

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

(1) はじめに

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。

(2) 「子ども」とは？

ところで、「子ども」とは何歳までを言うのだろうか。2022（令和4）年4月に民法の成年年齢が18歳に引き下げられたことにより、18歳で「成人（大人）」になるという言い方が広まっている。

しかし、法律家としては、「成年」と「成人」は区別して使うべきである。確かに、民法の「成年」年齢の引下げにより、親権から外れて行為能力を持つ年齢は18歳となったが、社会の中で「成人（大人）」と扱われるかどうかは、別論である。

すなわち、民法上の成年になったからといって、現代日本社会で自立して生きていける者は多くはなく、したがって親の養育費の支払義務は、成年になっても

未成熟子であれば20歳まで（場合によっては大学卒業まで）続くと考えられている。また、児童福祉法上も、児童福祉施設で暮らすことができる年齢上限は、かつて18歳だったものが累次の法律改正によって22歳に引き上げられ、2022（令和4）年の児童福祉法改正によって2024（令和6）年からは年齢上限は撤廃されることが決まっている。さらに、民法成年年齢引き下げにかかるわらす飲酒・喫煙は20歳まで禁止されたままであるのは、18歳ではいまだ心身の成長発達が未熟であると考えられているからにほかならない。近年、脳科学の発達によって、脳の成長発達は20代半ばまで続くということが分かってきていることからも、「子ども」として成長発達権が保障されるべき年齢を18歳までと区切るべきではない。

この点、後述のこども基本法では、「こどもとは、心身の発達の過程にある者をいう」（2条）と規定されたのは、時代の要請に適っているといえよう。

2021（令和3）年の少年法「改正」に当たっては、法律の目的によって年齢区分は異なって構わないという日弁連などの意見が通り、少年法の適用年齢引き下げは免れ、20歳までを「少年」とする規定が維持された。しかし、その引き下げを目指す動きはいまだにあるので、法律の5年後見直しを見据えて、安易に18歳「成人」という認識を定着させないように、弁護士・弁護士会としては言葉の使い方に気を付けるべきである。

2 こども基本法の制定とこども家庭庁の設置

菅政権下で「こども庁」創設の動きが出て、2021（令和3）年9月7日に、「こども政策の推進に係る有識者会議」が設置された。しかし、その構成員の中に弁護士はいなかった。

日弁連は、長年にわたる検討の結果を踏まえ、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、2022（令和4）年5月9日には「こども施策の新たな推進体制等に関する会長声明」を発

出したものの、有識者会議での結論はわずか2ヶ月で取りまとめられた。そして、2022（令和4）年6月15日に、こども基本法及びこども家庭庁設置法が成立した。

これを受け、日弁連は、2022（令和4）年6月29日に「こども基本法及びこども家庭庁設置法の成立に関する会長声明」を発出し、こども基本法が、憲法及び子どもの権利条約の精神にのっとり子どもの権利擁護が図られることを目的としたこと（1条）などの点から、一定の評価をしつつ、他方で、具体的な子どもの権利が明記されておらず、「子どもコミッショナー」とも言われる子どもの権利擁護委員会の設置も見送られたことなど、子どもの権利保障にとって重要な課題が残っていることを指摘した。

なお、当初は「こども庁」を創設すると言われていたが、最終的に設置されたのは「こども家庭庁」であった。この点、家庭で虐待を受けている子どもにとって、家庭はいまわしい場所であり、すべての子どもの権利保障を謳うのであれば、家庭と切り離して子どもの権利を考えるべきという観点から、あくまでも「こども庁」を設置すべきという意見があった。ところが、現代日本社会で根強い自己責任の一環としての「家庭責任」を強調する考え方や、「伝統的家族像」を主張する勢力から、「家庭」を入れるべきとの働きかけがあって、最終的には「こども家庭庁」となったことは禍根を残したと言えるであろう。

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、スマートフォンの普及に伴い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。

かねてより、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（いじめには、いじめっ子〔加害者〕、いじめられっ子〔被害者〕、観衆〔周りではやし立てる者〕、傍観者〔見て見ぬふりをする者〕）が関わっているという構造方）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收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。法律施行3年後見直しの時期を過ぎたにもかかわらず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。

一方で、いじめ防止対策推進法28条に規定されている「いじめによる重大事態」の調査に当たる調査委員会委員を弁護士会で推薦すべき事案も増えてきている。全国で、法律の趣旨に則った質の高い調査が行われるよう、日弁連において、全国の調査委員会委員経験者が経験交流の場を提供することを含め、人材確保に向けた取り組みが求められる。

（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ってきた。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）の削除も求めたところ、後述のとおり、2022（令和4）年12月に懲戒権規定の削除が実現した。

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（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、子どもの道徳性に對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、一層、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、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。さらには、2023（令和5）年3月14日、「教育行政に係る法務相談体制の普及に向けた意見書」を発出し、前述の意見書で定義したスクールロイヤー制度の発展を求めつつ、子どもの最善の利益の観点を踏まえた教育行政に係る法務相談体制の整

備・構築について提言した。

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1万9,000件、2001（平成13）年度は約2万5,000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、2020（令和2）年度に初めて20万件を超える20万5,044件になり（厚生労働省発表）、2023（令和5）年度は22万5,509と過去最高であった（こども家庭庁発表）。

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（面前DV）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・物的手当てができるおらず、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、民間の専門家・団体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になった。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月に荒川区、江戸川区、世田谷区が、2021（令和3）年4月に港区が、2022（令和4）年4月に中野区が、同年7月に板橋区が、2023（令和5）年2月に豊島区が、同年10月に葛飾区が、2024（令和6）年10月に品川区が、2025（令和7）年4月に文京区が、それぞれ児童相談所を開設した。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、併設の一時保護所に入所した子どもからの評価も（都児相の保護所入所経験者からの「刑務所みたい」という悪評とは異なり）高い。また、2022（令

和4）年4月からは、板橋区児童相談所が東弁会員を常勤弁護士として配置して開設した。全児童相談所への常勤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、常勤弁護士配置の要望をしたが、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。

また、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だが、ようやく2022（令和4）年10月に、懲戒権規定を廃止する民法改正法案が国会に上程され、同年12月10日に成立した。

（3）児童福祉法改正

児童虐待防止法の制定・改正ととも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ヶ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步舵を切るものであった。

その後、兵庫県児童相談所が行っ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。

このような流れを受け、2022（令和4）年6月に児童

福祉法が改正され、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が決まったことは、子どもにとっての実質的な身体拘束に司法審査が入ったという点で歓迎すべきである。ただし、一時保護状の発布に当たって審問が開かれることがないため、裁判官の面前で子どもの意見表明権を保障する仕組みがないことや、子どもが自らの権利行使することができるよう国選代理人を選任する仕組みが予定されていないことなど、子どもの権利保障の観点からは、課題も多い。

また、近年、アドボケイト（advocateは本来多義的で弁護士という意味もあるが、近年日本では、弁護士代理人ではない「意見表明を支援する人」を指す意味で使われるようになってきた。）の必要性が主張されるようになり、先進的な自治体での実践が出てきたことを受け、新たに意見表明支援事業が法律に規定されたことも大きな一歩である。ただし、そこで想定されているのは子どもの意見を聞くに留まり、権利実現のための法的支援を行いうる弁護士代理人の活動までは想定されていないので、弁護士代理人の役割りとの棲み分けは今後の課題である。

（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。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。

その後、現場では少しづつ司法面接制度の意義が認識され、試行的な取組みも積み重ねられてきたことを踏まえ、2023（令和5）年5月の刑事訴訟法改正により、刑事裁判の中で一定の場合に、性犯罪の被害者等の供述を録画録音した記録媒体を証拠とする（主尋間に代えるものとして）ことができるようになった。

ただし、諸外国で司法面接として発展してきた日弁連も導入を求めたのは、単なる面接の技法だけではなく、①関係機関が一堂に会してバックヤードで聴取を見守ることにより、被害者からの繰り返しの聴取を避け、二次被害を防止すること、②聴取をするインタビュアーは、捜査機関ではなく中立的な第三者機関に属する者が務めること、という要素を兼ね備えた「制度

としての司法面接」である。その意味で、今般の刑事訴訟法改正は、目指すべき司法面接制度からは遠いものと言わざるを得ず、そのため日弁連では、今般の改正で証拠能力が認められた面接を「司法面接」とは言わず、「司法面接的面接手法」と「的」を入れることにしている。

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（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。

この点、弁護士会の動きは鈍いが、近年、児童福祉分野における「アドボケイト」を推進する動きの中で、施設訪問型アドボケイトの必要性を訴える民間団体の活動も活発化しているところである。日弁連・弁護士会も、その動きに乗り遅れることなく、逆にこれまでの実践を踏まえて、積極的に関わっていくべきであろう。

(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（平成31）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、少しづつ改善の動きが見られてきた。また、新しく開設された区児相では、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都児相でも子どもの人権保障が向上することが期待されているところである。都議会でも問題改善に向けた動きが続いているところ、2022（令和4）年度になって、少しづつ改善の動きが見えてきたので、今後の動きを注視し、また後押ししたい。

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（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月によくやく第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）東弁「子どもの人権110番」

東弁では、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、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

そこで、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。

相談件数は倍増し、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生じる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、同年4月13日から子どもの人権110番が再開されたことは、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得ないのが実情であり、先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ことになったので、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 虐待を受けているのに児童相談所が保護しようとしなかったり、本人の希望に適うような保護の方法を選択しなかったり（例えば、「保護所には入りたくない」、「施設に入るのは嫌で里親のところに行きたい」など）するために、弁護士が児童相談所に対して適切な保護を求めて交渉（いわゆる行政手続代理）する必要がある事案など、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ないし新たな援助制度を使えるような制度改正。

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。

この点、日弁連は、こども基本法の施行を契機として2024（令和6）年1月18日に、「こども基本法を踏まえ、子どもの権利保障のために、子どもが国費・公費で弁護士による法的支援を受けられる制度構築を求める意見書」を発出した。

(2) 家事事件手続法の子どもの手続代理人

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、子ども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、これは子どもの代理人制度の一類型であると言え、子ども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、子ども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。

子ども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、子ども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ども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する対応であり、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、子ども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、子ども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、

子ども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、子ども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

用して子ども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、子ども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おり。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、2025（令和7）年には29.4%となっており（「人口推計」総務省統計局）、さらに、2037（令和19）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、2024（令和6）年で16.8%に達している（令和7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%であったが、2023（令和5）年には27.2%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2050（令和32）年には男性で26.1%（高齢者人口比）、女性で29.3%（高齢者人口比）になると推計されており（令和7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で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過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「認知症の人の日常生活・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。

成年後見制度においては、利用する本人の尊厳にふさわしい生活の継続や権利利益の養護を一層図るとの見地から、2025（令和7）年6月10日に法制審議会民法（成年後見等関係）部会において民法（成年後見関係等）の改正に関する中間試案が取りまとめられている。東京弁護士会は、この中間試案に対する意見書を法務省に提出しているところであり、今後も高齢者の権利擁護の観点から改正の動向を注視する必要がある。

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類型及び任意後見監督人選任事件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、2024（令和6）年は41,841件となっており（対前年比約2.2%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253,941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、団塊の世代が高齢化するに伴い、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（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團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185件（同7億9,000万円）、2021（令和3）年には169件（5億3,000万円）、2022（令和4）年には191件（同7億5,000万円）、2023（令和5）年には184件（同7億円）2024（令和6）年には188件（同7億9,000万円）と増加傾向に転じており、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、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、2024（令和6）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新たに信託された信託財産額は約384億5,000万円にのぼっており、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670億8,600万円にのぼっている（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等について」）。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1億5,000万円)、2021(令和3年)には9件(同7,000万円)、2022(令和4)年には20件(同21,000万円)、2023(令和5)年には29件(同2億7,000万円)、2024(令和6)年には27件(同1億5,000万円)となっている。残念ながら、弁護士後見人等による不正行為の中には弁護士会の役職を務めた者も複数含まれている。これは、弁護士への信頼を根底から覆す事象であり、不正行為防止のために積極的に有効な対策をとることは喫緊の課題である。

この点、司法権の独立(憲法76条)と、これを支える弁護士の独立性確保を強調する立場から、個々の弁護士が受任する事件に関する弁護士会の指導・監督については、消極的な意見がみられる。しかし、弁護士会が強制加入団体であり、個々の弁護士に対する資格審査、懲戒などの監督が弁護士会にのみ認められている弁護士自治の趣旨に鑑みれば、弁護士による不正行為を防止するために積極的な手立てを講じ、社会的責任を果たすことは、弁護士自治を守り、弁護士の国家権力からの独立性を維持するために避けては通れない課題である。

前述したとおり、後見人等に対する監督は、第一義的には家庭裁判所の役割である。しかしながら、専門職後見人等としての弁護士の職務の適正に関して、弁護士会は独自の立場で、判断能力の低下した被後見人

等の権利擁護の観点から、弁護士の職務の適正をチェックし、あるいは、弁護士が不祥事に陥らないよう業務を支援する体制を日々整備すべきである。

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組みが進められている。

さらに、2020(令和2)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、補助監督人等になる場合も保証対象とされており、現在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3,000万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、任意後見人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日に第1期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、第1期成年後見制度基本計画を受けて、2019（平成31）年4月より成年後見申立の際に添付を要する医師の診断書の書式が、医学的判断の結果をより適切に表現できるように改定されている。また、本人の状況をより的確に把握するため、成年後見制度の申し立ての際に、福祉関係者等が本人の生活状況等に関する情報を記載する「本人情報シート」を添付することが必要になった。また、東京家庭裁判所では、2020（令和2）年4月1日から申立書の書式が変更されている。

今般、2022（令和4）年3月25日に第2期成年後見制度利用促進基本計画が閣議決定されている。当該計画では、地域社会への参加を図る権利擁護支援の推進が推し進められるとともに、成年後見制度の三類型（後見・保佐・補助）の一元化、成年後見制度を有期の制度として見直しの機会を付与すべきといった成年後見制度の見直しの検討も盛り込まれている。利用者の権利擁護と後見人の権利と義務は表裏一体の関係にあると言えることから、第1期成年後見制度基本計画において従前より指摘されている成年後見人の死後事務の範囲等についての検討と見直し、コロナウイルスワクチンの予防接種で疑義が生じた医療同意の問題、その他後見制度を利用するにあたり実務上の問題となる点を法的観点から整理し、抜本的に改善していくことが強く望まれるところである。この点、今後の成年後見制度の在り方に関しては、2024（令和6）年2月に成年後見制度の在り方に関する研究会報告書が公表されているところである。

その他、従前より成年後見終了後の引き継ぎ未了となっている財産管理は、改正前民法918条の「相続財産の保存に必要な処分」として職権で相続財産管理人が選任されていたが、令和5年施行民法改正に伴い民法897条の2に根拠条文が創設されている。後見終了後の財産の保存、引継ぎに関しては、相続財産管理人（民法897条の2）、相続財産清算人（民法952条）選任申立を行うといった運用が整理されている（後見センターレポートVOL28）。

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75.6%を女性が占めており、年齢階級別では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7年高齢社会白書）。また、虐待の加害者が息子であるケースが全体の38.7%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。そして、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れれば、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

2024（令和6）年度の65歳以上の高齢者に関する消費生活相談件数は、前年よりも増加しており、30万件に上っている（令和7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、依頼として、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。特に近時の特殊詐欺に至っては、高齢者（65歳以上）が被害の認知件数の65.4%を占めており

社会問題になっている。

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行

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。そして、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る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ふ現状がある。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ことがある。

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月に障がい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）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20項）。

なお、2018（平成30）年4月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。また、2022（令和4）年12月にもグループホーム利用者の支援や就労選択の支援などを内容とする改正法が成立し、障がいのある人の地域生活や就労の強化が盛り込まれている。

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（「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「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な内容など、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（同年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。そして、国は障がい者の差別解消に向けた理解促進ポータルサイトを2022（令和4）年3月に公開し、同改正法の施行に向けた取り組みを進めるとともに2023（令和5）年3月14日には同改正法に基づく基本方針を閣議決定し、同改正法は2024（令和6）年に施行された。

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（平成30）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目指し、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。同法の施行後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ので、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」を出していた。この点、精神保健福祉法に基づき、2024年4月から、精神科病院における虐待防止措置の実施の義務化や精神科病院内の業務従事者による虐待を受けたと思われる障害者を発見した場合の通報の義務化等が

施行された（令和6年版障害者白書P117）。

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。なお、障がいを有する被疑者被告人に対する支援を切れ目なく行うため、2022（令和4年）3月17日に日弁連から「罪に問われた障がい者等に対する弁護士による切れ目のない支援に関する意見書」が法務大臣に提出されているところである。

(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医師、社会福祉士や精神保健福祉士の協力を受けるとともに、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。

そこで、全ての司法手続において障がいのある人に対する手続上の配慮を保証するため、2025（令和7年）3月24日に日弁連から「障害のある人に対する司法手続における手続上の配慮を保障する制度構築を求める意見書」が法務大臣、厚生労働大臣、検事総長、警察庁長官、衆議院議長、参議院議長らに提出されているところである。

なお、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 性の平等－女性の権利を中心

1 基本的視点

憲法は14条1項で、性別に基づく差別を禁止し、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。

このうち、婚外子の相続分差別規定（民法900条4号但書前段）については、2013（平成25）年9月14日最高裁大法廷で違憲決定が出され、同年12月5日に民法900条4号但書前段部分を削除する旨の民法改正が成立した（2013（平成25）年12月11日施行）ことにより、この問題は解消された。

また、婚姻適齢の統一化については、2018（平成30）年6月13日に成年年齢を20歳から18歳に引き下げる旨の民法改正が成立し（2022（令和4）年4月1日施行）、

婚姻適齢についても男女問わず18歳とされたこと（民法731条）により、この問題は解消された。

女性の再婚禁止期間については、2022（令和4）年12月10日に民法の嫡出推定制度の見直し等を内容とする民法改正が成立し（2024（令和6）年4月1日施行）、婚姻解消の日から300日以内に子が生まれた場合であっても母が前夫以外の男性と再婚した後に生まれた子は再婚後の夫の子と推定すること、これに合わせて女性の再婚禁止期間を廃止したことにより、この問題は解消された。なお、この民法改正により、これまで夫のみに認められていた嫡出否認権を子及び母にも認めること、嫡出否認の訴えの出訴期間を1年から3年に伸長すること、妻が夫の同意の下、第三者の提供精子を用いた生殖補助医療により懐胎・出産した子について、は嫡出否認をすることができないこと、子、認知をした者及び子の母は7年以内であれば認知について反対の事実があることを理由として認知の無効の訴えを提起することができる等、親子法制についての規律が整備された。

夫婦別姓の問題及び離婚原因についての法改正は未だになされていない。

しかし、2024（令和6）年5月17日に父母の離婚後等の子の養育に関する父母の責務（いわゆる共同親権制度）、親権・監護、養育費、親子交流、養子縁組、財産分与等の見直しについての民法等の一部を改正する法律が成立し、同月24日に公布された。この法律は、一部を除き公布の日から2年を超えない範囲内におい

て政令で定める日に施行されることになっている。この民法改正が婚姻制度、特に婚姻の解消を検討する女性に与える影響は極めて大きく、新たな女性差別が生ずる恐れもある。

(1) 父母の離婚後等の子の養育に関する民法等の見直し

2024（令和6）年5月24日に公布された改正民法では、養育費の履行確保についての制度（養育費の取り決めがない場合でも養育費の請求が可能となる法定養育費制度（2025（令和7）年8月末に子一人当たり月額2万円とする法務省令案が提出された）の創設、養育費債権に先取特権を付与、執行手続の負担軽減等）や親子交流の実現に向けた制度（親子交流の試行的実施、離婚成立前の親子交流、祖父母等と子との交流についての規律の整備）、養子縁組に関する規律の整備、財産分与の請求期間の伸長（2年から5年へ）、夫婦間契約の取消権の削除、裁判離婚の原因の一つであった「強度の精神病にかかり、回復の見込みがないとき」（現行民法770条1項4号）の規定の削除などが定められている。なかでも最も大きな改正点は、親権に関する規律である。

現行民法は、父母の婚姻中は父母双方を親権者とする（共同親権）一方で、離婚後は必ず父母のどちらかのみを親権者と定める（単独親権）として、離婚後に父母双方を親権者とすることを一律に禁止していた。改正法では、共同親権の場合に父母の一方が親権を単独行使できる場面を明確化し、また離婚後の親権者の指定について単独親権だけでなく共同親権も選択できることとなった。

親権とは、親が子を監護・教育する職分、即ち父母の養育者としての立場からくる権利義務の総称とされる。改正民法は、「親権は、成年に達しない子について、その子の利益の為に行使しなければならない」と親権の性質を明確にするとともに、「父母は婚姻関係の有無にかかわらず、子に関する権利の行使又は義務の履行に関し、その子の利益のため、互いに人格を尊重し協力しなければならない」と父母は子の利益のために親権の行使にあたり互いに人格を尊重し協力する責務があることを明確にした（改正民法817条の12、818条1項）。

親権の内容は、身上に関する権利義務（身上監護権（改正民法820条）、監護教育の際の総則的規定（改正

民法821条）、子の居所指定権（改正民法822条）、職業許可権（改正民法823条）等）と子の財産や身分上の行為の代理権（財産管理権（民法824条）、認知の訴えの提起（787条、養子縁組の代諾（797条1項）、相続の承認又は放棄（917条）等）に大別される。

すなわち、改正民法により、離婚後に共同親権を選択した場合、子の財産や身分上の行為の代理権に関する事項は父母が共同で行使することになるし、さらに監護者の定めもしなかった場合は、子の身上監護や、子の進学先の選択、転居、営業の許可等についても父母が協議して定めることになる。

現状でも、離婚した後も、父母が共同して養育を交代したり、適切な面会交流を行うなど、子の父と母として協力し合える健全な関係性を形成できる元夫婦は多数いる。このような関係性を形成できる場合は、離婚後も監護者を定めず共同親権とすることに何ら問題は無いと思われる。

しかし、実際は、離婚に至る経緯は様々であり、また財産分与や慰謝料等の離婚条件で対立することもあり、離婚後に互いに感情的なしこりが残り、子のためであっても協力し合える関係性を築けない父母もいる。そもそも、離婚に至る多くの夫婦は、夫婦として同居し協力しあうことができないから離婚を選択するのであって、離婚後も子に関する事項についてだけ協力体制を築けるということは想定し難い。このような父母の感情的対立が父母の親権の行使に際する協議に影響し、結果として子にとって重要な事項の意思決定が適時に行えず停滞したり、離婚前と同様に子が父母の紛争下に長期間置かれ、子が精神的な負担を抱え続けることになるなど、子にとって最善の選択がなされなくなる懸念がある。

また、夫婦間にDVや虐待が存する場合、問題はより一層深刻である。夫婦間では、DV加害者が夫、被害者が妻であるケースが圧倒的に多く、DVが存する家庭では児童虐待も存するケースが少なくない。DV加害者と被害者は管理・支配の関係性にある。そのため、DV被害を受けている妻はDV加害者である夫に対し、対等な立場で話し合うことは困難である。また、そもそもDVに関しては、加害者・被害者の一方または双方がDVの認識を欠いている場合も少なくない。日本では協議離婚が9割弱を占めている。例えば、DV被害者である妻が自身と虐待を受けている子を守るた

めに離婚を申し出た場合に、経済的優位性がある夫が、離婚の条件として監護者の定めなく共同親権とすることを求め、妻が早期の離婚を望むあまり受け入れざるを得ない、という状況は十分想定できる。このようなケースで離婚後共同親権を採用すると、離婚後も加害者が子に関する重要事項の決定をするという名目で、被害者や子に関与し続けることが可能になり、被害者や子の心身が危険にさらされ続ける可能性が高い。そのため、離婚後共同親権の導入にあたっては、DVや子への虐待の被害が拡大しないような方策をとるべきであることが繰り返し確認された。

親権者は、まず父母の協議により定め、父母間に意見対立がある場合は裁判所が定めるとされている（改正民法819条1項、5項）。協議の場合のDVや虐待の恐れを防止するための措置として、改正民法附則19条1項は、政府が施行日までに改正民法819条1項の規定による親権者の定めが父母双方の真意に基づくものであることを確認するための措置を講ずるとしている。具体的には、離婚届の書式を見直して、離婚後共同親権の意味を理解したかどうかを父母に確認する欄を追加することなどが提案されている。裁判手続で定められる場合のDVや虐待の恐れを防止するための措置として、裁判所は、離婚後に父母双方を親権者とすることで子の利益を害すると認められる場合、即ち、父又は母が子の心身に害悪を及ぼす「おそれ」があると認められるとき（改正民法819条7項1号）、父母の一方が他の一方から身体に対する暴力その他の心身に有害な影響を及ぼす言動を受ける「おそれ」の有無、親権に関する協議が調わない理由その他の事情を考慮して、父母が共同して親権を行なうことが困難であると認められるとき（改正民法819条7項2号）は単独親権と判断しなければならないと定められている。そして、819条7項の1号・2号にいう「おそれ」とは、具体的な状況に照らし、そのような害悪や暴力等を及ぼす可能性があることを意味し、DVや虐待があったことを裏付ける診断書等の客観的な証拠の有無に限らず諸般の状況が考慮されることや、DVや虐待が行われたのが過去であり、現在は認められないとしても、過去に虐待やDVがあったということ自体が今後の虐待等の「おそれ」を基礎づける方向の重要な事実と認められる、という見解が示されている。また、父母が高葛藤であるケースで、家庭裁判所における調停手続を経てもなお

父母間の感情的な対立が大きく、その理由や経過等を考慮すると、父母が共同して親権を行なうことが困難と認められるケースでは、必ず単独親権としなければならないと定められている。

家庭裁判所において親権・監護権を巡る紛争は年々増えているところ、改正法施行後は、離婚後の親権者の指定を単独親権とするか共同親権にするか、共同親権とした場合、監護者の指定や監護の分掌をどのように定めるか等、親権者や監護権をめぐる紛争が増加することが容易に予測される。さらに、実際に共同親権を行使する場合に父母の意見が対立した場合は、その都度家庭裁判所が親権を行使できる人を判断するとされたが、この運用も注目される。親権の行使に際しての意見対立を速やかに解決できないと子どもに被害が生じることになる。離婚時に父母が共同親権を取り決めたことにより、子どもに被害が生じるような事態はあってはならず、どのような運用になるのか注視していく必要がある。

また、改正法は、父母が共同親権を持つ場合に、一方の親が親権を単独行使できる場面を「その一方のみが親権者であるとき」「他の一方が親権を行うことができないとき」「子の利益のため急迫の事情があるとき」「監護及び教育に関する日常の行為をするとき」と明確化した（改正民法824条の2第1項、2項）。これまで、DV被害を受けていた妻が虐待から子を守るために離婚を決意した際に、同居したままでは離婚の申出をすると妻や子の心身に危険が及ぶ可能性があるため、シェルター等安全な場所に避難してから離婚を申し出るケースが多かった。しかし、DVや虐待は家庭内で生じていることから、客観的な証拠に乏しく、またDV被害者が精神的に疲弊し、自己肯定感を喪失していることと相俟って、DVの事実を立証することが困難なケースは多数ある。そうすると、DV被害を受けている妻が子を連れて避難してから離婚を申し出た場合に、妻が子の利益のため急迫の事情があると主張しても、夫がそれを否定し、妻の連れ去り行為は夫の親権（子の居所指定権）を害しているとして、離婚の話合いの前に子を夫の元に戻すべきであると主張するケースが増加するおそれがある。「子の利益のために急迫の事情がある場合」とは、「父母の協議や家庭裁判所の手続きを経ていては、適時に親権を行使することができず、その結果として、子の利益を害する恐れ

がある場合」をいうとされている。法制審議会や国会における審議の過程では、DV等からの避難については、DVや虐待の加害行為が反復継続するおそれがあるという特性に鑑み、加害行為が現に行われている時やその直後に限らず、加害行為が現に行われていない間も「急迫の事情」が認められる場合があるという見解が示されている。しかし、そもそもDVや虐待の加害者には、自分が加害行為を行っているという自覚がない場合が多く、またDVや虐待の立証が困難であることに鑑みると、DVや虐待行為が行われていたことを客観的に立証できないと、子が加害者の元に連れ戻されてしまう危険性を払拭しえないと言わざるを得ない。したがって、今後は、避難するに際し、DVや虐待を立証できる証拠を集めることが重要になってくると思われる。

このように、改正法が婚姻解消を検討する女性に与える影響は極めて大きい。

現在、東京家庭裁判所は、東京三弁護士会と家族法改正に関する意見交換会を定期的に行っている。その結果、改正法を踏まえて家庭裁判所の見解を、「家庭の法と裁判」の2025年10月号、12月号、2026年2月号の三回にわたって連載するとともに、本の発刊を準備をしている。

この改正法は、施行後5年を目処として見直されることとなっている。

離婚時に弁護士が関わるケースというのは、離婚自体、もしくは、親権、財産分与、慰謝料、養育費等の離婚を巡る条件、親子交流の在り方など、何らかの点で夫と妻で意見が対立しており、当事者同士では解決できないケースであると言える。そのためこの改正法により、女性、特にDV被害を受けている女性、ひいては子どもが不利益を被ることがないよう、家庭裁判所が改正法を踏まえ、どのような運用をするかなど、5年後の見直しに備えて事案の集積に努める必要がある。

(2) 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と言える。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。

しかし、事実婚は法律婚と完全に同等の法的保護がなされていないため、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が、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。しかし、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、2024（令和6）年度に厚生労働省が取りまとめた「人口動態統計」によれば、夫の氏を選択する夫婦の割合は94.1%であり、大多数の夫婦で夫ではなく妻が改姓していることから、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。

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、マイナンバーカードや運転免許証等において旧姓併記を可能とするなどの取り組みが進められている。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。

2021（令和3）年度に内閣府が行った調査によれば、積極的に結婚したいと思わない理由について「名字・姓が変わるのが嫌・面倒だから」と答えた独身女性は20～39歳では25.6%、40～69歳では35.3%といずれも高い割合を占めている。他方、同調査によれば、結婚したい理由として「好きな人と同じ名字・姓にしたいから」と回答した者が20～39歳独身女性で5.5%、40～69歳では2.2%と、数は少ないものの個人として夫婦同姓を望む者もいる。

このように、婚姻と姓については、多様な意見が存するところ、個人の尊重の観点からすれば、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を導入すべきである。特に、積極的に結婚したいと思わない理由として改姓を強制されることを理由として挙げる独身女性が4分の1以上いることに照らせば、選択的夫婦別姓の制度を認める必要性は極めて高い。

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权利（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、2024（令和6）年10月29日公表した対日審査会合に関する「最終見解」では、夫婦別姓を定めた民法規定について、日本政府に速やかな改正するよう、2003年、2009年、2016年に続き、実に4回目となる勧告をするとともに、勧告を実施するために採った措置に関する情報を2年以内に書面で報告するよう日本政府に求めた。

最高裁判所は、2015（平成27）年12月16日、民法750条の夫婦同姓制度につき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、最高裁判所大法廷は、2021（令和3）年6月23日、夫婦同氏を強制する民法750条は憲法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。

これに対し、東京弁護士会は、2021（令和3）年7月5日に、「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、最高裁決定を批判すると共に、国会に速やかな立法行動を採ることを求めた。

また、東京弁護士会は、2024（令和6）年3月8日に、「国際女性デー（International Women's Day）にあたり、選択的夫婦別姓制度の導入を再度求める会長声明」を、2025（令和7）年3月7日に、「国際女性デー（International Women's Day）にあたり、今こそ選択的夫婦別姓制

度の法制化を求める会長声明」を出し、東京弁護士会が1989（平成元）年1月18日に「選択的夫婦別氏制採用に関する意見書」を発出して以来36年間にわたり選択的夫婦別姓制度の導入を求めてきたことや、いまだに固定的な性別役割分担意識等が無言の圧力として働き、約95%の女性が改姓していること、職場での旧姓使用拡大が進められてきているが、脱税やマネーロンダリング防止の観点からいわゆるダブルネームの使用を禁ずる世界的傾向もあり、金融機関との取引や海外出張、登記等、本人確認が厳格に行われる場合では通称使用には限界があること、改姓により業績や人脈などのキャリアが分断され女性の社会的活躍が阻まれたり、婚姻や離婚というプライバシーの暴露を余儀なくされることなど、婚姻による改姓の強制や旧姓の通称使用では問題の根本的解決は不可能であることから経済団体からも選択的夫婦別姓制度の導入を強く求める意見が上がっていることなどから、国に対し、夫婦同姓を義務付ける民法750条を改正し、選択的夫婦別姓制度の法制化を求めている。

また、日弁連は、2024（令和6）年11月7日に「女性差別撤廃委員会による勧告を受けて、選択的夫婦別姓制度の速やかな導入を求める会長談話」を発表し、国が2024（令和6）年10月17日に行われた日本審査で、夫婦別姓を認めるかどうかは日本社会の家族の在り方に関わる重要な問題であって国民の理解が必要であり、婚姻によって姓を変えた人が不利益を被らないよう旧姓の使用拡大に努めてきたなどと述べたことを非難し、改めて日本政府に対し、委員会による4回の勧告を真摯に受け止め選択的夫婦別姓制度を速やかに導入することを求めた。日弁連は選択的夫婦別姓制度に関するワーキンググループを立ち上げ、各地の弁護士会に対し、国会議員らへの要請活動や各地方議会に選択的夫婦別姓制度の導入を求める請願の要請を出すなどの活動、経済界や当事者団体とも連携し、2025（令和7）年2月6日にはシンポジウム「夫婦別姓も選べる社会へ～婚姻と氏から家族を考える～」を、同年5月15日には「選択的夫婦別姓制度の導入を求める院内学習会」を開催するなどの精力的な活動を続けている。

2021（令和3）年3月1日に、政府閣僚が国会答弁で夫婦同氏制を採用している国は日本以外に承知していない旨を答弁しているように、夫婦同姓の強制は国際社会から見ても奇異であるといえる。

選択的夫婦別姓制度については、家族の絆や一体感を損ねるものであるとして、その導入に反対する意見も根強いが、個人の価値観が多様化し、家族の在り方も大きく変化している現在では、夫婦同姓が家族の絆や一体感を強めるものとは必ずしもいえないことは明らかである。選択的夫婦別姓制度は、婚姻に際して同姓となりたいと希望する夫婦に影響を及ぼすものではなく、婚姻に際しての個人の考え方や価値観を尊重するものである。

個人の尊厳と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。

(3) ドメスティック・バイオレンス、ストーカー、リベンジボルノ、AV出演強要問題

ア　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、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（現在の法令名は「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」）。DVについては痛ましい事件が後を絶たず、同法は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）。

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。

2023（令和5）年5月12日に「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の一部を改正する法律」（令和5年法律第30号）が成立し、保護命令の対

象に精神的DV被害を加える、接近禁止命令等の期間を伸長する、保護命令違反の刑罰を強化する等の大幅な改正がなされ、2024（令和6）年4月1日から施行された。

警察や自治体へのDV相談は年々増加傾向にあるが、保護命令の発令件数は減少している。DV被害者の多くは、保護命令の申立自体が加害者を激怒させることを恐れ、申立を躊躇う現状がある。被害者の申立が無くとも警察や司法が緊急保護命令を申し立てることが可能な制度を創設する等、一層の改正が期待されるところである。

イ　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。母体保護法の文理上、未婚の場合は本人の同意のみでよく、厚生労働省も2013（平成25）年、医師向けの講習会でその旨回答しているところ、未婚未婚女性に対しても中絶手術に男性の同意を求める病院も存在する。その結果、胎児の父親と音信不通になる等して墮胎時期を逃し、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が後を絶たない。2022（令和4）年に読売新聞社が岡山県医師会の協力で実施した調査では、産婦人科医の66%が配偶者の同意要件を撤廃すべきと回答しており、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。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。

ウ　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

カ方法と規制法がいたちごっこに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。

エ 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。

オ 被害者の意に反する裸や性行為に係る肢体の撮影・公表という点でリベンジポルノと被害態様が一定程度共通するいわゆるAV出演強要問題につき、2022（令和4）年に「性をめぐる個人の尊厳が重んぜられる社会の形成に資するために性行為映像制作物への出演に係る被害の防止を図り及び出演者の救済に資するための出演契約等に関する特則等に関する法律（AV出演被害防止・救済法）」が施行され、契約書面の交付義務、契約後1ヶ月は撮影できないこと、出演契約において定められている性行為に係る姿態の撮影であっても全部又は一部を拒絶できることができること、これによって制作公表者又は第三者に損害が生じたときであっても当該出演者は賠償の責任を負わないこと、公表前に事前に撮影された映像を確認できること、すべ

ての撮影終了後から4ヶ月は公表してはいけないことが定められた。また、撮影時に同意していても、公表から1年間（法の施行後2年間は「2年間」）は、性別・年齢を問わず、無条件に契約を解除できるうえに、契約の取消・解除をした場合は、販売や配信の停止などを請求できるとされ、出演料を返したり損害賠償金を支払うことなく、契約解除や配信停止が可能とされた。カ これまで、DV等の困難な問題を抱える女性に対する支援は、売春をなすおそれのある女子の保護更生を目的とする売春防止法の枠組みを利用して行われてきた。しかし、女性を巡る課題は、生活困窮、性暴力、性犯罪被害、家庭関係破綻など、複雑化、多様化、複合化しており、コロナ禍により課題が顕在化し、「孤独・孤立対策」の視点も含め、新たな女性支援強化が課題となっていた。そのため、困難な問題を抱える女性支援の根拠法として、「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」（令和4年法律第52号）が2022（令和4）年5月19日議員立法で成立し、2024（令和6）年4月1日から施行されている。同法の施行により、困難な問題を抱える女性に対し、適切な支援が行われることが期待される。

（4）性犯罪の見直し

ア 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处罚の間隙は生じていないか否か）が論点となった。附則9条が、「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、これを受けて、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、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、2022（令和4）年10月に、法制審議会の刑事法部会に法務省が改正試案を示した。これを受け、2023（令和5）年6月16日「刑法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律」（令和5年法律第66号）が成立し、2023（令和5）年7月13日から施行された。

イ 改正刑法では、強制性交罪と準強制性交罪を統合して罪名を「不同意性交罪」「不同意わいせつ罪」とし、同意がない性行為が犯罪となり得ることを明確にした。すなわち、従来の暴行・脅迫の他に、心身の障害、薬物やアルコールの影響、睡眠・意識が不明瞭、不意打ち、恐怖・驚愕、虐待、地位の利用を挙げて、これらによって被害者が「同意しない意思を形成、表明若しくは全うすることが困難な状態にさせること、あるいは相手方がそのような状態にあることに乘じること」又は「わいせつな行為ではないと誤信させたり、人違いをさせること、又は相手方がそのような誤信をしていることに乘じること」により、性交等をした場合は不同意性交等罪（5年以上の有期懲役）が、わいせつな行為をした場合に不同意わいせつ罪（6月以上10年以下の懲役）が、それぞれ成立するとした。また、配偶者間においても不同意性交等罪が成立することも明確にされた。

また、上記の要件に該当しなくとも、相手が13歳未満の子どもである場合、又は相手が13歳以上16歳未満

の子どもで行為者が5歳以上年長である場合にも、不同意性交等罪や不同意わいせつ罪が成立するとした。

さらに、16歳未満の子どもに対する面会要求等の罪を新設し、16歳未満の子どもに対し①わいせつの目的で威迫、偽計、又は誘惑し、拒まれたのに反復し、利益供与又はその申込や約束をして会うことを要求することや、②実際に会うこと、③性交等をする姿、性的な部位を露出した姿などの写真や動画を撮影して送るよう要求することについても、犯罪となることを明確にした。

ウ 改正刑訴法においては、公訴時効について、これまでの公訴時効期間をそれぞれ5年延長するとされた。これは性犯罪の場合、他の犯罪類型に比べて被害申告が遅れるという特殊性に配慮したものである。なお、子どもが被害に遭った場合は、より一層被害申告が遅れることが多いことから、被害者が18歳未満の場合は、18歳に達するまでの期間がこれに加算されることになっている。

また、性犯罪においては、被害者が何度も被害状況を供述しなければならず、二次被害が甚大となっていたところ、性犯罪の被害者等の供述を録音・録画した記録媒体が一定の要件を満たす場合は証拠とができるものとする証拠能力の特則が新設された。

エ 近年の撮影機器の小型化等により、盗撮被害が相次いでいることを踏まえ、2023（令和5）年6月16日、刑法改正と同日に「性的な姿態を撮影する行為等の処罰及び押収物に記録された性的な姿態の画像に係る電磁的記録の消去等に関する法律」（令和5年法律第67号）が成立し、2023（令和5）年7月13日から施行された。

上記法律では、正当な理由がないのに、密かに性的姿態（性的な部位、身につけている下着、わいせつな行為・性交等がされている間における人の姿）を撮影したり、不同意性交等罪に規定する要件により、同意しない意思を形成、表明又は全うすることが困難な状態にさせ、又は相手がそのような状態にあることに乘じて性的姿態等を撮影したり、性的な行為ではないと誤信させたり、特定の者以外はその画像を見ないと誤信させて、又は相手方がそのような誤信をしていることに乘じて性的姿態等を撮影したり、正当な理由がないのに16歳未満の子どもの性的姿態等を撮影（相手が13歳以上16歳未満の子どもである場合は行為者が5歳

以上年長である場合）は、性的姿態等撮影罪（3年以下の懲役又は300万円以下の罰金）とし、性的映像記録提供等罪、性的映像記録保管罪、性的姿態等影像送信罪、性的姿態等影像記録罪、性的姿態等の画像などの複写物の没収、画像等の消去、廃棄の規程も新設された。

オ このように、性犯罪に関しては、かなり大規模な改正がなされ、性犯罪被害者の救済や性暴力の抑止が期待されるところである。ただ、女性アスリートの性的部位を狙って盗撮されるアスリートの盗撮被害が多数申告されているところ、今回の盗撮罪では保護の対象とならなかった。アスリートが純粋に競技に集中できる環境を整えるためにも、今後はアスリートの盗撮被害も保護の対象とするような法改正が望まれるところである。

3 女性の労働権

(1) 基本的視点

2023（令和5）年の統計では、女性の労働力人口（就業者と完全失業者の合計）は3124万人で、前年より28万人増加し、労働力人口総数に占める女性の割合は前年差0.2ポイント増加し45.1%となっている。

女性の就業者3124万人のうち、雇用者は2,793万人で、女性就業者の89.4%が雇用労働者である。そこで、雇用労働における女性の現状を見ると、①男女間の待遇・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。

ア ①について、役職者に占める女性の割合は、2023（令和5）年の統計によると、部長級12.1%、課長級21.5%、係長級23.9%となっており、微増はしているものの、男女間の格差は開いたままである。さらに、2023（令和5）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、女性の給与額（又は所定内給与額）は、きまって支給する現金給与額で75.5となっている。OECD諸国の平均値は88.4であり、OECD諸国に比べて、依然として格差は大きいままである。

イ ②については、2023（令和5）年の女性の「正規職員・従業員」は1268万人（46.8%）、「非正規職員・従業員」は1441万人（53.2%）であり、女性労働者の過半数は非正規労働者である。また、非正規職員・従業員のうち、パート・アルバイトが占める割合は1134

万人である。他方、男性の正規雇用は、年々減少傾向にあるとはいえば2023（令和5）年の男性の「正規職員・従業員」は2346万人（77.5%）、「非正規職員・従業員」は683万人（22.5%）であり、男性雇用者の大半は正規雇用である。このように、雇用形態別雇用者数で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た。この理由としては、飲食、宿泊等のサービス業といった女性労働者が多い業界がコロナ禍により大打撃を受け、雇用の調整弁としてまず非正規である女性労働者が解雇されたこと、また、コロナ禍における一斉休校等を背景に子どもを家庭でみなければならぬ時間が多くなつた世帯において、依然として家事・育児の負担が女性に偏っているといった実情から、女性が離職せざるを得なくなつたこと、女性には非正規のエッセンシャルワーカーが多く、業務の性質上テレワークができない仕事に多く就いていること等による。社会全体がテレワーク等による柔軟な働き方を進めて、こうした女性労働者にとってはその実現可能性が少なく、結果、家庭との両立に悩んで自ら離職することにもなり得る。

少しずつコロナ禍以前の水準に戻りつつあるが、それでもなお雇用形態の男女格差は大きく、一層、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ことが認識されたというべきである。

ウ ③については、2023（令和5）年の統計で、正社員・正職員労働者の平均勤続年数は、女性は10.4年、男性は14.2年で、男女差は3.8年である（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。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、あるいは、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）及び次世代育成支援対策推進法の改正法が2024（令和

6) 年5月31日に公布され、2025（令和7）年4月1日から段階的に施行されることになった。

育介法は、①子の看護休暇の見直し（対象となる子の範囲や取得事由の拡大（小学校3年生修了まで、感染症に伴う学級閉鎖等、卒入園学式にも取得できる等）、②所定外労働の制限（残業免除）の対象拡大、③単位間勤務制度（3歳未満）の代替措置にテレワークを追加、④育児のためのテレワークの導入を事業主に努力義務化する、⑤育児休業取得状況の公表義務を従業員数300人超の企業に拡大する、⑥介護休暇を取得できる労働者の要件から継続雇用期間の制限を撤廃する、⑦介護離職防止のための雇用環境整備を事業主に義務付ける、⑧介護離職防止のための個別の周知・意向確認を事業主に義務付ける、⑨介護のためのテレワークの導入を事業主に努力義務化する（以上①～⑨は2025（令和7）年4月1日から施行）、⑩育児期の柔軟な働き方を実現するための措置及びその個別の周知・意向確認を事業主に義務付ける、⑪仕事と育児の両立に関する個別の意向聴取と配慮を事業主に義務づける（以上⑩、⑪は2025（令和7）年10月1日から施行）、というのが主な改正点である。

次世代育成支援対策推進法は、①2025（令和7）年3月31日までとなっていた法律の有効期限が2035（令和17）年3月31日まで延長される、②従業員数100人超の企業に育休取得に関する状況把握・数値目標設定を義務づけるというのが主な改正点である。

家事育児の負担が女性労働者に偏っている現状において、上記の育介法及び次世代育成支援対策推進法の改正により、女性労働者が育児や介護のために離職することなく働き続ける環境が整えられることが期待される。

エ 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、女性の権利の確保、両性の平等の実現は、雇用や労働といったテーマにおいて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

ア 男女雇用機会均等法6条は、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している。

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、①家庭責任を持つ労働者にとって困難な働き方を前提とした制度が存在し、家事・育児・介護の負担が女性に偏ってしまう実情があることにより、採

用・配置等の面で実質的に男女差が生じており、②人事評価や業務評価等の側面で勤続年数や労働時間が重視され、それが管理職比率の男女差につながっており、これらの理由によって勤続年数が短く、時短勤務をしている女性がフルタイムで残業もする管理職に登用されにくく、昇進差が生まれ、ひいては男女の賃金格差を生じさせていると思われる。

イ 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、女性で管理職になれる者は限られている。なぜなら、上述のように、いまだに多くの企業が長時間労働できる労働者を管理職とする傾向にあり、しかも、固定的な性別役割分担意識が残り、女性に家事・育児・介護の負担が偏っている実情があるため、女性の長時間労働が困難な状況にあるからである。そのため、「女性は管理職を希望しない」と、女性の管理職が増えない理由を女性の意識の低さにあるかのように論じられているのが実情であると考えられる。管理職に女性を増やすには、男性も女性も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収束後も認めたりするなど、性別を問わず労働環境を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たり、長時間労働ができる者だけを人事評価の高い評価につなげないようにし、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を行い、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。

ウ 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「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律（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。しかし、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今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）セクハラ・マタハラ及び育児・介護問題

ア 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、現在の男女雇用機会均等法では、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

といふ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・裁判所ホームページ最高裁判所判例集参照）。

そして、法改正により男女雇用機会均等法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つ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同措置が義務付けられた。

イ 育休については、2020（令和2）年6月1日施行の育介法の改正法で、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。

これを踏まえて、2024（令和6）年5月31日に育介法が改正されたことは上述したとおりである。

労働者が育児休業を取得しやすくするための制度を整えると共に、育児休業を取得することに関するハラスメントが生じないよう、制度を周知徹底する努力が事業主により求められる

ウ 介護については、介護離職する労働者の約8割が女性であり、女性に介護負担が偏っている。2024（令和6）年5月31日の育介法改正により、事業者は介護離職防止のための個別の周知・意向確認、雇用環境整備等の措置義務を負うこととなった。しかし、介護休暇を取りやすくして仕事と介護の両立支援をするとても、女性が介護の負担を負うという社会の意識を変革させなければ、女性労働者が仕事と介護の負担を担い続けることになり、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必要がある。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るべきである。育児と異なり、介護は区切りや終わりがないため、その負担はある意味育児よりも大きいともいえる。社会保障制度を充実させ、経済的負担を個人に負わせないようにして、介護を担う女性が離職を決意したり、ひいては経済的及び肉体的に困窮するようなことが無いよう、早急に制度を整える必要がある。

エ また、セクハラ問題については、男女雇用機会均等法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。そのため、慰謝料等の金額は、裁判例の蓄積による判断となることから、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つて離職しても、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遂行しても、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。セクハラが認容された場合は職場や雇用保険等から見舞給付金を受け取れる等、被害者に対する金銭的保障についての制度を創設するなどの踏み込んだ対策を探すことなどを検討すべきである。

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、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、そのような判例を積み重ねるべきである。

第5 性的マイノリティ（LGBTQ+）の権利

1 性的マイノリティの問題に関する理解

(1) 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が、性の在り方は多様であり、上記の概念だけですべてを包括することができないことから、近年では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。

電通グループのdentsu Japan内の組織であるdJサステナビリティ推進オフィスが主体となり、日本在住の

20～59歳、5万7,500人を対象に実施した「LGBTQ+調査2023」によると、全回答者に占める「LGBTQ+当事者層」（同調査では、調査実施時点での回答に基づき、異性愛者であり、生まれた時に割り当てられた性と性自認が一致する回答者以外を「LGBTQ+当事者層」と定義している。）の割合は9.7%とのことであった。

性的マイノリティをめぐる急速な社会情勢の変化に伴い、日本でも、性的マイノリティに対する理解は進みつつあるが、依然として性的マイノリティに対する差別や偏見が存在している。前述の「LGBTQ+調査2023」でも、性的マイノリティの子どもを持つ親を対象とする調査では、「自分の住んでいる地域では、性

的マイノリティの家族がいる家庭は暮らしにくいと感じる」と答えた人が56.5%に上っている。

世代や地域によって状況は異なるが、性的マイノリティであることを容易にカミングアウトできないと感じている当事者がまだ多数存在するということを常に意識する必要がある。

(2) 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。

このように、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。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。

(3) 性的マイノリティの問題に関する東弁の活動としては、2012（平成24）年3月に全国の弁護士会で初めてセクシュアル・マイノリティの人権問題に取り組む常設PTを設置し、2014（平成26）年からは「セクシュアル・マイノリティ電話相談」を開始したほか、「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を実施している。また、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、2021（令和3）年3月には「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」、2023年（令和5年）3月には「性的指向及び性自認の多様性に関する理解の増進に関する施策を策定、実施するとともに、性的指向及び性自認を理由とする差別の禁止を法律に明記し、あわせて同性婚の法制化を早期に実現することを求める会長声明」、同年7月には「トランスジェンダー当事者（MtF）に関する行政措置要求判定取消等請求訴訟の最高裁判決を受け、国に対し、同判決の趣旨に沿った対応をするよう求める会長声明」を出すなどしている。さらに、対内

的な活動としても、「性的指向及び性自認に関する基本理念」及び「職員向け性的指向及び性自認についての対応ガイドライン（現状での対応と方針）」を策定するなどしている。

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6年連続でPRIDE指標（任意団体「work with Pride」が、2016（平成28）年に日本初の職場におけるセクシュアル・マイノリティへの取組みの評価指標として策定したもの）において満点となるゴールドを獲得し、2021（令和3）年からはこれに加えて、新たに新設されたレインボー（国・自治体・学術機関・NPO/NGOなどとのセクターを超えた協働を推進する企業・団体を評価するもの）をダブル受賞しているが、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、より積極的に活動を進めていくべきである。

2 LGBT理解増進法の制定

(1) 性的マイノリティに対する理解を広めるための「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」（いわゆる「LGBT理解増進法」）が2023（令和5）年6月16日に国会で成立し、同月23日に施行された。

LGBT理解増進法は、2016（平成28）年に超党派の議員連盟が法案をまとめてから7年近くの歳月を経て成立したものであり、「性的指向やジェンダーアイデンティティを理由とする不当な差別はあってはならない」という基本理念（同法3条）のもと、国や自治体、学校、企業などに対して、性の多様性に関する「理解の増進」のための施策を求めるものである。性的マイノリティへの理解増進に向けて、わが国で初めての法律であり、国・地方公共団体の役割や事業者・学校の努力義務を定めている。

しかしながら、LGBT理解増進法は、具体的な規制や罰則を伴わない理念法であり、差別禁止規定がないため、実効性に疑問を持たざるを得ない。後述の通り、国際的にも、日本政府には差別禁止の法整備が勧告されているにもかかわらず、差別禁止規定のない理解増進の限度に留まっていることは、極めて問題である。更に、同法では、同法による措置の実施等に当たり「性的指向又はジェンダーアイデンティティにかかわらず、

全ての国民が安心して生活することができることとなるよう、留意するものとする。」との文言（留意条項）が直前で追加されているが（同法12条）、これが根拠となり「（多数派の）国民を不安にする」との理由で性的マイノリティの保護に関する施策の実施が阻害されるという事態が非常に懸念される。また、留意条項は、あたかも性的マイノリティが他の国民の安全や安心を脅かす存在であるかのような印象を与えるものであり、性的マイノリティへの理解増進を目指すはずの法律が、その差別を助長するという結果になりかねない。

（2）性的指向に関する雇用における差別に対する保護がなされている国は78か国に上り（2020年1月現在。「性的指向に関する世界地図（データ）」虹色ダイバーシティ https://nijibridge.jp/wp-content/uploads/2020/11/20200404worldmap_data.pdf）、先進7か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、2020年の報告書により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か国中34位と評価されている。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、LGBT理解増進法の内容が不十分であることは明らかであり、性的マイノリティへの差別を明確に禁止する内容の法改正は必須である。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と、差別禁止を徹底する方策が速やかに講じられなければならない。

3 同性間の婚姻に係る立法的措置の必要性

（1）現行法では、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。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。

（2）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、前述の通り、東弁も、2021（令和3）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。

2019（平成31）年2月、婚姻届を拒否された同性カップルが、同性間の婚姻を認める規定を設けていない現行民法及び戸籍法の諸規定が憲法に違反し、国がそれを是正する立法措置を講じていないことを違法とする国家賠償請求を、東京、大阪、名古屋、札幌の4地裁に一齊提訴し、その後、2019（令和元）年9月には福岡地裁にも提訴がなされた（なお、その後2021〔令和3〕年には、東京で第二次訴訟が提訴されている。）。2025（令和7）年8月現在、各高等裁判所は、違憲判決を下している（札幌高裁令和6年3月14日判決、東京高裁令和6年10月30日判決、福岡高裁令和6年12月13日判決、名古屋高裁令和7年3月7日判決、大阪高裁令和7年3月25日判決）。

4 トランスジェンダーと特例法の問題

(1) 性同一性障害に係る日本国内における法律として「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」(以下、「特例法」という。)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を認め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」(生殖不能要件)、「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」(外観要件)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(いわゆる「手術要件」)は、重大な問題であるといえる。

(2) WHO等の国連諸機関は、2014(平成26)年5月に「強制・強要された、または不本意な断種の廃絶を求める共同声明」を発表し、特に、トランスジェンダーが「出生証明書および他の法的文書における性別記載を望む性に変更するために、断種を含む、様々な法的・医学的要件を満たさなければならないこと」を人権侵害の例として挙げ、「この手術要件は、身体の完全性・自己決定・人間の尊厳の尊重に反するものであり、トランスジェンダーの人々に対する差別を引き起こし、また永続させるものである。」と指摘しており、特例法の厳しい要件が緩和されるように、法改正がなされるべきである。

この点、特例法の手術要件について、2019(平成31)年1月23日、最高裁は、「親子関係等に関わる問題が生じ、社会に混乱を生じさせかねないことや、長きにわたって生物学的な性別に基づき男女の区別がされてきた中で急激な形での変化を避ける等の配慮に基づくものと解される。」とし、合憲と判断したが(但し、2人の裁判官は「憲法違反の疑いが生じていることは否定できない」という補足意見を述べている。)、2023(令和5)年10月25日、最高裁は、「自己の意思に反して身体への侵襲を受けない自由が、人格的生存に関わる重要な権利」として憲法13条によって保障されていることは明らかとして、手術要件のうち生殖不能要件

が強制される場合には身体への侵襲を受けない自由に対する重大な制約に当たるとした。その上で、特例法が定める生殖不能要件は、「身体への侵襲を受けない自由を放棄して強度な身体的侵襲である生殖腺除去手術を受けることを甘受するか、又は性自認に従った法令上の性別の取扱いを受けるという重要な法的利益を放棄して性別変更審判を受けることを断念するか」という過酷な二者択一を迫る」という態様により過剰な制約を課すものであるから、制約の程度は重大なものというべきであるとして、裁判官15人全員一致で憲法13条に違反すると判断した。

なお、上記最高裁判決では、外観要件については高裁に差し戻されているが、3人の裁判官が違憲という意見を出しているほか、2024年(令和6年)7月には、広島高裁が、外観要件について「憲法が保障する『身体への侵襲』を受けない権利を放棄して手術を受けるか、性別変更を断念するかの二者択一を迫るもの」として違憲の疑いがあると指摘している。

このような情勢を踏まえて、生殖不能要件のみならず外観要件を含めて、速やかな法改正がなされるよう、弁護士会も働きかけを強化すべきである。

5 職場における施策

(1) 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)、職場環境、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。

(2) 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する問題について雇用管理上講ずべき措置についての指針」)が改正され、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。更に、LGBT理解増進法では、事

業主は、性的指向及びジェンダーイデンティティの多様性に関するその雇用する労働者の理解の増進に関し、普及啓発、就業環境の整備、相談の機会の確保等を行うことにより性的指向及びジェンダーイデンティティの多様性に関する当該労働者の理解の増進に自ら努めることが求められている。

(3) 職場環境に関しては、従前より、性自認に従った職場でのトイレ利用の可否という問題が指摘されてきた。この点、戸籍上は男性で、性自認が女性の経済産業省の職員が、省内の女性トイレの自由な利用を不當に制限（その執務室がある庁舎のうち執務室がある階とその上下の階の女性トイレの使用を認めず、それ以外の階の女性トイレの使用を認める旨の処遇により制限）されたとして国に処遇改善等を求めた訴訟で、2023（令和5）年7月11日、最高裁は、①上告人は女性ホルモンの投与を受けるなどしているほか、性衝動に基づく性暴力の可能性は低い旨の医師の診断も受けている、②上告人は、説明会（その執務する部署の職員に対しその者の性同一性障害について説明する会）の後、女性の服装等で勤務し、本件執務階から2階以上離れた階の女性トイレを使用するようになったことでトラブルが生じたことはない、③説明会においては、上告人が本件執務階の女性トイレを使用することについて、担当職員から数名の女性職員が違和感を抱いているように見えたにとどまり、明確に異を唱える職員がいたことはうかがわれない、④説明会から本件判定に至るまでの約4年10か月の間に、上告人による本件庁舎内の女性トイレの使用につき、特段の配慮をすべ

き他の職員が存在するか否かについての調査が改めて行われ、本件処遇の見直しが検討されたこともうかがわれない等の事情を前提として、「そうすると、本件判定部分に係る人事院の判断は、本件における具体的な事情を踏まえることなく他の職員に対する配慮を過度に重視し、上告人の不利益を不当に軽視するものであって、関係者の公平並びに上告人を含む職員の能率の発揮及び増進の見地から判断しなかったものとして、著しく妥当性を欠いたものといわざるを得ない。」と指摘し、女性トイレの自由な使用を認めなかった人事院の判断は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となると判断した。

(4) 福利厚生面に関しても、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）を講じたりする企業も次第に増加している。

(5) このように、近年では、性的マイノ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

(1) はじめに—入管行政と外国人の人権

入管法上外国人とは日本国籍を有しない者を指すところ（同法第2条1号）、日本に住む全ての外国人は、その活動内容又は身分・地位に応じて、入管法又は日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（入管特例法）に基づく在留資格を保持しなければならない。適切な在留資格を有しない外国人については、退去強制手続や刑事手続の対象となる。従って、入管行政が適切に行われる

ことは、外国人の人権保障について、大きな意味を持つ。とりわけ、外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、外国人在留制度のわく内で与えられているに過ぎないとするいわゆるマクリーン事件判決（最判昭和53年10月4日）が、未だ行政訴訟において引用され、入管行政を追認するかのような司法の現状においてはそうである。

また、日本においては、難民認定制度が入管法の中に位置づけかれていることから、難民認定申請者及び難民認定を受けた者についても、入管行政の適正さが

大きな意味を持つ。

しかしながら、いくつもの分野において、入管行政が適正に行われているとはいえず、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、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、移住者・外国人に対する差別や外国人技能実習生制度のほか、難民認定率の異常な低さ、難民認定申請者の地位の脆弱さに懸念を表明した。また、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、国際人権（自由権）規約（以下、「自由権規約」という。）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。」と述べた。さらに、2022（令和4）年11月30日、国連の自由権規約委員会（以下、「規約人権委員会」という。）は、外国人技能実習生制度への対応の強化の必要性のほか、入管収容施設での3人の被収容者の死亡に言及したうえで、難民を含む外国人の人権に対する日本政府の取組みの不十分さを厳しく指摘した。

しかも残念ながら、外国人の人権状況は、なお改善されていない。政府は、国内外の強い批判を受けて一旦は2021（令和3）年に廃案となった入管法改正案（以下、「21年改正案」という。）について、監理措置制度を創設して監理人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についてその骨組みを維持した内容の改正案を国会に提出し、同法案は、2023（令和5）年6月9日に成立し、2024（令和6）年6月10日までに段階的に施行された（以下、「23年改正法」という。）。さらに、後述のとおり2024（令和6）年6月14日には、永住者の在留資格の取消事由を拡大する改正入管法が成立した（以下、「24年改正法」という。）。こうした近時の入管法改正は、入管行政における外国人の人権侵害のおそれを一段と高めるものである。さらに、近時の外国人を排斥するような一部世論を口実として、出入国在留管理庁は、2025（令和7）年5月23日、「国民の安全・

安心のための不法滞在者ゼロプラン」（以下、「ゼロプラン」という。）を発表した。しかし、同プランは、適正な保護がなされないために在留資格を得られない外国人が多数いるという実態を無視し、正当に保護されるべき外国人までを排除しかねない施策となっており、大きな問題である。

以下、入管行政の主要な問題として、①在留管理制度、②難民認定制度、③収容施設内の処遇、④収容制度、⑤2023年及び2024年の入管法改正、⑥ゼロプランについて論じる。

（2）在留管理制度の問題点

2009（平成21）年7月の入管法一部改正及び住民基本台帳法の改正（2012（平成24）年7月9日に施行）の結果、これまで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、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こととなった。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、改正後の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实上受けられなくなるおそれが生じた。

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に、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。例えば、新型コロナウイルス感染症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たが、そのことを知らない対象者も多く、自治体によっては接種券の交付が

後回しになるなど、接種が進みにくい現状が存在した。また、2024年9月、さいたま市教育委員会が、同市に住む市立小学校6年生の外国籍児童について、当該児童が在留資格を喪失したことを契機として、除籍処分とした。これは、「我が国の公立の義務教育諸学校においては、在留資格の有無を問わず、就学を希望する外国人児童生徒を日本人児童生徒と同様に無償で受け入れることとしている」という国の方針（2011〔平成23〕年12月16日付内閣総理大臣答弁書）に明らかに反するものである。^{*1}このように、非正規滞在者に対する各地方自治体の対応については、今後も引き続き実態を把握したうえで、誤った対応については是正を求める必要がある。

さらに、本質的には、非正規滞在者の存在について居住自治体が把握できる制度の構築を目指すべきである。現在、出入国在留管理庁では、仮放免中の外国人について、本人が希望する場合にはその情報を居住する自治体に通知しており、その取扱いは、23年改正法に基づく監理措置でも同様とされているが、被仮放免者（被監理者）以外の非正規滞在者についてはそのような制度すら存在しない。従って、自治体に居住している外国人について、非正規であってもその存在を把握できる包括的な制度の構築が必要である。

（3）難民認定制度に関する諸問題

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、従来の異議申立て制度に代わり、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、日本の難民認定制度には、現時点においても、数多くの問題が残つておらず、「難民鎖国」と呼ばれた状況に変化はないといわざるを得ない。

ア 現状

ア 出入国在留管理庁が2025（令和7）年3月14日に発表した統計によれば、2024（令和6）年の日本の難民

*1 本件に関し、日弁連は、2025（令和7）年2月19日、「外国人児童・生徒に対して教育を受ける機会を平等に保障することを求める会長声明」を発表した。

認定数（一次申請段階）は、176人（他に、難民認定はされなかったものの補完的保護対象者と認定された者45名）であり、認定数は減少したものの前年同様3桁をキープしたが、認定率は2.1%と極めて低い水準に留まっているうえ、認定数のうち約半数を、アフガニスタンからの難民申請者が占めるという特殊事情が存在する。また、不服申立段階での認定数は前年と同じく14人であり、認定率はわずか0.34%と著しい低水準のままであり、2013（平成25）年から12年連続で棄却・却下率が99%を上回っている。

一次及び不服申立段階を含む認定者数は190名であるところ、国籍別上位5カ国はアフガニスタン102人、ミャンマー36人、イエメン18人、パレスチナ8人、中国5人となっており、引き続き認定者の国籍の多様化傾向が見られるものの、アフガニスタンやミャンマー以外の国籍の難民認定数は依然として極めて少ない。^{*2}

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国難民弁護団連絡会議（以下、「全難連」という。）の調査結果によれば、2020（令和2）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	25.7%	（1万8,177人）
カナダ	54.9%	（1万9,596人）
英国	47.6%	（9,108人）
ドイツ	41.7%	（6万3,456人）
フランス	14.6%	（1万8,868人）
イタリア	11.3%	（4,587人）
韓国	0.8%	（52人）
オーストラリア	14.1%	（3,450人）
日本	0.5%	（44人）

イ 日本の難民認定率の低さは、国際社会からも批判を受けている。UNHCRは、「グローバル・トレンド－2017年における強制された移住」のなかで、日本の

*2 ただし、ミャンマー出身者の難民認定数は、数としては上位にあるものの、2021（令和3）年2月の軍事クーデター、2024（令和6）年2月10日の徴兵制実施等の迫害状況の悪化からして、極めて少ない認定数であるとの指摘がある（全国難民弁護団連絡会議2025（令和7）年3月16日付「入管庁発表『令和6年における難民認定数等について』及び『令和5年改正入管法の運用状況について』を受けての声明」・特定非営利活動法人難民支援協会2025（令和7）年3月24日付「2024年の難民認定者数等に対する意見」）。

難民認定率が1%に満たないとして、その低さが突出していることを指摘している（同時期の全世界の難民認定率は49%である。）。前述のとおり、2018（平成30）年8月30日に発表された国連人種差別撤廃委員会の総括所見は、日本の難民認定率が非常に低いことに懸念を表明した。2021（令和5）年3月30日に発表されたアメリカ国務省の「国別人権報告2020年－日本」は、「NGOとUNHCRは、認定率が低いことに懸念を表明した。」と報告している。2022（令和4）年11月30日に発表された国連規約人権委員会の総括所見も、「難民認定率の低さを伝える諸報告についても懸念を有する」としている。

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しか考えられない。

イ 日本の難民認定数・認定率の低さの要因

ア 難民認定制度の構造上の問題

a 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6,022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。なお、出入国在留管理庁が発表した直近の統計では、2024（令和6）年の難民不服申立手続の裁決案件4,114件のうち、口頭意見陳述が実施されたのは457件（裁決全体の11.1%）と、やはり低い水準に留まっている。

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12年連続で棄却・却下率が99%を上回っている。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。

b 難民審査参与員制度の問題点と独立した第三者機関による審査請求制度の必要性

2004（平成16）年改正入管法は、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を行いうに当たっては、難民審査参与員の意見を聴かなければ

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。

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、国際難民認定実務とは乖離した日本の状況を生み出している。この点について、元参与員でもある阿部浩己明治学院大学教授は、参考人として招致された参議院法務委員会において、「(参与員の間で) 国際基準を踏まえた難民認定の手法が共有されていないため、難民を難民として認定できない。」と述べている。実際、大阪地裁の2023（令和5）年3月15日判決で難民として認められた事案（国側は控訴したが、控訴棄却され、確定）では、審査請求段階で、参与員の「申述書に記載された事実その他の申立人の主張に係る事実が真実であっても、何ら難民となる事由を包含しない」との判断により、口頭意見陳述が実施されないまま審査請求が棄却されたことが明らかとなっている（渡邊彰悟弁護士・全難連代表の参議院法務委員会における発言より）。

さらに、後述する23年改正法の法案審議において、審査の件数が「臨時班」と呼ばれる書類のみで審査を行う一部の参与員に集中し、他方で難民認定意見を多く出す参与員には案件が回されないなど、参与員制度が入管の一次判断の追認機関となっている実態が判明した。

このような参与員制度の実態を踏まえると、少なくとも審査請求手続においては早急に、独立した第三者機関によって行われることを求めていくとともに、それまでの間、①「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、日弁連及び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、②UNHCR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。

c 難民認定手続効迅速化の問題点

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。出入国在留管理庁発表の「令和6年における難民認定者数等について」によれば、一次審査の平均処理期間は約22.3ヶ月、不服申立の平均処理期間は約12.6ヶ月とのことである。一次については令和5年よりやや下回っているものの、出入国管理庁が標準処理期間とする6ヶ月を大幅に上回っている。また、審査請求については、処理機関が令和6年よりも長くなっている。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、出入国在留管理局は、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、その後も審理の長期化は続いている。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。

この点について、難民認定手続の迅速化は確かに必要であるが、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

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、地方出入国在留管理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き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う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。出入国在留管理庁が2025（令和7）年5月23日に発表したゼロプランでは、出身国情報等を踏まえてB案件を類型化し、早期かつ迅速な処理体制を整備するとされており、その危険はなお一層高まっている。

（イ）国際難民認定実務とは乖離した要件・判断手法

現在の日本の難民認定の要件や判断手法は、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原則として認めない点、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きた。

出入国在留管理庁は、2023（令和5）年3月、「難民該当性判断の手引」を発表し、このなかで、非国家主体からの迫害やFGM（女性性器切除）等ジェンダーや性的マイノリティーであることに基づく新しい形態の迫害についても触れており、日本の難民認定実務が国際的な水準に近づくことが期待される。しかしながら、認定NPO法人難民支援協会（以下、「難民支援協会」という。）の「2022年の難民認定者等に対する意見」

や全難連の「出入国在留管理庁による『難民該当性判断の手引き』の問題点を指摘し引き続き政府入管法案への反対を呼び掛ける声明」にあるとおり、同手引を詳細に検討すると、はしがきにおいて「本文書は、これまでの我が国の実務上の先例や裁判例を踏まえ、難民条約で規定されている難民の定義に含まれている難民の定義に含まれる文言の意義をより具体的に説明するとともに、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理したものである。」としており、従来よりも広い（国際的な水準に基づく）難民認定を目指しているという言及は一切ない。内容としても、例えば総論においては「迫害主体から個別的に認知（把握）されていると認められる場合…積極的な事情となりうるが、そのような事情が認められないことのみをもって、直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない」などとして、個別把握説（出身国の状況にかかわらず、難民申請者自身が迫害主体から個別的に把握されて迫害の対象とされていなければ難民該当性を認めないとする考え方）には立脚しないようにも読めるが、各論において、「政治的意見」を理由とする難民申請者については、「通常、申請者が政治的意見を有していることを迫害主体によって認知され、又は申請者が実際には政治的意見を有していないにもかかわらず迫害主体によって何らかの政治的意見を有しているとみなされている必要」があるとしており、結局にところ個別把握説からの脱却はない。

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く迫害を受ける「現実的な見込み（real chance）」がある限り、「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。前述の「難民該当性の手引」は、「現実的な見込み」ではなく「現実的な危険」という用語を用いており、難民認定に際し迫害を受ける極めて高い可能性を要求するこれまでの実務と変更はないように思われる。

さらに、立証責任についていえば、諸外国では、難民であるにもかかわらず不認定とされるリスクを回避

するため、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。前述の出入国在留管理庁が公表した「難民該当性判断の手引」も、立証基準については一切触れていない。

結局、日本の難民認定数や認定率の低さの一因である国際難民認定実務からの乖離も、現時点において改善されていないといわざるを得ない。

ウ 申請者の法的地位の脆弱さ

前述のとおり審査期間は長期化しており、一次・審査請求をあわせば3~5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監理措置、⑤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、④である。しかし、現状において就労できるのは①及び就労許可がなされた場合の④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。また、監理措置は23年改正法に基づき2024（令和6）年6月から実施されているが、実際にどの程度就労許可がなされているのか、現時点ではデータが不足している。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（難民事業本部）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。

この問題については、2008（平成20）年10月3日の規約人権委員会の日本政府に対する総括所見25項、2011（平成23）年4月6日の人種差別撤廃委員会の日本政府に対する総括所見23項、同委員会の2018（平成30）年8月30日の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等に

おいて、難民認定申請者の法的地位（多くの場合就労が認められず、社会保障も受けられないこと、無期限収容が認められていること等）に関する懸念を示し、勧告を行っている。直近では、2022（令和4）年11月30日には、自由権規約委員会も、仮放免中の移民に対して必要な支援を提供し、収入を得るために活動に従事する機会の確立を検討するよう勧告している。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たとした。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、①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、②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ルマン（送還）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、日本の難民認定制度の問題に関し、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、2014（平成26）年2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。また、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。さらに、2022（令和4）年9月15日には、「出入国在留・難民法分野における喫緊の課題解決のための制度改正提言～るべき難民、非正規滞在者の正規化、送還・収容に係る法制度～」を発表し、法務省、出入国在留管理庁及び外務省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要件の明文化・手続保障の整備・補完的保護基準の明文化・申請者の法的地位の明確化と就労許可や安定的生活支援制度の構築などを提言し、また、難民申請者に対する送還禁止条項の解除条項を設けることを、難民条約に反するものとして厳しく戒めている。

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。むしろ、後述するとおり、国際社会や国内世論の批判と懸念を押し切って成立した2023年改正法は、難民認定について独立した第三者機関を設置せず、不服申立について参与員を法務大臣の諮問機関とする従来の枠組みを維持し、他方で、3回目以上の難民申請者及び無期若しくは3年以上の拘禁刑に処せられた者等について、送還停止効の例外規定を創設するなど、その保護は後退している。

（4）入管収容施設内の処遇問題

ア 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・医療態勢を含む処遇の実態については、従前より、様々な批判がなされてきた。

こうした収容・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。

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、東弁は、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・入院等の必要な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、数年にわたり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（当時）、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。イ 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。

ウ 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。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。

エ また、収容中の処遇に関する司法判断もなされており、2022(令和4)年6月22日には、東京地裁において、東京入管における職員の制圧行為によって後遺障害等を負った被収容者に対し、当該制圧は違法であるとして損害賠償を命じる判決が言い渡された。また、2022(令和4)年9月16日には、水戸地裁において、東日本入国管理センターに収容中に体調を崩し死亡した被収容者について、入管職員が救急車を呼ばなかった過失が認定された(容態が急変したとして、死亡との因果関係は否定され、遺族からの慰謝料請求のみが認められた。同判断は2024(令和6)年5月16日の東京高裁においても維持。遺族側が上告受理申立中)。2023(令和5)年4月20日には、東京地裁において、東京入管職員の制圧行為について、制圧下で顎下の痛点を押した行為、後ろ手で手錠をされた腕を挙げさせて苦痛を与えた行為が違法とされ、慰謝料等を認める判決が言い渡された。

オ 23年改正入管法は、「被収容者の処遇は、被収容者の人権を尊重しつつ適正に行わなければならない」、「被収容者には、入国者収容所等の保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由が与えられなければならない」とする被収容者の処遇に関する規定を設けたが、実際の運用が、国連被拘禁者処遇最低基準規則等の国際ルールを遵守したものになるか、引き続き注視が必要である。

(5) 収容についての司法審査の欠如と収容期間の長期化

ア 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及び23年改正法に基づき新設された監理措置については、司法審査がなく、一行政府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の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、日弁連は、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。

イ 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當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（①重大犯罪で罰せられた者、②犯罪の常習性が認められる者、③社会生活適応困難者、④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て意見を述べること、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、東京地裁において、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。

ウ さらに、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た。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。

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、不必要的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。

エ 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、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」を発表した。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。

オ 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。

カ 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（以下、「21年改正法案」という。）を国会に提出した。同改正法案は、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、難民認定手続中の送還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」を発表し、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」を発表し、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」を発表した。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」を発表し、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」を発表した。

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社会全体に批判の声があり、21年改正法案は廃案となってしまった。

しかしながら、2023（令和5）年6月、後述のとおり、廃案となった21年改正法案とほぼ同じ骨格を有する23年改正入管法が成立したところ、同法は、収容についての司法審査や収容期間の上限といった点について、全く改善されていないものであった。

（6）23年改正法の問題点と今後の対応

ア 23年改正法の問題点

21年改正法案が廃案となった経緯にもかかわらず、政府は、2023（令和5）年3月7日、21年改正法案において指摘されていた問題とされた骨組みを維持した改正入管法案を、国会に提出した。

東弁は、こうした動きのなかで、2023（令和5）年1月17日、「入管法の再提出に反対する会長声明」を発表し、同年3月15日には、「入管法公表資料『現行入管法の課題』に対し抗議し、再提出された入管法改定案の撤回を求める会長声明」を、同年6月8日に「政府提出の入管法改定案の強行採決に反対し、廃案を求める会長声明」を発表し、法案の廃案に向けて精力的に取り組んだ。難民申請者の支援団体等も、改正法案に懸念を表明する声明や意見書を発表し、国際社会からも、国連移住者の人権に関する特別報告者、恣意的拘禁作業部会及び宗教または信条の自由に関する特別報告者は、同年4月18日、改正入管法案は国際人権基準を下回っているとして、日本政府に対し、「国内法制を国際人権法の下での日本の義務に沿うものにするため、改正法案を徹底的に見直すことを求める」との書簡を送付した。しかも、国会審議のさなか、改正法案の立法事実の存在そのものが疑われる事実が次々を発覚し、同法案に反対し廃案を求める声は一段と強まったが、最終的に同法案は、同年6月9日、参議院で可決され、成立した。

イ 23年改正入管法については、前述の東弁や日弁連の意見書・会長声明のほか、難民支援協会の「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する意見」・「難民・難民申請者を送還するということ」という意見書・声明、全難連の「入管法案の廃案を求める」という声明等において、以下のようないくつかの問題点が具体的に指摘されている。

（ア）立法事実の存在に対する疑義

23年改正入管法案において最も重要な問題点の1つが、難民申請者の送還停止効に例外を設けたことである。その根拠は、正当な理由なく複数回の申請を繰り返し、送還を忌避する申請者の存在ということであった。政府は、21年改正法案の国会審議において、現役の参与員を参考人として招致し、同人は難民として認めたいと思っていたが、自分の担当した不服申立手続では難民はほとんどいなかった等発言した。しかし、

23年改正法案の審議の過程において、同参与員を含む臨時班と呼ばれる一部の参与員に処理件数が集中し（国会審議において発言した参与員の処理件数が全体の約4分の1、同参与員を含む臨時班の処理件数が全体の約6割を占める）、対面での審査ではなく書面のみにより、丁寧な審査は到底期待できない短時間での大量処理が行われている実態が明らかとなった。また、「難民はほとんどいない」との発言を受けて、他の現役あるいは元参与員が、難民と認められる申請者は一定の割合で存在すること、また、難民認定意見を書くと担当件数が減らされることなどの意見を表明した。

また、政府は、23年改正法案提出に際しては、入管収容施設においては常勤医師が確保され医療体制は改善されていると説明していたが、法案審議の過程において、2022（令和4）年に着任した大阪出入国在留管理局の常勤医師が、2023年（令和5）年1月に酒酔い状態で勤務して以降医療業務を行っておらず、実際には常勤医師が不存在となっている事実も判明した。

このように、23年改正法は、その前提となる立法事実の存在に重大な疑義があるまま成立したものである。

イ 内容上の問題点

23年改正法には数多くの問題があるが、その主なものは以下のとおりである。

①送還停止効の例外規定の創設

23年改正法は、これまで難民申請者全員に対して認めていた送還停止効について、例外規定を創設し、3回目以降の申請者については、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料を提出した者」を除いて、難民申請手続中であっても送還を可能とした。しかしながら、これまで述べてきたとおり、国際水準から乖離した現在の我が国における難民認定制度において、3回目以降の申請であることは、難民であることの蓋然性を否定するものではない。適切に難民認定がなされていれば、そもそも複数回の申請を行う必要はなかったのである。全難連の調査によれば、日本において複数回申請の多いトルコについて、2016（平成28）年以降のG7等各国の難民認定状況を比較すると、各国では認定率の最も低いのがフランスの25%、最も高いのがカナダの72%であるのに対し、日本はこれまで、2022（令和4）年に札幌高裁で勝訴後認定を受けた件が1件あるのみであった（その後、2023（令和5）年、トルコ国籍者3名が認定され

た）。この点について、前述したとおり、元参与員でもある阿部浩己明治学院大学教授も、参考人として招致された参議院法務委員会において、「（参与員の間で）国際基準を踏まえた難民認定の手法が共有されていないため、難民を難民として認定できない。」と述べ、また、参考人質疑後の記者会見において、「出入国在留管理局は真に庇護されるべき人を庇護していない。難民認定制度の根本的な見直しが必要だ。」と発言している。複数回申請は濫用ではなく、迫害のおそれがある国への送還を回避するためのやむを得ない手段である。

2024（令和6）年1月25日、名古屋高裁において、また、同年10月24日、東京地裁において難民不認定処分を取り消す判決を言い渡したが、取り消しの対象となった不認定処分はどちらも、3回目の申請に係るものであった。判決の内容を見れば、どちらも1回目の申請から難民として認められるべき事案であって、3回目以降の申請であることが難民該当性を否定する根拠とはならないことを示す端的な例であり、23年改正法が導入した3回目以降の難民申請についての送還停止効の例外が、ノン・ルフルマン原則（生命や自由が脅かされかねない人々〔特に難民〕が、入国を拒まれあるいはそれらの場所に追放したり送還されることを禁止する国際法上の原則）に違反する可能性を示すものである。

また、23年改正法は、一定の犯罪歴がある難民申請者（無期若しくは3年以上の拘禁刑に処せられた者等）については、申請回数にかかわらず送還の対象としている。難民条約においてもノン・ルフルマン原則の例外は存在するが、「締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由がある者または特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会によって危険な存在になったとき」に限られる。また、拷問等禁止条約では、ノン・ルフルマン原則の例外は認められていない。従って、一定の犯罪歴があることを理由として初回の難民申請であっても審査を行わないまま送還の対象とすることは、国際条約に違反するものである。UNHCRも、21年改正法案について、一定の犯罪歴がある難民申請者の送還を可能にする規定の削除を推奨していた。

このように、難民申請者の送還停止効の例外規定の創設は、難民条約・拷問等禁止条約等の定めるノン・

ルフルマン原則に違反し、保護されるべき者を迫害を受けるおそれのある国に送還するものである。

②監理措置制度の導入

23年改正法により、退去強制手続の対象者を収容しない場合の監理措置制度が導入され、従来の身柄解放制度であった仮放免は健康上の理由等によるものに限定されることとなった。これにより全件収容主義は変更されたというのが政府の立場である。

しかしながら、監理措置制度には、収容か監理措置かの判断は主任審査官の裁量によること、主任審査官の裁量により監理人に対する届出義務や報告義務を課していること、違反の場合の罰則があること、監理措置対象者に対する生活支援の仕組みがないこと（監理措置制度の場合、就労が許可される場合とされない場合がある。）などの問題がある。

とりわけ、監理人による入管への届出・報告義務は、これまで仮放免において身元保証人となっていた支援者や弁護士にとって、支援・保護の理念や職務上の守秘義務と矛盾するものである。日弁連も、2024（令和6）年6月14日、「改正入管法における監理人への就任の弁護士倫理上の留意点について」を発出し、会員に対し留意を促している。特定非営利法人なんみんフォーラムが2023（令和5）年4月に行った調査では、支援者や弁護士の9割が監理人になれない・なりたくない回答しているとのことであり、監理人のなり手が見つからずに監理措置をとることができない、結果として収容が継続するという事態が予想されるのである。

③旅券発給申請命令制度の創設

23年改正法は、退去強制令書の発付を受けた者に対し、旅券の申請その他送還するために必要な行為をすべきことを命じることができる制度を創設した。

しかしながら、難民申請者にとって出身国の大蔵館にアクセスすることは迫害のリスクを高めることであり、少なくも難民申請者に対し旅券の申請を命じることは許されない。

④送還忌避罪等の創設

23年改正法は、送還忌避を犯罪とする規定を新設した。しかしながら、そもそも退去強制には執行力が与えられているから刑罰は不要である。また、とりわけ難民申請者にとっては、「犯罪者」とされることをおそれて帰国の選択を強いることになりかねず、間接的なノン・ルフルマン原則違反となるおそれがある。

⑤補完的保護制度の創設

23年改正入管法は、「難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約1条A（2）に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」を対象者とする補完的保護制度を創設した。もちろん補完的保護制度の創設そのものは望ましいことであるが、改正法の定義は、国際的な定義よりも狭く、例えば拷問禁止条約、強制失踪条約、無差別暴力の被害者や自然災害からの避難民等、真に保護を必要とする者に対し保護を与えることができるのか不透明である。

国際的な補完的保護の定義を採用すべきである。

⑥送還忌避者のうちに日本で出生した子どもの在留特別許可について

2023年改正法そのものの問題ではないが、出入国在留管理庁は、2023（令和5）年8月4日、「送還忌避者のうち本邦で出生した子どもの在留特別許可に関する対応方針について」を発表した。これは、2023年改正法の施行日までに、日本で出生し、小学校、中学校又は高校で教育を受けており、引き続き日本で生活していくことを希望している子どもとその家族に在留特別許可をするという方針であり、もちろん、そのこと自体は積極的に評価されてるべきものである。しかしながら、上記方針の場合、①幼いころに来日して日本で教育を受けている子どもや、日本で生まれたが学齢に達していない子らや、②まだ退去強制令書手続が開始されただけで退去強制令書が発付されていない段階の子らについては対象外とされることになり、不公平・不合理であり、子どもの最善の利益に反するといった問題がある。日弁連も、2024（令和6）年11月18日、「『送還忌避者のうち本邦で出生した子どもの在留特別許可に関する対応方針について（結果発表）』に対する会長声明」を発表し、上記対応方針の拡大と国際人権法に則った在留特別許可制度の実現を求めている。

（ウ）今後の対応について

前述のとおり、23年改正法の問題点は多岐にわたり、上記イで指摘したものに留まらない。参議院が、15項にも及ぶ詳細な附帯決議をなしたのも、同法の問題点に対する懸念の表れと見ることができる。

日弁連が2023（令和5）年7月6日に発表した「改正入管法の成立を受けての会長声明」及び東弁が2024（令和6）年3月7日に発表した「入管法等『改正法』の未

施行部分の施行停止、入管法による人権侵害の抑止を徹底した制度運用、及び、国際的な人権基準に沿った抜本的な法制度改求める意見書」にあるように、弁護士や弁護士会としては、各種支援団体等と協力して、在留判断や収容に関する国際人権条約の遵守の確保、出入国在留管理庁から独立した難民認定機関の設置、外国人の出入国に関する処分についても行政手続き等の適用などの早急な実現や必要な法改正を求めていくとともに、それまでの間、参議院の附帯決議が尊重されているかを注視する必要がある。

他方で、さらに、個別の事案の救済のため、個々の弁護士としては、改正法の実施によって依頼者が被る不利益を最小限にするよう、運用の実際について弁護士や支援団体等と情報を共有し、積極的に司法審査を求める等の努力が必要となると考える。

また、従前仮放免については、日弁連と法務省との間に弁護士が身元保証人等になる場合に関する協定が存在したが、監理措置制度についても、こうした協定が結ばれるなどして、各弁護士が守秘義務に違反することなく監理人になれる途が開かれればこれが望ましい。

(7) 2024年改正法の問題点

2024（令和6）年6月14日には、永住者の永住者の在留資格の取消事由を、これまでの1年超の実刑判決を受けた場合や薬物事犯により有罪判決を受けた場合から、在留カードの常時携帯義務等の不履行などの入管法違反、税金や社会保険料の未納、軽微な法令違反な法令違反にまで拡大する改正入管法が成立した。当該改正に際しては、日本に生活基盤を有する永住者の法的地位を著しく脆弱化・不安定化し、その生活基盤を根底から危険にさらすことを意味するとして、東弁が、2024（令和6）年3月7日、「永住者の在留資格の取消しを容易にする法改定に反対する会長声明」を、同年5月16日には「永住資格取消制度の創設に反対する会長声明」を発出するなど、国内外からの反対を受けたが、成立したものである。成立後の2024（令和6）年6月25日には、国連・人種差別撤廃委員会が、改正法が永住者の人権を制約することを憂慮し、同法の見直しや廢止を含めた永住者の保護を確保するための措置として日本政府が採ったものについての情報を回答するよう要請した。

同改正法の施行日は未定（成立から3年以内）であ

るが、引き続き同改正法の廃止に向けて努力とともに、施行された場合には、実際にどのような事案において永住権の取消しがなされるのか、弁護士会や支援団体等との間で情報を共有するとともに、個々の弁護士が取消手続における意見聴取の場に代理人として関与する、取消について司法審査を求める等の方法で関与していくことが必要である。

(8) ゼロプランの問題

2025（令和7）年5月23日に出入国在留管理庁が発表したゼロプランは、「ルールを守らない外国人により国民の安全・安心が脅かされている社会情勢に鑑み、不法滞在者ゼロを目指し、外国人と安心して暮らせる共生社会を実現する」として、入国管理、在留管理・難民審査、出国・送還の3つの場面で不法滞在者ゼロを目指す方策を探るというものである。

このゼロプランの趣旨からして、同プランが、「不法滞在者」＝「ルールを守らない外国人」＝「国民の安全・安心を脅かしている」との前提に立つものである。しかしながら、日本において非正規滞在者となっている者の中には、日本で生まれ、あるいは幼いときに来日して以来、一度も帰国していないなど、母国語ではなく日本語を話し、日本の学校で義務教育を受け、既に日本社会に定着している者などがいる。また、日本人や永住者等と結婚し、日本において家族関係を結んでいる者もいる。こうした者たちは、本来、子どもの最善の利益や家族統合権など、国際人権法に基づき、在留資格を与える形で保護されるべきものである。

また、ゼロプランは、3回目以降の難民申請者などについて計画的かつ確実に護送官付き国費送還を実施するとしているが、前述のとおり、2024（令和6）年には、3回目以降の難民不認定処分を受けながら、訴訟において不認定処分が取り消された事例が2件あった。従って、3回目以降の申請者であることは、必ずしも難民該当性を否定する根拠とはならず、仮に3回目の申請者であることをもって送還を促進することは、ノンルフルマン原則に違反し、迫害のおそれのある出身国へ戻すことになりかねない。

このように、ゼロプランは、保護されるべき外国人に対する保護の体制が整っていない現状において、国際人権法に反する送還等を実施し、保護すべき外国人まで退去させてしまう、問題のあるものである。

日弁連も、2025（令和7）年7月22日、「ゼロプランは、

『国民の安全・安心を脅かす危険な外国人を退去させる』としながら、実際には、国民の安全・安心に何ら脅威を与えず、かつ、保護されるべき外国人の人権を侵害するおそれが高く、国際人権法に反するものである。』として、ゼロプランに反対する会長声明を発表している。

(9) 弁護士会の取組み

以上のはか、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、関弁連が、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みをともに促進する合意が成立した。さらに、東京三会では、蒲田の法律相談センターにおける夜間の外国人法律相談の実施や、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、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。とりわけ、23年改正法は、成立手続においても内容においても極めて多くの問題をはらむ法律であることから、案件を担当する個々の弁護士や支援活動を行うNGO団体などとともに、その運用実態を監視し、本法律成立の際の参議院附帯決議の内容が遵守されているかを確認し、制度・運用の改善や適正な法改正につなげていかなければならぬ。

ばならない。

第3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。また、国際的な収容や処遇の基準等について検討し、その結果を公表するなどの活動も引き続き積極的に取り組んでいくべきである。

第4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、我が國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5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を取り組んでおり、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

外国人の刑事手続の分野においては、①刑訴法と出入国管理及び難民認定法（入管法）との間の調整規定の不備、それに伴う刑事手続（勾留・保釈等）と入管手続（収容・仮放免等）の衝突問題、②捜査・法廷通訳の資格制度の不存在と通訳過程の可視化欠如の問題等が長年指摘されてきたものの、制度改革や法整備が一向に進まないまま放置されてきた。

2023（令和5）年の通常国会において、前者の問題についてはその一部を調整する改正法が成立したが、なお積み残されたままの問題点が多い。弁護士会としても引き続き取り組まなければならない課題が山積している。

(1) 刑訴法と入管法の調整不備問題

ア 問題の所在

刑訴法と入管法の調整不備により何らかの退去強制事由（入管法24条各号）がある外国人被告人の身体拘束からの解放に対しては、長年にわたって深刻な制約が継続してきた。

すなわち、両法の調整不備に起因して、①保釈等で刑事手続上の身体拘束が解かれると、入管が当事者を収容して公判に出頭させない取扱いを行うという問題、刑事公判係属中であっても入管が退去強制手続を進めて本国への退去強制を行う可能性があるという問題、②一審無罪判決の事案に対して検察官控訴が行われた場合においては、仮に将来、逆転有罪判決が確定したとしても、その時点では被告人が入管によって送還執行済みであるとすると刑の執行確保が事実上できない想定となる、という問題が生じており、これらの問題の回避を裁判所が念頭に置く結果、退去強制事由がある外国人被告人の保釈許可率が極めて低くなったり、無罪判決後の再勾留決定が頻発するという実務上の問題の発生が長年にわたって続いてきた。

以下、①②の各問題について、イ・ウにおいてそれぞれ補足的に説明する。

イ 両法の調整不備に起因する「保釈許可率低迷」

退去強制事由のある被告人の場合には、保釈に伴い拘置所等から解放されたとしても、即時その場で入国警備官が入管収容施設に収容した上で（入管法39条等）退去強制手続を進めるのが通例であり、身体拘束は継続することになる。

しかも、従来の入管法においては、刑訴法上の身体拘束が解ければ退去強制令書の執行に特段の制約がない規定内容となっていたことから、被告人が保釈された場合には、公判係属中に送還が執行されてしまうことも十分想定された。あるいは、送還されないまでも、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、仮放免許可（入管法54条）、勾引（刑訴法58条2項）がなされない限り、被告人の出頭が確保できず、刑事公判が開廷できない事態（刑訴法286条参照）すらも想定せざるを得なかった（なお、令和5年の入管法の改正により、仮放免許可に並ぶ収容代替措置として、収容に代わる監理措置制度（入管法44条の2）が創設されている）。

そして、このことは、実務上、退去強制事由のある

外国人被告人の保釈許可について、日本人の場合と比して、不合理な許可率低迷を継続させてきた要因であると認められ、このような許可率低迷は、「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ものというべきである。

ウ 両法の調整不備に起因する「無罪後再勾留の頻発」

再審無罪が確定した電力会社OL殺人事件のネパール人男性や、その後のイスラム女性被告人の薬物事件において、一審の無罪判決言渡後に入管収容施設に即時収容されていた外国人被告人について、高裁は、職権で再度勾留する決定を行い（後掲の各特別抗告審も結論としてこれを是認）、これら被告人は、入管収容施設から拘置所に戻され控訴審の期間中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～再勾留による身体拘束の継続は、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）に対する重大な侵害である。加えて、前記イ同様、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）違反ともいうべきである。

この点に関し、日弁連は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ている。

エ 最高裁判官の指摘

以上に述べた刑訴法と入管法の調整不備の問題に関しては、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1995（平成7）年の最高裁判決において、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（最判平成7年6月20日刑集49巻6号741頁）、その後も歴代の最高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きた。

前掲の電力会社OL殺人事件のネパール人男性につ

いても、遡れば、一審無罪判決後の再勾留の適否が争われた際の2000（平成12）年の特別抗告審決定において、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る（最決平成12年6月27日刑集第54巻5号461頁）。さらにその後、前掲イス人被告人の無罪後再勾留事案にかかる2007（平成19）年の特別抗告審決定においては、近藤崇晴裁判官が補足意見（田原睦夫裁判官も引用）で、「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、〔平成〕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たのである（最決平成19年12月13日刑集61巻9号843頁）。

オ 2023（令和5）年成立の改正法

上記エ冒頭引用の1995（平成7）年最判から28年間もの期間が経過した2023（令和5）年、通常国会において、刑訴法等の改正法が成立し（令和5年法律第28号）、退去強制令書が発付された場合には、原則として、刑事訴訟手続きが終了した後に執行をするなど刑事手続（保釈等）と入管手続（収容・退去強制等）との間で一定程度の調整を行う規定がようやく新設された（入管法63条など）。しかしながら、依然として両手続の調整問題が全面的かつ抜本的に解消されたとは言えない。また、改正法施行後の制度運用によっても両手続の調整問題の帰趨は大きく左右されることが想定され、引き続き注視が必要である。

（2）通訳をめぐる諸問題

ア 問題の所在

外国人刑事事件におい長年にわたって指摘され続けているもう一つの問題点が、通訳問題である。

そもそも、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。

日本の場合、裁判所、捜査機関、弁護士会とともに、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ではなく、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、これらは氷山の一角に過ぎないといえよう。

他方、日本における捜査通訳人や法廷通訳人の待遇はおしなべて不十分であり、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、裁判員裁判にも一定割合の要通訳事件が含まれるが、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も提起されている。

日弁連は、2013（平成25）年7月18日付けて「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。

イ 通訳の正確性担保の方策としての、取調べ可視化の重要性

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、①捜査官が日本語で発問⇒②（通訳人が頭の中で翻訳）⇒③通訳人が外国語で発問⇒④供述者が外国語で回答⇒⑤（通訳人の頭の中で翻訳）⇒⑥通訳人が日本語で回答⇒⑦捜査官が問答を日本語で文章化して記述⇒⑧完成した調書を捜査官が日本語で読み上げ⇒⑨（通訳人の頭の中で翻訳）⇒⑩通訳人が外国語で告知⇒⑪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——という多重的な伝聞過程を経るのが通常であり、誤りが混入する類型的危険性は非常に大きいというべきである。

可視化が行われていない取調べ過程で日本語調書が作成された場合には、仮に後日、被疑者が、不適切な通訳の結果として本意でない内容の供述調書に署名押(指)印してしまった旨を主張しようとしても、誤訳の存在や内容を明らかにすることは事実上不可能に近い。すなわち、捜査通訳人が「適切に、忠実に通訳した」と法廷で証言すれば、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。2019（令和元）年までに順次施行された刑訴法等の改正法（平成28年法律第54号）によって、裁判員裁判対象事件及び検察独自捜査事件の被疑者取調べの全過程の録音・録画が原則とされ、検察段階ではこれに限らず、身体拘束下の被疑者取調べの全件可視化に近づいているともいえるが、参考人取調べや警察段階の取調べでの可視化は十分とはいえない。

弁護士会は、引き続き可視化の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。

（3）今後の方針

外国人の刑事事件は、日本の刑事司法が抱える問題点や不備が象徴的に現れる分野である。刑事司法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、制度改革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。

また、近時、選挙の立候補者やSNSの投稿者による、外国人の刑事事件に関する事実誤認や誇張などの内容が含まれる主張・投稿の拡散がなされており、これが誤った理解に基づく誹謗中傷に繋がっている面が否定できない。このことは適正な法の執行や弁護人による弁護活動にも影響を及ぼしうるものであるので、これらへの対応にも留意する必要がある。

3 外国人の労働問題

2025（令和7）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6年10月末現在）」によれば、2024（令和6年）年10月末時点における外国人労働者数は230万2,587人であり、2023（令和5）年10月末時点と比較すると25万3,912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たが、2023年には新型コロナウイルス対策による水際措置が完全に廃止され本格的に人の往来が再開した結果、増加率も2020（令和2）年以前に回復し、2022年以降在留外国人の増加数は100万人を超えた。このように、日本社会の外国人への強い期待が見て取れる。かかる強い期待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（日本において就労する外国人をいう。）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、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ではない。

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）問題の所在

外国人労働者の受入れといった場合、ホスト国である日本を中心に考えがちである。しかし、ADBI-OECD-ILO「Labor Migration in Asia : COVID-19 Impacts, Challenges, and Policy Responses」のような国際的な調査研究や、国立社会保障人口問題研究所の「国際労働移動ネットワークの中の日本 誰が日本を目指すのか」のような近時の国内の研究によれば、日本は国際労働市場と接続しており、諸外国から人材を受け入れるようになっている。

このとき、国際労働市場を意識しなければ、ホスト国である日本と送出国との間の関係のみを考えがちであるが、国際労働市場では、日本に向けた移動が独立して存在するのではなく、例えばベトナムから台湾であったり、インドネシアからマレーシアの移動であったり、様々に存在する国際労働市場における国際労働移動の中に日本への移動があるといえる。

このように把握することで、日本で生じている事象が、日本固有の事象なのか、それとも、日本に限らず国際労働市場において生じている事象なのかを峻別することができ、課題の原因に対するアプローチを可能にするものといえる。

(2) 国際労働市場における課題

国際労働市場について見ると、そこには国際労働市場特有の課題があるといえる。

例えば、送出国のガバナンスが脆弱であることから、送出国を出発する前に、多額の移動費用が発生しており、当該費用を移住労働者（日本に限らず国境を越えて働く者をいう。）が借入れにまかなかった場合、当該債務ゆえに希望しない労働に就くことも考えられる。

このような現象が生じるのは、送出国のガバナンスにも一因があるが、さらに国際労働市場においては現業職に就く労働者の供給については供給が過剰であり、海外での就労機会を得るために多くの金銭を支払って当該就労の機会を得るという構造になりやすい。加えてその背景には、国境を超えて移動するため、移住労働者と他の利害関係者との間で情報の非対称性があり、移住労働者が適切な選択を行うことが難しいという事情もある。

このような市場特性を持つ国際労働市場について接続した場合、当該市場特性に影響を受けることになるため、当該国際労働市場の特性、特に移住労働者を脆弱な立場に追いやる要因をいかに減らすことができるかを考える必要がある。

(3) 日本と国際労働市場の接続

日本はかかる市場特性を持つ国際労働市場と2つの制度により接続をしている。一つが送出国の労働市場法令と接続する法体系として、職業安定法及びその特則を定めた技能実習法による国外にわたる職業紹介による接続であり、もう一つが日本への入国のハードルを定めた在留資格制度である。

前者の労働市場法令については、日本は、職業安定法が定める職業紹介制度による国外にわたる職業紹介制度を基礎として海外の労働関係法令との接続を図ってきた。その中で、相手国の法令遵守を定めるなど、送出国との調和のとれた法適用を指向している。もっとも、送出国においては、日本側が職業紹介の構成をとる一方で、労働者派遣や労働者供給事業に類似すると思われる法制度をとる国もあり、「派遣」や「紹介」といった概念も日本法が定めたものと必ずしも一致するものではない可能性がある。

今後、日本ではより多くの外国人労働者が必要とされる中、国際労働市場における労働市場法令のハイモナイゼーションと国際労働移動における全過程の法令

遵守が求められるといえる。

続いて、在留資格制度については、国際労働市場との接続におけるその役割、そして、ホスト国の出入国のガバナンスから定められる制度であり、移住労働者との権利の整合性をどのようにとるかが求められる。すなわち、日本では、特定技能制度という制度内のものを除くと、外国人労働者についてどの産業で何人の外国人労働者を受け入れるかという数値目標を設定していない。それにも関わらず、日本国内で日本人と外国人労働者との間で仕事を奪い合う事態に発展していないのは、在留資格制度による日本の入国のハードルを調整することができる結果、日本の労働市場の関係で適正な人数、適切な水準で受け入れるという調整を可能にしているためである。そして、このハードルは、他のホスト国と比較すると費用の面・準備期間の面においてハードルは高いものになっており、これが日本へ移動する移住労働者の調整機能を担っている。しかし、このような高いハードルを設けることができるのは、経済大国としての地位を有しているからこそであり、今後も同様の構成をとることができるかについては、十分な検討を要するものと思われる。

また、在留資格制度は、ホスト国の出入国ガバナンスにより、移住労働者の権利を制限するものとして定められることが多い。特に、Temporary Labor Migration Programs (TLMPs) と呼ばれる制度類型では、在留の上限、転職、家族帯同などが制限される。このような制度がなぜ許容されるかについては、欧米でも議論が続くところはあるが、国内においては十分な議論がされているとはいえない。特に、日本では外国人の人権より在留制度を優先するとも解し得る「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎないものと解するのが相当であって、在留の許否を決する国の裁量を拘束するまでの保障、すなわち、在留期間中の憲法の基本的人権の保障を受ける行為を在留期間の更新の際に消極的な事情として斟酌されないとまで保障が与えられているものと解することはできない」と判示した、いわゆるマクリーン事件が存在する(最大判昭和53年10月4日・民集第32巻7号1223頁)。

2006（平成18）年頃以降世界的に増加しているTLMPsによる受け入れについては、なぜ、この移住労働者の権利を制限することができるのかが議論されて

きた。日本でも、2024年には技能実習制度を育成労制度に改正する法案が可決され、短期ローテーションモデルである技能実習制度及び特定技能制度が拡大しているのであり、今一度、なぜ、移住労働者の権利を制限することができるかを正面から議論すべきではないかと思われる。

(4) 法曹が果たすべき役割

これまで、日本の外国人労働者問題は、国内の固有の制度に着目することや、日本の固有の事象に着目して検討することが多かったように思われる。しかし、移住労働者の問題は、上記のとおり世界に共通した課題である。そのため、ホスト国日本の固有の制度に原因を求める場合、より正確な課題の把握ができない可能性がある。

今後は、国際労働市場全体、そしてその中にある日本の位置づけをより深く検討する必要があると思われる。そして、国際労働移動の全過程が法令に基づいて運営されているのであり、全過程がコンプライアンス・イシューなのである。サプライチェーンにおける労働者の権利保護が意識される昨今において、法曹が、これまで国内で多く議論されてきた国内の制度による課題も含めて国際労働市場全体がコンプライアンス・イシューであることを強く意識し、国際労働移動という事象の法令遵守に向けて取り組むことが必要とされているといえる。そして、国際労働移動の全過程における「法の支配」を促進することこそ、法曹に役割ではないだろうか。

第7 犯罪被害者の保護と権利

1 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っても、毎年多くの痛ましい凄惨な事件は後を絶たない。2024（令和6）年の殺人事件の認知件数は、970件と報告され、強盗、放火、強制性交等、不同意性交等を合わせた凶悪犯総数の認知件数は7,034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。通り魔殺傷事件のように、道を歩いていても、電車に乗っていても、いつ何時被害に遭うかもしれない、という意味において、国民全員にとって明日は我が身、自分事であって、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ぬ課題である。

犯罪被害者は、生命を奪われ、家族を失い、傷害を負わされ、財産を失うなど犯罪による直接の被害に加え、周囲から好奇の目でみられ、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繰り返し傷ついている。

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はあってはならない。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。

2 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（2008〔平成20〕年に「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」に改正）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会法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、被害者の権利という意味では、十分ではなかった。

2004（平成16）年12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待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に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。

また、犯罪被害者等基本法において、国及び地方公共団体は、犯罪被害者等が、その受けた被害を回復し、又は軽減し、再び平穏な生活を営むことができるよう支援する施策を策定し実施する責務を有するものとされていることを受け（4条及び5条）、今日に至るまで、「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」に基づく犯罪被害者等給付金の支給額が改定を重ねられ、また一部の地方公共団体において犯罪被害者条例の制定が進んできている。

現在は、令和3年3月に閣議決定された第4次犯罪被害者等基本計画に基づき、施策が推進されている。

3 日弁連・関弁連の取組み

日弁連は、2003（平成15）年10月17日の松山で開催された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が権利と位置づけ、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。

また、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、関弁連には、他の弁連とは異なり、犯罪被害者施策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。

4 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」制度であると会長談話及び会長声明を発出して反対した。当時、法制審議会において、日弁連推薦の法制審議会委員2名が被害者参加等の制度導入に賛成と反対双方に分かれ、真っ向から異なる意見を述べる中で、犯罪被害者支援委員会の意見は微せられなかった。

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。

これらの意見は、犯罪被害者支援委員会が上記意見書発出に対して反対の意見を述べたにもかかわらず発表されたものである。

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、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、具体的な事案にかかわりなく反対すべきとの見解が述べられており、これは被害者の声から立法化された法制度を制限的に運用すべきという趣旨の記載と言える。

弁護士を含む法曹は、これまでともすると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。

しかし、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・被告人が国家権力と対峙しているからといって、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、犯罪被害者の権利を、いかにして保障すべきかについて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惨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いくために重要な役割を担っている。弁護士・弁護士会は、こうした被害者遺族の意識や国民世論にも十分に配慮して活動しなければならない。

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いる。上記のとおり、日弁連は、制度導入当時は「将来に禍根を残す」と述べて猛烈な反対活動をしていたが、法改正から10年が経過した2017（平成29）年には、「当連合会は、2003年に『犯罪被害者の権利の確立とその総合的支援を求める決議』を採択し、犯罪被害者支援施策の更なる充実をすべく活動してきた。その結果、2004年には犯罪被害者等基本法が成立し、…刑事手続きへの参加の機会の拡充…といった各種基本施策が定められた」「犯罪被害者が刑事手続に関与することができるようになったとはいえ、事件発生直後から公費で被害者支援弁護士を選任する制度は実現されていない」と述べて、被害者参加制度等を肯定し、これらの施策について、むしろ日弁連がその充実のために活動してきたと述べるに至った。被害者参加制度は、今や国民的常識であり、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ある」と明記された犯罪被害者等基本法及びこれを受けて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。

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、被害者が参加を望む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がある。ストーカー規制法違反事件、「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である。これらの被害者は、被害者参加制度がないために、事件の真相を知りたい、傍聴をしたいと考えても、遮へい措置を利用することができず、被告人や傍聴人の目にさらされながら、傍聴席に座るほかない。被害者参加対象事件の拡大についての議論が深められることが望まれる。

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が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かを早期に詳しく知りたいという要望は強い。また、検察官から公判前整理手続きの様子を伝え聞くだけでは、検察官は、検察官の主張立証構造に着目しており、被害者や遺族が気にするポイントには注目しておらず脱漏が生じる。公判前整理手続が終結した後の公判期日は限られた日数のうちに終了するので、公判期日が始まってからでは十分な準備がなし得ない。公判前整理手続への参加の拡充については、被害者・遺族の強い要望があり、この点についての議論が望まれる。

（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、テレビなどのマスコミで被害者参加制度が多く取り上げられ、弁護士会においても広報活動が行われ、国選被害者参加弁護士の選定例も増えつつある。2024（令和6）年度の司法統計では、通常第一審事件のうち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1,768名、うち弁護士への委託があったのは1,357名、うち国選被害者参加弁護士制度が利用されたのは704名であり、被害者参加数、被害者参加弁護士制度の利用は増加傾向にある。

2017（平成29）年10月6日の滋賀で開催された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なるための方策、及び被害者参加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、資力の乏し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。この点については、2023（令和5）年6月6日の犯罪被害者等施策推進会議決定において、犯罪被害者等支援弁護士制度の創設が決定され、2024（令和6）4月、総合法律支援法の改正法案が成立した。今後は、さらに具体的な制度の内容が決められることになる。真に犯罪被害者にとって使い勝手の良く、かつ担当する弁護士に過大な負担を負わせるものとならないような制度設計が望まれる。

（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できるようになった。

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、2024（令和6）年度の司法統計においても損害賠償命令終局総件数は368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できることを知らない場合や、制度を知っても、回収の見込みのないまま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が大きいことから躊躇をし、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。

犯罪の被害の責任は、第一義的には加害者にあるとしても、ほとんどの場合加害者から回収することはできない。他方で、犯罪被害の多くは、国民の誰しもが遭遇するかもしれないものである。この状態を放置している現状は、たまたま被害にあった被害者にだけその負担を負わせていることになる。犯罪による被害について、被害者だけがひとりで苦しむのではなく、国全体で支えていくことが望ましい。こうした観点から、日弁連は、2017（平成29）年10月6日の滋賀で開催された人権擁護大会において、犯罪被害者等が国家から補償を受ける権利があることを軸に据え、加害者に対する損害賠償請求により債務名義を取得した犯罪被害者等への国による損害賠償金の立替払制度、加害者に対する債務名義を取得することができない犯罪被害者等への補償制度の2つの柱を内容とする犯罪被害者等補償法の制定を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とともに、国による損害賠償金の立替払制度が実現するよう、より具体的な活動を進めていくべきである。

5 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多くある。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、経済的な側面においてすら、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、給付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。

2021（令和3）年3月に策定された「第4次犯罪被害

者等基本計画」においても、国は、犯罪による被害の回復の一次的な責任は加害者にあるとの立場を崩しておらず、多くの被害者が加害者から損害賠償を回収することができずに、泣き寝入りを強いられている現状は変わりが無い。この状況をみかねた自由民主党議員有志が、2021（令和3）年4月に議員連盟を立ち上げ、2023（令和5）年4月には、自由民主党政務調査会において、犯罪被害者等施策の一層の推進のための提言をまとめた。これを受け、2023（令和5）年6月6日に犯罪被害者等施策の一層の推進を図るべく犯罪被害者等施策推進会議決定がされた。同決定において、①犯罪被害給付制度について、民事訴訟における損害賠償額も見据えて給付水準の大幅な引上げ及び仮給付制度の運用改善の検討を行うべきこと、②犯罪被害者等支援弁護士制度を創設すること、③犯罪被害者等施策の推進に関して、国における司令塔機能の強化を図ること、④地方における途切れないと支援の提供体制を強化すること、⑤犯罪被害者等のための制度の拡充等を図ることが明示された。

これを受け、2023（令和5）年8月から警察庁において実施された検討会でとりまとめが行われ、2024年（令和6年）6月に、犯罪被害者等給付金の給付基礎額の最低額一律引上げ等を内容とする改正施行令が施行されることとなった。

犯罪被害者に対する支給の増額は好ましいことではあるが、それでも犯罪被害者等給付金の支給額は、犯罪被害者等が実際に被った損害には、到底及ばない。また、今回の改正では、施行日前の犯罪の被害者に対する支給は何ら変わらず、現に被害に苦しむ被害者の救済が行われなった。

もとより、犯罪被害者そして日弁連が求めていたのは、犯罪被害による損害賠償金の国による立替払制度であり、上記自民党提言や推進会議決定において、「損害賠償額を見据えて」検討されることになったのは、その点を踏まえてのことである。今回の改正が、給付基礎額の増額にとどまったことは残念であるが、現在協議されている、第5次犯罪被害者等基本計画の策定に向け、国による立替払制度の実現が盛り込まれることが望まれる。

経済的な側面だけではない。事件直後の医療費の負担も大きい。幾度となく厚生労働省から通達が出されているにもかかわらず、健康保険は利用できないと間

違った案内を受け、自費診療扱いで高額の医療費の支払いを余儀なくされている被害者は後を絶たない。健康保険を利用した場合であっても、事件により高額に上る医療費の負担は大きい。犯罪による治療については、労働災害のように、あるいは、自治体による年少者の医療証の交付などのように、公費により行われることが望ましい。

そして、被害者遺族の生活は、犯罪に巻き込まれたことを起点に一変し、事件直後の警察や役所での途方もない手続きに忙殺される。こうした膨大な手続きについて、できる限り負担なく行われるよう、それを提示すれば無用な説明を繰り返さなくてもよい、犯罪被害者カード制度の創設、事件直後はもちろん、その後の生活の様々な場面で問題に直面したときに、被害者遺族に寄り添って悩みや困りごとを聞いたり、相談に乗るような、いわば保護司やケースワーカーのような制度など、被害者遺族のためにできることは数多くある。犯罪被害者等基本法は、犯罪被害者等のための施策は、犯罪被害者等が、被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を途切れることなく受けることができるよう、講ぜられなければならないと定めている。以上述べた施策を実現するために、省庁横断的な犯罪被害者庁の創設が望まれる。

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、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。

東弁においても、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同法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、裁判に時間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つ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。

犯罪被害者等給付金の給付水準については、民事訴訟における損害賠償額を見据えた給付水準の大幅な引き上げが検討され、その結果、犯罪被害者等給付金の給

付基礎額が増額されることになったこと、しかし、国による損害賠償額の立替払制度等を定めた犯罪被害者補償制度が制定されるべきことは、前述したとおりである。

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、途切れないと支援を受けることができるようするために、十分な給付水準となる犯罪被害者補償制度を求めるべきである。

6 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」することなど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2024（令和6）年4月時点で4,019人である。

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、精通弁護士の増加に向け、全国レベルで対応していくべきである。

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。このような場合でも、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を援助対象としている。

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。

なお、前述のとおり、2023（令和5）年6月6日付け犯罪被害者等施策推進会議決定に基づき、2024（令和6）年4月、総合法律支援法が改正され、国費による犯罪被害者等支援弁護士制度が創設された。現在、施行に向けて詳細が検討されている。同制度が充実したものとなるよう具体的制度設計が望まれる。

7 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。2024（令和6）年度は、三会合わせて2,074件の無料電話相談、うち187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。2024（令和6）年度は、警視庁・検察庁あわせて198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一層充実化させるよう、支援を拡大していく必要がある。

8 その他の問題

（1）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

子市で元交際相手を刺殺した事件は、以前脅迫容疑で加害者が逮捕された際に警察官が被害者の結婚後の姓や住所の一部を読み上げたことをヒントに、被害者住所を調べ上げて犯行に至ったものであった。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。

こうした問題を踏まえ、2023（令和5）年5月10日、逮捕状、勾留状、起訴状等において被害者の個人特定事項を秘匿することができる措置に関する刑事訴訟法の改正が成立した。弁護士、弁護士会は、刑事司法の一翼を担う者として、同制度が導入された趣旨を理解し、その役割を果たしていく必要がある。

(2) 2023（令和5）年6月、性犯罪に関する重要な法改正があった。強制わいせつ罪は不同意わいせつ罪に、強制性交等罪は不同意性交等罪になり、同意しない意思を形成し、表明し、全うすることが、困難な状態にさせ、又はその状態にあることに乗じたわいせつ行為や性交等が処罰の対象とされることが明文化され、同年7月13日から施行された。これまで被害に遭いながらも、暴行又は脅迫が認められない等の理由で、加害者が立件されず、不起訴又は無罪になり、多くの被害者が涙を飲んできたことに鑑みると画期的な改正である。また、性交同意年齢が16歳未満に引き下げられ、わいせつ目的で16歳未満の者に面会要求をすること等が犯罪となり、盗撮罪や盗撮等画像の提供罪が創設された。弁護士・弁護士会は、司法の一翼を担う者として、これら改正法の適正な適用、適切な運用がなされるよう注視していく必要がある。

(3) また、犯罪被害発生後の被害者・遺族の意に反する実名及び顔写真の報道、さらには被害者・遺族のセンシティブな情報までが報じられ、インターネット上に流布されるに至るなどにより、二重三重に苦しめ

られている現実がある。報道機関は、真に当該情報を報道する必要があるのか、慎重に考慮し、検討すべきである。東弁では、2022（令和4）年6月に発生した事件に関し、犯罪被害者および遺族の名誉、プライバシーに十分配慮した報道を求める会長声明を発出し、2024年（令和6年）3月には、犯罪被害者等のプライバシーに配慮し、報道に際して被害者特定事項等に関する要請を尊重するよう求める意見書が採択された。

事件直後の報道被害としては、実名・顔写真報道のほか、不当な取材（メディアスクラム）による二次被害などが挙げられる。こうした被害は、事件直後に弁護士が介入し、受任通知を送付することで、二次被害を軽減しているのが実情である。前記のとおり、東弁では、東京三会を通じて、警視庁・検察庁の犯罪被害者支援室を通じ、被害者・遺族に、法律相談希望の有無の照会を行い、被害者・遺族が希望すれば、弁護士が受任をする体制を整え、同制度も既に10年になろうとしている。弁護士が受任することで、被害者・遺族の意向確認は容易かつ明確になることから、報道機関は、弁護士が受任した案件においては、被害者・遺族の意向を確認した上でなければ、実名・顔写真報道をすべきでないなど、犯罪被害発生後の報道が、犯罪被害者及び遺族の名誉、プライバシーに十分配慮した適切なものとなるよう、東弁として、より一層の活動をしていくことが求められる。

さいごに、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、前述した被害者参加の被害者論告における意義、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 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。

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) 関連機関との連携強化

民事介入暴力対策・被害救済において、警察、検察、暴追センター、法務省、企業防衛協議会等、反社会的勢力排除に取り組む他機関との連携は不可欠である。これら関連機関との連携強化に向けた活動を引き続き強化すべきである。

(4) 弁護士会内における連携の強化

反社会的勢力の組織実態の変化により、暴力団対策法に基づく民事的な対応が困難となる事例が増えることが予想され、今後は、若者が反社会的勢力に関わることを阻止したり、暴力団を離脱した者の社会復帰を促進したりする活動など、人に対する対策の重要性が増してくるものと思われる。そのため、青少年の非行防止対策や、福祉的な対策などに知見がある弁護士と、民事介入暴力に知見がある弁護士が連携して、このような新たな問題への対策を進めていくことが期待される。

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。企業暴排指針の公表、暴排条例の施行等により、金融取引を中心とした取引社会における暴力団排除の実務はかなり浸透したが、半面、盛り場などにおける対策はいまだ十分とは言えない状況にある。また、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。暴力団の資金源とされている特殊詐欺についても、被害が高止まりしており、更なる対策の強化が求められている。

近年、暴力団対策法31条の2に規定される代表者等の損害賠償責任制度を利用し、警察等関係機関とも連携して、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、一定の成果を挙げているが、暴力団の関与が捜査によって明らかとされな

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減少の一途を辿っているが、半面、組織実態を隠蔽しつつ違法な資金獲得活動を行う傾向が年々強まっており、その潜在化、不透明化が新たな問題となっている。近年はSNSや求人サイト等を利用して実行犯を募集する手口により特殊詐欺等を広域的に敢行する集団が把握され、警察ではこのような集団を「匿名・流動型犯罪グループ」と位置付け取締まりを強化しているが、このようなグループの背後に暴力団が関与することがあることも指摘されている。さらに、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、依然として反社会的な資金獲得活動に関与する者が存在し、こういった者たちが、匿名・流動型犯罪グループに関与することもあることも指摘されている。

また、最近の暴力団等反社会的勢力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たり、匿名性を維持するため、各種公的給付制度を悪用したり、いわゆる特殊詐欺や国際ロマンス詐欺等を組織的に行なうなど、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。

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の活性化

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

い特殊詐欺被害についても、被害回復のための手法を編み出す必要がある。

また、かかる取り組みを、他の被害案件、例えばみかじめ料被害などにも積極的に適用することも検討すべきである。

加えて、反社会的勢力の根絶に向け、暴力団等反社会的勢力の人的資源を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。前述の通り、暴力団以外の犯罪グループが台頭するなど、反社会的勢力の態様が変化する状況においては、人に対する対策の重要性が増してくると思われるため、弁護士会も、

若者が反社会的勢力の資金獲得活動に関わらないための施策や、暴力団離脱者の社会復帰を促進するための施策等について、警察等の関連機関のみならず、矯正・更生保護施設等、再犯防止に関わる機関とも連携しつつ、その一翼を担うべきである。そのためには、弁護士会内において、反社対策、少年非行対策、福祉など、さまざまな分野で知見がある弁護士が連携することが肝要であり、部門横断的に知恵を出し合って、安心・安全な社会の実現に向けた対策を講じることを積極的に推し進めるべきである。

第9 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、一定の限界があり、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。また、「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。

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。

2014（平成26）年7月改正、翌2015（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、センターへの医療事故発生報告件数は、2015（平成27）年以降、おおむね年300～400件程度（令和6年は349件）とほぼ横ばいであり、制度開始前に想定されていた年間件数（1,300～2,000件）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、2022（令和4）年5月10日、「医療事故調査制度の改善を求める意見書」を厚生労働大臣及び法務大臣宛てに提出し、医療事故調査制度がより医療の安全に資する制度となることを目的として6つの項目を提言した。このように我々は、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、予防接種健康被害救済制度、産科医療補償制度、献血者健康被害救済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。

日弁連は、2007（平成19）年3月、「『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。また、2022（令和4）年5月10日の「医療

事故調査制度の改善を求める意見書」では、「医療事故調査制度の対象となった事故を対象とする無過失補償制度を創設すること」を提言している。

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くなければならない。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 医療訴訟の充実のために

(1) 医療訴訟の現状と課題

司法制度改革審議会意見書（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、2023（令和5）年に関する「東京地方裁判所医療集中部における事件概況等」（法曹時報76巻7号）によれば、平均審理期間は19.1月（全国平均26.6月）となっており、審理の迅速化という観点では、改善傾向にある。

とはいっても、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。

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つたが、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、鑑定実施事件の全件につきカンファレンス鑑定（都内の医科13大学病院の推薦により、原則として3名の鑑定人が、事前に鑑定事項に対する比較的簡潔な意見書を提出した上で、法廷において口頭で鑑定意見を述べる方式による鑑定）を行っている。また、2016（平成28）年から、都内の歯科5大学病院の協力を得て、新たに歯科事件のための鑑定制度（事案によって鑑定人は1～3名）も整備された。

しかし、鑑定人やそ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。

5 脳死臓器移植について

（1）2009（平成21）年改正法

臓器移植法は、1997（平成9）年10月から施行され、2010（平成22）年7月から改正臓器移植法が施行された。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。

（2）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、2024（令和6）年は130件で、そのうち家族承諾による提供は107件、本人意思表示による提供は23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。

6 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との課題ともされている。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っており、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。

このような中、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いるが、未だ議論が混迷しており、今後も十分な議論が必要である。

なお、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、生まってきた子ども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、生まっ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。

7 尊厳死・安楽死について

尊厳死とは、一般に、過剰な医療を避け尊厳をもつて自然な死を迎えることとされている。どのように死を迎えるかということは人間の尊厳にとって重要なものであり、終末期医療においても、適切なインフォームド・コンセントに基づいた患者の意思決定が尊重されるべきである。他方において、延命措置を怠ったと遺族から訴えられることを危惧する医師も多い。

2012（平成14）年3月、尊厳死法制化を考える議員連盟が、「終末期の医療における患者の意思の尊重に関する法律案（仮称）」を発表した。これに対し日弁連では、同年4月4日、真に患者本人の自由な意思に基づくものであることを保障する手続や基盤の整備や、終末期における医療・介護・福祉体制が十分に整備されていることが必須であるが、これらの体制は極めて不十分であり、いまだ法制化を検討する基盤がないとの会長声明を出している。結局法案は反対も根強く、国会提出には至らなかった。

ところで、2000（平成12）年代後半以降、欧州の一部の国、北米や大洋州の一部の国や地域等で、耐えがたい苦痛に襲われている死期の迫った人に致死的な薬剤を投与して死なせる積極的安楽死や、医師が薬物を処方したりして患者が自殺するのを助ける医師自殺ほう助等を認める法律が制定される事案が続いている。

厚労省は、2018（平成30）年3月、「人生の最終段階における医療・ケアの決定に関するガイドライン」を設けているが、抽象的であるし、またこのガイドラインは積極的安楽死は対象としていない。

そこで、日弁連や東弁としては、尊厳死や安楽死といった事柄についても議論し、認める上で必要となる具体的体制や、場合によっては法案についても提言していくことが必要である。

8 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关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くなければならない。

（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。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。また、2016（平成28）年3月に出された東京三弁護士会医療ADR第二次検証報告書によれば、平均期間は約160日で訴訟よりも比較的短期間で終了し、和解率は、終了事件を母数とすると44.6%（121/271）、終了応諾事件を母数とすると67.2%（121/180）と高いことから、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。また、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。さらに、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。その他にも、上記に挙げたように、脳死臓器移植や、生殖医療、尊厳死・安楽死といった生命倫理に関連する問題も存在する。

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ないのが現状である。日弁連や東弁としては、これらの問題を研究して提言したり、法整備に

に向けての活動等を行うために、独立の委員会活動とし

て、医療部会を創設することも考える必要がある。

第10 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は認識されてきているが、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。

マルチ商法、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、投資詐欺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。

その他、預託商法被害や美容医療契約、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が見られる。また、SNSや暗号資産など新しいツールを利用した消費者被害も多発している。

(2) 金融商品取引

金融商品取引については、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てきた。また、実態の無い会社発行の社債やファンドによる被害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の蔓延も顕著である。

「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」被害や、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。

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自体も回収できず、相手を特定できないため被害回復の手がかりも掴めないといわゆる「SNS投資詐欺」による深刻な被害が拡大している。

その他、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考えるべき場面も増えている。

(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。

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。

(5) 食の安全・製品の安全

健康食品の表示問題や偽装表示などさまざまな食に

に関する表示の問題も生じている。特に機能性表示食品である「紅麹サプリ」を原因として重大な健康被害が生ずる事態となっており、改めて機能性表示食品の安全性の問題が顕在化している。

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。子ども用製品による事故やインターネットによる海外からの輸入品による事故の増加も指摘されている。

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つた。食品偽装問題や中国産冷凍餃子事件などをきっかけとして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、2009（平成21）年9月1日、「消費者庁」が新しい省庁として発足し、同時に民間委員から構成される監視組織「消費者委員会」も設置された。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、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、消費者のための施策実現のために建議・提言・意見などを発出し、極めて重要な組織となっている。

消費者庁・消費者委員会創設から15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、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、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、予算の規模やしづみが十分ではなく、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及び質の向上、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等を掲げ、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た。

しかし、現在、地方消費者行政強化のために交付されてきた地方消費者行政推進交付金や現行の地方消費者行政強化交付金の活用期限の終了を次々と迎える状況となっており、地方消費者行政強化どころか体制維持についてすら危うい状況となっている。地方消費者行政の予算確保は喫緊の課題となっており、弁護士会は予算確保に向けて強力な支援を行っていくべきである。

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、多くの消費者関連法が制定・改正されている。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。

(1) 割賦販売法・特定商取引法改正

ア 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。

イ 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。

ウ 上記のとおり、特商法について一定の改正はなされているが全く不十分である。

まず、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年の見直しが未だに行われておらず、速やかになされるべきである。同年改正の際には訪問

販売での不招請勧誘禁止規制の導入について事業者側から反対が出て実現しなかったが、訪問を望まない消費者に対する勧誘は不当勧誘の温床であることから、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。

また、通信販売での定期購入被害は依然として多い状況が続いている、広告画面の規制や取消権の創設、広告画面や最終確認画面の業者の保存義務の創設などが必要であり、更に「モノなしマルチ」などの詐欺的なマルチ商法への対策も急務であり、弁護士会も積極的に立法提言を行っていくべきである。

エ 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。

個別クレジットの取締りが厳しくなり、一方でネット通販の拡大により包括クレジットを利用した取引での消費者被害が急増している。このような状況から弁護士会は、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は、2016(平成28)年及び2018(平成30)年6月に実体法部分の改正がなされ、取消事由の追加や不当条項の規定の整備がなされた。

これらはいずれも重要な改正ではあったが改正としては不十分であり、更に高齢者の被害を防ぐためや成年年齢の引き下げに対応するため、消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における取消権(つけ込み型不当勧誘取消権)の創設が消費者庁設置の検討会で検討され報告書も提出された。しかし、2022(令和4)年5月の改正はこの報告書の内容をほとんど無視した形で極めて限定された取消類型のみを定めるに止まった。

これらは、要するに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が未だ実現する目途も立っていない状況を示している。

成年年齢が18歳に引き下げられ18歳・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。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・金融サービス提供及び利用環境整備法

金融商品取引法によって広範な金融商品について横断的な行政規制がなされており、一定の消費者保護に資する内容となっている。また、金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律(旧称「金融商品販売法」)が説明義務違反等の民事責任を定めているが、2023(令和5)年改正により、同法に顧客の最善利益を勘案した誠実公正義務が横断的に規定され、金融商品取引法においても説明義務の規定などが整備されてきている。

その他、実態の無い会社発行の社債やファンドによる被害など詐欺的投資被害も後を絶たず、実効性のある法規制強化が望まれる。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

預託商法の大規模被害は繰り返し起きてきたが(豊田商事事件、安愚楽牧場事件など)、従来の特定商品預託法では規制が全く不十分であった。

近時、健康器具を取り扱う預託商法の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、弁護士会は今後の運用を見守っていくべきである。

(6) 取引デジタルプラットフォーム（DPF）の規制

近時、取引DPFを利用した取引が急増し、危険商品等の流通や販売業者が特定できず紛争解決が困難となる等の問題が発生している。これに対応して消費者利益の保護を図るための取引DPF消費者利益保護法が制定されたが、今後はより実効性のある具体的な法律になるよう弁護士会としても対応すべきである。

(7) 消費者事件に関連する訴訟制度及び違法収益の吐き出し

消費者契約法の消費者団体訴訟は、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。今後も同制度の充実がなされるよう弁護士会は活動すべきである。

一方、少額な消費者被害について集団的に救済する特殊な訴訟制度（消費者裁判手続特例法）が発足した。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である。2022（令和4）年5月には、対象範囲の拡大（一定の慰謝料、一定の個人被告）や手続の柔軟化（和解対象の限定の廃止）の改正がなされた。また、「支配性の要件」を広く認めて本制度の利用範囲を拡大する最高裁判例（最判令和6年3月12日）も出されており更に消費者被害の救済に広く活用されるように弁護士会も提言をしていくべきである。

また、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。

ところで、2022（令和4）年5月に成立した改正民事訴訟法（IT化）において審理期間を6ヶ月に限定する「法定審理期間訴訟手続」制度が盛られた。審理期間が限定されることから力の格差がある当事者間の事件では弊害が生じることが懸念される。「消費者契約に関する訴え」は対象外とされているが、事業者と消費者との紛争は製品事故など契約関係にない事件もあり、また、形式的には消費者の定義に当てはまらない事業者との力の格差が歴然としている零細事業者の「消費者被害」もあるのであって、同制度の運用については十分に注意がなされる必要がある。2026（令和8）年5月施行に向けて同制度の問題性を今一度十分認識したうえで対応すべきである。

(8) 不当景品類及び不当表示防止法改正

2014（平成26）年11月に成立した改正不当景品類及び不当表示防止法は、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。また、2023（令和5）年5月にも改正があり、確約手続の導入、課徴金制度の見直し等が盛られた。更に同年10月からはいわゆるステルスマーケティングが不当表示の指定告示とされた。今後も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月に施行された。これにより、18・19歳は未成年者取消権を失った。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18・19歳は未成年者取消権を使えなくなる。また、未成年者取消権は消費者被害予防の機能も大きかったが、18・19歳は未成年者取消権を失い、事業者の格好のターゲットとされることになった。高校3年生の途中で成年になり、進学・就職・上京などに

よって社会との接点が格段に増える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。

これについては消費者保護の施策の実現が必要であるが、消費者契約法におけるつけ込み型不当勧誘取消権は、前記のとおり、引下げの改正民法成立時はもとより成立から3年10ヶ月の施行までの期間にも創設されず、現時点では創設の目途すら立っていない。実践的で十分な消費者教育もなされておらず、結局、ほとんど施策の手当がなされないまま引下げが施行され、18・19歳の若者が消費者被害の危険に晒されている実情にある。

実際、成年年齢引下の施行後、美容医療サービスでは10代の被害の増加が顕著であり、弁護士会としては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、クレジット決済のほか、コード決済、電子マネー決済、キャリア決済、コンビニ後払い、収納代行、デビットカード決済など決済手段の多様化が顕著であり、消費者被害の対象となる取引もこれらの決済手段を通して行われている。ところ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、また規制のない決済手段もあり、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。この点について内閣府消費者委員会は「支払手段の多様化と消費者問題に関する専門調査会」を立ち上げ、2025（令和7）年8月に被害の実態と対応策をまとめた中間整理を出している。

弁護士会としては今後の立法の動きを見ながら、決済手段について横断的な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立法がなされるよう働きかけていく必要がある。

(11) 霊感商法問題に対する対応

2022（令和4）年7月に起きた旧統一教会の二世被害者による安倍元首相銃撃事件によって、旧統一教会による靈感商法の問題がクローズアップされることとな

った。宗教に名を借りたカルト的な手口による靈感商法被害や高額献金問題は以前から消費者被害として取り上げられてきたところであるが、改めてその被害の深刻さが認識されることとなり、弁護士会も被害救済について窓口を設け、その後被害救済の弁護団発足に繋がっている。

靈感商法については、上記事件を受けて同年12月に不当寄付勧誘防止法の制定および消費者契約法改正がなされ一定の規制がなされたが、被害への対応は不十分である。靈感商法では出捐者本人の価値判断の基準が不当に変容され、自由意思に基づかずに契約や寄付が行われている点が問題である。自由な意思決定が阻害されないように、①正体や目的を隠した勧誘の禁止、②第三者へ助言を求める機会を奪うことの禁止、③寄付の勧誘を受ける個人が合理的に判断できない事情があることを利用する不当勧誘の禁止、④①～③に違反した場合の取消権が定められるべきである。また、不当に変容された判断基準による意思表示が行われるという点を重視し、民法理論の再構築や本人以外の第三者による取消権の創設などもなされるべきである。

(12) 機能性表示食品制度の抜本的改革

2024（令和6）年に発生した機能性表示食品の紅麹サプリによる健康被害問題により機能性表示食品における安全対策が極めて不十分であり、情報収集や情報伝達体制の構築が急務であることが明らかになった。

機能性表示食品制度とは、いわゆる健康食品等について、食品関連事業者の責任において消費者庁長官に所定の事項を届け出ることにより、個別の許可を受けることなく、科学的根拠に基づく一定の機能性（食品摂取による健康の維持及び増進に役立つ効果）の表示を可能とする制度であり、制度発足当時から事業者の届出だけで安全性を確保できるか大きな懸念があった。今般、その懸念が重篤な健康被害という形で顕在化しており、同制度の抜本的な改革が必要不可欠である。

東京弁護士会は2024（令和6）年8月6日に「機能性表示食品制度の抜本的見直しを求める意見書」を発出したが、同意見書記載のとおり、情報収集・情報提供および製造管理・品質管理の徹底、届出制から許可制への移行、情報伝達のあり方の改善がなされるべきである。

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と、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) 金融経済教育について

なお、バブル崩壊や金融ビッグバンを受けて、2000年代から金融経済教育の充実が図られてきているが、その内容は家計管理や生活設計を含み金融リテラシーの向上を目的としてきた。ところが、経済活性化を目的とする「貯蓄から投資」への流れの中で政府による「資産所得倍増プラン」が公表され、その意向を受けた改正金融サービス提供・利用環境整備法案(以下「金サ法」)によって、「金融経済教育」を推進する認可法人「金融経済教育推進機構」(通称「J-FLEC」・ジェイフレック)が2024(令和6)年4月に設立され、8月から本格稼働している。同機構は、従来、金融経済教育に取り組んできた金融広報中央委員会(日銀が事務局)が組織として移行し、全銀協や日証協などが協力するものであり、資産形成偏重の教育がなされるおそれがある。

金融経済教育は、従来、「金融リテラシー(金融に関する知識・判断力)の向上を通じて、国民一人一人が、経済的に自立し、より良い暮らしを実現していくことを可能とするとともに、健全で質の高い金融商品の提供の促進や家計金融資産の有効活用を通じ、公正で持続可能な社会の実現に貢献していくことにある」とされ(「消費者教育の推進に関する基本的な方針」2023(令和5)年3月)、消費者教育と連携して行われるものとされてきた。また、金融経済教育推進会議による「金融リテラシー・マップ」の「最低限身に付けるべき金融リテラシー」(家計管理、生活設計、金融知識及び金融経済事情の理解と適切な金融商品の利用選択、外部の知見の適切な活用)の涵養を中心とするものと位置づけられてきた。今般、「金融経済教育」は金サ法82条で「適切な金融サービスの利用等に資する金融又は経済に関する知識を習得し、これを活用する能力の育成を図るための教授及び指導」と定義されたが、従来の金融経済教育の方向性は堅持されなければならず、金融経済教育推進機構が展開する金融経済

教育が間違っても資産形成のスキルの習得になってしまわないように注視していく必要がある。

(4) 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 国内人権機関と国内における動き（国連人権理事会からの勧告）

(1) 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。そして、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ている。

国内人権機関は、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、現在、国連加盟国のうち118の国や地域において国内人権機関が設置されている。

(2) 日本においては、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」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（2008〔平成20〕年、2012〔平成24〕年、2017〔平成29〕年、2023〔令和5〕年）及び各国連人権条約機関（社会権規約委員会、自由権規約委員会、人種差別撤廃委

員会など）から、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が、いまだ国内人権機関は設置されていない。

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。また、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た。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。2019（令和元）年10月4日徳島で開催された人権擁護大会においては、「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を表明した。2023（令和5）年2月9日には、「国連人権理事会における日本に対する第4回普遍的定期的審査の勧告に関する会長声明」を発出した。日弁連は、2024（令和6年）、「国内人権機関実現委員会」を、「政府から独立した人権機関実現委員会」に名称変更した。

この間、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。

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

(1) 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。

(2) 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、国連人権理事会の普遍的定期的審査で受けた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、2023〔令和5〕年300件）。また、これら勧告の重要性についてメディアの意識も高いとは言えず、十分な報道はなされていない。このほか、日本は、ILO条約の中核的労働基準と呼ばれる5分野10条約のうち、「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約」並びに「職業上の安全及び健康に関する条約」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。

(3) しかしながら、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くことなどから、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、国際人権条約が積極的に援用されるべきである。前述の2019（令和元）年徳島で開催された人権擁護大会決議においても、「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」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」とが明記されている。

(4) 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、検察官、警察官を含む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。とりわけ、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べきである。

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、広く市民に対し、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、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」が設けられている。具体的には、個人からの申立てが、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。

ただし、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、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、ひとつも受け入れていないため、G7サミット参加国においては唯一、また、OECD（経済協力開発機構）加盟の37か国においては日本とイスラエルのみが、上記人権条約や地域人権機構に基づく何らの個人通報制度も有しない国となっている。

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」（2021〔令和3年〕「個人通報制度実現委員会」に名称変更）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、繰り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、各单位会、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擁護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。