法に緊急事態条項がないために新型コロナウィルス感染症対策に支障が生じたなどという主張のもと、憲法改正に伴って緊急事態条項を創設することを求める議論が自民党内で加速したが、緊急事態条項を使用すれば十分な感染症対策ができる保証はないうえ、医学的知見に基づく検討や国会での審議を経た法律改正などによる対策こそが必要なのであり、緊急事態条項の必要性を裏付けるものではない。

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。日弁連では、2021（令和3）年11月24日に「コロナと緊急事態条項～コロナの現場から～」のシンポジウムを開催し、緊急事態条項の創設によって独裁や権力の暴走につながる危険性に警鐘を鳴らしつつ、医療・自治体の生の声として，大切なのは現場であって現場から離れた政府にどのような権力を持たせるかという発想ではなく，小さいスケールの機動力のある組織がけん引する必要があり，このような観点から法律・制度を整備すべきであることを市民に訴えた。

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。

3　2021（令和3）年6月の「憲法改正手続法の一部を改正する法律」の成立

本年5月11日、憲法改正手続法の一部を改正する法律（以下、「本改正法律」という）案が与野党多数で衆議院本会議で可決され、さらに同年6月11日に参議院本会議でも同様に可決されて、本改正法律は成立した。しかし本改正法律は、公職選挙法改正に合わせて投票環境の整備等に関する規定を改正するにとどまっており、「施行後3年を目途に、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする」との付則はあるが、そこでは、わずかにテレビ放送有料広告及び有料意見広告の制限（インターネットも含む）に言及されているにとどまり、そのほかの重大な問題点については触れられていない。

そもそも、憲法改正手続法が制定された2007（平成19）年5月の時点で、参議院は「テレビ・ラジオ等の有料広告について公平性・中立性が確保されるべきこと」「最低投票率の規定を設けること」等の18項目にわたる附帯決議をし、さらに2014（平成26）年6月の一部改正の際にも参議院憲法審査会で20項目もの附帯決議がなされ、重大な検討課題が数多く残されていた。にもかかわらず、本改正法律では、それらの問題点が何ら検討されておらず、公職選挙法改正に合わせた7項目の改正にとどめたことは、国会が自らの附帯決議をないがしろにするものといわざるをえない。

前述したように、日弁連や東弁は、これまで幾度も意見書や会長声明で重大な検討課題を指摘してきたが、特に「テレビ・ラジオ等における有料意見広告放送」「最低投票率」「投票の過半数」の各項目を現行制度のままとして憲法改正国民投票が行われた場合、憲法改正の最終的な意思決定権者である主権者たる国民の意思を公正かつ十分に反映したものとは到底言い難い事態が生じる恐れがある。これらが何らの検討もされず改正もされないままとされたことは、極めて不当と言わざるを得ない。

本改正法律に対しては、衆議院本会議で成立した時点で日本弁護士連合会が2021（令和3）年5月19日付で「現在国会で審議されている7項目のみの憲法改正手続法改正案に反対し、改めてその抜本的な改正を求める会長声明」を発表し、東京弁護士会も同年5月20日付で「憲法改正手続法の改正法に反対する会長声明」を発表している。われわれも、引き続き憲法改正手続法の抜本的な改正を求め続けるものである。

第8　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9　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日後の本年1月22日に発効したが、日本は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

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たものと解された（2021〔令和3〕年には、「核兵器の無い世界をめざして、核保有国と非核保有国の橋渡しをする」などの文言が加えられるなどの修正も行ったが、2021〔令和3〕年に発効した核兵器禁止条約への不参加の影響は残っていると言わざるを得ない）。

同じく2017（平成29）年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日に発効した。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、2021（令和3〕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2021（令和3〕年）に「核兵器禁止条約」が発効し、2020（令和2〕年8月3日のNHKニュースで、NHK広島が同年に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10　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11　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独自の民族的・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、特定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に対し、在特会が行った朝鮮学校への抗議活動（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では、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が勝訴し、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、こうした活動はとき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）。

これに対して、特定個人ではなく、「韓国人」、「朝鮮人」という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）4条は、加盟国に対し、以下の内容を定めている。

「締約国は、①人種的優越性や、皮膚の色・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すること）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。

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、罰則を設けるには至っておらず、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ともに、当該表現活動の概要等を公表するものとされている。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

＊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。

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12　検察庁法改正問題

1　事実の確認

安倍内閣は、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、新たに定年延長等の規定を含む検察庁法自体の改正に向けた準備がなされている。

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、今後同種の事例が繰り返されることのないよう、警戒を怠ってはならない。

第13　「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、前内閣が「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」と主張したが、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14　重要土地等調査規制法の問題点

1　法律の要点

「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」（以下、「本法」という。）は、2021（令和3）年6月16日未明、参議院本会議で可決され、成立した。

本法は、内閣総理大臣が安全保障上重要とみなす米軍・自衛隊基地、海上保安庁施設、原発等の「重要施設」の周囲約1キロと国境離島を「注視区域」に指定し、区域内にある土地・建物の所有者や使用者ら（以下、土地・建物を「土地等」といい、これらの所有者や使用者らを「土地等利用者」という。）を調査することを定め、さらに「注視区域」のうち特に重要とみなすものを「特別注視区域」に指定し、土地等の利用に関して、調査や規制ができるものとし、中止命令違反、届出義務違反、報告義務違反にはそれぞれ罰則が科されるものである。

2　重要土地調査規制法の内容の問題点

しかし、本法は、次のとおり重大な問題を孕んでいる。

(1) 不明確である点で憲法第41条に反する

本法は、規制や規制対象となる「注視区域」や「特別注視区域」の指定基準や、「重要施設」や国境離島の「機能を阻害する行為」やその「明らかなおそれ」の判断基準、住民に対する調査・規制内容をすべて政令に白紙委任し、政府の裁量で決められるものとする。

このように政府の権限の範囲が不明確な法律では、国民の権利自由が不当に制約されるおそれがあり、三権分立の下、政府の権限を適正な範囲に限定する立法を行うべきであることに照らせば、憲法第41条に反するものといわざるを得ない。

(2) 調査のあり方について憲法第13条、19条、21条に反する

本法は、内閣総理大臣に、地方公共団体の長等に対して注視区域内の土地等利用者等に関する情報の提供を求める権限や、注視区域内の土地等利用者等に対して当該土地等の利用に関し報告又は資料の提出を求める権限を付与し、後者には違反者に対する刑罰の制裁も科せられている。不明確な要件のもとで、地方公共団体の長による調査・報告等がなされ土地等利用者等に報告義務や資料提供義務が課されることは、土地等利用者等の等の思想・良心の自由、表現の自由、プライバシー権を侵害するおそれがある。

(3) 罪刑法定主義（憲法第31条）に反する

本法は、内閣総理大臣に、注視区域内の土地等利用者が自らの土地等を重要施設等の「機能を阻害する行為」に供し又は供するおそれがあると認めるときに、刑罰の制裁の下、勧告及び命令により当該土地等の利用を制限する権限を付与している。このような制限は、要件の不明確さから、注視区域内の土地等利用者の財産権等を侵害するおそれがある。

(4) 健全な民主政の基礎を害する恐れ

以上のような規制の結果、例えば自衛隊や米国軍の施設の周辺において、施設の拡充や施設利用の在り方について、注視区域内の土地等利用者等が異議を表明したり抗議活動をしたりすることについて、本法の不明確な要件のもとで利用制限や規制、刑罰を科せられることになりかねず、その権利・自由の行使に萎縮効果が生じるおそれがある。

これは、注視区域内の土地等利用者等の思想・良心の自由や表現の自由を事実上大きく制約し、基地反対運動等の批判的言論の抑圧につながる恐れもあり、民主主義の基盤をも危うくするものである。

3　重要土地調査規制法の手続的問題点

(1) 立法事実論

本法に関する政府側の立法事実としての、重要土地等の機能阻害行為の発生する具体的危険性に関する説明については、3つの例が挙げられたが、いずれについても、本法その者との関係では、機能阻害行為にあたらないものであることが明らかとなったが、審議は進められ、法案は成立した。

しかし、以上のような調査・規制に重大な問題があるにもかかわらず、規制の目的に対応する立法事実の存在に疑問があるままに審議したことは、立法の必要性に重大な疑問があるものと言える。

もちろん、重要施設等の機能阻害行為は防止されなければならないが、単なる不安感ではなく、立法の必要性を支える具体的な危険性、あるいは確実に予測される危険性について、本法の調査の方法によらない事

前の適法な調査で少なくとも具体的に示されるべきである。

(2) 審議の不十分さ

また、本法の成立過程において、十分な議論が尽くされたかについて強い疑念がある。

本法が審議された参議院内閣委員会では、6月15日、参考人として意見を述べた3人とも法文に制限を加えるべきだと発言したが、参考人質疑の直後に採決がなされた。また複数の議員によると、同日の質疑では法案に反対する立場の議員の質問に答弁を求められた大臣が回答に窮して答弁に立てない状況が複数生じたという。6月16日未明の参議院本会議では、与党からは賛成討論に一人も立つことなく採決が行われた。

本法は、このように、実質審議が不十分であるが、それは審議時間にも現れている。すなわち、5月11日に衆議院において審議入りしたが、内閣委員会での委員会質疑はわずかに12時間30分に過ぎなかったのに、6月1日には本会議で採決された。参議院では、6月4日の審議入りからわずか12日後の6月16日未明に採決された。

上記のような本法についての問題点は、本法案上程の当初から多方面から指摘されていたのであるが、結局、かかる状況では、十分な審議が尽くされたとは言い難い。

4 結論

本法には、以上のような内容面でも手続面でも看過しがたい憲法上の問題があることから、2021（令和3）年6月24日、東京弁護士会は「本重要土地等調査規制法の強行可決に抗議し、同法の廃止を求める会長声明」を発出しており、全国の単位弁護士会、地方弁護士会連合党も同様の声明を発出している。

当会も、同様に、本法の成立に強く抗議し、施行されることなく廃止されることを求めるものであるが、少なくとも、立法事実を具体的に示し、調査・規制の在り方を根本的に見直し、罰則規定を明確化するなどの抜本的な改正無くして施行されるべきではないと考える。

第15　敵基地攻撃能力の保有と憲法9条

政府は、2021（令和3）年10月19日、同日の北朝鮮の弾道ミサイル発射を受けて、国家安全保障会議（NSC）を開き、その後、岸田文雄首相は、首相官邸で記者団に「既に『国家安全保障戦略』などの改定を指示しており、敵基地攻撃能力の保有も含め、あらゆる選択肢を検討するよう改めて確認をした」と語った。また、与党自民党も、第49回衆議院議員総選挙に向けて示した同党の政策において「相手領域内で弾道ミサイル等を阻止する能力を含めて、抑止力を向上させるための新たな取り組みを進める」という表現で敵基地攻撃能力の保有に言及した。しかし、敵基地攻撃能力の保有については、憲法9条との関係で問題がある。

政府は、2014（平成26）年7月の閣議決定により、武力攻撃に関する新しい3要件を打ち出し、これに対応した自衛隊法等の関連法律の改正・制定案を翌年国会に提出して成立させたが（前記前記第5部第3参照）、その法案審議の過程において、集団的自衛権に部分的に踏み込む法改正等ではあるものの従来の専守防衛路線を根本的に修正するものではないという趣旨の答弁を行っており、このような政府の方針は今日まで変更がないものと考えられる。しかし、専守防衛とは「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使すること」（芦部信喜『憲法学Ⅰ　憲法総論』（有斐閣、1992）276頁）であるところ、上記「相手領域内で弾道ミサイル等を阻止する能力」という意味での敵基地攻撃能力の保有は、かかる専守防衛の方針から逸脱するおそれがある。加えて、一応は自国の自衛のためのものとされる敵基地攻撃能力の保有も、集団的自衛権のシステムに組み込まれる方法で利用されるおそれもあり、集団的自衛権に関する問題（前記第5部第3参照）と組み合わさることによって憲法9条からのより大きく逸脱する可能性が生じることなろう。

したがって、敵基地攻撃能力の保有は、必要最小限度の実力行使にとどまるものとはいえなくなり、自衛力ないし自衛権の限界を超え、憲法9条2項の「陸海空軍その他戦力」に当たるものとなるおそれがあると言わざるを得ない。

このような敵基地攻撃能力の保有に関する憲法問題

につき、東京弁護士会は、2021（令和3）年5月22日、四会憲法記念行事シンポジウム「改めて考える！『専守防衛』と憲法9条」を開催し、敵基地攻撃能力の保有と憲法9条との関係で「専守防衛」として許される範囲のものなのかなどの論点につき、様々な角度から検討を行った。

今日の日本は憲法9条につき「歯止めのない『解釈改憲』の道を歩んでいる」（高橋和之『立憲主義と日本国憲法　第5版』（有斐閣、2020年）67頁）という指摘がなされている。集団的自衛権に関する問題と同様に、敵基地攻撃能力の保有についても同様に「解釈改憲」のおそれの問題があるといえよう。さらに、敵基地攻撃能力の保有は、憲法改正の議論とも関係する問題であることからも、引き続き当会において議論を重ねる必要性の高い問題である。

第6部
災害と弁護士

第1　東日本大震災以降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　東日本大震災以降の大規模災害の被害状況と弁護士に課せられた使命

(1) 地震災害の状況

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災から10年が経過した。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2,526人（2021〔令和3〕年3月1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、未だ、避難生活を余儀なくされている被災者の数は39,719人（2021〔令和3〕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については、2021（令和3）年4月13日に至り関係閣僚会議で、トリチウムを含む処理水を海洋放出することが決定されたばかりで、新たに風評被害やこれに伴う賠償といった問題が発生することは必至であり、問題収束への道のりは遠い。

東日本大震災だけではない。2016（平成28）年4月14日、熊本県熊本地方でマグニチュード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）

(2) 水害ほかの自然災害の状況

また、地球温暖化による影響で、数十年に一度の規模といわれる巨大台風、線状降水帯がもたらす豪雨の被害も、近年日常化している。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、毎年複数件の災害救助法が適用される災害が発生しており、また、開発に伴う盛り土との関連性が疑われる2021（令和3）年7月3日に発生した伊豆山土砂災害による被害も、記憶に新しいところである。

なお、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。

(3) 弁護士が果たすべき役割

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が、過去のどの災害をも凌駕する甚大な被害と、多くの識者からも「人災」であるとの評価がなされている福島第一原子力発電所事故を引き起こした東日本大震災は、弁護士にとっても大きな転換点になった災害といえるであろう。かつてない範囲に及び人々の家屋を破壊した津波や福島第一原子力発電所から風に乗って広く放散された放射能は、多くの住民に避難を余儀なくさせ、人命や財産だけでなく生業やふるさとの喪失という問題を引き起こしたのであり、これらはすべて弁護士が関与すべき市民の人権問

題であることを、我々自身にも突き付けた出来事であった（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。）。

我々弁護士は、あらゆる自然災害において、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後押しする役割を担うべきである。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。

(4) 法友会における災害への取組み

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て、東北三県への被災地訪問や災害法制に関する勉強等の活動を続けてきた。そして、今年2021（令和3）年4月より、東日本大震災に係る支援活動を通じて培った知見や被災者をはじめとする人々との繋がりをより今後に生かすべく、常置委員会として災害復興支援委員会との名称に改め、既に発生した災害については復興の支援を、将来起こりうる災害については防災・減災を目的に掲げ、永続的に活動を続ける決意を新たにしたところである。

法友会では、これまで被災地訪問を通じて現地で聞き取った被災者のニーズをもとに、毎年度東日本大震災の被災者を支援する決意を表明し、また立法提言等の意見書を作成してきた。2013（平成25）年7月に決議した「東京電力福島第一原子力発電所の事故による損害賠償権について消滅時効に関する特別の立法措置を求める意見書」は、日弁連の意見書と相俟って同年12月11日交付・施行の「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」に結び付いた。岩手県と岩手県弁護士会が共同して行った土地収用に関する立法提案を後押しするために作成した2014（平成26）年3月の「被災地復興事業用地確保のための特別立法措置を求める意見書」は、土地収用法の特例となる「東日本大震災復興支援特別区域法」の改正と結実し、翌年1月には岩手県知事から感謝状を頂戴している。そして、防災分野でも、2019（平成31）年3月の「災害時の住民避難に係る気象業務法等に関する意見書」は、東日本大震災時の経験を踏まえ、新たに視覚による津波の警報等の標識を定めることを求める内容のものであるが、こちらも2020（令和2）年6月24日公布の気象業務法施行規則及び予報警報標識規則の改正という形となって結実した。

今後も、東日本大震災から10年以上が経過した現在でも、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心に留めつつ、それ以降に発生した地震被害、水害被害など様々な自然災害に際しても、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、復興支援活動に尽力することをここに誓うものである。

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4万人、東京都だけでも3,643人の被災者が避難していることを忘れてはならない（2021〔令和3〕年9月9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）。

(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。また、昨今では、地震災害に関する法制だけでなく、甚大化、日常化する水害に対応する法制は、毎年のように精緻化・複雑化しており、我々弁護士であっても一定の研鑽が求められる程のものになっている。

いずれの種類の災害にあっても、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。温暖化に伴う大規模な風水害は毎年複数件発生し、我が国のどの地域で起こってもおかしくない状況であり、法律事務所の所在に関わらず参加・支援が求められる時代になってきた。また、昨年からの新型コロナウイルス感染症の蔓延は、ある種の災害として、それがために支払が困難な状況になった事案に、災害制度として発生した自然災害による債務整理のガイドラインの特則が適用されるに至っており、災害に関する知識を有する弁護士が求められる領域は、一層の拡大をみている。

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するので、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幅広く、またより積極的に対応するため、東日本大震災から10年の経過を機に、名称から改め、災害時ADRや、被災マンション法など、幅広く東京が被災したことも想定して準備・研究を進めているところである。

幸いにして、東京では関東大震災以来大きな災害に見舞われたことがなく、それがために東京の弁護士には、全体的に災害法制に関する経験及び知識が不足している感が否めない。この点を常に意識することで、却って積極的に他の地方で発生した災害の復興支援に関わったり、現地で活動している弁護士に教えを請うと共に、激甚化する災害に伴い、進化・複雑化する法制度に関して日々研鑽することを忘れてはならない。

東日本大震災から10年が経過したが、弁護士が災害に関わることの必要性は些かも失われてはいないし、むしろこれからこそが東日本大震災の復興支援で培った知見を今後の災害復興支援で生かすことが求められているのだと、ひとりひとりが肝に銘ずべきである。

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、2021（令和3）年3月末時点で、防災集団移転促進事業は予定されている324地区（昨年までは332地区とされていた）・8,373戸すべてについて工事が完成した。また、土地区画整理事業は予定されている50地区・9,358戸のすべてについて工事が完了した。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）、また、NHKの取材で（2021〔令和3〕年3月31日配信）は、当初4～5年で整備し、被災した土地を利活用するという復興計画にもかかわらず、自治体のリソースの限界や復興計画の直接の対象となる所有者ではなく、被災住民全体に意向調査をしたことにより、ニーズの食い違いが生じ、調査や整備に時間がかかってしまい、それにより最終的に所有者の意向とのずれが利活用されない空き地を生み出した原因であると指摘されている。

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得る。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10年が経過した2020（令和2）年度末時点では完成戸数30,230すべての工事が完了している。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。また、個別の相続財産について選択することができないため、相続放棄しない場合に相続を契機に利活用ニーズの少ない土地を望まず取得した所有者による管理不全を防ぐために、一定の要件を満たした場合に、相続した土地を国庫に帰属させる手続を定めた相続土地国庫帰属制度が創設された（2021〔令和3〕年4月28日に相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律（いわゆる相続土地国庫帰属法）が公布された。）。

このような国の取組みにより、今後新たな災害が生じた際に、被災者の住ま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。

なお、2021（令和3）年6月4日に成立した「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」により自然災害（暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象により生じた被害をいう。）の被災者等の生活を支援し、被災者等を慰藉する等の目的のため自発的に拠出された金銭を原資として、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が一定の配分の基準に従い被災者等に交付する金銭である「自然災害義援金」について、交付された金銭や交付を受ける権利を差し押さえることなどが禁止されることとなった。同法成立までは、「被災者生活再建支援金」などと異なり、自然災害義援金の差押を禁止する一般法はなく、東日本大震災や平成28年熊本地震等の大規模災害に関して5つの個別立法がされ、限定的に対処されてきたが、全国で毎年のように自然災害が発生している現状において、生活再建を支援したいという寄附者の善意は、自然災害の規模や範囲、地域、時期を問わず共通であり、優劣を付けられるものではないにもかかわらず、個別法では被災者間で不公平が生じかねないものであった。同法により、災害の規模や範囲、地域、時期に限定を加えることなく、広く自然災害を対象として、交付される自然災害義援金の差押えが一般的に禁止されることとなり、「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」を含む債務整理の手続上も、自然災害義援金を自由財産と同視して被災者等の手元に残すことができるようになるため、被災者等の生活再建に大きく資すると評価されている（2021〔令和3〕年6月4日付日弁連「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律の成立に当たっての会長談話」）。

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9年以上が経過した2020（令和2）年8月時点で約1,000戸の仮設住宅があり（復興庁2020〔令和2〕年8月「東日本大震災からの復興の状況と取組」）、震災から10年となる2020（令和3）年3月時点でも約2,000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2021〔令和3〕年4月16日「復興の現状と課題」）。戸数及び入居者数から高齢者の独居ないし高齢者夫婦世帯の入居が多いものと推測される。

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前年に引き続き2023（令和5）年3月末まで延長されたが、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言うべきであり、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得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得なくなった、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得なかったなど、様々な事情に起因して生じたものである。なお、阪神淡路大震災当時においては、自宅に居住し続けることができる被災者については、被災者の定義に当てはまらず、支援が必要とはみなされなかったが、それが現在まで続いているとの指摘もなされている。

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10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、第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得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得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。東京都の想定でも都市部である東京においてM7.3の首都直下地震が発生した場合、避難者数は、最大で約339万人と想定されており（2012〔平成24〕年4月18日

公表の「首都直下地震等による東京の被害想定」)、東京都が把握している避難所の収容人数317万人(「東京都地域防災計画震 災編(令和元年修正)」)を超えており、また、研究者の試算でも在宅被災者については、14万人を超えるとの試算もなされているが、政府や東京都において十分な対応策が公表されているわけではない。想定はあくまで数字であるが、実際には、個々の避難所の受入体制によってばらつきが予想されるところであり、単純に行政が把握している避難所の収容人数との比較で在宅被災者の発生を予測することはできないと思われる。総務省行政評価局の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―」においても、東日本大震災後避難所に避難しなかった理由として避難所の収容人数を超えて避難者が集まっていたことをあげている被災者がいることが明らかにされており、発災時に行政が情報収集を行い、被災者のニーズを正確に把握し、避難所を運営できない場合には、多くの在宅被災者を生み出してしまうと考えられる。とりわけ、高層集合住宅が密集している都市部では、水道・ガスの供給が止まったり、エレベーターの使用ができなくなったりした場合など、在宅被災者の生活上の不便は、相当なものになると思われる。

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。その後も、緊急事態宣言の解除と再宣言を繰り返すなかで、2021（令和3）年7月及び8月の大雨によりまたしても大規模な土砂災害が発生し、COVID-19の感染拡大防止対策を取りつつ、避難所での集団生活を余儀なくされるという、未だかつてない事態が発生した。

これら毎年のように発生する自然災害等の被災者、さらには流行性の疾病の蔓延防止により経済活動を著しく制限された国民の経済的再建のため、経済的支援とは別に、二重ローン問題や債務整理の問題は生活再建のため避けて通れない議論である。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成果

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、残念ながら十分には成果を上げることはできなかったと結論付けざるを得ない。

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。

ところが、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、旧ガイドラインの適用が開始されてから1年以上経過した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た。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している。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）に上った。これらの数字には、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む被災者は相当な数に及んだことが推測される。

そして、結局、旧ガイドラインの運用開始から運用が終了した2021（令和3）年3月31日（後述）に至るまでの約10年間のガイドライン運営委員会への相談件数は5,980件にとどまり、しかも、債務整理の成立件数は1,373件となった。特に、最後の1年間での成立件数はわずか1件であった。

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たとはいい難い。

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。

そして、新ガイドラインが策定された当初は被災ローン減免制度と併存していたが、2021（令和3）年3月31日をもって被災ローン減免制度の適用は終了し、東日本大震災の被災者も含め、今後は新ガイドラインによって被災者支援がなされることになった。

(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1）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2020（令和2）年7月豪雨、2020（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、2021（令和3）年7月の大雨、同年8月の大雨といった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）。

詳細は後記（3）に譲るが、これらの自然災害に加え、令和2年年明けから日本国内でもCOVID-19の感染拡大で予防と感染拡大防止のために経済活動を自粛せざるを得なくなり、それによって収入が激減または無収入となる個人（個人事業主）が増え、こうした個人（個人事業主）の生活再建を債務整理によって支える必要が生じた。そこで、金融庁は2020（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。これを受け、2020（令和2）年10月中に新ガイドラインが改正され（以下、「コロナ特則」という）、同年12月1日から適用されることとなった。また、2021（令和3）年6月4日には「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」が成立し、差押禁止財産の範囲が拡張された（詳細は「第2　住まいの再建」参照）。

2021（令和3）年6月末日時点で登録専門家に手続支援を委嘱した自然災害案件の件数は1189件で、債務整理成立件数は556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/）。2020（令和2）年9月末実時点では債務整理成立件数は520件であったことから、この1年で36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の感染拡大を原因とする債務整理案件におけるコロナ特則の運用状況

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、先述の債務整理と生活再建の問題点は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。

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。そして、今なお、かかる運用は改善されていない。この点、令和3（2021）年4月21日に「令和二年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律」が成立し、令和二年度子育て世帯生活支援特別給付金を受ける権利を差押・譲渡・担保とすることを禁止し、支給を受けた金銭も同様に差押禁止とする法律が成立し、直ちに施行された。かかる立法は自由財産を拡張する趣旨には合致し、歓迎するものではあるが、やはり自由財産の上限を拡張するよう新ガイドラインを改正することこそが、端的に生活再建につながる。

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や適当なリスク回避の方法がないことなどに鑑みれば、自然災害の場合よりも厳格な運用をする合理的理由はなく、少なくとも自然災害と同様の運用がなされるべきである。加えて、適用開始から2021（令和3）年6月末日時点で登録専門家に手続支援を委嘱したCOVID-19案件の件数は1,085件で、その内、手続中の案件が785件と、適用開始から約半年間で委嘱件数は急速に増加したものの、特定調停の申立てに至った案件が7件、債務整理

が成立した案件は3件にとどまっている。全国にコロナ禍の影響が及んでいること、無理解なカード会社等の債権者の存在がみられること、対象となる債権が限定されていることといった問題があり、さらに多くの債務者が利用できるよう、コロナ特則を含めた新ガイドラインの周知徹底をすることや、迅速な債務整理が可能となるよう改善を重ねていく必要があることは、論を待たない。また、国や自治体の制度融資による債権の減免が困難であることが債務整理の障害となっているという指摘もあり、改善が求められる。

4　今後の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金融機関等の債権者による異議に特段の規制はなく、専ら各債権者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・債務整理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と役割の終焉

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（昨年同数）、宮城県144件（昨年同数）、福島県49件（昨年同数）、その他36件（昨年同数）（2021〔令和3〕年7月31日現在、中小企業庁まとめ）と前年と変わりなく、事実上その役割を終えているといっても過言ではない。

一方、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た。2021（令和3）年3月末日までに支援決定は747件（昨年度は744件）なされ、そのうち債権買取を含むものは712件（昨年度は709件）、一部債務免除を含むものは528件（昨年度は525件）、債務免除額は総額664億円（昨年度は660億円）となっており、前年から3件増えただけで、債務免除額にも大きな増加はない。その後の法改正により再生支援機構による支援決定を行う期間が2021（令和3）年3月31日まで延長されたが、期間満了をもって新たな支援申込みの受付が終了となった。再生支援機構によれば、今後の業務は債権買取を含む支援ではなく、金融機関や他の支援機関等との連携強化、販路開拓のための助言等の取組み（ソリューション提供業務）を業務の中心に据えるとのことであるが、これらの業務は民間のコンサルティング会社や中小企業のメインバンクも行っているところであり、事実上再生支援機構は役割を終えたといえるであろう。

(3) 支援要件の厳格さ

これら二つの機構は一定の成果を上げたものの、被

災規模からみて件数は必ずしも多いとはいえない。その要因は、支援決定や債権買取の要件が厳格なことにあるといわれている。

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。）が必要とされていた。

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ったといえよう。

現に、再生支援機構には2021（令和3）年3月末日時点までに2,939件の相談受付件数がありながら、制度に関する質問等で説明や助言でいったんは終了してしまっているものが2,192件（実に74.5％）もある。柔軟な運用とすることで、広く支援を受けて事業の復興ができた事業者がいたはずである。

(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が感染拡大しても、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かった。しかし、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づいて2020（令和2）年4月7日に東京、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。

そこで、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た。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（もっとも、近時では助成金・協力金の申請手続の煩雑さや交付時期が見通せないといった問題が生じている）、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。

その後、中小企業のなかでも個人事業については、2020（令和2）年12月1日から自然災害債務整理ガイドラインの新型ウィルス特則が運用を開始されており、債務整理による事業再生の方法として注目される。

また、2021（令和3）年2月に、民間企業が同年8月をめどに地銀などから経営不振の企業向け債権を時価で買い取るファンドを設立するとの報道があった。同ファンドは、中小企業のメインバンクとなっていることの多い地銀から不良債権を買取ることを目的としており、公的資本が入らない民間企業がより柔軟に債権買取とその後の債務免除や株式転換をすることで、中小企業のメインバンクに対する過剰債務を解消して追加融資を受けられるようにするためとのことであるが、中小企業の事業再生に繋がる役割が期待されている。注目すべきであろう。

過去の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や債務整理の手法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、公的な支援制度も終わりを見せつつある中で、今なお解決に至らない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、経緯を見つつ、今後発生する災害（感染症のまん延を含む）に対応するための利用しやすい枠組みを定めた恒久法の制定など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は、数万件から場合によっては数10万件を超えるといわれている。かかる紛争案件解決のための方法としては大別して、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、2021（令和3）年10月1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1,011,000件（累計数・なお請求件数は約1,135,000件）で合計約3兆2,237億円（2020〔令和2〕年と比較して298億円の増加）、個人（自主的避難等に係る損害）に対して約1,295,000件（累計数・なお請求件数は約1,308,000件）で合計約3,537億円（2020〔令和2〕年と比較して増加なし）、法人・個人事業主などに対して約454,000件（累計数・なお請求件数は約529,000件）で合計6兆3,912億円（2020〔令和2〕年と比較して4722億円の増加）となっている（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」）。

センターにおける和解仲介手続の実施状況は、2021（令和3）年3月時点、次のとおりである。申立件数は累計で26,407件、これに対して既済件数は25,692件、既済件数の内和解成立件数は25,692件となっている。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、862件である（令和3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2年における状況について～（概括報告と総括）」5頁）。このように2012（平成24）年から4年連続4,000件を超えていた申立件数について2016（平成28）年から減少傾向がみられ、昨年はついに1,000件未満になっている。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％と低下している（令和3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2年における状況について～（概括報告と総括）」14頁）。

センターへの申立件数が、これまで実施された賠償の結果として減少していくことは当然のことをいえる。また、時間の経過により証拠の散逸、記憶の減退が生じるので、和解の成立が困難になることもあり得るところである。

しかし、これらのことをもってセンターの存在意義が失われつつあるとみるべきではない。理由は、次の3つで、①センターの説明会等の広報活動によりこれまで損害賠償請求をしてこなかなった被害者が初回の申立てをしているとみられ、未だ権利を有しながらも損害賠償請求に至っていない被害者が一定数存在することが推測されること（令和3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2年における状況について～（概括報告と総括）」35頁）②後述する所謂「ふるさと喪失損害」の慰謝料を認めた高裁判決（仙台高判令2・3・12判時2467号27頁、東京高判令2・3・17裁判所ウエブサイト、仙台高判令2・9・30判時2484号185頁）の上告審において「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められた場合、同様の「ふるさと喪失損害」を受けた被害者による申立てが想定されること③令和5年以降に予定されている処理水に放出に伴って風評被害が生じた場合、その損害の救済を求める申立てがなされることが想定されることからである。

本件原発事故の発生から10年以上を経過したが、原子力損害賠償は、その全体像が明らかになっているとはいえず、原子力損害を簡易、迅速に救済することを職責とするセンターの果たすべき役割はまだまだ残っているといえる。

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・7TKC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・16⑦福島地いわき判

平30・3・22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（⑴〜⑶の詳細は前年度の政策要綱を参照）。

⑴　本件原発事故について国の賠償責任が認められている

⑵　中間指針の訴訟規範性が否定されている

⑶　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

⑷　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。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「④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号〔2018年〕252-265頁）。

福島の住民は、原発事故前、人的関係が濃厚な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、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の裁判例で認められたことには大きな意義があるといえる。

その後、③、④、⑦の控訴審判決でも（仙台高判令2・3・12判時2467号27頁、東京高判令2・3・17裁判所ウエブサイト、仙台高判令2・9・30判時2484号185頁）においても「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められている。

これらの判決については、上告がなされており、近い将来において中間指針に明記されていない「ふるさと喪失損害」についての慰謝料について、裁判所の統一的な判断が示されることになることが予想され、注目する必要がある。

「ふるさと喪失損害」についての慰謝料が、最高裁判所で認められた場合、これが認められた被害者と同様の立場にある裁判をしていない被害者らが損害賠償請求をするものと予想されるが、それをどのように救済するか（中間指針の改訂により本賠償で行うか、センターへの申立て、訴訟提起を必要とするか）、また、この損害賠償請求と消滅時効との関係をどのように整理するかが問題になるからである。

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

福島県では、原発事故の県民の健康への影響の有無を明らかにするために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県民健康調査として甲状腺検査が実施されている。

福島県の発表によれば、令和3年3月31日の時点で、令和2年度の検査で結果判定された方（19956人）のうち5.1㎜以上の結節が確認されたのは182人、5.0㎜以下の結節が確認されたのは101人、20.1㎜以上ののう胞が確認されたのが0人、20.0mm以下ののう胞が確認されたのが1106人であった。

なお、2018（平成30）年3月31日の時点で、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された人は合計71人、そのうち手術を受けた人は55人であった

このように過去の検査の結果、甲状腺がんの罹患統計などから推定される有病数に比べて数十倍の比率で多く甲状腺がんが発見されていることについて、福島県県民健康調査検討委員会は、被ばく線量がチェルノブイリ事故と比べて総じて小さいとされていること、地域別の発見率に大きな差がないこと等から、総合的

に判断して本件原発事故による被ばくの影響とは考えにくいと評価している。また、甲状腺がんは、一般に進行が緩徐で、患者に自覚症状が現れてから、診療をしても、生命予後は良好であることが通常であることから、一律に検査をして、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された場合の多くの場合に手術を行っていることは、過剰診療であるとの批判もある。

しかし、本件原発事故直後の被ばく量について正確なデータは無いので、被ばく線量がチェルノブイリ事故と比べて総じて小さいとされていることは、本件原発事故の影響を否定するのに説得的でない。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、及び県民健康検査として行われている「こころの健康度・生活習慣に関する調査」の結果で、後年影響や次世代影響に不安を抱く方が依然として高い割合で存在していることに鑑みると、今後も本件原発事故による県民の健康への影響、特に甲状腺がんの発症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、旅行総会の決議等に基づき、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。

2018（平成30）年4月5日の参議院経済産業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約42％だけであること、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請求した約500件のうち2018（平成30）年2月末の時点で東京電力と賠償金の支払いで合意したのは1件だけであることが、明らかになっている（第196回国会参議院経済産業員会会議録第3号）。

また、近時のセンターへの営業損害の賠償の申立ても、令和元年が302件であったのが、令和2年が185件と大きく減少している（令和3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2年における状況について～（概括報告と総括）」13頁）。

未だ、行政による避難解除がなされていない地域があり、また、行政による避難指示が解除された地域についても、住民の帰還率は低いところが多く、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状況が続いている。

このような状況において避難指示区域外の事業者等の営業損害の賠償について本賠償がなされているものが僅かであること、センターへの営業損害の賠償の申立てが大きく減少していることは、事実上の営業損害の打ち切りがなされていることを窺わせるものといえる。事実上の営業損害の打ち切りがなされていることは適当でなく、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、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。
なお、福島県弁護士会も同趣旨の2019年（令和元年）10月16日付「原発事故損害賠償請求権の時効消滅に対応するための立法措置を求める会長声明」を発表しており、2020年（令和2年）3月18日には、日弁連も、同趣旨の意見書を発表している。

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で述べたとおり、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③、④、⑦の控訴審判決（仙台高判令2・3・12判時2467号27頁、東京高判令2・3・17裁判所ウエブサイト、仙台高判令2・9・30判時2484号185頁）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、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。

この権利行使について、東京電力株式会社による消滅時効の援用による権利消滅を防ぐためには、時効の起算点、つまり、ふるさと喪失が生じた時点の遅く認定により権利消滅を防ぐということも考えられる。
しかし、このやり方は確実性を欠く方法である。また、東京電力株式会社の経営者は、刑事上の特別背任、民

事上の株主代表訴訟との関係で、消滅時効の援用の可否を争わないことが困難であり、仮に結果として権利行使に対する消滅時効の援用による権利の時効消滅を防ぐことができても、紛争の解決、権利行使の実現に時間を要する結果になる。

そこで、端的に立法により時効の再延長を実現するべきである。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合理性・必要性は高いといえる。

第7　災害関連死等間接被害の問題

1　災害関連死をめぐる動き

内閣府は、2021（令和3）年4月30日に災害関連死事例集を公表した。作成の経緯・目的、災害関連死の定義、市町村における災害関連死認定の考え方、災害関連死の認定例・不認定例、災害関連死に係る裁判例を紹介している。これは、災害関連死の認定が円滑、適切に行われることを目的として作成・公表されたものである。当法友会では、かねてから認定基準の明確化と具体例の広報を求めてきたところであり、評価する。

裁判例としては、災害弔慰金不支給処分取消訴訟が圧倒的に多いが、災害弔慰金受給権訴訟という裁判も紹介されている。

今後も掲載事例を増やし、判断基準の類型化、標準化を図って、審査する自治体によって不合理な差が生じないようにするべきである。また、事案ごとに関連死を防ぐ対策のコメントを記載することにより予防につながるようにするべきである。

2　災害関連死をとりあげる意義

(1) 認定要件をめぐる問題

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（後記4参照）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470人、宮城県で929人、福島県で2,319人、茨城県で42人など合計3,774人（2021〔令和3〕年3月31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) 経験が生かされなかった熊本地震の災害関連死の多さ

2016（平成26）年4月の熊本地震では、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218人である（2021〔令和3〕年3月31日現在、熊本県）。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市町村が審査会を単独に設置し、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、原因で多かったのは、地震のショック・余震への恐怖による肉体的・精神的負担が112人、避難所生活などの肉体的・精神的負担が81人、医療機関の機能停止などによる初期治療の遅れが46人であった。東日本大震災で指摘されていた事由であり、経験が生かされなかった。

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、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。

3　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なければならないし、遺族の間で不公平を生じることがないようにしなければならない。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、弁護士会は、被災地の市町村に対し自前の審査委員会の設置を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求めるべきである。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。

4　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。遺族に103万円以上の収入がある場合には、一律に死亡者を主たる生計維持者と認められない運用がなされた時期があった。

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。

国は、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）。

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（政府地質調査委員会）、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720万人と言われている。全壊または焼失する建物は61万棟（焼失は41万2000棟）と言われている。電気、上下水道などのライフライン、交通への影響が長期化し、鉄道は1週間から1か月間程度運転できない状態が続くおそれがある。経済被害は、建物損壊など直接的被害が42兆円、企業の生産活動やサービス低下による間接的被害が48兆円、その他被害を合わせて95兆円に上ると予測されている。首都直下型大規模地震の危険のあるなかで、2020（令和2）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、東京都では5月26日まで継続した。その後も流行の波に応じて緊急事態宣言が繰り返され、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（令和1）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1）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。2021（令和3）年10月7日午後10時過ぎに、都内23区で震度5を観測した地震が発生した。公共交通機関は停止し電車が脱線した路線がある。水道管の破裂もあった。多数のエレベーターが停止した。タクシーの配車も実際上困難で、帰宅困難者が実際に生じた。

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、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。損壊・焼失する住宅・建築物が多数に及ぶこと、生活インフラが停止すること、帰宅困難者（東日本大震災の際は約515万人）や在宅避難者がかなりの人数になること、他県への避難など大規模な避難行動が広範囲で必要になることに備えなければならない。

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。

都市型災害として1995（平成7）年1月17に発生した阪神淡路大震災、2018（平成30）年6月18日に発生した大阪北部地震や各地の台風災害、豪雨災害を教訓に、防災・減災まちづくりに協力し、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災害時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、ハザードマップの利用推進による減災、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を呼びかけなければならない。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。また、企業の事業活動は社会経済生活に欠かせないものであるから、BCP作成を求め災害発生後に円滑に事業再開・回復が進むように働きかけることが必要である。

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、2021（令和3）年7月の静岡東部豪雨災害について静岡県弁護士会に20万円が支出された。

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、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

(1) 自治体や近隣単位会との連携

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。

(2) 弁護士・法律事務所や弁護士会のBCP

勤務弁護士も経営弁護士も、個人的な緊急事態に陥っても依頼者や顧問先との関係で弁護士活動の継続性を維持していくために、BCPの作成が望まれる。

東弁には災害対策マニュアルが存在し、BCPを兼ねた内容となっている。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を加え、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に対応した改訂を行った。今後も随時見直しを行い、アップ・デートなものにしていかなければならない。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との報告があるが、本会との連携を想定したものにする必要がある。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。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、会員の依頼者や裁判所等からの問い合わせへの対応や事業継続を想定して備えをしておかなければならない。

(3) 被災者支援活動

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。

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。

(4) 法友会の取組み

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（現：災害対策復興支援委員会）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）や一昨年度の台風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、その過程で、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・記録の上、その後の「津波フラッグ」の運用状況を付記し、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、2019〔令和元〕年に入り、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（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（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た。

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)「津波フラッグ」の運用状況について

その後も気象庁は、2020（令和2）年12月に公益財団法人日本ライフセービング協会と「水難事故防止・防災に関する協定」を締結し、「津波フラッグ」の広報等の実施に努め、今年（2021〔令和3〕年）3月には、日本ライフセービング協会と共同で、映像資料「津波フラッグは避難の合図」を制作するなど、「津波フラッグ」の周知・普及を図っている。

しかし、今年（2021〔令和3〕年）7月に明らかとなった気象庁による調査結果によると、海水浴場のある全国の421の市町村のうち、「『津波フラッグ』を活用している、または、活用の準備をしている」と回答した自治体は114と全体の27%にとどまり（「活用している、または準備している」と回答した自治体を都道府県別に見ると、神奈川県が13と最も多く、静岡県が9、岩手県が7、千葉県が6と続く。）、導入が進まない背景について気象庁は、「小規模な海水浴場やライフセーバーが常駐していない場所では、『津波フラッグ』を振る人の確保が難しいためだ」としている（以上、2021（令和3）年7月24日付けNHKニュース「津波避

難呼びかける「津波フラッグ」導入自治体30%にとどまる」から抜粋)。

この点、人の確保の可否はそもそも予期できた要因であり、かつ、代替手段の検討が可能な課題である(例えば、小型無人航空機(ドローンやラジコン等)を利用した遠隔での『津波フラッグ』の活用の可能性については検討されて然るべきである(令和2年2月25日衆議院予算委員会第一分科会岡本三成議員発言の趣旨を参照)。また、上記調査結果において、大阪府と京都府では1つの自治体も「導入を予定していない」と回答していることに鑑みると、「津波フラッグ」の導入が進まない要因としては、国民や現場(海水浴場等)への一方通行的な情報発信にとどまる、従来型の広報や周知・普及という方法自体の改善が求められていると考えるべきである。「津波フラッグ」は、単に認知が広がるだけでは足りず、現場への配備と継続的な運用が必要な施策であることから、広報や周知の過程は、上記(3)のような様々な当事者を巻き込んだ策定過程と同等、またはそれ以上に、住民や現場を巻き込んだ実践的かつ共創的な取り組みが継続される必要がある。

(5) 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を各現場において周知し、真に活用される環境整備を継続的に実施していくことが求められる。

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、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、引き続き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た(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。

以上の齟齬のうち、気象予報士の設置の基準（気象業務法施行規則第11条の2）については、気象庁としても、「研究機関や民間事業者において観測・予測技術や計算機能力の向上等により降水の短時間予報の提供が可能となり、また、研究開発の成果を公表するために許可を取得する者が増えるなど、気象予報に係る予報業務の態様が変化している。」（気象庁総務部情報利用推進課作成・「気象業務法施行規則及び予報業務の許可等に関する審査基準、標準処理期間及び処分基準の一部改正について」から抜粋）との認識を有するに至り、一定の条件のもとで人員要件を緩和する改正がなされた（2019（平成31）年4月施行）。

(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。

(4)　この点、新たな技術の積極的な活用や、洪水及び土砂災害に対する的確な防災対応、避難の促進、多様化するニーズへの対応といった点については、気象庁としても、1993（平成5）年以降、に気象業務法第17条の改正により、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を可能とし、気象、波浪、高潮、土砂災害、洪水、地震動、津波、火山現象の各予報業務について、予測技術の進展に応じて、許可対象の順次拡充を進めている（1995（平成7）年、2007（平成19）年、2013（平成25）年、2019（令和元）年と順次拡充。なお、洪水及び土砂災害については、「防災との関連が高いこと及び、純粋な気象 現象の予測だけでなく、その時々の河川の状況や斜面の崩れやすさ等の様々な要因によって影響され、民間において技術的に適確な予報を行うことが困難であったことか ら審査基準を定めず、現在まで許可を行っていない。」（国土交通省・洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会（第1回）資料3から抜粋）という状況である。）。

また、先般「洪水及び土砂災害の予報のあり方に関する検討会」が取りまとめた報告書（国土交通省・令和3年10月5日付け）を見ると、「民間気象事業者等（民）からも予報を提供していくことは、社会のより適切な防災対応や事業継続の実施に有効である。」として、予報サービスへの民間事業者の参入の有効性を認めた上、さらに、「効果的な予報の活用のためには、利用者自身が自らの情報という意識が持てなければ行動に繋がらないため、情報の発表者と利用者がコミュニケーションを図りつつ共に形を造り、情報と行動の関連付けを行っていくという考え方（いわゆる、情報のオーナーシップ）が重要である。」（以上、4、5頁）として、これまでは一方通行的な情報の受け手として捉えられていた国民自身の「情報のオーナーシップ」についても言及がなされている。

(5)　ただ、同報告書が、リスク「コミュニケーション」といつつも、「『伝わる』ための情報提供」、「『伝わる』ことに留意」、「『伝わる』ようなリスクコミュニケーション」と繰り返し『伝わる』との言葉を用いている点は（同8頁）、却って、受け手である住民にとって「使える」情報であるか、「使いたくなる」情報

であるかという観点を欠いていないか懸念がないとはいえない。また、「多様なニーズに応える予報の提供」は、「国等による、市区町村の防災対応や住民等の避難のための予報の高度化や単一の発信元からの責任と一貫性を有する提供（いわゆるシングルボイス、警報（防災気象情報）の国家気象情報への一元化）」が前提とされており（同13頁）、未だ揺るぎない理念として維持されていることがうかがわれる。

後者の点については、「予報は市町村の防災対応や住民等の避難に直結する情報であるため、様々な主体が情報を提供する場合は、市区町村や住民等の対応や行動に混乱が生じない形で提供される必要がある。」（同5頁）との根拠が直ちに否定されることはないものの、住民の側からの使いたい、あるいは使える情報・サービスを得る権利という観点からの国民的議論が必要であると考えるものである。

(6)　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原因として、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予報業務の許可が下りないことが障壁になっていることが挙げられている。同報告書がその有効性や必要性に言及している予報サービスへの民間事業者の参入や国民自身による情報のオーナーシップに関する考え方を具体的に推し進めるためには、新たな法制度の構築・改善が求められるはずである。

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。また、新型コロナウイルス感染症の流行によって、ワクチン予約の申し込みや非接触型サービスの普及など、ネット社会が急速に進展していることからも、高齢者が取り残されないよう、これまで以上に高齢者の情報格差（いわゆる「デジタル・ディバイド」）解消の必要性は高まっており、この点については例えば、2021（令和3）年6月には総務省が2026（令和8）年までにスマホを使いこなせる60歳以上の割合を70％とする数値目標を明らかにし、民間でも、ソフトバンクが総務省と連携し、行政手続きを中心としたサポートを行うスマホ教室を同月から全国で開始するなどしている。

他方で、2019（令和1）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が生じた（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次計画平成30年度～同34年度）（2018〔平成30〕年3月策定）の2-⑷-4及び同3-⑴-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1〕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。

以上のように、災害時における情報格差や情報アクセシビリティについては、関係機関における現時点の技術・知見等を前提としながら、災害の現場において生じた多様な課題に基づいて、継続的な改善作業が必要不可欠であるところ、災害対策基本法が2021（令和3）年に改正（5月10日公布、5月20日施行）されたことを受けて内閣府防災担当より公表された「避難情報に関するガイドライン」（「避難勧告等に関するガイドライン」を名称を含め改定されたもの）において、「要配慮者への情報伝達」との項目における記載は、全134頁中、1頁分のさらに4分の3程度の分量しか記載がなく、しかも、その内容は、本文に「要配慮者への情報伝達に当たっては、それぞれの特性に応じた、多様な伝達手段や方法を活用し、確実に情報伝達できる体制と環境を整えておくべきである。」と記載されている以外は、各要配慮者への伝達手段がただ列挙されているだけにとどまっている。本ガイドラインが、「今後の運用実態や新たな技術・知見等を踏まえ、より良いガイドラインとなるよう見直しを行っていくこととする。」（「はじめに」から抜粋）と標榜するのであれば、できる限り早い段階で、災害時における情報格差や情報アクセシビリティという観点から、前述のような災害現場における課題や要配慮当事者の声を広範に収集し、より実効的な「要配慮者への情報伝達」に係る改訂がなされるべきである。

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。この点、大雨の警戒レベルについては、内閣府において、様々な色覚の人を対象にわかりやすい警戒レベルの配色に関する検証調査が実施され、2020（令和2）年5月に警戒レベルの画面上の推奨配色が公表された（チラシやポスター等についても同様に、検証調査を踏まえ、2021（令和3）年3月に紙面上の推奨配色が定められた。）。

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11　気候変動と司法の課題

地球温暖化が原因といわれる気候変動の問題は、気候が極端化し、予測がつかない時代を迎え、頻発する災害による個人の生命・身体・財産の損失にとどまらず、企業にとっても人的物的な損失やシステムへの大きな損失をもたらすというものである。1992（平成4）年に気候変動枠組み条約が締結され、1997（平成9）年に先進国の温室効果ガス（CO_2やメタンなど）の排出削減目標を定めた京都議定書が採択され、2015（平成27）年9月にニューヨーク国連本部で開催された「国連持続可能な開発サミット」にて2030年までに達成することを目指す行動計画（持続可能な開発のための2030アジェンダ）が採択され、そこで掲げられた持続可能な開発目標（SDGs）のうち項目13は気候変動への具体的な対策を考え、今すぐ行動することであると明確に打ち出した。

2015（平成27）年12月にパリ協定が採択され（2016〔平成28〕年に日本も批准）、地球全体の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5～2℃に抑える努力をすることが目標とされたが、2018（平成30）年10月の国連下部組織の気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の「1.5℃特別報告書」では1.5℃に抑制しても集中豪雨の頻発などの極端な気象現象、熱波・感染症の拡大、干ばつなど人類の生存基盤に対する深刻な影響が生じることが指摘されている。

現在では、2030年までに地球全体でCO_2の排出量を半減させ、2050年までに脱炭素を実現することが世界共通の目標となっている。

日本においては、菅義偉内閣総理大臣が2020（令和2）年10月26日、2050年カーボンニュートラル・脱炭素を目指すことを宣言し、2030年度までの温室効果ガスの削減目標を2013年度比で46％とし、さらに50％を目指すとしている。2020（令和2）年6月に環境省が気候危機宣言を発し、同年11月には衆議院と参議院において気候非常事態宣言が決議され、「もはや地球温暖化問題は気候変動の域を超えて気候危機の状況に立ち至っている」との認識を世界と共有し、脱炭素社会の実現に向けて経済社会の再設計・取り組みの抜本的強化をする旨が宣言されている。2021（令和3）年5月には地球温暖化対策推進法が改正され、基本理念を定め2050年までのカーボンニュートラルの実現が明記された。金融庁でも2021（令和3）年9月から上場企業などに気候変動リスクにかかわる情報開示を義務づける検討を始めた。

自治体においても2021（令和3）年7月30日時点で432自治体（人口約1億1118万人）において「2050年までにCO_2排出実質ゼロ」を表明しており、脱炭素が日本社会全体において達成するべき課題となっている。

経済界においても2050年カーボンニュートラルの実現に向けた取り組みを行っているが、企業ごとの遅速がある。2021（令和3）年5月21日のエクソンモービルの株主総会において環境推進派の株主提案によって取締役3名が選任された事例やパリ協定に沿った内容を盛り込むよう定款変更の株主提案がなされるなど、気候変動問題の取り組みへの姿勢を問われる例もある。また、金融安定理事会（FSB）により設置された気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）は気候変

動のリスク・機会を認識し経営戦略に織り込むことを求めており、2021（令和3）年6月改定の東証コーポレートガバナンスコードでは、プライム市場区分の企業に対してTCFDの基準に沿った開示を求めている。

司法の分野では、オランダ最高裁判所が2019（令和1）年12月20日、気候危機が「生命に対する権利」（欧州人権条約2条）への現実で差し迫った危険であることを明確に打ち出し、オランダ政府に対して温室効果ガスの削減目標の引き上げを命じる判決を下している。アイルランド最高裁判所が2020（令和2）年7月31日、政府に対して地球温暖化対策について新たな計画の策定を命じ、ドイツ憲法裁判所が2021（令和3）年4月29日、連邦気候保護法が2031年以降の温室効果ガスの排出目標を定めていないのは不十分であり、将来の世代の自由を侵害するおそれがあるとして、違憲（基本法20a条違反）と判断し、2031年以後の削減目標を定めるよう連邦議会に命じた。

日本においては、仙台市の石炭火力発電所の運転差し止めを求める訴訟について、仙台高裁は2021（令和3）年4月27日に一審仙台地裁の2020（令和2）年10月28日の請求棄却判決を支持し、住民側の控訴を棄却し、「硫黄酸化物、窒素酸化物などは大気汚染防止法より厳しい、地元自治体との公害防止協定の排出基準をも大幅に下回っている。住民に健康被害が生じる具体的な危険性があるとまでは認められない」との判断を示した。

神戸市で建設工事が進む石炭火力発電所に関する行政訴訟について、大阪地裁は2021（令和3）年3月15日、国がした環境影響評価（アセスメント）の確定通知について、国の判断が違法とはいえないと判示し、確認の訴えの部分を却下し請求を棄却した。なお、神戸市の石炭火力発電所に関しては民事訴訟も係属中である。横須賀石炭火力発電所についても、環境影響評価（アセスメント）の確定通知の取消しを求める行政訴訟も係属中である。

日弁連では1969（昭和44）年5月に公害対策委員会（1985年に公害対策・環境保全委員会に改称）を設立し、その中で気候変動対策に関するプロジェクトチームを発足させ、気候変動枠組条約締約国会議（COP）に毎年参加し、2018（平成30）年6月15日に「パリ協定と整合したエネルギー基本計画の策定を求める意見書」、2019（令和1）年1月18日に「長期低排出発展戦略の策定に関する意見書」を作成し、2020（令和2）年2月14日にシンポジウム「司法は気候変動の被害を救えるか～科学からの警告と司法の責任～」を実施し、2021（令和3）年「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」を作成している。

さらに、2009（平成21）年11月6日の人権擁護大会において「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」を採択し、2021（令和3）年10月15日の人権擁護大会（岡山）において「気候危機を回避して持続可能な社会の実現を目指す宣言」を決議しており、2030年までに石炭火力発電所の段階的廃止、2050年までに再生可能エネルギー100％を目指し、既存の原子力発電所の速やかな廃止を基本として、「2030年までに温室効果ガスの排出量を1990（平成2）年比で50％（2013（平成25）年比55％）以上削減、電力供給における再生可能エネルギーの割合を50％以上とする目標」を地球温暖化対策の推進に関する法律に明記するべきこと、日弁連も2050年脱炭素に向けて最大限努力する旨を宣言した。

地球温暖化による気候危機は、人類の生存基盤を脅かすものであり、生命や健康、居住、社会経済生活を営む権利を含む各種人権に対する現実で差し迫った危険であり、環境基本法3条に定める人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならないという規定にも違反している状態である。司法の世界においても気候変動問題の意義を認識して取り組んでいかなければならない。

法友会としては、気候危機が人権への危険であるという認識を広く共有されるよう努めるとともに、会員に対して企業や法律事務所の脱炭素への取り組み例の紹介といった業務面のサポートや、新型コロナウィルス感染症拡大時に定着したペーパレス化、オンライン利用（移動を伴わない会合の実施）を今後も継続するといった対策を検討・実施しつつ、弁護士会を支える一員として、弁護士会の運営に関して再生可能エネルギーによる電力利用やグリーン調達の選択肢を模索することが望ましい。

国や自治体などにおいては、カーボンニュートラルへ取り組みを続け、その過程で中小事業者や経済的弱者に対する過大な負担がかからないよう公的支援による救済が必要である。

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。

子どもの権利主体性をそのためには、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。日弁連は、2021（令和3）年9月17日、「子どもの権利基本法の制定を求める提言」を公表した。

折から、菅政権下で「こども庁」創設の動きが出てきたところであり、「こども政策の推進に係る有識者会議」が設置された。これまでの政府与党の子どもに関わる政策が大人の視点で行われていたことを踏まえ、「こども基本法（仮称）」が提言されるとの報道もあるところである（2021〔令和3〕年11月18日付け毎日新聞）。

こども庁の創設が、子どもを人権・権利の主体として認めた上で、国に子どもの人権・権利を保障する責務を負わせるという理念に沿うものになるよう、日弁連・弁護士会としては、まずは子どもの権利基本法制定の必要性を訴えていかなければならない。

2　少年司法制度をめぐる問題

これまで少年司法制度をめぐる問題についても本章の中で扱っていたが、本年度は、「第3部　第6　少年司法制度をめぐる問題」（本書174頁）を設けたのでそちらを参照されたい。

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が進められている。

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、2020（令和2）年度は20万5029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、2021（令和3）年4月に港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懲戒の文言を削除し、体罰を禁止する旨の改正をする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あった。

その後、兵庫県児童相談所がなした一時保護が誤りであったと判断された事案を踏まえて、明石市は、司法審査に代わる独自の一時保護適正化のための仕組みとして、2021（令和3）年4月に、一時保護の妥当性を審査する第三者委員会を立ち上げた。

このような流れの中で、厚生労働省は、「児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会」での検討を経て、2021（令和3）年11月5日に開かれた「社会保障審議会（児童部会社会的養育専門委員会）」において、一時保護の開始段階で、児童相談所が裁判所に「一時保護状」の発布を求める制度の導入を提案した。ただし、ここで提案された仕組みは、子どもの権利保障の観点からはいまだ課題のあるところである。一時保護状の発布に当たって子どもの意見表明権を保障する仕組みや、子どもが自らの権利を行使することができるように国選代理人を選任する仕組みなども併せて導入されるべきである。

(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始めているので、これが前例となって各地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。同委員会では第4回・第5回日本政府報告について、2019（平成31）年1月16日及び17日に審査を実施し、同年2月1日

付けで総括所見を発表し、多項目にわたって懸念の表明と勧告を行っており、日弁連は同年2月25日付け「国連子どもの権利委員会の総括所見に関する会長声明」を公表している。

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（前述のとおり一時保護状発布の仕組みが導入されるのであれば、裁判所による決定の際）、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、2021（令和3）年には29.1％となっており（「人口推計」総務省統計局）、さらに、2036（令和18）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、2020（令和2）年で14.9％に達している（令和3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、2019（令和元）年には29.4％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3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、また、2020年（令和2）年10月30日に意思決定支援ワーキング・グループが「意思決定支援を踏まえた後見事務のガイドライン」を公表している。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、2020（令和2）年は37,275件となっており（対前年比約3.5％の増加）、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232,287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」が施行されており、成年後見制度利用促進基本計画に基づき、権利擁護支援の地域連携ネットワークづくりが進んでいるところである。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（一括整備法）が成立し、同年6月14日に公布されている。そして、同法の施行後は個別審査規定を整備することになった。また、一括整備法で改正されなかった会社法、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律に関する法律についても改正が行われ、2021（令和3）年3月1日に関係法律が施行されている（成年後見制度利用促進ニュースレター第28

号)。

(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)、2020(令和2)年には186件(同7億9.000万円)と減少してきているものの、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、2020(令和2)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397億9300万円にのぼっており、同期間に後見制度支援預金が利用されて預け入れられた財産額は503億9100万円にのぼっている(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)、2020(令和2)年には30件(同1億5000万円)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、前述したとおり「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。医療同意の問題をはじめ後見制度を利用するにあたり問題となる点を更に抜本的に改善していくことが望まれるところである。

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75.2％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3年高齢社会白書）。また、虐待者は、被虐待者とのみ同居している者が50.5％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40.2％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。

本人の意思決定支援に関する基準が示されたものの、実際の介護現場でどのように「看取り介護」が実施されているか調査するとともに、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が必要である。

5　消費者被害

2020（令和2）年度の65歳以上の高齢者に関する消費生活相談件数は、前年に引き続き若干減少しているものの、27万件に上っている（令和3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、依前として、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がい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の必要性を主張してきた。この点、2021（令和3）年5月に民間事業者の努力義務を義務へと改めること等を内容とする改正法が2021年通常国会で成立し、公布の日（令和3年6月4日）から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとなった（令和3年障害者白書）。

なお、東京都では、前記改正に先立ち、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）、前記改正法の施行とともに、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」と出している。

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容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。

日弁連は、2016（平成28）年6月1日付で「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日付で「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、2021（令和3）年8月19日付で「選択的夫婦別姓制度の導入を求める意見書」をとりまとめ、8月20日付で内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣（男女共同参画）及び法務大臣宛てに提出している。東弁では2015（平成27）年12月17日付で「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、2021（令和3）年7月5日付で「最高裁判所大法廷決定を受けて、改めて選択的夫婦別姓（別氏）制度の導入を求める会長声明」を出した。

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。また、夫婦同姓を主張する側から、すべての男性が妻の姓に改姓すべきだという主張はほぼ聞こえてこないのが現実であり、夫婦同姓の問題は女性の問題であるという側面が色濃い。

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、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い、これに対して上記国連女子差別撤廃委員会は、「最終見解」にて「実際には夫の姓を使うよう強制している」と批判した。それにもかかわらず、2021（令和3）年6月23日、最高裁大法廷は、夫婦同氏を強制する民法第750条は憲法第24条に違反するものではないとした上記2015（平成27）年の最高裁大法廷判決を引用した上で、同判決の判断を変更すべきものとは認められないとした。積極的に司法が違憲判断を下さなかったことは大変残念であり、国会の立法裁量に委ねていてはいつまでも夫婦別姓は実現しないおそれがある。国会では常に多数の立法を抱えているだけに、選択的夫婦別姓が最優先で議論されて実現するためには、やはり最高裁の違憲判決が出される方が望ましいと思われる。

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、早急に夫婦同姓制度の改正を実現すべきである。

(2) 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、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）年以降、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。

また、避妊をしないというDVにより、望まない妊娠をすることもあるが、母体保護法第14条1項は中絶時に原則、女性本人と配偶者（事実婚を含む）の同意を必要としている。ただし、同条2項は、配偶者が知れないとき若しくはその意思を表示することができないとき又は妊娠後に配偶者がなくなったときには本人の同意だけで足りる旨定めている。この点、厚生労働省は2013（平成25）年、医師向けの講習会で受けた質問に対し、未婚の場合は本人の同意のみでよいと回答している。にもかかわらず、男性の同意がない中絶手術によって後日男性側から責任追及されることを懸念して、未婚女性の場合であっても、中絶手術に男性の同意を必要とする病院も存在する。その結果、胎児の父親と音信不通になって堕胎時期を逃し、出産直後に子供を遺棄した未婚の母親が逮捕されるという事件も起きている。中絶に配偶者の同意が必要な国はG7では日本だけであるので、未婚及び既婚のいずれの場合にも女性の自己決定権である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）を尊重して、母体保護法の見直しを進める必要性がある。

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。2021（令和3）年8月26日から、GPS機器等を用いた位置情報の無承諾取得等も規制されるようになったが、新たなストーカー方法と規制法がいたちごっことなっている感は否めない。

この種の犯罪は、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。

また、規制法の対象となるストーカーの目的は「特定の者に対する恋愛感情その他の好意の感情又はそれが満たされなかったことに対する怨恨の感情を充足する目的」と定められているので、恋愛感情以外のストーカーを規制することができない点も、改善の余地がある。

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。

また、次の項目で触れている性犯罪の見直しが進む中で、法制審議会においても、性的な画像を同意なく撮影することについての罪の新設及び性的姿態の画像等を没収・消去することができる仕組みを導入するこ

とについても議論されることになっている。議論を尽くして、リベンジポルノ防止法より実効性のある罪及び没収・消去制度の創設が望まれる。

(3) 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2017（平成29）年改正時の不同意の場合は暴行・脅迫及び抗拒不能要件が柔軟に認定され処罰の間隙は存しないとの前提に疑問が生じ、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、1年余りの検討を踏まえて、2021（令和3）年5月、論点整理の報告書が取りまとめられた。

そして、法制審議会第191回会議（2021〔令和3〕年9月16日開催）において、法務大臣から「性犯罪に対処するための法整備に関する諮問第117号」が発せられ、「刑事法（性犯罪関係）部会」を新設したうえでここに付託して審議することとし、部会から報告を受けた後改めて総会において審議することとされている。

法務省刑事法検討会報告書において、「性犯罪の処罰規定の本質は、被害者が同意していないにもかかわ

らず性的行為を行うことにあるとの結論に異論はなかった。」とされ、「そのうえで、処罰すべき行為を取り込み、かつ処罰すべきでない行為を取り込まない構成要件の在り方」が論点となっている。警察における被害届不受理の例、検察における不起訴事例、下級裁判例において「不同意」と「暴行脅迫・抗拒不能」の間に処罰の間隙が生じていることなどから、「安定的で適切な運用に資するような改正であれば検討に値する」という点では、おおむね異論はなく、「暴行・脅迫」に加えて行為者が用いる手段を加えるとともに、「抗拒不能」について被害者の状態を示す例を加えること、また「列挙された手段・状態が不同意の徴表であることを示して処罰範囲を限定するため、また、列挙された手段・状態以外の場合を捕捉できるようにするため、列挙された手段や状態の実質的意味を示す包括的な要件を設けるべきといった意見が述べられ、これに対しては、包括的な要件を設けることの検討が必要であることについては、おおむね異論はなかった」とされた。包括的な要件の規程の仕方については、A「その他意に反する性的行為」、B「抗拒・抵抗が著しく困難」、C「拒否・拒絶が困難」といった意見が述べられた。

このような検討会の到達点の前提として、性犯罪の被害者が被害に遭遇した際の身体反応として、瞬時に、Fight（闘争）-Flight（逃走）-Freeze（凍結）反応が生じることが知られるようになり、従来の最高裁判例の、被害者の抵抗を前提とする「著しく抵抗を困難ならしめる程度」の暴行・脅迫を要件とすることは、被害者に不可能を強いるものであるとの認識が広がっていることが挙げられる。

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、加害が繰り返されることで抵抗する気力を失った（学習性無力状態）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。

加害者と被害者の関係性、力関係によっては、心理的抗拒不能状態に陥ることについても、抗拒不能の判断は、被害者の心理状態、周トラウマ期の反応等を踏まえた精神医学の専門家等の判断も尊重すべきであって、健常者の非トラウマ性の経験則を前提に客観的状況だけを見て逃げられたはずだ、抵抗できたはずだと判断することは早計である。

加害者の同意誤信に関しては、一般人を基準に、被害者の不同意や抗拒不能の状態を基礎づける客観的な事実の認識があれば、一般人であれば不同意や抗拒不能を認識可能か否かが判断されるものである。ところが、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」と判断してしまうのは、加害者の「認知の歪み」や「非常識な発想を誤信の根拠とする」ものであり、法曹三者の研鑽が必要である。

現在の法律では、性交同意年齢が13歳であるが、13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。しかし、立憲民主党の外部有識者によるハラスメント防止対策委員会がまとめた調査報告書（7月13日発表）によると、2021（令和3）年5月10日に開催された立憲民主党の性犯罪刑法改正ワーキングチーム（WT）の非公開の会合で、性交同意年齢を13歳から16歳に引き上げる議論をした際、同党の衆議院議員が外部講師に反論する形で「50代の私と14歳の子とが恋愛した上での同意があった場合に罰せられるのはおかしい」と述べ、被害の実情を分かっていないなどと大きな批判を浴びた。この発言から見えるのは、ただでさえ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いるにもかかわらず、低年齢の未成年に性交について真摯な同意を得ることが可能と考え、自らの責任を回避して未成年の性を搾取する成人が日本には一定数存在するということである。

性犯罪は心身の境界線の侵害であり、「身体の統合性」を破壊する行為であって、性的自由に加え、尊厳、自律、身体の統合性を含んだ概念である「性的統合性」を保護法益とすべきであるという意見があるところ、性交同意年齢の存在意義とは未成年の未発達な身体の保護のみならず、望まない妊娠や、理解力の差に付け込んだ性的な行為による精神疾患の発症や自尊心の低下を防ぐことで教育の機会を保障するという側面も持つものである。そのため、未成年の同意を免罪符にしようとする成人の責任転嫁を防ぐためにも、性交同意年齢を低年齢のまま放置することは望ましいとは到底考えられない。また、未成年の性的自己決定権というと未成年の判断能力に過度の期待が生じてしまうので、性交同意年齢という言い方ではなく「性的保護年齢」という言い方にすべきだとの意見もある。未成年の保護の観点から、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、性交同意年齢の引き上げが望ましいと思われる。

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

2020（令和2）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3,058万人で、前年より44万人増加し、労働力人口総数に占める女性の割合は前年差0.3ポイント上昇し、44.4％となっている。

女性の就業者2,992万人のうち、雇用者は2,720万人で、女性就業者の90.9％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、2020（令和2）年度の統計によると、部長級6.9％、課長級11.4％、係長級18.9％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74.3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、2019（令和元）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、475万人）に達しており、前年より24万人増加し、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2019（令和元）年は77.2％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。この理由としては、女性が主に飲食、宿泊等のサービス業に従事していることが多く、この女性が多い業界がコロナ禍により大打撃を受けているためであり、雇用の調整弁としてまず非正規が解雇されたためである。しかも、再就職ができた割合も男性の方が高いという調査結果が出ている。これは、一斉休校によって子どもを家庭でみなければならなくなり、女性が離職せざるを得なくなったという、家事・育児が女性に偏っていることも理由の一つであった。そして、女性には非正規のエッセンシャルワーカーが多く、テレワークができない仕事に多く就いていることも問題である。これではいくらテレワークや柔軟な働き方を進めても、実現可能性が少なく、家庭との両立に悩んで自ら離職するか、不景気の際に真っ先に解雇される可能性が高い。やはり、女性の安定した雇用上の地位の確保が重要な課題であると思われる。

③については、2019（令和元）年の統計で、勤続10年以上の正社員男性は55.7％、正社員女性は40.5％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」現象がいまだに見られる。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ったので、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、さらに2021（令和3）年6月改正で、取得要件を一層緩和した。2021（令和3）年6月の改正によって、これまでの要件であった「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」は廃止されたが、労使協定を結べばこれも引き続き要件とできることが抜け道的に残り、問題である。また、従来から存在した「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」は廃止されずに存続しているので、いまだに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。

ただし、2021（令和3）年6月改正によって、現行育休制度とは別に、出生直後の時期に、分割取得など柔軟に育児休業を取得できるようになったので、夫と妻が交代しながら育休を取ったり、休業中に働きに出ることもできるので、男性の育児参加が促進されることが期待される。

さらには、2020（令和2）年以降、新型コロナウイルスの流行により、学校の一斉休校やオンライン授業、時短授業などが頻繁に行われるようになったため、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。そして、テレワークを選択する者より実際に出社した者を人事評価上優遇するということのないようにして、管理職にも多様な働き方を認めて、管理職における女性割合を増やす努力をすべきである。その際に、「女性だから能力が低くても出世できた」などと言われないような、透明性のある人事を行うことと、社内のハラスメントをなくす努力も同時に行い、女性が管理職になりやすい環境を整えることも必要と思われる。

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）年以降、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。また、労働契約書で3年を超えては雇用しないことや、契約時点で更新はしないと定めることも増えている。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7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り、2021（令和3）年6月改正によって、育児休業を分割して取得できるようになり、育児休業を取得しやすい雇用環境の整備、個別の周知・意向確認の措置が事業主の義務となった。しかし、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」という性別役割分業意識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、男性労働者に対して育休取得を義務付けること、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、訪問介護や介護施設への入所が経済的負担なく行えるようにすれば、経済的及び肉体的に困窮することがなくなるので、このような取り組みを早急に実現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。アメリカでは、損害の填補額をはるかに上回る賠償額を認めることで、加害者に対し、不法行為の抑止的効果を有するという懲罰的賠償も認められているが、日本では懲罰的賠償は認められておらず、それどころかセクハラにより労働できない状況になって離職しても、離職後の生活費がまかなえるほどの賠償額が認容されることすら稀である。セクハラ事件は証拠が乏しいことが多く、双方の言い分の食い違いもあるため、被害者は長期間にわたって二次被害を受けながら裁判を追行しても、わずかな賠償金を手にするだけということであれば、そもそも訴訟提起自体をためらってしまうこともある。そのため、損害の填補という観点から見ても、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業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、しかも、正規・非正規の雇用形態にかかわらず、フリーランス、求職者、実習生、雇用が終了した人、ボランティアまで働く全ての人が含まれているので、上記のような就活セクハラにも実効性が期待できる。ところが、日本政府もこれに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。早急に日本もILO条約に批准し、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。また、裁判所も賠償金の額について、被害者の実効的な救済となるように検討し、判例を積

み重ねるべきであると思料する。

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。もっとも、本来、性のあり方は多様なものであり、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）等の概念も存在する。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+（LGBTQプラス）、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2020年（令和2年）12月に全国20～59歳の個人60,000名を対象に実施した「LGBTQ+調査」によると、LGBTQ+層に該当する人は8.9％とのことであり、クエスチョニングやアセクシュアル等の多様なセクシュアリティの存在が明らかになっている。しかしながら、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カミングアウト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。

しかしながら、この点に関する我が国の法制化の動きは後れを取っていると言わざるを得ない。与野党の実務者間で事実上合意していた「性的マイノリティに関する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」（いわゆる「LGBT理解増進法案」）が、2021年6月、国会に提出されないまま国会が閉会した。報道によると、その理由は「性的指向及び性自認を理由とする差別は許されない」との文言を追加することについて、自民党内から「差別の内容がわからない」「訴訟が多発する」などとの反論が出た結果であるとのことである。他方、現在80以上の国・地域で性的指向による雇用差別を禁じており、先進7カ国で性的マイノリティへの差別を法的に禁止していないのは日本のみであり、経済協力開発機構（OECD）の調査でも、性的マイノリティに関する法整備状況の比較で日本は35カ国中34位である。国連人権理事会における普遍的定期的審査においても、性的指向及び性自認に基づく差別を撤廃するための措置を講じることが日本に対して勧告されていることを考え

ると、差別禁止法以前のLGBT理解増進法案ですら国会提出が阻まれているというのは、極めて由々しき事態である。このような事態が生じていることそのものが、我が国の性的マイノリティに対する理解の現状というべきであり、速やかに、性的指向や性自認に関わらず人権を享有することや平等であることを明示する法律が制定されるべきである。

その他の国の動きについて、例えば、法務省の人権擁護機関では、「性的指向及び性自認を理由とする偏見や差別をなくそう」を強調事項として掲げ、啓発動画のYouTube配信、啓発リーフレットの配布を行い、ホームページに特設サイトを開設している。法務局・地方法務局又はその支局では、特設の人権相談所における人権相談等を通じて、性的指向や性自認（性同一性）に関する嫌がらせ等の人権侵害の疑いのある事案を認知した場合は、人権侵犯事件として調査を行い、事案に応じた適切な措置を講じているとのことである。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。更に、厚労省では、職場における性的指向・性自認に関する正しい理解を促進するため、性的指向・性自認に関する企業の取組事例等を調査する事業を実施し、調査結果等をまとめた事例集等を作成したり、公正な採用選考についての事業主向けパンフレット等に「LGBT等の性的マイノリティの方など特定の人を排除しない」旨記載し、ホームページ上にも公表している。なお、厚労省は、2021年4月、トランスジェンダーへの配慮から、性別欄から男女の選択肢を廃止した履歴書の様式例を新たに示し、任意記載の形にした。

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京弁護士会（以下「東弁」という）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）年度から2年連続で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弁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、戸籍上の性別が同性の者同士の婚姻（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、2021年（令和3年）7月1日時点で110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、東弁も、2021年3月に「同性カップルが婚姻できるための民法改正を求める意見書」を公表している。この点、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い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。なお、2021年3月、北海道の同性カップルが、国に対し「同性婚を認めない民法や戸籍法は憲法違反である」として損害賠償を求めた訴訟の判決で、札幌地裁は、原告の請求は棄却したものの、「同性愛者に対しては、婚姻によって生じる法的効果の一部ですらもこれを享受する法的手段を提供しないとしていることは、立法府の裁量権の範囲を超えたものであるといわざるを得ず、本件区別取扱いは、その限度で合理的根拠を欠く差別取扱いに当たると解さざるを得ない。したがって、本件規定は、上記の限度で憲法14条1項に違反すると認めるのが相当である。」との判断をしており、高裁判決及び同種の地裁判決の結果が待たれるところである。

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、政府が2021（令和3）年2月19日に国会に提出した入管法の改正案について、長期収容を解消するという目的のために、監理措置制度を創設して弁護士等に届出義務等を課すこと、3回目以後の難民申請には送還停止効が解除されて難民を本国に送還させるおそれがあること、刑罰を伴う退去命令などの問題があり、当初から大きな批判があった。同年3月に名古屋出入国在留管理局が必要な措置を怠ってスリランカ人女性が死亡した事件を契機に国民全体に批判の声があり、同改正案は廃案となった。

(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。

なお、新型コロナウィルスに対するワクチン接種については、非正規滞在者も対象となっているが、そのことを知らない対象者も多く、また自治体によっては接種券の交付が後回しになっているなど、接種が進みにくい現状が存在する。

㈠　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、2020（令和2）年の日本の難民認定数は、46人（認定率0.8%。なお、不服申立段階での認定数は、わずか1人（認容率0.015%）であり、2013（平成25）年から8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

㈠　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8年連続で棄却・却下率が99％を上回っている（2020（令和2）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。

(イ)　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。

2021（令和3）年3月6日、名古屋出入国在留管理局の収容場において、30代のスリランカ人女性が死亡したが、同年1月頃から体調が急変して嘔吐を繰り返し、食事も歩行もできないほど衰弱していた中、本人も支援団体も、入院又は点滴や、即時に仮放免許可を出すことを繰り返し求めてきたのに、適切な対応がなされなかったものである。これに対して、東弁は同年3月24日に「名古屋入管収容場における女性死亡事件の厳正な調査を求めるとともに、広範な裁量による入管行政に、法の支配を及ぼすことを求める会長声明」を発表し、日弁連は同月30日に「名古屋出入国在留管理局における被収容者の死亡事件に関する会長声明」を発表している。

(4) 収容期間の長期化

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（令和2）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、各人権団体も、強い危惧を表明していた。

(5) 入管法改正問題

それにもかかわらず、政府は2021（令和3）年2月19日に上記提言を踏まえた内容の入管法改正案を国会に提出した。同改正案は、入管収容制度や難民認定制度の抜本的改正（収容期間の上限や司法制度の導入、収容代替措置の構築、難民認定手続に関する独立した第三者不服審査機関の創設など）を見送る一方で、退去強制手続関連の多数の罰則の導入、難民認定手続中の創刊停止効の一部解除など、外国人の人権を侵害する重大な問題をはらむものであった。このため、日弁連は同年2月26日に「出入国管理及び難民認定法改正案（政府提出）に対する会長声明」を公表し、同年3月18日に「出入国管理及び難民認定法改正案に関する意見書」を公表し、同年5月14日に「入管法改正案（政府提出）に改めて反対する会長声明」を公表した。東弁も同年3月6日に「入管法改正案（政府案）に反対する会長声明」を公表し、同年5月17日に「入管法改正案（政府提出）の採決に反対し、廃案を求める会長声明」を公表した。

また、国連人権理事会の特別報告者と恣意的拘禁作業部会が同年3月31日、日本政府に対し、国際人権法に違反する旨の懸念を表明して再検討を強く求め、UNHCRも同年4月9日に「非常に重大な懸念」を表明し、同年5月11日には、国際人権法・憲法の研究者ら124名が、国際人権法との合致の確保を求め、廃案を含む抜本的な再検討を求める声明を発表した。さらに、同年3月のスリランカ人女性が入管で死亡した事件を契機

に国民全体に批判の声があり、同改正案は廃案となった

(6) 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）。

(7) 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。

こうした状況において、名古屋高等裁判所2021（令和3）年1月13日判決は、チャーター機送還によって異議棄却の告知と同時に送還され、難民不認定処分取消訴訟を提起する機会を奪われた難民申請者に関する国家賠償請求訴訟において、「難民該当性について、司法審査を受ける機会を実質的に奪われないこと」に「法律上の利益がある」と初めて判示し、国の一連の行為を国家賠償上違法と認めた。さらに、東京高等裁判所2021（令和3）年9月22日判決は、同様にチャーター機送還された難民申請者に関する国家賠償請求訴訟において、国の行為は裁判を受ける権利（憲法32条）に反し違憲であると判示した。

こうした司法判断を踏まえ、国が違法・違憲な送還を行わないよう、注視していくことが必要である。

(8) 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する問題点もある。

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。

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3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、2021（令和3年）年6月末時点における在留外国人数は282万3565人となった。2020（令和2）年末時点と比較すると、6万3551人減少した。

また、2021（令和3）年1月29日付厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）」によれば、2020（令和2）年10月末時点における外国人労働者数は172万4328人であり、2019（令和1）年10月末時点と比較すると6万5524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。

新型コロナウイルス感染症により国際的な人の往来が停止されているにもかかわらず就労する外国人は増加傾向にある。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。

政府における検討過程によると、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/LDTBXH-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』〔明石書店、2017年〕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。2020（令和2）年の殺人事件の認知件数は、929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4,444件にのぼり、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。2020（令和2）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1,377名、うち弁護士への委託があったのは1,116名、うち国選被害者参加弁護士制度が利用されたのは614名であり、国選被害者弁護士制度の利用は増加傾向にある。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、2020（令和2）年度の司法統計においても損害賠償命令終局総件数は289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。

犯罪被害者のおかれた苛酷な状況を少しでも和らげるため、2021（令和3）年3月には、同年4月から2026（令和8）年3月までを期間とする「第4次犯罪被害者等基本計画」が策定された。国においてはより一層被害者のニーズに即した制度の拡充が求められる。

また、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ようになり、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た。また、ほか、2021（令和3）年7月からは、被害者参加の弁護士報酬の助成が開始された。

東京弁護士会においても、2021（令和3）年3月に、東京都内のすべての区市町村に犯罪被害者条例を制定することを求める会長声明を発出した。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2021（令和3）年4月時点で

3,869人、2020（令和2）年度の精通弁護士紹介件数は1,252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。2020（令和2）年度は、三会合わせて1767件の無料電話相談、うち131件について無料面接相談が実施されている。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。2020（令和2）年度は、あわせて109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。

東弁は、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を採択した。重大事件の遺族にとって、加害者に死刑を求めるという感情は当然であり、弁護士会が死刑廃止決議をすること自体が遺族を苦しめているという声があることも認識しながら、弁護士会としてあるべき活動を行うべきである。

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

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。

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。

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（2018（平成30）年6月に東京高裁が決定を取り消したが、2020（令和2）年12月23日に最高裁が東京高裁の決定を取り消して審理を東京高裁に差し戻した。）、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）。米国ではトランプ政権で連邦レベルでは約20年ぶりに死刑が執行されたが、バイデン政権に変わって、ガーランド司法長官が2021（令和3）年7月1日、連邦レベルの死刑執行を一時的に停止するとの通知を公表した。

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たが、2020（令和2）年は9年ぶりに死刑執行が0件であったった（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、2014（平成26）年には国連人権（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6回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、(a) 死刑の廃止、(b) 死刑執行の事前告知と処遇、(c)全面的証拠開示、(d)再審査制度の確立、(e)死刑確定者の精神面審査の独立性確保、(f)死刑廃止条約（自由権規約の第二選択議定書）への加入を勧告した。また、同委員会は、日本政府に、死刑制度に関する委員会の勧告の実行状況について、1年以内に追加情報を提供するように要求した。

2017（平成29）年11月14日の国連人権理事会の普遍的定期的審査作業部会による「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、日本に対する意見を述べた国数は106か国に及び、勧告数は200を超え、死刑廃止に関連した勧告は30を超えた。

7　我が国の死刑制度に対する弁護士会の対応

日弁連は、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「(1)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。(2)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。2021（令和3）年2月の理事会で設置要綱が改正され、同実現本部の存続期間が2025（令和7）年5月31日まで延長された。

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「不必要な精神的、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、前述の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、愛知県弁護士会、仙台弁護士会、神奈川県弁護士会、第二東京弁護士会）、死刑廃止に向けたメッセージの発信が活発化している。

東弁は2021（令和3）年6月に死刑制度検討協議会を死刑廃止推進協議会に組織変更し、死刑廃止に向けてより一層の活動を進めていく体制を整備している。

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　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、警察が公表する統計上は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、暴力団を脱退したものの、その後の社会復帰がなされない結果、暴力団の周辺に留まって反社会的な資金獲得活動に関与する者が増えていることが指摘されており、これらの者たちが、いわゆる半グレ・準暴力団などとともに新たな反社会的勢力として把握される実態がある。

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。とりわけ、近年は新型コロナウィルス関連の給付金に関わる不正事案に、暴力団の関与が疑われている。

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14年が経過し、その後、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、今後も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、すでに一定の成果が挙げられているが、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、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11　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年目は347件、6年目は324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、2020（令和2）年は22.2%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年3～13例で合計86例であったのに対し、2011（平成23）年以降は増加傾向にあり、コロナ前の2019（令和元）年は97件であった。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/年に留まっていたが、2018（平成30）年は7件、2019（令和元）年は18件であった。

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）。

日弁連は、2014（平成26）年、「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、提言した。また、日弁連は、2019（平成31）年には生殖医療技術利用に関する法整備を求める会長声明を、2020（令和2）年には、自由民主党及び公明党が提出した法案に対して、基本理念や基本的な制度基盤の整備について不十分であるとして、審議を十分に尽くすべきとの声明を出した。

その後、2020（令和2）年12月4日、「生殖補助医療の提供等及びこれ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法律」（令和2年法律第76号）が成立し、同月11日に公布された。これは、生殖補助医療により出生した子の親子関係が明確化されたという点で評価できるものの、生殖補助医療及びその提供等

に関する規制の在り方や、生殖補助医療の提供を受けた者、精子又は卵子の提供者及び生殖補助医療により生まれた子に関する情報の保存・管理、開示等に関する制度の在り方については、おおむね2年を目途として検討が加えられ、その結果に基づいて法制上の措置等が講ぜられるものとするとされており、今後も十分な議論が必要である。

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12　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意見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き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、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、投資用マンションの強引な勧誘商法、原野商法の二次被害、水道レスキュー工事被害、情報商材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、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、最近で

は保険会社による外貨建て生命保険についての同様の被害の増加が見られる。

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。

(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」被害も続出した。

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。

また、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。

最近はマッチングアプリやSNSを通じて知り合った相手に暗号資産での投資を勧誘され、短期間に多額の投資をするものの結局投資した金額を戻してもらえず、相手を特定することもできず被害回復の手がかりも掴めないという深刻な被害も生じている。

(4) 多重債務問題

裁判所への自己破産申立て件数は最盛期より大幅に減少したものの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、不安定な雇用状況による生活苦も発生し、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

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12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。

その後も新しい被害に対応して特定商取引法は改正され、2021（令和3）年6月には、「定期購入」被害を取り締まる通信販売の規制や送りつけ商法（ネガティブオプション）に対する規制強化の規定が制定された。

但し、この改正の際に、政権による文書のデジタル化の流れを受けて、急遽書面交付の電子化の規定が盛られてしまい、特定商取引法で定める事業者の書面交付について消費者の承諾を得れば、紙でなく電磁的方法（電子メールの送付等）で行うことが可能となってしまった。特商法は訪問販売やマルチ商法などトラブルが起きやすい取引を対象にしていることから、書面の電子化は消費者に利便性をもたらすものではなく、消費者が契約内容をよく確認できない事態を招くもので、悪質業者による被害拡大が懸念される。国会でも問題点が多く指摘され、施行時期は2年後となり、それまでに消費者の承諾の具体的方法等について省令で定めていくので、弁護士会としては消費者被害が最低限に収まるような省令とするために提言や働きかけをしていく必要がある。

なお、2016（平成28）年改正の際に定められた特定商取引法施行後5年の見直しの時期が迫っている。この改正の際には訪問販売での不招請勧誘禁止規制の導入が議論されたが、事業者側から反対が出て見送られた。しかし、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再び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、更に検討が行われ、困惑類型の脱法防止や心理状態に着目したり判断力に着目した取消権の追加、契約解除時の損害賠償についての「平均的損害」の立証軽減などの法改正がなされる方向となっている。但し、2018（平成30）年改正時の附帯決議に盛られた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不当勧誘の取消権の創設される目途は立っていない。成年年齢が18歳に引き下げられ18,19歳の若年者が未成年者取消権を失う観点からもつけ込み型不当勧誘取消権の創設は急務であり、その他の課題についても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2020〔令和2〕年に「金融サービス提供法」に改称された）。

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、従来の特定商品預託法では規制が全く不十分であった。

前記のとおりジャパンライフによる高齢者を被害者とする大型被害事件が発生し、その規制の必要性が改めて認識され、2021（令和3）年6月に預託商法を原則禁止とする画期的な法改正が行われた（改正後の名称は「預託等取引に関する法律」）。弁護士会がかねてから意見を述べていた預託商法の禁止が立法として実現したものであり画期的であるとともに、弁護士会としては今後はその運用を見守っていくべきである。

(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、制度の改良について改正法案が作られようとしており、消費者被害の救済に広く活用される改正となるように弁護士会も提言をしていくべきである。

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。若者の被害としてキャッチセールス、マルチ商法、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。成立後施行まで3年10ヶ月の期間が設けられたが、結局つけ込み型取消類型が創設されことはなく、実践的で十分な消費者教育もなされていない状況で引下げの施行を迎えようとしている。

弁護士会としては、成年年齢引下げ後の被害実態を的確に把握し、若年者の消費者被害を予防・救済するため、引き続き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の実現を求めて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）年徳島で開催された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）年徳島で開催された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、43,104人（2021〔令和3〕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にホームページ、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。

そして、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、市民の中において、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

現在の日弁連の財務状況は健全であるといえるが、日弁連が社会正義の実現と人権保障という社会的な使命を継続的に果たしていくための財務に関する管理体制が構築されているかとなると、さらなる改善が望ましい。その観点から、まずは全般的な財務状況を説明し、その後に、改善点を述べる。

日弁連の財務に関する資料は、毎年、会員に対し、定期総会の議案書別冊として決算報告書及び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「2003（平成15）年度決算・2004（平成16）年度予算書」以降の収支計算書が掲載されている。

2　日弁連の財務に関する資料概観

(1) 収支計算書

収支計算書は、当該年度における全ての収入及び支出の内容を表示したものであり、貸借対照表は、年度末の3月31日時点の財産の状態を表示したものであり、正味財産増減計算書は、当該年度における正味財産の全ての増減内容を示したものである。

収支計算書でその年度の収入と支出は分かるが、特定資産など貸借対照表を見ないと出ていないものもあるので、日弁連財務を見るときは、他の諸表を見る必要がある。

(2) 特別会計

特別会計は、退職手当積立金、人権特別基金、公害対策環境保全特別基金、国際人権基金、消費者特別基金、会館、災害復興支援基金、国際協力活動基金、法律援助基金、日弁連重要課題、少年刑事財政基金、弁護士業務妨害対策・坂本弁護士基金、日弁連ひまわり基金の13である。

このうち、退職手当積立金特別会計、会館特別会計、災害復興支援基金特別会計、法律援助基金特別会計、日弁連ひまわり基金特別会計に対しては、一般会計からの繰入金があるので、差し引きしたものを見たい場合は、一般会計から特別会計に繰り入れている分は内部取引として差し引きされている収支計算書総括表特別会計、貸借対照表総括表、正味財産増減計算書総括表を見ると分かりやすい。2020（令和2）年度決算では、一般会計の事業活動支出のうち18％がこれらの特別会計への支出である。

ちなみに、2020（令和2）年の収支計算書総括表による次年度繰越金は153億1124万7452円であるが、同年期末の正味財産残高は191億2263万7909円である。

3　会費

(1) 一般会費

一般会費は、現在月額12,400円（但し、修習終了後2年未満は月額6,200円）である。会費は徐々に値上がりして14,000円に達していたが、2016（平成28）年に初めて値下げになり現在の額になった。

一般会計の繰越金は、2011（平成23）年以降、谷間世代のために20億円を重要課題特別会計に繰り入れた2019（令和元）年以外は、会費を12,400円に引き下げても収支計算は一貫して黒字で推移してきている。ことに、2020年度（令和2）年度は、コロナウィルスの影響で実質的には18億円強の大幅な黒字になっており、2021（令和3）年度も、今年の6月時点でも13億円近い黒字が予想されている。

現在、会費を12,400円から2,200円引き下げて10,200円にする案が検討されており、現時点の予定では、12月の臨時総会で審議される見込みである。

(2) 特別会費

現在、特別会費は法律援助基金と少年・刑事財政基金の二つである。かつては、日弁連ひまわり基金も特別会費（当時は、過疎地偏在対策のための特別会費）を徴収していたがその後一般会計からの繰り入れに移行したため、現在でも特別会費を徴収しているのはこの二つである。

法律援助基金会計の2020（令和2）年度決算における繰越金は12億4773万円であった。同年度の同会計の事業活動支出が5億2292万円であったので、事業活動支出2年分強の繰越金があることになる。なお、2019（令和元）年の事業活動支出も、難民認定法律援助基金会計廃止に伴う同会計への繰り入れ支出5000万円を差し引くと、5億0698万円であった。

少年・刑事財政基金会計の2020（令和2）年度の繰越金は19億2171万円であり、同会計の事業活動支出が3億8157万円であったことと比較すると事業活動支出5年分強の繰越金があることになる。なお、2019（令和元）年度の事業活動支出は4億3129万円であった。

いずれの会計においても、単年度の事業活動支出の2ないし5年分の繰越金があることになり、具体的な使い道及び金額が決まっていない状態で特別会計にこれほどの繰越金がある状態は、財務の観点からは問題である。

現在、いずれも、2022（令和3）年4月から2025（令和6）年6月までの間、法律援助基金特別会費については現行の800円から700円に、少年・刑事財政基金については現行の1600円から1300円に値下げする案が検討され、一般会費の値下げと同様、12月の臨時総会で審議される見込みであるので、値下げが実行された場合の繰越金の状況については継続的に注視していくべきである。

なお、日弁連が法テラスに委託している事業は、①刑事被疑者弁護援助・②少年保護事件付添援助・③犯罪被害者法律援助・④難民認定に関する法律援助・⑤外国人に対する法律援助・⑥子どもに対する法律援助・⑦精神障害者に対する法律援助・⑧心神喪失者等医療観察法法律援助・⑨高齢者、障害者及びホームレスに対する法律援助・③～⑨に関する法律相談であり、委託契約は一括して行われているが、沿革的な理由から特別会費が別々に定められている関係もあり、別々の特別会計を立てて経理処理している。

4　一般会計の状況

日弁連の2020（令和2）年度決算によると、事業活動収入合計は66億5868万円であり、2019（令和元）年の59億0398万円より大幅に増えているが、これは難民認定法律援助基金会計、保険事務特別会計、事務職員能力認定試験・研修事業特別会計の3つの特別会計が廃止され、その金を一時的に一般会計に繰り入れたためであり、それによる増加額6億2147万円を差し引くと、実質的な事業活動収入は、60億3721万円であり、前年からの増加額は1億3322万円にとどまる。

これに対して、2020（令和2）年の事業活動支出は48億4656万円にとどまったため、当期収支差額は19億086万円の大幅黒字となった。もっとも、このうち、1億円は、長期性預金を取り崩した事による投資活動収入であるから、実質的な黒字額は18億円強となる。2019（令和元）年の事業活動支出が、谷間世代会員への給付金支給のための特別会計への繰り入れを除くと実質5億9,128万円の黒字であったことと対比すると、大幅黒字になっているといえる。

そして、コロナ禍の影響で今年度も更に繰越金が増え、2020（令和2）年の繰越金52億円から2021（令和3）年は60億円半ばに達する可能性が高い。

(1) 収入

日弁連の2020（令和2）年度決算によると、実質的な事業活動収入は、60億3721万円であり、事業活動収入の大部分を占める会費収入は、予算を9327万円上回り57億6137万円であった。なお、実質的な事業活動収入における会費収入の割合は95、4％であり、前年は約95.5％であったのでその割合はほぼ同じといえる。

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1億1361万円であり、2019（令和元）年決算の5,180万円、2018（平成30）年度決算5,124万円よりも増えているが、全体に占める割合は依然として低いままである。

(2) 支出

支出の項目は多岐にわたるので、主な科目についてみることとする。

2019（令和元）年度において会議費は2億7,990万円

の予算に対し、2億1006万円の決算であったが、2020年（令和2）年度は、2億7290万円の予算に対し、1億4514万円の支出であった。人の移動が減少したため役員旅費等の支出が減ったためである。

委員会費は2019（令和元）年度は10億8,565万円の予算に対し、9億2,718万円の決算だったのに対し、2020（令和2）年度は、11億0725万円の予算に対し、支出は1億7078万円にとどまった。この激減は、委員会費のほとんどを占めていた委員旅費が激減したためである。

事業費も、2019（令和元）年度は11億5,748万円の予算に対し、9億6,225万円の決算であったが、2020（令和2）年度は、15億2910万円の予算に対し、支出は9億7088万円にとどまった。シンポジウムなどが中止ないし規模縮小・Web併用になったことが原因である。COVID-19対策関連事業費として3億円の予算を組んだが、支出は1億7593万円にとどまった。

事務費は、2019（令和元）年度は25億9,032万円の予算に対し、23億2565万円の決算であり、2020（令和2）年度は26億9160万円の予算に対し、23億1324万円の決算となり、例年と変わらなかった。

また、予算では予備費を1億円計上していたが、支出はなかった。

以上、2020（令和2）年度の決算における事業費支出合計は67億5990万円の予算に対し、48億4656万円の支出にとどまった。

5　特別会計の状況

東弁では特別会計は6であるが、日弁連では下記の通り13である。多いときは20の特別会計が存在したが、徐々に整理されその数は減少している。13の特別会計それぞれについて述べる。順番は、定期総会議案書のとおりとする。

(1) 退職手当積立金特別会計

将来の退職金支給に備えて、近年は毎年2億円ずつ積み立てている。

(2) 人権特別基金会計

2008（平成20）年以降だけをみても、収入はときおり寄付金がある程度で、支出は毎年ほぼゼロである。2020年度の次期繰越額は1億4376万円である。

(3) 公害対策特別基金会計

2008（平成20）年以降だけをみても、収入はほぼなく、支出は毎年ほぼゼロである。2020年度の次期繰越額は2383万円である。

(4) 国際人権基金特別会計

1994年（平成6）年以降、収入はときおり少額の寄付金があるのみであり、支出もほぼない。2020（令和2）年度の次期繰越額はわずかに762万円である。

(5) 消費者特別基金特別会計

2008（平成20）年以降だけをみても、収入はときおりまとまった寄付金があることもあるが、支出は毎年ほぼゼロである。2020年度の次期繰越額は9803万円である。

(6) 会館特別会計

2019（令和元）年12月6日開催の臨時総会において会規が改正され、一般会計からの繰入金は、2020（令和2）年4月1日から会員一人当たり700円に減額になった。

2020（令和2）年度決算における事業活動収入は一般会計からの繰入金が3億3204万円であった（2019年度は3億7225万円）。テナントなどの運営諸収入もあるが、事業収入に占める割合は5％程度であり、収入のほとんどは一般会計からの繰入金である。

なお、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。貸借対照表などを見ると、2020年度決算では、普通預金として37億1400万円、特定資産として大規模修繕積立資金に3億5780万円、長期性預金に10億円あることから合計約50億7100万円の積み立てがあることになっているが、今年度、20年目の大規模改修費用の支払いをしていることから、今年度末の繰越金他の金額を確認する必要がある。

(7) 災害復興支援基金特別会計

日弁連は、被災者の支援及び被災地の復興支援に取り組んでおり、2020（令和2）年度は令和元年台風被害対策本部、令和2年7月豪雨災害対策本部を設置して活動している。

2020（令和2）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（令和2）年4月1日に廃止されたことを受け、事実上両会計の次期繰越収支差額合計6億0915万円のうち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ため、事業活動収入は1億8582万円となった。

他方、支出は1195万円であり、そのうち1128万円は被災地弁護士会等への補助金支出であった。

2020（令和2）年度の次期繰越金は2億4132万円である。

(8) 国際協力活動基金特別会計

この特別会計は国際交流委員会の活動を支えるために平成13年に制定された国際協力活動基金などに関する規則に基づき設置され、現在は、JICA（国際協力機構）から国際活動のための委託金を受領して活動している。2020年度の委託費は216万円であり、支出は122万円であった。次年度繰越金は3142万円である。

(9) 法律援助基金特別会計

前述のとおりの日本司法支援センターに7事業を委託するために設置された特別会計である。この特別会費についても値下げが検討されている。

(10) 日弁連重要課題特別会計

主に、いわゆる谷間世代への給付金支給のための特別会計であり、2020年度の次期繰越金は12億1935万円である。

(11) 少年刑事財政基金特別会計

前述の通り、法律援助基金特別会費とともに、現在、特別会費の値下げが検討されている。

(12) 弁護士業務妨害対策・坂本弁護士基金特別会計

2008（平成20）年以降だけをみても、ほとんど収入も支出もない。ことに2016（平成28）年以降は、収入も支出も実質ゼロという状態が続いている。次年度繰越金は1845万円である。

(13) 日弁連ひまわり基金特別会計

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）までは月額会費600円であった。2016（平成28）年度からは、一人当たり月額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。

2020（令和2）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2億円を含めて合計2億0150万円、投資活動収入は3億円の長期性預金取り崩しにより、3億4201万円となった。

支出は、2020（令和2）年度の事業活動支出は1億9527万円であった。2020（令和2）年度の単年度収支は3億4459万円の黒字であり、繰越金は2019（令和元）年度の10億5640万円から14億0090万円に増加した。

2020（令和2）年10月に、「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」が改正され、対象を公設事務所以外の一般養成事務所に拡大し、支援補助金も増額された。今回の改正は、単年度事業活動支出の10倍以上の繰越金を原資とする予定での改正であるが、財務の在り方としては単年度の収支均衡を原則とすべきであるので、繰越金の存在を前提とする場合は、時限的な制度とすることが望ましく、その点で問題がある。

とはいえ、制度改正がなされたばかりであるので、今後の支出拡大状況及び繰越金の推移について注視を継続するのが現実的である。

6　日弁連の財務における課題について

(1) 財務に関する中長期的計画の必要性

日弁連が課せられた社会的使命を継続的に果たすためには、財務面でも、中長期的な基本計画が必要である。日弁連は、会長事務総長は2年、副会長は1年、事務次長も数年で交替する組織である。事務局の人事異動も頻繁に行われる。そのため、3年、5年、それ以上のスパンにわたる期間の財務に関する方針を持ちにくい。このような組織であるからこそ、財務に関する中長期的な計画が必要になのである。

2011（平成23）年1月に「日弁連財政問題検討ワーキンググループ」が設置され、中長期財政基本計画を策定しようとしたことがあったが、その後、同計画は策定されることなく、終わってしまった。後に述べるような様々な問題を解決するためにも、今、改めて財務に関する中長期的計画の策定が必要である。

(2) 個別の課題

ア　予算の機能を充実させ、赤字予算黒字決算を当然とする慣行を徐々に見直していくべきである。

イ　監事、経理委員会、財務委員会、その他が有機的に機能するようにして、財政のチェック体制を充実させる。

日弁連における予算の執行については、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計担当常務理事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。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）。また、経理委員会、監事の他に、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。

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。

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であるが、不断に管理し続ける体制としては限界がある。

これらの実状をみると、日弁連がその社会的な使命を継続的に果たしていく活動をするための財務に関する管理体制が実質的に確保されているとは言い難い。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。

ウ　特別会計の統合ないし廃止などによる特別会計の見直し

財務は、毎会計年度における施策を網羅して通観できるよう、全ての収入と支出を一つの予算で表すことが望ましい（予算単一の原則、単一会計主義）。しかし、特定の収入と特定の支出を一般会計と区分して経理することにより、特定の事業は資金運用の状況を明確化することが望ましい場合があるので、そのような場合に例外的に設けられるのが特別会計である。そして、一般会計の例外を作る以上、日弁連の規模にふさわしい額の場合にすべきである（重大性の原則）。よって、少なくとも長期間ほとんど収支に動きがない場合は、特別会計の統合ないし廃止を検討すべきであるが、現状では、関連委員会等にこれらの特別会計に繰越金があることが周知されていないため利用されていない可能性もあるため、周知に努めることも重要である。

他に、特別会計の規則等の統一、整備も必要である。

エ　繰越金の適正規模

一般会計と13の特別会計を概観すると、繰越金が過大ではないかと思われる場合がある。大規模災害や日弁連のコンピュータシステムの見直しなど緊急重要課題が発生したときや大きな金額が必要となる場合のために特定資産として備蓄するなどして、備蓄すべきものは備蓄し、それでも繰越金が過大になるようであれば、将来的には一般会費、特別会費の値下げも視野に入れて検討すべきである。日弁連が持続的に活動するためには、日弁連の財務面の安定と同時に日弁連を支える会員の経済的負担のバランスが適正なものであることが必要である。

オ　財務に関する情報開示の充実

決算書など基となる財務資料は日弁連の会員ページに掲載されているものの、一般の会員が精査しなければ全容を理解することは困難であるという現状は、情報開示の観点から好ましくない。分かりやすい説明を付加するなどして、財務に関する情報を会員に広く開示し、財務に関する理解を深められるようにすることが必要である。

カ　日弁連のコンピュータ・システムの維持管理及び改良に関する費用

会館特別会計について規定している会館特別会計規程では、日弁連のコンピュータ・システムの維持管理及び改良に関する費用は同会計から支出する旨規定されている（5条6項）。これは、かつての情報通信等特別会計が会館特別会計に組み込まれたという沿革的な理由からである。コロナ禍中で進んだWeb会議の活用、テレワークなどの経験を踏まえ、また男女共同参画の観点からの移動による負担なく日弁連の活動に参加できるようするために、コロナ禍が終わってもWeb会議等が活用されるべきである。そのためには、財務的にもより柔軟な支出が必要になると思われるので、日弁連のコンピュータ・システムの維持管理及び改良に関する費用は同会計から支出する旨規定されている点を修正するなどして、一般会計から機動的に支出できるようにするべきである。

第3　公益社団法人法務研究財団

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・2021（令和3）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。2021（令和3）年3月末日現在の正会員（個人）数は4,018人（うち3,876人が弁護士）（前期比191人減）、22法人（同±0）である。2020（令和2）年度中の新規入会者数は32人（うち31人は弁護士）、退会者数は223人（うち217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2020（令和2）年度までに157のテーマについて研究に取り組み、その成果物の多くを16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「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」「刑事手続における視覚障がい者の権利保障に関する実態調査：ノーマライゼーションの実現に向けて」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）が受賞し、第2回は、研究部門に西上治神戸大学大学院法学研究科准教授、実務部門に大阪アスベスト弁護団（団長村松昭夫弁護士）が受賞した。

(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、法曹養成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2回は、2021（令和3）年1月10日に実施。受験者560人、憲法50、刑法50、民法75の175点満点で、全体の平均は101点余であった。日弁連や各単位会においては、法学未修者共通到達度試験が、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、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11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ものであり、財団の責任は重大である。そして、かかる事業の費用の多くを、日弁連が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）年から開始している（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2020（令和2）年でベーシックが1,229人、スタンダードが668人であり、合格率はベーシックが65.5%、スタンダードが58.4%となっている。なお、新型コロナウィルスの影響を受け2020（令和2）年のアドバンストは中止となった（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である、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。このことを踏まえ、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、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、2021（令和3）年3月25日に「民事判決情報のオープンデータ化に向けた取りまとめ」を公表している。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、検討に主眼を置く研修を行っている。

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。

2020（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。

2021（令和3）年度も引き続き、新型コロナ禍に対応して、WEBあるいはハイブリッドでのの研修を実施。「日本と海外の個人情報保護法」、「刑事捜査・公判におけるデジタル証拠の手続・証拠評価」「意外と身近なサイバー捜査～越境する捜査と個人情報をめぐって」などを実施。また、「情状弁護の質的転換を目指して～困難を抱えた人々の法的支援と刑事弁護」では、村木厚子（元・厚生労働省事務次官）を講師に迎えるなど、財団ならではの研修を実施することができた。

(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

2021（令和3）年11月までには、紀要16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、千葉県、茨城県、栃木県、群馬、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体である。関東という名称が付されているにもかかわらず、東京高等裁判所管轄区域内ということなので、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2万6490人（2021〔令和3〕年3月31日現在）であり、弁連としての所属弁護士会数及び所属弁護士数はいずれも国内最大である。

(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（2021〔令和3〕年度は45名）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、理事から25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。2021（令和3）年度の理事長は海老原夕美（埼玉弁護士会所属）、副理事長は上柳敏郎（第一東京弁護士会所属）である。また、副理事長を除く常務理事24名は、関弁連管内の各弁護士会の会長13名及び東京三会の副会長、管内弁護士会所属の日弁連副会長（東京三会の会長を兼務する者を除く）4名、非兼務常務理事4名により構成されている。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。

2021（令和3）年度は、前年度に引き続き、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、理事会等各種会合にオンライン会議が活用されている。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会報広報委員会、④地域司法充実推進委員会、⑤人権擁護委員会、⑥環境保全委員会、⑦外国人の人権救済委員会、⑧8民事介入暴力対策委員会、⑨弁護士偏在問題対策委員会、⑩研修委員会、⑪裁判官選考検討委員会、⑫法教育センター、⑬憲法問題に関する連絡協議会、⑭2021年度シンポジウム委員会、⑮弁護士業務妨害対策委員会、⑯消費者問題対策委員会、⑰法曹倫理教育に関する委員会、⑱高齢者・障がい者委員会、⑲男女共同参画及び両性の平等推進に関する委員会、⑳災害対策委員会、㉑スポーツロイヤー養成プロジェクトチームという全21の委員会・PTがあり、それぞれが精力的に活動している。各理事はこれらの委員会のいずれかを担当する。

(3) 活動

ア　2021（令和3）年度の関弁連の重点課題と施策

2021（令和3）年度の重点課題と施策は、①新型コロナウィルス問題への対応、②男女共同参画のさらなる推進、③関弁連定期大会とシンポジウム、④外国人の人権救済問題、⑤地区別懇談会・法曹連絡協議会、⑥その他である。

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）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。

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（2021〔令和3〕年度は、栃木県と千葉県での開催）。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とのことである。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でき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。

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。2021（令和3）年度は9月24日に軽井沢で開催された。 新型コロナウィルス感染拡大防止のため、登壇者以外はオンライン方式で実施した。

シンポジウムのテーマは「性別違和・性別不合があっても安心して暮らせる社会をつくる ― 人権保障のため私たち一人ひとりが何をすべきか ―」である。

定期弁護士大会では、オンライン投票が初めて導入され、「性別違和・性別不合があっても安心して暮らせる社会をつくるための宣言」との大会宣言と、「日本国憲法の改正手続に関する法律の抜本的な改正を求める決議」、「関東弁護士会連合会において男女共同参画を推進する決議」、及び「弁護士会や各士業と行政が連携して被災者支援をすることの重要性を確認し，より一層推し進めていく決議」との大会決議を採択した。

オ　各種委員会活動

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、新型コロナウィルスの感染拡大問題が前年度から引き続いたほか、2021（令和3）年7月には静岡県で豪雨災害が発生したことから、これらの対策として、管内弁護士会で開催される各種の災害対策研修に費用援助を行うなどした。

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。2021（令和3）年度の第1回（6月）はオンライン会議の方式で開催された。協議事項は、コロナ禍における弁連活動の在り方、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。 2021（令和3）度は、新型コロナウイルス感染症の影響で、前述のとおり関弁連大会はオンライン開催となったほか、他の弁連においてもオンライン開催や他弁連との交流を控える等の対策が講じられた。

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。2021（令和3）年度は、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、オンライン方式により実施された。

ケ　関東学生法律討論会

関東学生法律連盟（加盟校は慶應義塾大学、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）が主催する関東学生法律討論会が年2回開催されている。関弁連は、東京高裁・東京高検とともに、賛助金を支出し審査員を派遣するという方法で、この討論会を後援している。前年度は新型コロナウィルス感染症の影響で2回とも中止されたが、2021（令和3）年度はオンライン方式により再開された。

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った。その後、2020（令和2）年度は新型コロナウィルス感染症の拡大により弁連活動が大幅に縮小されたことから支出が減少して黒字決算となった。2021（令和3）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、関弁連理事長が日弁連理事に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。

新型コロナウィルス感染症の拡大や社会のデジタル化の傾向により、会議や研修等の行事においてテレビ会議システムを使うニーズが急速に拡大している。ところが、関弁連主催で弁護士会館2階講堂「クレオ」で研修や会議等の行事を行う場合、同講堂に付属する日弁連所有のテレビ会議システム（機材及び回線）及び有線LANを関弁連が利用することを日弁連が認めないという問題が生じている。日弁連が関弁連を「外部団体」として取り扱うのは杓子定規にすぎるし、関弁連がクレオに同種のシステムを保有するために資金を投じるのも適切とは言い難い。そこで、関弁連では、2021（令和3）年9月の常務理事会において、この問題について理事長が日弁連との間で協議することを求める決議をした。

(4) 関弁連の理事長選出単位会の決め方

関弁連では、上記のとおり、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た。

(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・理解は、決して高いとはいえない。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・法友会に十分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。なお、2021(令和3)年度から、関弁連公式サイトにおいて、関弁連規約及び今年度の関弁連役員(理事長・副理事長・常務理事・理事)一覧を公開している。

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。

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〕年から会員数は約3倍となっている）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。初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。

初期のイメージと異なった理由としては、会務未経験の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、2020（令和2）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21、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) 委員会等の活動様式

2020（令和2）年度から続く新型コロナウイルス感染症の影響により、会館を利用しての委員会開催が自粛を余儀なくされたことから、オンライン形式による会議の開催方式が急速に普及した。これにより、物理的な会議室を利用することによる制約が取り払われたことから、委員会の定数制限緩和に向けた動きや資料のペーパー配布の廃止などの合理化・省力化が急速に進むところとなった。パンデミック収束後もこの流れは定着するものとみられ、委員会等の活動様式は新しい時代に入ったと評価できる。

(5) 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る。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が、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る。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

コロナ禍前のことにはなるが、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った。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、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。

なお、先に述べたように、オンライン形式での会議の開催方式が急速に普及したことにより、ネットワークシステムや集音装置などの新たな環境整備も求められている。

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、多くの職員が弁護士会での働きがいについて、弁護士の会員と職員が一緒になって「社会のために役に立っていること」と感じており、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8,700名を超えており、しかも、東弁には、独立委員会、常置委員会、特別委員会及び対策本部・協議会など70余の委員会等が設置されているなど、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、在宅勤務の導入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や業務外の傷病等による休職など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　非正職員の雇用及び外注

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。

なお、非正規職員の給与等については、中小企業にも2021（令和3）年4月1日から施行されている同一企業・団体におけるいわゆる正規雇用労働者（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）との間の不合理な待遇差の解消を目指す同一労働同一賃金の観点から（パートタイム・有期雇用労働法第8条・第9条、労働者派遣法第30条の3・第30条の4）、早急にその見直しが検討されなければならない。

また、一定の職務について外注することも検討されているが、外注に適する職務について意見の一致を見いだせない状況である。

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、人事課、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したり、2021（令和3）年度には人事・情報システム課を人事課と情報システム課に分離するなど、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

㈠　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、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。

㈡　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、2018（平成30）年に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26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26年間で、弁護士数は、全国で約27,000人の増加、東京三会約13,700人の増加となっている。

【全国】

1995（平成７）年（会館竣工年4月現在）	約15,108人
2000（平成12）年（4月現在）	約17,126人
2020（令和２）年（4月現在）	約42,164人

【東京三会】

	東弁	一弁	二弁	計
1995（平成７）年	3,350人	1,740人	1,860人	約7,150人
2000（平成12）年	4,040人	2,020人	2,200人	約8,230人
2020（令和２）年	8,772人	6,042人	6,053人	約20,867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コロナ感染症の影響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。

(2) 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。

(3) 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）年に竣工され、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52億円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17億円）、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（令和2）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、順次廃止の方向に向かっている。

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。その後「京都二条苑」が、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、会館委員会に複数寄せられている。

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19億6933万円、支出が約19億9098万円で約2165万円の赤字となり、投資活動収支が約2億8587万円の赤字であった。その結果、一般会計全体では約3億0752万円の赤字となり、次期繰越収支差額は約11億6591万円となっていた。ただし、投資活動収支については、約2億8587万円の赤字のうち約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かった。したがって、投資活動収支における実質的な赤字は約7038万円であり、一般会計全体の実質的な赤

字は約9203万円であった。

(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った。

① 法律相談事業等特別会計

一般会計からの繰入金が1億241万円であったのに対し、一般会計への繰出金が約9635万円であったので、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9900万円を含めた収入が約1億2186万円、支出が約6859万円であり、収支差額は約5327万円となった。次期繰越収支差額は約6604万円となっていた。なお、2017（平成29）年度、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った。

③ 会館特別会計

会館維持管理会計は、収入が約2億2397万円（再開された一般会計からの繰入1億7600万円を含む）、支出が約2億1468円であり、収支差額は約929万円、次期繰越収支差額は約5億9616万円であった。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であった。会館修繕積立金会計は、収入が約1億3840万円、支出が約1億3300万円であり、収支差額は約539万円、次期繰越収支差額は約52億9832万円であった。

会館特別会計全体としては、次期繰越収支差額は約59億4584万円となっている。

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1億3000万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かった。

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たことにある。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状況にあることが判明した。

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2000円減額する決議を行い、同年4月からこれを実施した。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2000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8271名、一弁5205名、二弁5403名であり、およそ8対5対5の割合となっていた。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2000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2000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1億5000万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10億0700万円、一弁が約14億6500万円、二弁が約12億4700万円であった。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66億円であった。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った。

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21億7000万円で、支出が約23億3000万円であった。これに対して、一弁は収入が約11億5000万円で支出が約9億2000万円、二弁は収入が約12億3000万円で支出が約11億4000万円であった。支出の中には職員退職金やOA刷新のための積立金が含まれるが、東弁の支出は突出していた。

なお、過去の東弁の一般会計の実質収支を正確に把握するには以下のような調整をする必要がある。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2000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2000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2000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2000円減額する。

—　毎年5400万円減収（2248名×2000円×12月）

注：正確には65期以降の月2000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1816万8000円に留まる。また、65期以降の会員は毎年増加するため2248名で固定するわけではないが、

月2000円減額による減収に対する手当としては当面5400万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2000円減額を実現する。

— 上記に加えて毎年約1億5000万円減収（6237名×2000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2億9822万円）：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」1億6075万円、「固定資産等」7079万円の中に入る）

ウ 人件費（2017〔平成29〕年度で職員給与8億5120万円、退職金4023万円）

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6240万円余りの削減額であり、目標とする1億5000万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（平成30）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（65期以降の2000円会費減額については、2019（令和元）年6月6日の定期総会において、5年間の暫定措置として決議され、同年12月より実施されている。）。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。

(b) 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み、2021（令和3）年3月に第二次答申書を作成し提出した。その概要は以下の通りである。

ア 事業費チーム

第一次答申書における提言に加え、引き続き支出削減をすべきこと、65期以降の会費削減を恒久化すべきこと、新入会員の増加を図るべきであること、事業見直しによる職員の業務負担の軽減を図ることによって人件費の圧縮をすべきこと、会館関連費用の当会負担割合等の見直しに取り組むべきこと、という提言を行い、具体的な数値として示すことが出来る削減目標を合計3800万円余としている。

イ 人件費チーム

第一次答申書における提言に従った改革の実施、すなわち、非正職員の削減、残業時間の削減、それを可能とするWEB入力可の実現等による仕事の効率化を図るべきこと、正職員の賃金体系の見直しを継続すべきこと、という提言を行っている。また、答申書において、賃金体系の抜本的見直しについての改訂案を示している。

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た第

一次答申書における提言における組織再編を実現すべきであるとの提言を行っている。

エ　システム・OAチーム

第一次答申書における提言に基づく活動（新業務システム保守契約の見直し・変更、同保守契約の範囲を超えるシステム改修の一時凍結、ペーパーレス徹底化、メールアドレスの積極的利用、将来のシステム費用の削減の検討）を引き続き推進すべきこと、将来の新システムの導入について早急に結論を出して目標額の実現可能性を確認すべき、との提言を行っている。

オ　法律相談チーム

第一次答申書における提言による改革を進めるとともに、①池袋法律相談センターについては縮小移転や経営改善、②北千住法律相談センターについては廃止または一部存置としたうえで所有建物の有効利用等の協議、③立川法律相談センターについては、更なる経営努力を行い、今後3年間での赤字解消が達成されなければ多摩支部会館内への縮小移転の検討、④町田法律相談センターについては2021（令和3）年度末での赤字解消がなければ運営からの撤退、をそれぞれ検討すべきであること、相談制度の改善と弁護士紹介制度等との一体化したシステム構築の検討の必要性を提言し、具体的な数値として示すことができる削減目標を合計2590万円余としている。

カ　多摩支部チーム

多摩支部財政の基本方針の策定、なかでも総量規制、ペーパレス化、研修等の重複を避けるための情報集約化を提言し、具体的な数値として示すことができる削減目標を209万円としている。また、多摩支部が三会運営であることから、財政運営の責任と自主性効率性を追求できる仕組みへの改変の必要があることを指摘している。

キ　公設事務所チーム

4つの公設事務所の縮小移転廃止等により、合わせて年間2800～3000万円程度の支出削減を提言している。①東京パブリック法律事務所については、法律相談センターとの分離移転、賃借面積の縮小、②北千住パブリック法律事務所については、利用面積の縮小、経営努力による経費節減、法律相談センターの規模縮小、物件の売却賃貸案、③多摩パブリック法律事務所については、移転縮小、後見専従事務所の開設と分離、をそれぞれ検討すべきであり、また、④三田パブリック法律事務所については、2020（令和2）年11月25日に事務所閉鎖法人解散済であり、それらを合わせた支出削減が上記の金額となる。なお、移転縮小や分離等には、それぞれ費用を要することになる旨も指摘されている。

(3) 2020（令和2）年度決算と2021（令和3）年度WGの活動

(a)　2020（令和2）年度決算の概要

2021（令和3）年5月26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、2020（令和2）年は、前年度に引き続き、一般会計全体の収支は改善し、黒字決算となった（2018年度比約4億4千万円の収支改善）。その結果、65期以降の会費減額の恒久化に向けた財源確保の目処がつき、2021（令和3）年8月31日の臨時総会に65期以降の会費減額の恒久化が決議されるに至っている。WGの答申との関係では、人件費削減については提言において目標とされていた削減額を達成し、事業費、システムOA、法律相談事業、多摩支部等についても一定程度の削減を達成し、あるいは一定の削減の見通しが立つ状況になった。もっとも、大幅な収支の改善（特に前年度から1億3千万円余りの削減となった事業費）については、各種行事や研修の中止やウェビナー開催への変更による支出の減少等という新型コロナウイルス感染症拡大の影響という特殊要因によるところが大きかったということができる。このような特殊要因に加え、上述した今後の支出や不確定要素があることには変わりが無く、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。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。

(b)　2021（令和3）年度WGの活動

WGでは、第一次及び第二次答申書での検討課題を踏まえ、2021（令和3）年度はその実施状況を確認するとともに、具体的な支出削減の実現のためのさらなる検討に取り組んでいる。また、65期以降の会費減額の恒久化の検討を行い、また、後述する全会員の会費減額の可否についての検討を行っているところである。各チームの活動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ており、特に委員会費の見直し（講師派遣の日当、調査員の配置等）を検討している。

イ　人件費チーム

既に人件費削減については目標を達成し、賃金体系の見直しに関する改訂案も示しているところであり、理事者における人件費節減の実施状況の経過を確認している。

ウ　組織検討チーム

既に当会の委員会等について統廃合案を提言していることから、理事者における各委員会等の統廃合の実施状況の経過を確認している。

エ　システム・OAチーム

第二次答申における提言の実施に加え、セキュリティ契約の見直し・変更、サーバー交換費用の見直し・変更、将来のシステム費用の削減等に関する検討を行っている。

オ　法律相談チーム

各法律相談センター収支状況の推移を確認しつつ、運営改善の方策や新たな相談事業のシステム構築等の必要性、法律相談センターのあり方等に関する検討を行っている。

カ　多摩支部チーム

多摩支部については、東弁単体で収支改善できるところについて一定の削減を行い、他の問題点や課題はこれまでの答申書で示しており、その後の実施状況を確認している。

キ　公設事務所チーム

4つの公設事務所について、それぞれ一定の収支改善やその見込みが立つ状況になっており、その収支状況の推移を確認している。なお、北千住の所有物件の検討は別組織（千住ミルディス物件利用・売却検討WG）において行われている。

（c）全会員会費減額の早期実現可能性の検討

今年度WGでは、各チームにおける上記検討と並行して、これまでの財政改革の成果を踏まえ、全会員の会費減額を2024（令和6）年を待たずに実現できる可能性を検討している。今年度の答申書において、全会員会費減額の可否について答申する予定であるが、現時点における状況は以下のように整理することができる。

ア　一般会計収支の状況

過去2か年度の一般会計の収支差額は、2019（令和1）年度1億4532万3965円の黒字、2020（令和2）年度2億8445万6675円の黒字である。その結果、一般会計の次期繰越収支差額は、2020（令和2）年度末で14億3681万2347円に増加している（2018〔平成30〕年次期繰越収支差額は約10億0703万円）。

イ　収支改善・支出削減額の現状

i　事業費・管理費（人件費除く）

当WGの事業費チームの第一次答申、第二次答申の削減目標とされたものに関しては、2019（令和1）年度に1942万円、2020（令和2）年度に2962万円、合計4905万円の削減が達成された。これに加え、2019（令和1）年度、2020（令和2）年度執行部がWG答申以上の削減成果を上げ、2019（令和1）年度に5555万円、2020（令和2）年度に3232万円、合計8787万円が削減された。

ii　人件費

非正規職員数の削減に関しては、2018（平成30）年度比で2019（令和1）年度が1735万5764円削減、2020（令和2）年度が1329万2365円削減であり、過去3年度平均比でも2019（令和1）年度が823万3559円削減、2020（令和2）年度が419万160円削減である。

正規職員の残業時間に関しては、2018（平成30）年度比で2019（令和1）年度が569万1574円削減、2020（令和2）年度が940万5833円削減であり、過去9年度平均比でも2019（令和1）年度が1075万5076円削減、2020（令和2）年度が1446万9335円削減である。対比する年度によりばらつきはあるが、概ね年度平均で2200万円程度は削減が達成されたものと評価できる。

iii　組織検討

委員会等の組織統廃合の指針を理事者に提案しているが、統廃合は実現しておらず、かつ、財政削減の成果を数値化することは難しいため、算出していない。

iv　法律相談

新宿相談センターは、2019（令和1）年度赤字18万円、2020（令和2）年度赤字12万円となり、縮小移転によりほぼ収支均衡した。蒲田相談センターは、2019（令和1）年度黒字100万円、2020（令

和2）年度は赤字240万円である。縮小移転済みだがコロナ禍で赤字が発生した。霞が関相談センターは、2019（令和1）年度黒字92万円、2020（令和2）年度はコロナ禍により赤字480万円となった。錦糸町相談センターは、2019（令和1）年度黒字670万円、2020（令和2）年度はコロナ禍のため赤字406万円となった。池袋相談センターは、移転完了し賃料年間500万円減＋人件費削減の見込みである。北千住法律相談センターは、2021（令和3)年1月より縮小し、人件費720万円(月額60万円)を削減した（現在売却等については別組織にて検討中)。立川相談センターは、2019（令和1）年度赤字1031万円、2020（令和2）年度赤字1419万円となり、赤字が拡大した。町田相談センターは、2019（令和1）年度赤字323万円、2020（令和2）年度赤字480万円であった。八王子相談センターは、2019（令和1）年度赤字777万円、2020（令和2）年度赤字71万円となり、赤字幅は減っている。

コロナ禍の影響により一時法律相談センターが閉鎖されていたことから、削減実績の評価や今後の見通しは非常に難しいところである。もっとも、削減目標額5472万5956円に対し、2020（令和2）年度の削減額合計約800万円に加え、池袋相談センターの移転縮小500万円、北千住センター縮小720万円の削減額が見込まれることから、約2000万円の削減を達成しているものと評価できる。

v　システムOA

保守契約の見直しで360万円が削減済である。セキュリティシステムは、現在年額約2314万円であるが、同程度の効果がある年間約182万円の契約に変更することで、約2132万円を減額可能との見通しがある（検討中)。新々業務システムの構築費や将来のサーバー更改費用の削減については、検討途上である。

vi　多摩支部

多摩支部についてはペーパーレス化約20万円、多摩のひまわりの発行回数減約30万円が削減されている。また、立川センターの清掃費見直し10万3182円が削減された。

なお、多摩地域の法律相談センターの運営の集約統合、移転縮小等については、多摩支部内の別組織において検討中である。その他、日当減額、警備費見直しなども検討されている。

また、八王子相談センターは縮小移転し、2020（令和2）年10月26日より再開したがコロナ禍により実績を評価するのが難しい状況にある。町田相談センターは、コロナ禍により三会覚書の収支対照期間が2020（令和2）年度末から1年間延長されている。

vii　公設事務所

三田パブリック法律事務所の閉所1000万円、東京パブリック法律事務所の移転740万円の削減を達成した。北千住パブリック法律事務所の500万円の収支改善（及び共益費の一部自己負担見込み)、多摩パブリック法律事務所は、建替えによる本所移転と支所開設により500万円の削減見込みである。

viii　小括

収支改善・支出削減の現状は、約1億5147万円と評価することができる。

ウ　全会員2000円減額のシミュレーション

新たに検討中のシミュレーション（会員数年156名純増を前提）によれば、全会員2000円減額実施により、一般会計の収支が6年間程度赤字化することは避けられない。しかし、現状の次期繰越収支差額があるため、赤字が一定期間継続したとしても、全会員2000円減額の影響を補うことができる。すなわち、2022（令和4）年4月から全会員会費減額を開始しても、一般会計の次期繰越収支差額は、2026（令和8）年度に最も減少（9億1850万3104円）し、その後一般会計の次期繰越収支差額は徐々に増額していくことになる。そして、会費減額開始時期を遅らせるほど、その影響は小さくなる。この規模の次期繰越収支差額を一般会計に維持することができれば、単年度の収支が一定期間赤字を継続したとしても、当会の活動に支障を生ずる事態には至らないと予想される。

他方、全会員会費減額を実施した場合、会費収入は増加していくものの、会費減額をしない場合に比べて、増加が緩やかになっていくことになると試算されている。（会費収入総額は、会費減額をしない場合、2033〔令和15〕年度には対2021〔令和3〕年度比で3億0210万円の増加となるが、会費減額をした場合、1億9180万円の増加にとどまることになる。）

(4) 今後の活動

2019（令和1）年度、2020（令和2）年度決算において一般会計全体の収支が改善し、2年連続の黒字化となった。このような収支改善は、この間のコロナウィルス感染症の感染拡大による活動縮小や自粛等による支出減の影響があるものの、それを差し引いても、当会の財政改革が着実に進んでいるものと評価できる。その結果、当初の目標であった2024（令和6）年からの全会員会費2000円減額も前倒しで達成できる可能性がある、というのが現状である。

このような財務体質の改善の成果は、財務WGの提言内容の実施や執行部による鋭意工夫、それに対する会員の協力等によって得られているものであって、速やかに会員と情報を共有し、財務体質悪化の風評を払拭していくことも重要である。

他方、今後の不定期の支出や不確定要素が残されていることに加え、人件費、法律相談、システムOA、多摩支部、公設事務所等、各チームにおいて分析し提示した検討課題が全て解決しているわけではない。また、改善傾向にある財務状況が、今後も継続されていくことが保障されているわけでもない。東弁として、持続可能な強靭な財務体質を構築するという目標は、未だ道半ばにある。現状に甘んずることなく、引き続き残された課題の解決に取り組むとともに、冗費節減、業務の効率化に向けて不断の見直しをしていかなければならない。

今後、財務WGの当初の目的（全会員会費減額）を達成できたとしても、残されている課題の解決、さらなる改善に向けた検討を行わなければ、健全な財務体制を構築していくことは困難であろう。今後は、財務WGの活動目的の再設定、あるいは財務WG解散後の新たな別組織による検討体制の構築等、全会員会費減額達成後の財務問題の検討体制について検討していく必要がある。

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

現代社会において、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、会員専用ウェブサイト、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（事件処理のマニュアル、書式、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」、FAX、会員専用ウェブサイト（以下「会員サイト」という。）、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）年度に会員サイトを開設し、2008（平成20）年には会員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、特に専ら会員に向けた文書の送付には信書便を利用せざるを得ないことから、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い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。更に、東弁はこの方針を進め、2021（令和3）年度から、信書に該当しない「LIBRA」等は引き続き会員に送付するが、それ以外の紙媒体については会員への発送を全面的に廃止した。

SNSについては、東弁では、2011（平成23）年7月、単位会としてはいち早く公式ツイッターアカウントを開設している。更に、2017（平成29）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、一般市民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（メールマガジン、会員サイト、アプリ、SNSの活用）

(1) 紙媒体

紙媒体の郵便（信書便）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た。

東弁においては、会員に対するFAXによる情報提供は、既に殆ど行われておらず、前述のとおり2021（令和3）年度から、信書に当たらない「LIBRA」等の以外の紙媒体による全会員発送についても全面的に停止し、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、会員への情報提供の手段として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、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、会員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) メールマガジン、会員サイト、メーリングリスト

ア　電子メールやウェブサイトなど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。

特に、会員数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、メールマガジンによる情報提供である。2021（令和3）年度から、信書に該当する紙媒体による全会員発送が全面的に廃止されたことで、会員への情報提供手段としてのメールマガジンの重要性は増している。

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回、研修情報を毎月1回、電子版「LIBRA」等の会員サイトに掲載した情報の案内（従来の紙媒体での全会員発送物に代わるもの）を毎月1回、登録している会員に対して送付している。しかしながら、東弁の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義務化が承認されたが、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）、研修情報、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、約1万5,000件であり、そのうち会員認証されている端末数は約1,900件に上る。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、対外的にも公開されることに留意しつつ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

会員への情報提供については、紙媒体、会員サイトとメールマガジン、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2021（令和3）年9月末日現在、個人会員は全体で18,528名、うち東弁は7,848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（多胎の場合は12ヶ月）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。小学生以下の子ども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、出産予定・出産後1年以内（死産を含む）の女性会員に対し、出産日を基準として4ヶ月（多胎の場合は6ヶ月）分の東京弁護士会一般会費を免除する旨の会則を定めている。

そして、子の育児に従事する会員は、子が2歳に達する月までの任意の連続する8ヶ月（多胎の場合は12ヶ月）を上限とする東京弁護士会一般会費を免除する旨の会則が定められている。これは、女性会員に限らず、男性会員も申請すれば免除が認められるので、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。

そして、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。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。ただ、後述のように、委員会活動も研修も、コロナ禍によりインターネットを利用した参加が増えたので、免除だけではなく育児中でも会務活動や研修に参加できる機会を確保することも大切である。

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。ただ、病児保育はできないので、この制度にも限界がある。そこで、より多くの研修ないしシンポジウムをインターネットで受講できるようにすべきである。

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。特に、コロナ禍においては、育児中の会員が外出を自粛していることも十分考えられるので、より一層のデジタル化を進めるべきと思料する。

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。

また、常議員会もインターネットでの開催を検討し、弁護士会の意思決定にも参画できるよう、間口を広げる工夫をすべきである。

(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、労働法制の変遷や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」として継続雇用の余地はあるものの、ア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」に関する特別規定はないこと、イ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、ウ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　短時間勤務職員等への対応について

2021（令和3）年9月末現在、短時間勤務制度等を利用する図書館職員は存在しない。もっとも、今後、育児休業・育児短時間勤務、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、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、感染防止策として、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、6月上旬から、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としないとの判断が示され、現段階で設置されていない。この設備は公共図書館でも設置が進んでいるところでもあり、検討を続けるべきである。

(2)　コロナウイルス感染症対策は、現在も継続しているが、入館人数の制限に対しては、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。また、閉館時刻等に職員が手作業で館内を消毒する作業を実施しているが、消毒作業を省力する技術も紹介されているところでもあり、採用を検討するべきである。情報は日々変遷していることをふまえ、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1,100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り、数年後に大幅な整理を実施する予定である。

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実施された。

(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2021（令和3）年3月末日現在、合計587人（内訳：東弁335人、一弁73人、二弁179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（なお、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、多摩支部では、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！(2)－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（ただし、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。

(3) 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。

(4) 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、場所を明神町4-2-10京王八王子駅前ビル8階に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）。

(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、2020（令和2）年度の赤字額が2017（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」を意味し、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。そして、全ての人が、これらの属性に関わりなく、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れていると感じられる状態を言う。

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、世界的に大きく注目されている。

これは、近時、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。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り、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た。また、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るに至った。

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（D&I）の世界最大要素であることから、各国は、まず、この最大要素であるジェンダーギャップの解消に努めてきた。2015（平成27）年に国連総会で採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」の17の目標のうちの一つにもジェンダー平等の実現が掲げられているところ、これは世界人口の半数を占める女性と女児がジェンダー差別なく社会に参加することができれば、多くの国や途上国が抱える経済成長、貧困や教育といった様々な課題解決をすることができると考えられるためである。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）。

さらに，近年では、特に米国においてマイノリティの社会構造的不平等が社会問題化したことを背景として、「公正性」を意味するエクイティ（Equity）という視点が付加された、ダイバーシティ、エクイティ＆インクルージョンという考え方が注目を集めている。ここでのエクイティとは「“違い”に応じた異なる対応を行うことで、不当な差が放置される状態を変革すべき」という考え方をいう。日本でも同様に、世代を超えて格差が継承されてしまう構造が指摘されており、エクイティは近時非常に重要な概念となっている。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概念は、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条は、全ての国民一人ひとりが個人として尊重されるべきと定めており、かかる個人の尊厳の尊重こそ、「ダイバーシティ＆インクルージョン」即ち多様性の尊重、価値相対主義を包含する理念である。また、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、全ての人が個人として尊重されることを是と

するものである。この意味で、ダイバーシティ＆インクルージョンは、元来、日本国憲法によっても包含されていた概念でもある。

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156カ国中120位（2021〔令和3〕年3月）と、前年の153カ国中121位と比べてスコア、順位ともほぼ横ばいとなっており、先進国の中で最低レベル、アジア諸国の中で韓国や中国、ASEAN諸国より低い結果となった。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

前述のとおり、世界の人口の概ね半数を占める女性が、性差による差別を受け、その能力を発揮し自分らしく生きることが阻害されている状態は、社会的な損失が大きいのみならず、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、まずは第一歩として性差による差別解消が推進されなければならない。そこで、下記のとおり、弁護士会は2007（平成19）年に日弁連が、また2008年に東弁が「男女共同参画推進本部」を設置し、この問題に取り組んできている。

(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、156カ国中120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（0.061（147位））、経済（0.604（117位））、教育（0.983）、健康（0.973）であり、極めて低い（2021（令和3）年）。

特に「政治」分野では、スコアは前年より上がっているものの、順位は下がっている。これは、各国がジェンダー平等に向けた努力を加速している中で、日本が遅れを取っていることを示している。世界経済フォーラムによると、日本は「政治」分野において格差が縮小したものの女性の参加割合が低く、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。更に、2021（令和3）年には、東京五輪・パラリンピック組織委員会の森喜朗前会長による女性蔑視発言が国内外で批判を集めた。

言うまでもなく、司法は、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、人権保障の最後の砦として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から、逆に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いかねないことは大きな問題であり、更には、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あってはならない。この意味で、人権保障の最後の砦たる司法の分野にこそジェンダー平等の視点が深く浸透しなければ、男女格差は解消し得ない。

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20～25％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（2019〔平成31〕年（72期）を例にとると、裁判官任官者の女性割合は37.3％、検察官任官者の女性割合は43.1％と、司法修習修了者の女性割合24.2％を上回っているのに対し、弁護士登録者の女性割合は22.4％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19.0％（2020〔令和2〕年）であり、政府が求めてきた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、特に弁護士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。

政府の「男女共同参画基本計画」の第五次計画（2020〔令和2〕年12月）では、2020年代の可能な限り早期に指導的地位に占める女性の割合が30％程度となるよう目指すとし、弁護士については、①法曹養成課程における女性法曹輩出のための取組、②ワーク・ライフ・バランスの実現、③弁護士会内部でのクオータ制を含めたポジティブ・アクションなど、女性弁護士の確保に向けた取組を求めている。

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人権保障の最後の砦としての役割を全うするため、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（平成29）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、重点項目を以下の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）年度からは、副会長を2人増員し、その2人を女性会員とするという女性副会長クオータ制を採用し、さらに、2021（令和3）年度からは、理事における女性割合を30％となるように会則に目標値を定め、理事を4人増員し、その4人を女性会員とするという女性理事クオータ制を開始している。このクオータ制については、副会長は施行後5年経過後に、理事は施行後2年経過後に見直しを行うと規定されており、2022（令和4）年度が双方の見直しの年となる。

女性副会長クオータ制の実施状況としては、2018（平成30）年度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）年度から2021（令和3）年は3年連続で、女性日弁連副会長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、女性理事クオータ制採用後の2021（令和3）年度は20人（26.7％）と、前年度の12人（16.9％）から飛躍的に増加した。これを一過性のもので終わらせることなく、30％目標をめざしてさらに努力すべきである。

(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。

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、「重点目標」として以下のⅠ～Ⅴの5項目を定め、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）を策定している。そして、5年が経過する2021（令和3）年度には、こ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い、「第三次東京弁護士会男女共同参画基本計画」を策定予定である。

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

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

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

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

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。

また、2020（令和2）年11月には、理事者会決定にもとづき設置された女性副会長クオータ制ワーキンググループが、女性副会長クオータ制の導入の可否等に関する理事者からの諮問を受けて、8回にわたる審議の結果、意見書をまとめた（https://www.toben.or.jp/members/kaimujouhou/working-g.html）。同意見書は、クオータ制導入による効果は否定できないが、2017（平成29）年から2020（令和2）年までの5年間で2年間は1名、3年間は2名の女性理事者が就任している現状から、敢えて平等原則や民主主義原理と矛盾する面のあるクオータ制を現時点で導入することについては反対であるとした上で、2021（令和3）年度以降の5年間においては2名以上の女性理事者の選出を目指すべきであり、その後については理事者における女性割合を平均して40％以上とすることを目指すべきであるとし、そのための方策として、①副会長の職務の負担軽減・合理化をより徹底すること、②会が会員に対し、広く女性副会長適任者が立候補し易くなるような働きかけを行うこと等を挙げている。かかる目標達成に向けて、会を挙げて取り組んでいくべきである。

(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当会としては、2017（平成29）年度、ダイバーシティ推進特別委員会を設置し、以後、ダイバーシティ＆インクルージョンに係る研修や政策提言等を行ってきている。特に、司法の分野は前述の通り人権保障の最後の砦であるが故、司法を担う弁護士会の政策の全てにおいてダイバーシティ＆インクルージョンの視点が不可欠であることから、あらゆる政策について、かかる視点で見直すことが必要である。今後も、当会としては、上記弁護士会の施策を実現すべく、多様な会員の声をくみ上げ、意見や具体的政策提言を行っていくべきである。とりわけ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・整備に取り組み続ける。

・　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、現在、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、弁護士は雇い負けの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、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システムを構築する。

・　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回日弁連定期総会採択「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）

・　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50％が相対的貧困に陥っておりOECD諸国でほぼ最下位であること、またコロナ禍でさらに貧困率が上昇している事実に鑑み、養育費の算定基準の更なる改訂を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。

2021（令和3）年度法友会
宣言・決議

あるべき入管法の改正を求める決議

2021（令和3）年7月3日
法友会

2021（令和3）年2月19日に閣議決定された出入国管理及び難民認定法の改訂案（以下「入管法案」といいます。）は、非正規滞在外国人の長期収容・送還忌避の増大を解消するために国会審議に付されましたが、以下に述べるような重大な問題点を孕んでいました。

1　難民申請者の送還停止効に例外を設けること

入管法案は、難民申請者の送還停止効（61条の2の9第3項）について、原則として3回目以上の申請者など（61条の2の9第4項）には認めないとしていました。

しかし、難民申請者が同じ理由で複数回申請を繰り返さなくてはならないのは、帰国した場合には迫害の危険があるからです。日本政府は難民条約の解釈に独自の見解を持ち込み、諸外国であれば保護されるべき申請者の多くを保護していません。諸外国では数十パーセントの認定率であるのに日本では1パーセント未満から1パーセント程度です。世界中で難民認定されているトルコ国籍のクルド人は日本では一人も認定されていません。3回目以後の申請者について送還停止効に例外を設けるのであれば、まず、保護すべき難民申請者を保護していると評価できる実績を作ることが大前提です。

なお、入管法案では「補完的保護対象者」の保護規定を設け、救済の範囲が広がったという説明がされることがありました。しかしながら、「補完的保護対象者」の定義は、難民条約に定める政治的意見等の5つの理由以外の理由で、「迫害を受けるおそれがあるという十分理由のある恐怖」を有する者とされていました。日本の難民認定数が少ないのは、難民条約上の5つの理由に該当するかどうかよりも、むしろ「迫害を受けるおそれがあるという十分理由のある恐怖」の認定が厳しすぎるからなのです。補完的保護対象者は、現行の人道配慮による在留特別許可より保護の範囲が狭まる可能性が高いとすらいえます。

2　収容に代わる監理措置

入管法案では、全件収容主義の例外として「収容に代わる監理措置」（以下「監理措置」といいます。）を設けようとしていました。これにより、現在、非正規滞在などの退去強制事由（入管法24条各号）に該当する外国人は全て収容＝身体拘束して退去強制手続を進める「全件収容主義」を改めると政府は説明していました。

しかしながら、監理措置の許否は地方出入国在留管理局の職員である主任審査官の判断に委ねられます。人身の自由を奪う、国家権力による重大な人権制限の作用であるのに、事前の司法審査が不要なのです。刑事手続に置き換えれば、検察庁の次席検事が自ら被疑者に勾留状を発付できるようなものです。また、その要件も逃亡のおそれ、罪証隠滅のおそれ、不法就労のおそれ、「その他の事情」を考慮して、「相当と認める場合」に許可できるというものでした。現行の収容からの解放手段である仮放免制度（入管法54条）と判断主体は変わらず、要件も曖昧なままです。また、監理措置が許可されなければ、上限のない無期限収容が続くことも、現行法と同じです。

むしろ、監理措置は、監理人となる者に監理対象となる外国人の生活状況などの届出義務を課し、これを怠ったときには過料の制裁を科すものとしています。これまで仮放免の保証人と外国人との関係は相互の信頼を基礎にしていました。それが、過料の制裁に怯えながら、依頼者の動静について、入管当局に届出をしなくてはならなくなったら、基礎となるのは信頼ではなく、支配・被支配の関係性に変容してしまいます。

政府は、国連の恣意的拘禁作業部会等から度々導入を勧告されていた事前の司法審査を採り入れなかった理由として、収容をする現場の入国警備官よりも上級

職の主任審査官が行うのだから適正にできるということを挙げていました。しかしながら、入管という行政機関のみで身体拘束をすることの判断の中立性・公正さが問われていたのであり、政府の説明は弁明にすらなっていません。

また、政府からは事後的に行政訴訟ができるから大丈夫という説明もされましたが、行政訴訟の平均審理期間は15.7か月であり、迅速な救済とはほど遠いものです。仮の救済手段として行政事件訴訟法25条の執行停止制度は存在しますが、2010年4月28日の大阪地裁決定を最後に、その後収容の執行停止決定が認められた事例は一件もありません。つまり、政府の説明は、およそ迅速かつ効果的な救済方法とはいえないが行政訴訟の機会乃至制度があるからそれでいいだろうと述べているだけなのです。

3　廃案、そして勝負はこれから

上記以外にも、退去の命令に応じない外国人を刑事罰に処するなど、多岐に亘って問題のある入管法案でした。法案は、長期収容・送還忌避問題を、強制送還をしやすくすることで解消しようとする排除の理念を根底に作成されたものでしたが、難民申請者・超過滞在者も同じ血が流れる人であるという当然の認識のもと、排除ではなく共生による解決を求める多くの声が最終的に国会を動かし、廃案となりました。

しかしながら、今回の廃案は、酷い現状の更なる悪化を回避できたということに留まります。

日弁連や東弁をはじめとした全国の単位会・弁護士会連合会の声明等にあるように、「排除ではなく共生を」という理念に基づく法制度を確立すべきです。上記で指摘した2点について言えば、難民認定を出入国在留管理庁とは別の独立した専門家による組織に委ねること、収容は必要最小限度に留めることを法律で明記し事前の司法審査を導入すること、事後的な解放についても簡易な司法審査を導入すること、収容の上限を設けることが挙げられます。

本当の勝負は、これからです。

法友会は、真の入管法「改正」を実現するため、弁護士・弁護士会や各種団体、市民、国際機関などと連携しつつ活動していくことを決議します。

以　上

2022（令和4）年度政策要綱執筆者一覧（50音順）

相川泰男
生田康介
稲村晃伸
鵜澤亜紀子
大久保博史
大畑敦子
小野田峻
川村百合
小沼千夏
下谷收
平裕介
高須順一
田中良幸
寺林智栄
中込一洋
早野貴文
平澤慎一
藤原靖夫
武藤佳昭
山下紫
横山宗佑

浅尾弘一
石本哲敏
岩田修一
氏原隆弘
太田晃弘
小川弘義
加藤滋隆
木南麻浦
小西麻美
菅芳郎
髙岡信男
鷹取信哉
付岡透
寺町東子
中村知己
彦坂浩一
深沢岳久
堀井準
村林俊行
山下幸夫
米田龍玄

荒木理江
伊豆隆義
岩田真由美
内野真一
大坪和敏
屋宮昇太
川野浩典
鍬竹昌利
小町谷悠介
杉田昌平
高木加奈子
高梨滋雄
角田伸一
中尾正浩
西川達也
平泉亘
福崎聖子
本間正浩
八掛順子
山本彰宏
渡部典子

伊井和彦
井手大展
上村剛
遠藤啓之
大野俊介
奥村浩子
川村英二
児玉晃一
齋藤理英
鈴木大祐
髙砂太郎
竹之内明
鶴巻暁
中川明子
野村完
平沢郁子
藤﨑太郎
松田純一
矢吹公敏
山本真由美

ここに2022（令和4年）度法友会政策要綱を発刊します。政策要綱は、東京弁護士会内で約2600名の会員から構成される任意団体である法友会が次年度に向けた政策を掲げるものです。本政策要綱は、2021（令和3）年度政策委員会及び同年10月に2度開催された政策検討会における議論を踏まえ、各執筆者が弁護士、弁護士会及び司法制度を取り巻く政策課題に関する最新の提言を取りまとめ、公表するものです。

本政策要綱は、特集としてふたつの新たな試みに挑戦しました。

特集1は「座談会　弁護士が創る　弁護士が育む法制度」（公法編・私法編）です。これまで、法友会、法友全期会及び東京弁護士会の各種提言や諸活動が法制度の創設に寄与し、また、弁護士が実体法や手続法の改正過程に深く関与することで、司法制度改革の目指す「法の支配が隅々に行き渡る社会」の構築に貢献してきました。たとえば、刑事法の分野では当番弁護士に関する諸活動が被疑者国選制度の創設に至ったこと、民事法の分野では債権法改正の審議過程で弁護士会が積極的に提言した保証人保護制度が実現したことなどです。

そこで、公法及び私法の分野で各種制度の創設やその発展に寄与する法友会会員に集まってもらい、「弁護士が創る　弁護士が育む法制度」と銘打った座談会を開催しました。特集1ではその模様をご案内します。弁護士法1条の理念に基づき、弁護士が法を創り、法を育むことの意義や醍醐味を具体的な事例や経験談を通じてお伝えできる企画と自負しています。

特集2は「新型コロナウィルスpart2」です。2021年も新型コロナウィルスは猛威を振るい、東京では1月、4月、7月に緊急事態宣言が発令されました。2月にワクチン接種が始まり、この編集後記を執筆している11月下旬には、日本全体で必要回数のワクチン接種が完了した割合は7割を超え、新規感染者数の7日間平均が100人台になるなど、ワクチン接種の効果が現れつつあるようです。ただ、その一方で、新型コロナウィルス感染による死亡者は皆無となったわけでなく、感染が再拡大している欧州など諸外国では規制が改めて強化されています。これから冬を迎える日本でも第6波への備えに関する報道があり、まだまだ油断できない状態が続いています。

そこで、本政策要綱では特集2として、「感染症のまん延と司法」の論稿とともに、新たな試みとして、法友会政策委員会・憲法問題検討部会が企画した、総会シンポジウム「外国のコロナ行動規制と日本法」のダイジェスト版を掲載しました。本シンポジウムでは、青井未帆教授（学習院大学大学院法務研究科）、金塚彩乃弁護士（第二東京弁護士会、パリ弁護士会所属）及び横田明美准教授（千葉大学社会科学研究院）から、オーストラリア、フランス、ドイツにおけるコロナ行動規制等の状況を報告いただくとともに、ディスカッションを実施しました。研究者等による報告やディスカッションを通じて、各国のロックダウン法制の現状を学ぶとともに、日本のコロナ行動規制における法制上の問題点が浮き彫りとなりました。ぜひご一読ください。

本政策要綱のテーマは、「多様な社会を実現する司法～個人の価値観を尊重し合うために」です。日本を含めた世界では、多様な視点や価値観をもった人々が集まり、お互いを尊重し受容しあい、誰もが安心して発言・行動できる社会の実現が望まれています。司法には、法の支配の理念のもと、このような多様な視点や価値観を尊重し、少数者の人権や自由を擁護するための「公共性の空間」を支える柱として機能する役割があります（司法制度改革審議会意見書・2001〔平成13〕年）。

我々弁護士も、司法の一翼を担う在野法曹として個人の置かれた具体的な生活状況やニーズに即した法的サービスを誠実に提供するとともに、個人の価値観を尊重し合える社会の実現に向けた研鑽や行動を積み重ねる責務があります。本政策要綱の各論には、このような視点から取りまとめられた論稿が多数ちりばめられており、我々法友会の底力を示すものです。なぜなら、政策委員会や政策検討会では、各政策課題について異なる意見を尊重し合いながら、議論を重ねて意見を集約します。こうして集約された意見を要綱として形にし、公表を続けていくことこそが、自由で多様性ある社会の実現に向けて重要であることを改めて実感させてくれたからです。そして、法友会による意見提言がときに法制度の創設や改善に資することは、特集1からも明確となったからです。

最後に、特集1の座談会に参加くださった竹之内明会員、彦坂浩一会員、児玉晃一会員、山下紫災害対策復興支援委員会委員長、吉原隆平副幹事長（以上、公法編）及び高須順一会員、岩田真由美会員、稲村晃伸事務次長（以上、私法編）におかれましては、ご自身の経験談を時にユーモアを交えて発言くださり誠にありがとうございました。また、特集2では研究者ら登壇者の鋭意闊達な発言を的確に取りまとめられた平裕介政策委員会・憲法問題検討部会長に深い敬意を表します。

また、本政策要綱のため充実した論稿を提供くださった各執筆者の方々及び政策要綱の発刊まで事務作業を引き受けてくださった田中良幸事務次長ほか政策委員会執行部のみなさまにこの場をお借りして御礼申し上げます。さらに、座談会やシンポジウムの成果を政策要綱の特集として掲載するという前例のない企画を受け入れ、温かく見守ってくださった舩木秀信幹事長及び特集1公法編では司会を担当し、私法編では座談会に参加くださった川村百合政策委員会委員長に篤く御礼申し上げます。

2021（令和3）年11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　荒木　理江

多様な社会を実現する司法
個人の価値観を尊重し合うために
【2022（令和4）年度法友会政策要綱】

2022年１月20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：精文堂印刷株式会社
装　丁：清水良洋（Malpu Design）

検印省略　PRINTED IN JAPAN
ISBN978-4-87798-794-7 C3032
©2022　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。