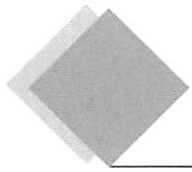


市民の司法アクセスの 大幅拡充と 会員支援の強化

— 人権の担い手として打って出る弁護士会を —



はじめに

2011年3月11日の東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の事故により犠牲となった方々にあらためて哀悼の意を表するとともに、被害に遭われた皆さまに心からお見舞いを申し上げます。

全国の弁護士は力を合わせ被災者の人権回復のために活動をしています。期成会会員は、全国の弁護士と協力して被災者の人権回復のための活動を粘り強く進めていく決意です。

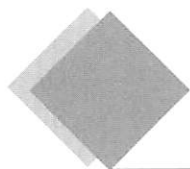
期成会は、1959年11月に選挙の肅正と人事の公正を目的に掲げて設立されました。以来52年余、この設立目的およびここから当然導かれる東弁の民主化、市民の司法実現をめざして活動をしてきました。弁護士会の民主化がほぼ達成された今日、期成会の存在意義はどこにあるのでしょうか。私たちの多くは、弁護士の資格さえあれば仕事できていた時代を体験し、とすると弁護士としての力量を高め、新たな法制度へ適応できるように研修を積むという努力を怠っていたかもしれません。しかし、これからの弁護士増員時代に、研修にいそしむあまり、弁護士会の活動をおろそかにしてしまえば、これまで作り上げてきた人権擁護の砦が崩れ去ってしまいます。私たち期成会は、弁護士としての力を付けつつ弁護士会の活動をも支えていくことの重要性を痛感しています。

期成会は政策本部をつくり、会員の実践に基づく叡智を結集するとともに、行政訴訟や刑事司法に関するシンポジウムなどを開催して、広く会外の弁護士や学者、市民の方々のご意見をも伺って政策を練り上げてきました。

ここに、私たちの政策を提言いたします。弁護士会内のみならず、広く市民の方々にも検討をしていただき、ご批判を頂ければ幸いです。

2011（平成23）年12月15日

東京弁護士会・期成会
代表幹事 黒 岩 哲 彦



目 次

はじめに	1
序章 市民の司法アクセスのさらなる現実化と会員支援の大幅拡充を	7
重点課題	
第 1 章 東日本大震災と原発災害への対応	12
第 1 東日本大震災の復旧・復興に積極的な役割を果たそう	12
第 2 都内避難者に対する支援を充実させよう	13
第 3 被災地に対する支援を継続しよう	14
第 4 原発事故については速やかな完全賠償と原状回復を求めよう	15
第 2 章 法曹養成と法曹人口	17
第 1 はじめに	17
第 2 法科大学院教育の一層の充実を	21
第 3 司法試験の適切な実施を	24
第 4 司法修習をさらに充実させるために	26
第 5 新人研修・継続研修の強化を	29
第 6 法曹人口を考える	34
第 3 章 民事司法改革	38
第 1 はじめに～市民に身近で利用しやすい民事司法の実現に取り組む	38
第 2 集団訴訟制度の導入を	38
第 3 民事審判制度の導入に向けて	40
第 4 財産開示制度を中心とする民事執行手続の強化	43
第 5 弁護士会照会制度の強化・拡充を	46
第 4 章 行政訴訟改革～市民の命と日本の明日のために	48
第 1 日本の近代史上最悪の事故 福島第一原発事故を受けて	49
第 2 裁量の名による行政判断の追認は許されない	51
第 3 事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを	52
第 4 広く訴訟提起を可能に	53
第 5 国家賠償請求訴訟においても改善策を	55
第 6 税務訴訟改革のために	56
第 7 行政訴訟にこそ、裁判員裁判制度を	57

コラム 1	現場からの報告 利根川・ハツ場ダム公金支出差止め住民訴訟	58
コラム 2	「高尾山天狗裁判」の判決の問題点—行政裁量論	59
コラム 3	民事・行政法部門の報告—区画整理について	60
コラム 4	退去強制令書の収容部分の執行停止について	61
コラム 5	税務訴訟における問題点	62
コラム 6 - 1	ドイツ行政訴訟制度	63
コラム 6 - 2	ドイツ行政法における裁量統制と執行停止原則	67
コラム 6 - 3	ミュルハイム・ケアリヒ原発	69
コラム 7	今すぐにも、納税者訴訟制度の実現を	74

第 5 章 刑事司法の改革へ向けて76

第 1	いま求められる刑事司法改革へ向けた積極的提言	76
1	繰り返されるえん罪と刑事司法の使命	76
2	いまこそ抜本的な刑事司法改革の提言を	76
第 2	捜査段階において求められる制度改革	77
1	取調べの可視化実現	77
2	代用監獄の廃止	78
3	人質司法の打破	78
4	弁護人立会いによる密室取調べの是正	78
5	弁護人制度の拡充と接見・秘密交通権の確立	79
第 3	証拠の全面開示へ向けて	79
1	証拠の全面開示は刑事裁判における当然の要請	79
2	現行法における証拠開示の拡充と限界	80
3	証拠の全面開示規定の創設を	80
第 4	裁判員制度をよりよいものとするために	81
1	裁判員制度の 3 年後見直しへ向けて	81
2	対象事件の拡大	81
3	説示の充実化、特に無罪推定原則の十分な理解を	81
4	評決要件の改正	81
5	手続二分論の導入	82
6	守秘義務の緩和	82
7	証拠の目的外使用禁止規定の廃止ないし改定	82
第 5	検察官上訴は禁止されるべきである	82
1	検察官上訴は憲法 39 条の理念と相容れない	82
2	検察官上訴は裁判員制度導入の趣旨とも相容れない	83
3	刑事訴訟法 351 条は改正されなければならない	83
第 6	再審制度の抜本的改革へ向けて	83
第 7	政府から独立したえん罪原因究明第三者機関の創設へ向けて	84
1	えん罪原因究明の必要性和その現状	84
2	政府から独立したえん罪原因究明第三者機関の創設を	84
第 8	刑事拘禁および犯罪者の更生保護	85
1	「刑事被収容者処遇法」の 5 年後見直しと国の対応	85
2	犯罪者の更生保護	85
第 9	死刑廃止に向けて	86
1	世界の潮流は死刑廃止	86
2	日本はこの潮流に逆行	87
3	日弁連の死刑問題に関する基本政策の推移	88
4	いまこそ死刑廃止を	88

第 6 章 少年司法改革	89
第 1 身体拘束されたすべての少年に弁護士を ～少年の請求による全面的国選付添人制度の実現に向けて	89
第 2 少年の逆送裁判員裁判の問題点の克服に向けて	90
第 3 少年に対する刑事訴訟制度の改革	91
第 4 少年院仮退院者の更生保護	93
第 5 少年に対する死刑の廃止	94
第 7 章 弁護士の業務基盤の安定をめざして	95
第 1 はじめに	95
第 2 弁護士会法律相談の活性化、拡大	96
第 3 専門分野別法律相談	97
第 4 自治体法律相談の充実発展に協力し、直受を可能にする自治体を広げる	98
第 5 弁護士の活動領域の拡大	99
第 6 権利保護保険の普及の推進	100
第 8 章 会員支援の強化を	101
第 1 若手および一般会員に対して	101
第 2 新人会員に対して	102
第 9 章 力強い東弁財政の実現に向けて	108
第 1 財政問題に関する私たちの視点	108
第 2 力強い財政をめざして	109
個別課題	112
第 1 章 男女平等	112
第 2 章 東京弁護士会における男女共同参画	114
第 3 章 弁護士過疎・偏在の解消	116
第 4 章 都市型公設事務所	126
第 5 章 弁護士任官の一層の推進のために	131
第 6 章 地方裁判所委員会・家庭裁判所委員会の活性化に向けて	135
第 7 章 民事法律扶助の飛躍的拡充と司法アクセスの充実を	136
第 8 章 憲法改正問題と弁護士会の取組み	141
第 9 章 犯罪被害者支援のさらなる前進のために	143
第 10 章 公害をなくし環境を守ることが弁護士会の重要な使命	145
第 11 章 労働関係法制の改革	148
第 12 章 高齢者の権利保障	151
第 13 章 障害のある人の権利保障	153
第 14 章 子どもの人権	158
第 15 章 充実した生存権の保障を	163
第 16 章 消費者の権利保障	168
第 17 章 外国人の権利保障	170
第 18 章 法教育の推進	174
第 19 章 東京弁護士会の広報活動	176
第 20 章 弁護士会多摩支部の本会化へ向け	180
第 21 章 関東弁護士会連合会の活動の活性化に向けて	182

市民の司法アクセスのさらなる現実化と 会員支援の大幅拡充を

弁護士会がいまなすべきこと

(政策の柱)

- 1 東日本大震災の被災者の具体的救済活動と被災地復興のための法制度の提言および適正な制度の運用に向けて、全会あけて取り組む。
あわせて、エネルギー政策の見直しと原子力発電からの撤退を求める。
- 2 この間の司法改革の到達点を検証し、市民、なかでも社会的弱者の裁判を受ける権利を現実化させるための司法基盤整備の改革をすすめる。
- 3 えん罪を防止し、更生を支援する刑事司法・少年司法の改革をすすめる。
- 4 弁護士の急増に伴い現在弁護士・弁護士会に生じているひずみを直視して、これを是正する施策を総力で実現させる。
- 5 法曹養成過程へのさらなる積極的参加、新規登録弁護士に対する「コース別クラス研修」、若手会員に対するOJTの拡大、多分野への弁護士の進出を、それぞれ推進する取組みを強化する。
- 6 弁護士の業務および弁護士会の諸活動についての広報を一層拡充する。
- 7 学校教育等における法教育に積極的に参画し、推進する。
- 8 弁護士会の政策を実現するため、政府、国会、自治体、市民、マスコミへ働きかける態勢を一層強化する。

はじめに—司法の機能と弁護士会の責務

立憲主義は、憲法によって権力の行使を拘束・制限する原理である。すなわち、法は、市民の権利・自由の保障を図るものである。弁護士会がめざす法化社会とは、法によって社会を運営し、紛争を解決する社会である。

司法は、社会の多数派と少数派が、あるいは社会的な力の格差のあるもの同士が、対等・平等の当事者として相互に主張をたたかわせ、法という客観的ルールに基づいて判断する場である。それ故に、司法は、社会のすべての構成員にとって利用しやすいものであることが求められている。

しかし、現実の社会の構成員には格差が存在する。国、大企業、資産家など、経済的、社会的に優位な地位にあるものは、その事実上の「影響力」を用いて、自らの主張を貫く形で、法廷外で紛争を解決する術も有している。その意味で、紛争を自ら解決する力がない者、いわゆる社会的弱者こそ、法に基づき公平、公正に紛争を解決してくれる司法を、より強く必要とする。

今回の東日本大震災による被害は深刻であり、表現する言葉もない。人としての権利を奪われた被災者の権利を回復するために、行政、立法のみならず、司法も大きな役割を果たさなければならない。弁護士・弁護士会は、被災者に寄り添い、その具体的な権利救済活動に従事するとともに、被災地の復興に向けた法制度を提言し、適正な制度運用を求めて尽力する責務がある。

あわせて、市民にとって頼りがいのある利用しやすい司法を作ること、そのためには弁護士会がさらに広く打って出る政策を提言し、それを実現する実践が求められている。

司法改革の理念と近時の動向

市民に身近で利用しやすい司法をつくるという司法改革の理念は、まさに社会的弱者の権利を保障する司法をつくるということである。

日弁連は、この観点に立って司法改革を進めてきた。あわせて、日弁連は、司法への市民参加、すなわち「市民による司法」を主張し推進してきた。私たちがめざす司法改革は、憲法上の大原則である国民主権と基本的人権を実質化させるものでなければならない。

経済界は、グローバル化のなかで外国企業および

国内企業間の法的紛争をより迅速により少ない経費で解決する司法制度、あるいは消費者などからの訴訟をできるだけ抑制する司法制度を求めて、司法改革を主張した。

他方、裁判所・法務省は、「裁判制度や検察制度の現状に問題はない」との主張を繰り返してきた。そして、少ない予算と人員を効率的に配分して、「小さな司法」で、できるだけ裁判官や検察官の負担を増やさず、裁判実務、検察実務を能率よく運用するという観点からの「司法の合理化」をすすめてきた。

司法改革は、上記の3つの流れのせめぎ合いで進行してきた。

ところが、2010年2月に無罪判決が出た郵便「不正」事件で、大阪地検特捜部検事の証拠改ざんが発覚し、「問題はない」どころか検察の深刻な病理が明らかとなった。これを受けて、「検察の在り方検討会議」が設置され、2011年3月、同会議が報告書を出した。同報告書は、検察組織の問題点とともに、取調べの可視化問題をはじめとする現在の刑事司法が抱える多くの問題点を指摘した。この問題提起を受けて、2011年6月、法制審議会に「新時代の刑事司法制度特別部会」が設置され、本格的な討議が行われている。

また、最高裁判所は、2011年7月、「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」を公表し、その中で、「裁判官不足が裁判遅延の一原因である」旨を記載した。最高裁が、「裁判官が不足しているために訴訟が遅延している」と認めたのは初めてのことである。この間、日弁連は、一貫して裁判官不足を問題にしており、1996年にもパンフレット「忙しすぎる裁判官」を作成し、具体的事実をもって、裁判官の手持ち事件数の多さと多忙さが事件の滞留を招き、当事者の納得できる審理を妨げていると主張してきた。これを受けて、国会の法務委員会でも、最高裁に対し、「裁判官の増員が必要ではないか」との質問が出ていた。しかし、最高裁はこれまで裁判官不足を否定し続けていたのである。

その意味では、司法改革は新たな段階に立ち至っていると言える。

司法改革の到達点

今後の司法改革で主として進められてきたのは、弁護士増員であった。その中での改革の成果ないし到達点のいくつかをあげると、次のようになる。

①身体拘束を受けた被疑者の人権を擁護する国選弁

護人制度が発足し、2009年5月からは対象事件が必要の弁護士事件に拡大された。当初は、弁護士の数と全国の配置状況に照らして対応態勢が確保できるのかという危惧があったが、各地の弁護士数の増加と弁護士会の奮闘により、順調に運用されている。そして今や、身体拘束を受けた全ての被疑者に国選弁護人を付けるべきであるとの制度改革を求めるまでになっている。

②弁護士会の対応態勢が理由で遅れていた少年事件当番付添人制度についても、2010年に全国の弁護士会で開始されるに至り、さらに、対象少年の範囲の拡大も各弁護士会ですすんでいる。そして、少年鑑別所に収容されている全ての少年に対して国選付添人を付することができるようにする制度の実現を、日弁連が強く求めるに至っている。

③弁護士過疎地域への対策が進展し、弁護士ゼロ・ワン地域（地裁支部単位で弁護士登録がゼロないし1人の地域）の解消がすすんでいる。

④2004年5月に成立した総合法律支援法により、民事法律援助予算が増額されている。また、生活保護者については、2010年1月から償還猶予および免除の運用が原則化している。

⑤日弁連が法テラスに委託して実施している「その他7事業」についても利用件数が増加しており、従来弁護士の援助が受けられなかった社会的弱者の権利救済が進展している。

⑥2009年5月から裁判員制度が実施され、多くの市民が刑事裁判の手続と判決に関与している。そして、裁判員経験者の多くが、貴重な体験であったと述べており、市民が犯罪の背景や要因を深く考える契機になっていることがうかがえる。

総じて、弁護士数の増加により、市民が「いつでも、どこでも、だれでも」弁護士にアクセスできる環境の整備が全国的に進んでいる。弁護士会は、法テラスとともに、弁護士過疎・偏在地域の解消に向けた取組みを引き続き推進していかなければならない。

残された課題

改革の進展の一方で、司法統計などによると、全国の裁判所の民事事件数や弁護士会の法律相談件数は、弁護士数の増加の割合ほどには増えていないし、過払金請求事件は激減している。

しかし、高齢者・障がいのある人の被害、成年後見や離婚、DV、児童虐待、自殺、外国人などの事

案は増加している。市民が抱えている法的紛争は、決して少なくない。それらの市民の紛争のほとんどが、依然として、弁護士の元に届いていないのが実態である。

すなわち、弁護士数の増加は、市民の司法へのアクセスを促進する必要条件ではあっても、それだけでは司法アクセスを現実化させるための十分条件ではない。

市民は、経済的負担ができるだけ少なく、かつ迅速な、納得できる解決を望んでいる。いわば、「はやい、やすい、中身がある」司法を求めている。そのための司法基盤の整備が、真に市民に身近で利用しやすい司法の現実化にとって不可欠なのである。

今後、日弁連は、①民事訴訟をより簡易・迅速にする制度の導入（事件数が増加している労働審判や少額訴訟の手続などを参考にしつつ）、②民事事件の証拠収集手続の拡充、③民事判決や審判の執行を確保する制度の創設、④行政事件訴訟法の抜本的再改正、⑤法律扶助制度のさらなる改革（償還制、対象範囲、資力基準の見直し）、⑥権利保護保険の改革・普及、⑦裁判官・検察官（検事）の増員、裁判所支部、検察庁支部の人的・物的充実化、などを求める運動を、より一層推進すべきである。それが、市民の司法アクセスのさらなる現実化には欠かせないのである。

また、取調べの可視化、検察官手持ち全証拠の開示、人質司法の打破、全面的国選付添人制度の実現など、人権を擁護し、えん罪を防止する刑事・少年司法の改革に全会あけて取り組むとともに、犯罪者の更生支援と犯罪被害者支援の一層の充実を求めなければならない。

あわせて、弁護士の意識改革が強く求められている。弁護士は、市民にとって依然として「敷居が高い」存在である。隣接士業は、「町の法律家」などと称して門戸を広げている。このような他士業の動きが弁護士法72条に違反していないかを厳しくチェックする必要があるが、市民向け広報の観点から見ると弁護士会は遅れをとっている。弁護士会は、市民が訪れてくるという「待ちの姿勢」に甘んずることなく、「市民の中に打って出る」方針を確立し実行すべきである。市民意識の調査によると、実際に弁護士に接触し依頼した市民は、弁護士に対するイメージをプラスに変えるという結果が出ている。弁護士は、従来型の法廷弁護士から、社会の様々な分野に進出し、市民のパートナー、ホームドクターの弁護士、スクールロイヤーなどになることが求め

られている。そのことが、市民の司法利用につながるものである。

弁護士会は、弁護士の業務についての広報をさらに一層拡充するとともに、弁護士会の法律相談窓口の拡大と専門相談や出張相談の充実化をすすめ、法律相談事業についての広報も拡充すべきである。

さらに、自治体や社会福祉協議会などとも連携して、弁護士が市民と接触する機会を広げる努力をさらに強める必要がある。その1つとして、弁護士会は、自治体の法律相談の拡充を働きかけるべきであり、その中で、葛飾区、板橋区、足立区の例にならない、地区法曹会とも協議しつつ、自治体法律相談における事件の直接受任化をすすめるべきである。

市民の司法利用を促進し、法化社会化をすすめるためには、市民の法意識を高める必要がある。それは、市民による司法を進化させる条件整備でもある。そのためには、学校教育などにおける法教育がきわめて重要であり、弁護士会は、会内の態勢を整備して、各自治体の教育委員会に対し、教員による法教育への協力を申し入れるべきである。法教育の実践こそが、民主主義の基盤づくりであり、中・長期的には、市民と司法、市民と弁護士を近づける最も太いパイプになるという位置付けが重要である。

当面の重要課題

弁護士会が直面している重要課題として、法曹養成制度と法曹人口の問題がある。

新しい法曹養成制度のもとで生まれた法曹は、2011年11月末で8000人を超えている。その中で、自ら過疎地に赴く者や、公的機関や民間企業の組織内弁護士として活動する者も多く存在し、弁護士が活動する分野は拡大している。その意味で、法科大学院は、多様な法曹を社会の隅々に進出させるという司法改革の理念にそった積極的な役割を果たしている。

しかし他方、法科大学院の現状をみると、乱立による教育力のバラつきが存在し、その結果、一部については法科大学院修了者の質の確保が十分でないとの指摘が出ている。新司法試験合格率が低迷していることや、弁護士の収入状況が悪化していることも影響して、法科大学院への志願者数は年を追うごとに減少しており、悪循環が強まっている。

また、半分に短縮された司法修習には、実務能力の習得に関し、従前以上に限界が出ている。加えて、法律事務所に入所できない弁護士が増加してお

り、担当する事件が少ない弁護士も増加している。その結果として若手弁護士に対するOJTが不十分になっている現状は、重大に受け止める必要がある。

弁護士の実務能力を高め、専門性を向上させることは、市民の人権と権利を護るために、弁護士会が市民に対して果たすべき責務である。

弁護士会は、法科大学院、司法研修所など法曹を育成する各分野に会員を積極的に送り出すとともに、弁護士研修の充実化をすすめなければならない。特に、新規登録弁護士に対する手厚い支援と研修制度の整備は、弁護士自治の担い手を育てるという観点からも、緊急かつ重大な課題である。

この法曹養成の責務を果たすべき弁護士会の対応態勢が弁護士の急増に追い付かないという観点と、前述した市民の司法アクセスを現実化させるために不可欠な司法基盤の整備が想定したようには進んでいないという観点からみると、法曹人口増加のペースについては、司法制度改革審議会意見書よりもスローダウンしている現状をさらにスローダウンさせるべきである。

他方で、法曹人口増加のペースをスローダウンさせるにあたっては、法科大学院の学生に与える影響、および法律事務権限の付与・拡大を要求している隣接士業の動きを軽視すべきではない。

以上の点を総合的に考慮して、当面の司法試験合格者数については、相当程度減員すべきである。

他方で、司法改革は、法化社会をすすめ企業のコンプライアンスを強めるとして、日弁連のみならず、国や経済界も推進したものであり、弁護士の増員の前提として、企業や国、地方公共団体が弁護士を積極的に採用し活用することを予定していた。ところが、経済界や国・地方自治体による弁護士の採用・活用については、国会議員秘書や任期付公務員、非常勤公務員の採用では進展がみられるものの、弁護士増加の割合に匹敵するものにはなっていない。日弁連は、弁護士の専門性を高める研修を強化するとともに、弁護士業務の広報を拡充する努力をさらに強めつつ、国や経済界に対し、司法改革にあたっての当初の約束の履行を強く求めていくべきである。

また、弁護士増員の政策と隣接士業に対する法律事務権限の付与・拡大の動きには矛盾がある。規制改革会議や一部の国会議員の動きは、わが国の将来の法曹像について統一的な認識と理解が形成されて

いないことを示している。この点についても、日弁連は、弁護士増員の前提として、自治権を有し市民の権利を守るにふさわしい専門職としての弁護士の役割を強調した司法制度改革審議会の議論の原点を、改めて強く主張すべきである。

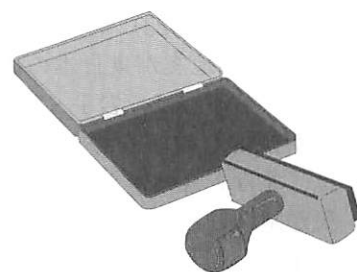
いまなすべきこと

市民に身近で利用しやすい司法の実現をめざす改革運動は、新たな段階に入っている。

弁護士会は、これまでの司法改革の到達点を検証して、その積極的意義を承継し、市民の司法アクセスをさらに現実化するための司法基盤の整備を求める運動を一層強化しなければならない。あわせて、弁護士会は、弁護士の急増によって現に生じている

ひずみの早期解消をめざして、①埋もれている市民の法的ニーズの掘り起こし、②弁護士過疎・偏在対策の推進、③法廷弁護士像にとどまらない新たな弁護士像の探求と養成、④弁護士の役割を市民にアピールする広報の拡充、⑤法教育への積極的な参加など、外に打って出る諸活動を推進するとともに、個々の会員を支援する取組みに、総力を結集しなければならない。

期成会は、若手弁護士のOJTや独立支援を目的として2010年9月に期成会会員が設立した「日比谷ともに法律事務所」の活動を全面的にバックアップするなど、新規登録弁護士支援や若手会員支援の具体的実践を行いつつ、弁護士会の司法改革運動の一翼を、全力で担う決意である。



重点課題
第1章

東日本大震災と原発災害への対応

- 1 弁護士は、東日本大震災の復旧・復興のため、被災者の人権を守るとともに、政策形成においても引き続き積極的な役割を果たすべきである。
- 2 弁護士会は、都内に避難している多数の被災者のニーズに応じて、引き続き相談活動を進めるべきである。こうした相談を通じて集まった声を集約し、行政に対しては、区域外避難者に対する支援の強化、避難者のコミュニティの維持・再生、雇用の確保など、避難者のニーズに即した適切な支援を行うよう求めていくべきである。
- 3 東京弁護士会は、地元弁護士会の要請に基づく出張相談を継続するとともに、被災高校生特別義援金を通じ、震災により親をなくした高校生の支援を継続すべきである。
- 4 原発事故については、
 - (1) 原発事故による被害の完全賠償と原状回復が原則であることを確認し、
 - (2) 原子力損害賠償紛争審査会の中間指針には不十分な点もあるので、見直しを求め、
 - (3) 原発賠償について被害者に対する広報活動を進めるとともに、原子力損害賠償紛争解決センターの利用を推進し、
 - (4) 都内においても福島県からの被災者に対する無料健康診査を定期的に行い、放射線量の比較的高い地域の除染を進めるべきである。

第1 東日本大震災の復旧・復興に積極的な役割を果たそう

2011（平成23）年3月11日、マグニチュード9.0の巨大地震が東日本の広い範囲を襲った。地震による津波は、岩手・宮城・福島の沿岸を中心に壊滅的な被害をもたらした。その主な被災地は、北は青森県から南は千葉県に及び、多くの住民が地区ごと大津波に襲われた。多くの人命や財産が失われ、日本近代史上最悪の災害となった。

さらに、この津波で電源が停止した福島第一原子力発電所では、水素爆発と炉心溶融により、莫大な量の放射性物質が大気中・海中などに撒き散らされた。この事故で、多くの住民が避難を余儀なくされ、政府は、原子力災害対策特別措置法に基づいて、福島第一原発20キロ圏内を立入禁止の警戒区域に設定した。原発史上、旧ソ連のチェル

ノブイリ原発事故に並ぶ巨大大事故となった。

東日本大震災の発生からすでに半年以上を経過したが、津波に襲われた沿岸部の爪痕は深く、復旧・復興には長い道のりが必要である。原発事故に関しては、原発に近い地域や放射性物質の濃度の高い地域では、住民が自宅に帰るメドが立っていない。避難者の多くはすでに応急仮設住宅（または仮設扱いの公営住宅等）に移り住んでいるが、避難生活は長期にわたることが必至である。

また、原発事故については、福島県から全国に避難者が散らばっており、避難の広域化が進んでいる。東京都にも多くの被災者が避難している。

こうした避難の長期化・広域化に伴って、福島第一原発近隣の自治体では地域コミュニティの維持が危機に瀕している。津波の被害によって地域経済が壊滅的打撃を受けた地区でも、地域コミュニティの維持・再生は難しい問題となっている。

被災者・避難者の家計は困窮化し、生活の質が著しく低下するなど、多くの困難を抱えている。避難所ではプライバシーの侵害や女性に対する嫌

がらせが問題となるケースもあった。雇用をはじめとする労働問題や子育て・教育の問題も深刻になっている。被災者の個人の尊厳（憲法 13 条）を維持し、生存権（同 25 条）の保障を徹底させるためにも、人権の守り手である弁護士は積極的に役割を果たすべきである。

また、人びとが被災前と同じような生活ができるだけ早く取り戻すことができるよう、被災者や被災地域を支援する法制度を整え、必要な支援が隔々にまでいきわたるようにする必要がある。そのための政策を形成し、これを実現していく過程において、被災者の代弁者としての弁護士は積極的に声を上げていかなければならない。

既に、日弁連は、いわゆる「二重ローン」対策などで一定の成果を上げてきた。今後も、被災者の生活を支援し、被災地の復旧・復興をすすめていくために、必要な制度を整える必要があり、弁護士会は更なる政策提言を行っていく必要がある。

第 2 都内避難者に対する支援を充実させよう

1 ニーズに即した相談態勢の構築

東京都内には 2011（平成 23）年 9 月現在で 8000 人を超える避難者が居住している。避難者数だけをみれば、被災地に準じる状況であると言っても過言ではない。

東京弁護士会を含む都内の 3 つの弁護士会（以下「東京三会」という）では、震災直後から、共同して、各避難所や各地区において、都内避難者に対する法律相談をすすめてきた。避難の長期化に伴い、避難者の生活は困窮化してきており、原発賠償問題や、生活保護申請、子育て支援・教育などに関する具体的な問題へと、相談ニーズが変化してくるものと考えられる。避難者の生活上の諸権利を守るという観点から、今後も生活支援を視野に入れた相談活動の継続が必要である。

また、避難先が避難所から公営住宅等に移ってきたことから、当初に比べて避難者の姿が見えにくく、相談へのアクセスが悪くなっているのではないかと懸念もある。

弁護士会は、今後も、引き続き自治体と協力するなどして避難者の実情の把握に努めるとと

もに、避難者のニーズの変化に敏感に対応した相談態勢をつくらなければならない。その上で、個別問題に法的解決の道筋を示すだけでなく、相談で集められた声を集約して政策要求につなげる努力をすべきである。

2 コミュニティの維持・再生の必要性

都内の避難者の共通の悩みは、故郷から離れ、もとの自治体や地域コミュニティから縁遠くなっていることである。特に、原発事故で、警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域に指定された自治体や地区では、住民の帰宅のメドが立たず、深刻な問題となっている。

そこで、都内の避難者が地域コミュニティとのつながりを維持・再生することができるようにするため、各種の交流会などのイベント・活動に弁護士会も協力すべきである。また、各自治体が保有している被災者に関する情報を活用し、住民同士の意思に基づいて避難元の地域のつながりを復活させることができるよう、各自治体に働きかけるべきである。

3 区域外避難者に対する支援の拡充

都内には、政府による避難指示等が出ている区域以外からの避難者（以下「区域外避難者」という）が多いという特徴がある。区域外避難者には義援金の支給や東京電力の仮払補償金の支払いがなされておらず、多くの公的支援から除外されていて、仮設住宅の代わりとなる公営住宅等への入居も後回しにされたという事情があり、その生活は不安定で苦しい。区域外避難者の中には、放射線被曝の影響を特に受けやすいといわれる子どもを抱えた世帯も多く、低線量被曝から逃れるためにやむにやまれず避難しているのが実情である。政府の避難区域等の線引きの適切さは極めて疑問であるが、その問題を別としても、人道上の見地から、区域外避難者に対して各種の公的な支援を拡充しなければならない。弁護士会としても、政府や東京都に対して強く働きかける必要がある。

今後、被災地等での除染作業が進まない場合には、放射線被曝をおそれて、避難指示等が出ている区域の外から首都圏に避難を求める人々が増えることも考えられる。東京都に対しては、新たな避難者の受入先を確保し、柔軟に受入れを進めるよう求めなくてはならない。

4 避難者の雇用の確保

避難の長期化に伴い、避難者の雇用の機会を確保することも重要な課題となっている。都内には、生計維持者が福島県に残り、母子のみが都内に避難するという二重生活を送っている世

帯が多く、この二重生活を解消するためにも、避難者が都内で安定した雇用を確保できるよう、各方面への働きかけが必要である。

5 東京都の支援体制の改善

都内避難者に対する東京都の対応は、避難所での待遇や避難者に対する物資支援の内容・態勢などをみるかぎり、必ずしも十分ではなかった。各所の避難所でボランティア活動が制限されたことにみられるように、市民ボランティアとの連携・協力も円滑になされたとは言いがたい。避難者に対するニーズ調査もほとんど行われておらず、自治組織づくりにも消極的である。

これらの対応は、「大規模災害における応急救助の指針について」（平成9年6月30日社保第122号厚生省社会・援護局保護課長通知）で示された災害救助法の運用指針に沿っていない疑いがある。避難者のニーズ調査を十分に行っていないなどの点については、被災者保護のための国際基準である「自然災害による被災者の保護に関するIASC運用ガイドライン」にも準拠していないのではないかと懸念される。

これらの原因としては、都庁内の縦割り行政の弊害によるところがあるほか、日ごろからボランティアとの連携に熱心でないことが影響したものと考えられる。

東京都は、被災を免れ、財政力もある。本来なら手厚い支援が可能はずである。東京都に対しては、避難者のニーズを十分に調査・把握して、ボランティアと有機的に連携することにより、的確な避難者支援を行うよう改善を求めべきである。

第3 被災地に対する支援を継続しよう

東日本大震災の被災地は疲弊しており、被災地に対する支援も重要である。

東京三会では、地元弁護士会の要請を受けて、被災地での出張相談に弁護士を派遣してきた。今後も地元の要請があれば、出張相談に弁護士を派遣すべきである。

東京弁護士会独自の取組みとして、被災高校生特別義援金による奨学金制度が創設されている。これは、東日本大震災で父親や母親を亡くした高校生に対し、月額1万5000円を1年間（3年生は

卒業まで）給付する奨学金であり、2011（平成23）年9月から140人の奨学生に支給されている。私たちは、弁護士会による独自の被災地支援として、この取組みを高く評価する。東京弁護士会は、奨学金の支給が円滑に進むよう、責任をもって運営を続けていかなければならない。

第4 原発事故については速やかな完全賠償と 原状回復を求めよう

1 総論

東京電力福島第一・第二原子力発電所の事故に伴い、莫大な量の放射性物質が拡散し、多くの住民が避難を余儀なくされた。福島第一原発20キロ圏内は警戒区域に指定されており、立入禁止は相当長期間続く可能性が高い。住民は長期にわたって自宅に住むことのできない苦しみに苛まれている。

弁護士会としては、被害者救済を第一とし、政府および東京電力に対して、原発事故の早期の収束と原因の究明を求めるとともに、被害については完全賠償と原状回復を求める運動を進めるべきである。

2 中間指針の問題点

原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）は、2011（平成23）年8月、「東京電力株式会社福島第一・第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」を策定した。中間指針については、原発事故と相当因果関係を認めるべき損害について対象を広げる努力がなされ、因果関係に関する被害者の立証の負担についても一定の範囲で軽減が図られているなど、積極的に評価すべき部分も多く、一定の評価ができる。

しかし、今回の原発事故の特徴を鑑みると、次のような問題点がある。

（1）審査会は、区域外避難者の損害および相当量の放射線量率が観測される地域に居住する者の損害について、引き続き検討して何らかの指針または基準を作成する方向を示したものの、中間指針の中には具体的に明示しなかった。放射線の人体に対する影響はまだ分からない点が多く、子どもや妊婦には影響が大きいとの指摘もある。避難指示等が出された区域の外であっても、一定の地域の住民については、健康被害をおそれて避難や除染等の行動に出るのは合理的であって、賠償の範囲として認めるべきである。区域外避難者の避難費用や慰謝料等について幅広く賠償する

ため、早期に指針を策定すべきである。特に、都内には福島県いわき市や福島市などから逃れてきた区域外避難者が多く、これは重大な問題である。

（2）中間指針は、避難等による精神的損害に対する慰謝料について、交通事故による慰謝料額を参照し、さらに生活費の増加分も考慮して、事故から6か月目までは月額10万円、7か月目から1年目までは月額5万円を目安とするとしている。しかし、避難の長期化で避難者は疲弊しており、事故から6か月が経過しても帰宅できない苦しみは増すばかりであり、慰謝料額が減少する根拠がない。避難生活に伴う通信費・交通費・被服費・家具什器費などの生活費の増加が著しく、これを慰謝料に含めて考えるのは理論的に説明がつかないばかりでなく、避難者の生活実感にも合致せず、適当でない。また、慰謝料の算定にあたり低額の自賠償基準を用いていることも容認できない。上記の慰謝料の基準は著しく低額であって、私たちは賛成できない。

（3）中間指針は、除染費用について、農地と文化財を除いて、物の客観的価値の範囲内での賠償に限定している。しかし、除染がなされなければ、放射性物質に汚染された地域の住民の健康不安は払拭されず、安心して自宅に戻ることができない。賠償を制限することで、除染が進まない土地や地域が生じるとすれば、大きな問題である。したがって、不動産の価値によって賠償が制限されるべき性質のものではない。除染費用については、原状回復を原則として、賠償を認めるべきである。

（4）このほか、中間指針では、風評被害が認められる範囲として明示された地域等が狭いなどの問題もある。

以上の諸点について、東京弁護士会としても、指針の見直しを行うよう関係機関に働きかけるべきである。

3 賠償請求のサポート

原発事故被害者が東京電力に対して損害賠償を請求するに際しては、弁護士のサポートが必要である。弁護士会としても、被害者救済の観点から、損害の完全な賠償と事故前の生活環境を取り戻すための原状回復を求め、被害者の賠償請求を側面から支える運動をすすめるべきである。

東京電力は、原発事故被害者に対し、一方的に「請求書」を送りつけ、東京電力のマニュアルに沿った記載を促している。しかし、東京電力のマニュアルに従って請求書を送付することは、被害者の利益を損なうおそれがある。全国の弁護士会は、相談会などの活動を通じて、まず、弁護士に相談するよう広く呼びかけ、被害者の利益を守る必要がある。

一方、避難生活は困窮化しており、東京電力に対する損害賠償請求についても迅速な解決が求められる場合が多い。そのため、被害者の意

向を踏まえながら、原子力損害賠償紛争解決センターの利用を積極的に推進する必要がある。

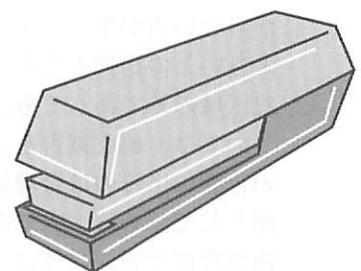
原発賠償については請求が始まったばかりであり、今後の動向に応じて、臨機応変に対応していかなければならない。

4 健康診査と除染

放射線被曝の健康に対する影響について、国民の関心が著しく高まっている。

福島県で被災し、都内に避難してきた人たちについても、無償で、定期的・継続的に、ホール・ボディ・カウンター等による内部被曝に関する検査と健康診査が受けられるよう、関係機関に働きかけを行うべきである。

都内においても、空間放射線量が比較的高いと報道された地域があることから、放射線量の綿密な調査を行った上で、年間1ミリシーベルトを超える場所があれば除染によって年間1ミリシーベルト未満にするよう、東京都および各自治体に働きかけを行うべきである。



第1 はじめに

- 1 弁護士会および個々の弁護士が、新しい法曹養成制度の意義を強く意識し、法曹養成の当事者として、弁護士活動の多様化、深化、発展に貢献しうる後進育成の責務を負うことを自覚すべきである。
- 2 法曹養成の個別のプロセスにおける課題について、総論として述べるべき方向性は、以下のとおりである。
 - (1) 多様性の確保が尊重されるべきである。
 - (2) プロセスとしての法曹養成の意義を再度確認し、3年（法学既修者は2年）の法科大学院教育を受けた者が無理なく司法試験に合格する制度の実現をめざすべきである。
 - (3) 新人養成のあり方が見直されるべきである。特に、法律事務所における実務指導を経ない新人弁護士の存在をも前提として、対策が講ぜられるべきである。
 - (4) 専門性強化に向けた取組みに着手すべきである。
 - (5) 法曹養成の当事者として、「法曹の養成に関するフォーラム」の意思形成に参加し、積極的に新制度の維持発展に関わってゆくべきである。
- 3 法曹養成に関する効率的な情報取得・更新のあり方を検討し、実行すべきである。

1 21世紀社会に求められる法曹の育成を目指して

法曹養成制度は、司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」という）の提出から10年が経過する中で、著しい変化を遂げている。2004年には法科大学院制度が発足し、法科大学院、司法試験、司法修習、継続研修というプロセスとしての新たな法曹養成制度が開始されたほか、2011年には新旧司法試験の移行期を終え、2012年からは新司法試験に完全一本化される

予定である。司法修習も制度の変更に伴い、「汎用性ある基礎力」の養成を理念に掲げて、修習内容・方法に工夫を重ねているところである。

新たな法曹養成制度のもとで誕生した法曹は、既に8000人を超え（2011年11月に司法修習を終えた者を加えた数字）、中には、法テラスのスタッフ弁護士として弁護士過疎地域に着任した者や、組織内弁護士として公的機関や民間企業において活動を開始した者が多数存在する。新制度発足に伴い、弁護士の業務は、地域的かつ質的に拡がりをみせており、法の支配

を社会の隅々にまで行き渡らせるといった意見書の理念が着実に実践されつつあることを裏付けている。

意見書において期待された法曹の役割、それは、意見書の「国民の社会生活上の医師」の言葉に示されるとおり、社会の多様化・複雑化・専門化・国際化といった社会情勢の変化に対応した法的サービスの提供と、その成果としての法の支配の確立である。また、意見書が「公的機関、国際機関…労働組合など社会の隅々に進出して多様な機能を発揮し、法の支配の理念の下、その健全な運営に貢献することが期待される」と指摘したように、法曹には従来の法廷実務（弁護士については法律事務所所属弁護士としての業務とも言い換えられよう）にとどまらず、社会の様々な組織や団体に所属して、組織内外の法の支配の確立および浸透に貢献するといった新たな役割が期待されている。

新たな法曹養成制度は、以上のような新たな役割に対応しうる法曹の育成を目的として設計され、開始されたものである。法曹養成に関わる弁護士および弁護士会は、いま一度この目的を強く意識し、21世紀社会に対応しうる法曹、言い換えれば、弁護士活動の場の多様化、深化、発展に貢献しうる法曹を育成する責務を負うことを自覚して後進指導に臨むべきである。また、プロセスとしての法曹養成であり、司法修習終了後の継続研修も法曹養成に位置付けられることに照らし、法曹養成に関わる弁護士は旧制度に比して著しく増えていることにも留意すべきである。例えば、法律事務所においてOJTに関わる会員もまた、法曹養成に関与する弁護士である。

2 法曹養成制度における課題

ところで、新たな法曹養成制度については、先に述べたような一定の成果が認められる一方で、法曹志望者の減少、司法試験合格率の低迷、弁護士急増に伴う就職難など、現実には制度を動かす中で様々な問題も生じている。個別の問題に対する考え方は、各論で述べることとし、総論で指摘しておくべき方向性は、以下のとおりである。

(1) 多様性の確保が尊重されるべきである。

弁護士活動の質的な拡がりを支え、弁護士業務の多様化、専門化、国際化を促進しうる

存在として、多様なバックグラウンドを有する者の確保が尊重されるべきである。現在、各法科大学院では、夜間コースを設け、あるいは入学選抜特別枠を設けるなどして、他学部出身者・社会人経験者の確保に努めているが、残念ながら、司法試験合格率（特に法学未修者）の低迷や、司法修習終了後の就職難を背景として、志願者数は年を追うごとに減少傾向にある。また、法科大学院の定員削減・統廃合に向けた動きに伴い、特に地方の志望者や、働きながら通学を望む志願者の選択肢が徐々に限定されつつある状況にある。

(2) プロセスとしての法曹養成の意義を再確認し、3年（法学既修者は2年）の法科大学院教育を受けた者が無理なく司法試験に合格する制度の実現をめざすべきである。

前掲(1)と関連するが、意見書が「修了者の相当程度（例えば約7割～8割）の者が新司法試験に合格」と示した理念と、現実の司法試験合格状況が著しく乖離しており、このことが他学部出身者・社会人経験者を含む志願者減少の一因となっている。特に、法科大学院生に対する経済的支援がいまだ十分でなく、司法修習の給費制が廃止される見込みのもとでは、志望者の負うリスクは苛酷なほどに大きなものとなる。このような状況において、志願者の減少に歯止めをかけるのは、ほぼ不可能に等しい。

この問題は、法曹にいかなる水準を求めるか、司法試験の合格水準をどこに設定するか、逆に3年間で法学未修者の学生が達成しうる水準はどこか、水準に到達させるために法科大学院がなすべき教育は何かといった極めて根本的かつ難しい課題を含むことから、決着は大変困難であり、慎重な分析と議論の積み重ねが必要となる。しかし、この点の改善なくして新しい法曹養成制度の円滑な離陸は望めないこともまた事実である。

(3) 新人養成のあり方が見直されるべきである。特に、法律事務所における実務指導を経ない新人弁護士の存在をも前提として対策が講ぜられるべきである。

2003年ころ以降、司法修習終了者数が徐々に増加してゆく中で、都市部でも初めから単独で事務所を開設する者、あるいは既存の法律事務所から短期間で独立し開業する者（いわゆる即独）が増えている。また、既存

の法律事務所の設備は借用するが、業務自体は独立採算で行うといった新たな就業形態（いわゆる軒弁）も増えている。そして、年間約 2000 人の司法修習終了者が輩出されることになれば、今後この傾向はさらに加速してゆくものと思われる。

従来、弁護士資格取得後の教育としては、勤務先事務所における OJT に多くを委ねていたが、即独や軒弁については、かかる方法は期待できず、弁護士会が主導して別の対策を講じる必要がある。

これまで、新人に対する新たなフォローアップについては、弁護士会や会派においてそれぞれ問題意識を有し、個別に幾つかの企画を実行してきた。今後は、それらを統合し、組織化し、全体的な取組みに整備することにより、より多くの新人弁護士が利用しやすい体制に整えてゆくことが検討されるべきである。

(4) 専門性強化に向けた取組みに着手すべきである。

都市部における法的需要が極度に多様化・専門化・細分化している実態を踏まえ、より多くの領域で専門家集団の育成に取り組むべきである。また、専門家集団の育成にあたっては、従来の講義方式に限定されることなく、問題研究、模擬裁判、模擬調停等の手法も取り入れながら、より実務に対応しやすい実践的プログラムの提供も検討すべきである。

新たな法曹養成制度においては、司法修習終了後の継続教育も法曹養成の一環として位置づけられるところ、継続教育は、他の機関との調整を要せず、弁護士および弁護士会の意思次第でいかようにも変更し、発展させることのできる唯一の過程といえる。司法の需要がますます多様化し、かつ複雑化、専門化している現状からすれば、法律事務所の実務指導を受ける機会の乏しい即独弁護士はもちろんのこと、法律事務所に所属する弁護士であっても、事務所の枠を超えて新しい実務を学ぶ場とシステムが必要である。この点、東京弁護士会は、従来から充実した研修メニューを提供してきたところではあるが、より多くの弁護士を惹きつけ、受講につなげるためには、研修のあり方をさらに検討し、受講しやすい内容および環境に変えてゆく必要があ

る。

(5) 法曹養成の当事者として、「法曹の養成に関するフォーラム」の意思形成に参加し、積極的に新制度の維持発展に関わってゆくべきである。

法曹養成に関する問題は、新人養成・継続研修を除き、相互に他のプロセスに影響を及ぼしうるものであるため、制度全体としての整合性を保ちながら対策を講じる必要がある。かかる観点から、2011 年 5 月、政府のもとに法曹の養成に関するフォーラムが設置されたところであるが、弁護士・弁護士会も法曹養成の当事者である以上、機を逃すことなくフォーラムの意見形成に参加し、あるべき法曹養成制度の実現に関与してゆくべきである。

3 法曹養成に関する情報取得・更新の徹底について

法曹養成に関する効率的な情報取得・更新の方法を検討し、実行すべきである。

法曹養成制度は、2004 年から新制度への切り替えが始まり、その後も実施の過程でさまざまな議論、提言、報告がなされており、関連情報が日々更新されている状況にある。例えば、法科大学院教育に関しては、2009 年 4 月「法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（報告）」が中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会より発表され、その後の法科大学院における定員削減の動き、入学選抜改善の動き、共通の到達目標策定の動きの基点となっている。また、法曹養成全体の問題点と改善方策については、2010 年 7 月「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果（取りまとめ）」が発表され、第 2 項（5）で述べたフォーラムの設置につながっている。

他方、新制度において法曹養成に関わる会員は多く、旧制度で司法修習関係者に限定して観念されていたものが、プロセスとしての法曹養成制度の転換に伴い、法科大学院教員（アドバイザーやアシスタント等を含む）から、法律事務所において後進の実務指導に当たる会員まで、幅広い層が法曹養成に関わる者として位置づけられることとなった。

しかしながら、会員間における新制度に対する理解はまだまだ十分とは言えず、法科大学院や

司法修習に関わる者の間ですら、情報共有に至っていないのが現状である。その背景としては、情報取得のルートがなかったことや、従前、法曹養成に関わる者が限定的に観念されており、個々の会員に法曹養成の当事者としての意識が薄かったことが考えられる。

法曹養成制度をめぐる事情は、新制度の発足後まもない現在、刻々と動いている状況にあり、法曹養成関係者としての的確に対応してゆくためには、新しい情報を適時に入手できることが必要である。また、弁護士会として対応する場合にも、情勢に合わせて機動的に動くためには、議論の前提として会員間に情報が共有され

ており、当該情報に基づいて充実した議論が重ねられることが望ましい。

そこで、会員に向けてあらためて新しい法曹養成制度について情報発信を行うこと等により、個々の会員の意識づけを行うと同時に、情報更新については個人の努力のみに委ねるのではなく、弁護士会としてメールを活用するなどして組織的に対応すべきである。具体的方法、発信対象等については、法曹養成に関わる各委員会として、司法修習委員会、法曹養成センター、弁護士研修センター等の意見をふまえ、詳細を詰めてゆくことが考えられる。



第2 法科大学院教育の一層の充実を

- 1 法科大学院制度は、法曹養成制度の中核として、問題点を改善しつつ維持・発展すべきであり、そのために弁護士会は法科大学院に対する支援を一層強化しなければならない。
- 2 法科大学院は、入学者の質を確保し、修了者の司法試験合格率を高めるために、入学定員のさらなる減少を行い、自主的な統廃合を進めるべきである。ただし、司法制度改革の理念に鑑み、社会人など多様な学生の受入に積極的な法科大学院、地方の法科大学院、臨床法学教育に熱心な法科大学院の定員削減・統廃合には慎重でなければならない。
- 3 法科大学院は、法学未修者にふさわしいカリキュラムや教育の手法について早急に研究を進め、法学未修者の学力を向上させるとともに、社会人の受入れのための長期履修制度を採用するなど、未修者教育の抜本的改善に取り組むべきである。
- 4 より多くの弁護士が法科大学院における実務教育にかかわるべきであって、弁護士会も教育研究や教員交流等に取り組むことにより質の高い実務家教員の育成に努めるべきである。
- 5 法科大学院生の経済的負担を軽減させるため、奨学金制度の拡充等を図るべきである。

1 総論

司法制度改革審議会意見書によれば、旧司法試験において受験生の受験技術優先・予備校依存の傾向が著しくなり、法曹となるべき者の資質の確保に重大な影響を及ぼすに至ったとの反省から、司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度が不可欠であるとされた。法科大学院制度は、その中核をなすものとして設けられた。

その後、一部では、法科大学院修了者の質の

確保が十分ではないとの指摘がなされた。2011年新司法試験合格率も23%台と低迷している。

旧制度下で、弁護士・弁護士会が、後進育成の現場でどれほど汗をかいたのかという認識のもと、私たちは、多様な人材を法曹として迎え入れ、「プロセス」としての法曹養成制度を整備するという新たな制度を創設したのであり、その理念自体に大きな誤りはなく、その中核として引き続き法科大学院制度を維持・発展すべきであると考えます。もっとも、法科大学院は、現在抱えている問題点について、必要な改善を行わなければならない。東京弁護士会としても、法科大学院に対する支援を一層強化し、教

育の充実を図らなければならない。

2 法科大学院定員の減少と再編 (多様性の確保を目指しているか)

法科大学院の問題点として、大学院の乱立と1学年の総定員数の多さが指摘されてきた。設置認可された法科大学院は74校にのぼり、入学定員は2007年に5825人を数えた。

しかし、その後、法科大学院入試の競争倍率が低下し、入学者の質の低下が叫ばれ、各校で定員の削減がなされた。2011年度の入学定員は4571人にまで削減された。さらに、文部科学省によって、法科大学院入試における競争倍率が2倍未満となる法科大学院や新司法試験の合格率が3年以上にわたって全国平均の半分未満となる法科大学院などに対して交付金・補助金を削減する政策がとられ、その影響もあってか、2011年度の入学者は大幅な定員割れ(3620人)となった。

法科大学院志願者数のバロメーターとなる日弁連法務研究財団の適性試験受験者は制度発足時の2003年度には1万8355人(大学入試センターでは3万5521人)であったのに対し、2010年度は7066人(大学入試センターは7898人)にまで減少した。法曹をめざす者が少なくなっている現象は、深刻にとらえなければならない。志願者離れの原因は、就職問題による法曹資格取得後の生活不安に加え、法曹資格取得にかかるコストに比した司法試験合格率低迷にある。入学者の質を確保し、修了者の司法試験合格率を高めるために、今後も、入学定員のさらなる減少と、入学者数の絞込みを図ることもやむを得ない。ただ、同時に、法科大学院の授業料等のコスト負担を軽減し、コスト負担を入学の障壁にしないようにすべきである。

さらに、定員の減少と並行して、法科大学院の教育力を高めるため、法科大学院による自主的な統廃合を促す必要がある。

そのためには、いわゆる「低迷校」の交付金・補助金を削減する政策についても、一定の理解ができる。

もっとも、競争率や合格率のみによって法科大学院の定員削減や統廃合を促すという政策は、法科大学院を司法試験に合格することを目的とした受験予備校と考えているに等しく、賛成できない。このような観点のみで絞り込んで

しまうと、いきおい法学既修者を入学させる方向に進んでしまい、社会人や他学部出身者などから多様な人材を確保するという新しい法曹養成制度の特色が失われるおそれがあるからである。

したがって、社会人を多く受け入れている大学院や法学未修コースにおいて多様性をめざそうとしている法科大学院については、定員の削減や統廃合に慎重でなければならない。また、もともと定員の少ない地方の法科大学院に対し定員削減や廃校を求めることは、地元の学生の法曹への道を閉ざしかねず、法科大学院の適正な配置という観点からも望ましくない。さらに、弁護士会と連携するなどして臨床法学教育に熱心に取り組んでいる法科大学院の入学定員の削減や統廃合には、慎重でなければならない。これらの法科大学院は、司法制度改革の理念に合致しており、目先の競争率や合格率にかかわらず、長い目で発展させていく必要がある。

3 教育内容は適切か (未修者教育は適切か)

法科大学院は、社会人経験者・他学部出身者などの多様な人材を受け入れ、法曹への途を開いたという点で、ある程度実績を残してきた。この点は、率直に評価すべきである。

しかし、社会人経験者・他学部出身者の法科大学院入学者は年々少なくなり、新卒の法学部出身者の比率が相対的に高まっている。人材の多様性の確保は、今や危機的な状況にある。

その最大の原因は、未修コースの司法試験合格率が極めて低迷していることにある。本来、未修コースは、標準的な法科大学院教育の場と考えられていたはずである。各法科大学院は、未修者教育を抜本的に改善し、未修者の法的知識・法的思考力の向上に努力しなければならない。

すべての法科大学院の未修者の司法試験合格率が低迷しているわけではない。この違いが生じるのは、教育の内容と質が、未修者の理解に影響しているものと考えられる。実務家教員を含めた全国の法科大学院教員の総力を挙げ、未修者教育にふさわしいカリキュラムや教育の手法について早急に研究を進め、未修者教育の改善を実現しなければならない。

特に、法科大学院生については、法学未修者を中心に法的な書面を作成する能力が不十分であるとの指摘がなされていることから、実務基礎教育の一環として書面作成能力の充実に力を注ぐべきである。

また、社会人の受入れを強化するために、仕事を辞めるリスクを社会人学生に背負わせない制度設計が必要である。具体的には、仕事をしながら学べる夜間大学院の教育を充実させ、各法科大学院のカリキュラムにおいても長期（4～6年）にわたる履修を柔軟に認めるべきである。

4 実務家教員の充実を

法科大学院は法曹養成プロセスの中核であり、より一層の実務教育の強化が必要である。特に、理論と実務とを架橋する臨床科目といわれる、リーガル・クリニック、模擬裁判、エクスターンシップなどを充実させなければならない。

このため、より多くの弁護士が、法科大学院における実務教育にかかわる必要がある。東京弁護士会としても、望ましい実務教育のあり方

を研究・提示することにより、質の高い実務家教員を多く生み出すように努力しなければならない。

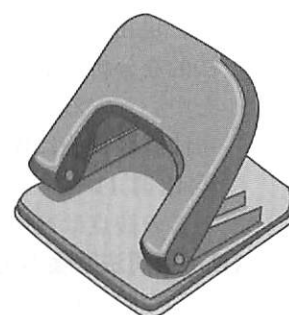
実務教育を研究するため、全国の実務家教員間の交流も活発に行う必要があり、こうした研究・交流に弁護士会も深くかかわっていくべきである。

実務教育が充実していない一部の法科大学院については、認証評価を厳しく適用すべきである。

5 経済的支援の充実を

経済的事情で法曹への道を断念することのないように、法科大学院生の経済的負担を軽減しなければならない。法曹養成のための公的な給付奨学金制度を創設し、これを充実させることを目標に掲げつつ、当面は、日本学生支援機構などの貸与型奨学金（第1種）の返還免除や学費の減免の範囲を大幅に拡大させることにより、対処すべきである。

これらを実現するため、政府に対し、積極的な財政支出を求める必要がある。



第3 司法試験の適切な実施を

- 1 司法試験の出題内容は、おおむね適切と言えるが、短答式試験の科目数・出題範囲、論文式試験の出題のあり方、法学未修者の合格率の著しい低迷等の諸問題につき、いまだ議論の途上にある現情勢に鑑み、理論的かつ実践的な能力の判定に重きを置くという基本を維持しつつ、引き続き、より適切な司法試験のあり方を検討してゆくべきである。
- 2 現在の5年3回までという受験回数制限については、当面5年5回まで受験できるように制限を緩和して、その後も合格率等の動向を見極めるべきである。
- 3 予備試験合格者数は、第1回予備試験および2012年新司法試験の結果等を丹念に検証して、法科大学院の補充的なルートである趣旨を損なわないよう運用していく必要がある。

1 司法試験の内容は適切か

(1) 新司法試験の出題の観点

新司法試験については、「法科大学院の教育を踏まえたものとして、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の能力を備えているかどうかを判定するものとする」とされている。そして、短答式試験については、「幅広い分野から基本的な問題を多数出題すること」や「過度に複雑な出題形式とならないように留意する」ことが求められ、論文式試験については、「事例解析能力、論理的思考力、法解釈・適用能力等を十分に見ることを基本とし、理論的かつ実践的な能力の判定に意を用いる。その方法としては、比較的長文の具体的な事例を出題し、現在の司法試験より長い時間をかけて、法的な分析、構成及び論述の能力を試すことを中心とする。」ことが求められている（「新司法試験実施に係る研究調査会報告書」（2003年12月11日））。

この観点は適切なものと考えられる。

(2) 新司法試験の実際の出題

この間の6回の新司法試験を見るならば、

おおむね上記の観点に沿った出題がなされていると考えられる。特に論文式試験においては、単に法的知識だけでなく、具体的事例の分析も求められており、実践的能力の判定という見地からは好ましいと思われる。また、この間、短答式と論文式の評価比率を1対4から1対8に変える（2009年）などといった修正もなされているが、知識面よりもより論理的思考力を重視するものであり、好ましいと思われる。

(3) 結論と今後の課題

よって、現在の新司法試験の内容はおおむね好ましいと思われる。

他方、短答式試験については、科目数が多すぎるのではないかと、論文式試験については、問題文が長すぎ、求められる課題が多すぎるのではないかと、異なる立場からの意見をそれぞれ求めるべきではないかと（特に刑事系科目につき）、短答式試験と論文式試験の間隔を1か月ほどあけられないか等といった意見もある。特に法学未修者については負担が重すぎるという点から上記の意見が言われている。直ちに修正すべきものとはいえないが、今後も引き続き検討すべき課題であり、理論的かつ実践的な能力の判定に重点を置く

という基本を維持しながら、より適切な出題形式・内容を求めて検討していきたい。

2 受験回数制限は見直すべきか

(1) 回数制限の根拠

そもそも、回数制限が導入された趣旨は、司法制度改革以前の合格率3%という過度の受験競争をさせないようにし、法学未修者であっても3年間法科大学院に通い卒業すれば、7～8割が合格するとの想定のもと、不合格者を滞留させず合格率を維持することによって、法科大学院での「プロセスとしての法曹養成制度」を充実させるというものであった。さらに、もし回数制限を撤廃すれば、長期受験後の合格者が当然出現するところ、長期受験後の合格者は、法科大学院で身につけた素養によって合格したものでなく、すでに「プロセスとしての法曹養成制度」から離れた所にあるのではないか、そのようなものの出現を許しては法科大学院制度の趣旨を没却するのではないかと意見もある。

(2) 回数制限の弊害

しかし、現在は、当初想定されていた数字より合格率が低くなっていることから、長期受験者を滞留させず合格率を低下させないという回数制限の目的は達成できないでいる。また、すでに3回（新旧司法試験の双方を含む）の回数制限を使い果たした者、または法科大学院終了後5年を経過して司法試験受験資格を失った者が多数存在しているが、これらの受験資格喪失者の就職状況はいまだに大学新卒でなければ就職が厳しい日本の現状に鑑みてあまり芳しくない。

また、3回しかない司法試験受験のチャンスを使ってしまうことをおそれ、法科大学院を卒業した年に司法試験を受験しないという「受け控え」という現象が起こっている。これは本末転倒であり、受験回数制限の重大な弊害が生じているといえる。

さらに、このたびの東日本大震災で被災した受験生がいることなどに鑑みても、アクシデントが起こった場合、法科大学院を卒業し十分な法的素養をもっていたからといって、必ずしも3回以内に司法試験に合格できるとは限らない事態も十分想定できる。

このような現状において、司法試験受験回

数を5年3回に制限することには合理性がなくなっている。

(3) 結論

よって、受験回数制限を当面5年5回に緩和することとしつつ、今後、合格率などの動向を見ながら回数制限撤廃も含めて議論を続けていくべきである。

3 予備試験は法科大学院を主とした教育体制に整合しているか

予備試験は、「経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経由しない者にも、法曹資格取得のための適切な途を確保すべきである。このため、後述の移行措置の終了後において、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度の趣旨を損ねることのないよう配慮しつつ、例えば、幅広い法分野について基礎的な知識・理解を問うような予備的な試験に合格すれば新司法試験の受験資格を認めるなどの方策を講じることが考えられる。」という司法制度改革審議会意見書の提言を受けて制度化されたものである。

2011年から開始された予備試験は、受験資格制限を設けず誰もが受験できる試験であるため、試験のみで法曹資格を取得しようとする「バイパス組」が続出し、「法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度の趣旨」を妨げるおそれがあるとの指摘もされている。本来の制度設計が、経済的事情で法科大学院に進学できない者等に対する補充的なルートという位置づけであることから、本試験合格者中の予備試験合格者（バイパス組）の割合が過度に高くなることは妥当ではない。したがって、予備試験合格者数を、法科大学院修了者数や新司法試験の受験者数を考慮して決定することもやむを得ないものと思われる。

しかし、予備試験は、資格試験とも位置づけられており、十分な実力を有した受験生が合格できないということは不適當であるから、過度に合格者数を絞りこむことは行うべきではない。第1回予備試験の合格者数（116人（合格率1.8%））、合格者の年齢等の属性および合格基準ならびに2012年新司法試験における予備試験合格者の本試験合格率と法科大学院修了者の本試験合格率の結果等を丹念に検証して、運用していくことが必要である。

第4 司法修習をさらに充実させるために

- 1 分野別実務修習開始前の司法研修所における導入研修を実施すべきである。
- 2 弁護実務修習について更なる質の向上・改善に努めるべきである。
- 3 選択型実務修習について抜本的な改善策を検討すべきである。
- 4 給費制を存続させるべきである。

1 司法研修所における導入研修は必要か

(1) 導入研修の必要性

ア 新60期で実施された導入研修について
新60期では、分野別実務修習に先立って、司法研修所において、約1か月間、民事裁判、刑事裁判、検察、民事弁護、刑事弁護の各科目について、分野別実務修習への導入をスムーズに行うという趣旨で、実施された。

イ その評価

新60期の司法修習生には、おおむね好評であり、否定的な意見はほとんどなかったと思われる。現行型司法修習（現在、この用語が適切かどうかは別にして、従来どおり、旧司法試験合格者を対象とする司法修習の意味で用いる）における前期修習に代替するようなカリキュラムが、ほとんどの法科大学院で実施されていない現状では、新司法修習において導入研修は積極的に評価されるべきである。

ウ 代替的手段とその評価

最高裁においては、「新61期以降は、集合形式での実施に代えて、司法研修所教官を実務修習地に派遣するなどして、実務修習地において導入的教育を行うこととする。」（2006.11.9最高裁司法修習委員会資料「司法修習に関する諸問題について」）とされ、これは教官派遣講義と言われている。

る。

しかしながら、この教官派遣講義は、弁護科目で言えば、民事弁護教官、刑事弁護教官が、各実務修習地に1回（多くても2回）赴いて、2時間程度の講義や起案の講評を行うにとどまるものである。

したがって、教官派遣講義は、弁護教官や関係者の多大な労力にもかかわらず、導入的教育として、質・量ともにきわめて不十分なものであり、新60期で実施された導入研修に代替するものではない。

(2) 今後、導入研修を実施するための方法

新60期と同様に、場所は司法研修所、期間は1か月程度とし、クラス単位で実施するのが望ましいと考える。

2 弁護実務修習は適切に行われているか

(1) 現時点の問題点

司法修習生の増加により個別指導担当弁護士の確保が困難となっていることや、配属される事務所によって取り扱う事件および修習内容に偏りがあることは従来から問題点として取り上げられているが、各弁護士会における協力体制の整備によりおおむね適切に処理されていると考える。

また、集合修習以外で、さらに起案の機会を確保する必要があるかどうかという点に関しては、弁護修習において、東京弁護士会では、民事弁護、刑事弁護ともに、元司法研修

所教官等を講師として、一定の起案をさせている。他の修習カリキュラムとの関係でも、現状以上の起案をさせるのは困難であるし、適切でもない。

(2) 今後の方向性

今後、司法修習生の数や修習期間に大きな変動がない限り、弁護修習に関しては、現在の運用のままでも特段の問題はないと考える。

ただし、弁護実務修習の成果は、個別指導担当弁護士の司法修習生に対する指導内容によって大きく左右されることを念頭に置きながら、今後は、個別指導担当弁護士に対するバックアップ体制の強化を含め、更なる弁護実務修習の質の向上・改善に努めるべきである。

3 選択型実務修習は適切に行われているか

(1) 選択型実務修習の意義

選択型実務修習は、配属庁会等において、司法修習生の主体的な選択により、分野別実務修習の成果の深化と補完を図り、又は各自が関心を持つ法曹の活動領域における知識・技法の習得を図ることを旨として行うこととされている（司法修習生指導要綱（甲））。

(2) 選択型実務修習の現状

選択型実務修習の現状をみると、意欲のある司法修習生による熱心な取組みがみられる一方、「司法修習生考試（二回試験）の準備に気を取られ、配属庁会の提供する修習プログラム等を積極的に選択せず、ホームグラウンド修習においても、分野別実務修習の深化及び補完のための課題とは無関係に、二回試験の準備として集合修習等の復習そのものを行っている者がいること、このような傾向は、選択型実務修習直後に二回試験が実施されるA班に顕著であることなどが指摘されている」（2010. 9. 7 最高裁司法修習委員会資料「選択型実務修習の現状と課題について」）。

(3) 今後の方向性その1（現行制度内での改善）

選択型実務修習に意欲的でない司法修習生がみられるとの指摘は、直接には、個々の司法修習生の意識（自覚）の問題であり、これについては、分野別実務修習の成果の深化と

補完、分野別実務修習では体験できない領域における知識・技法の習得という選択型実務修習の意義をあらためて司法修習生に周知させ、その浸透を図ること、これとあわせ、配属庁会の提供する修習プログラムに関しても、短期間で効率的に修習の実を上げる内容となっているかを常に検証し、より一層の充実を図ることで、一定程度の改善は見込まれると考える。

(4) 今後の方向性その2（抜本的な改善）

しかしながら、上記の指摘は、個々の司法修習生の意識や配属庁会の提供する修習プログラムだけに問題の原因があるわけではなく、より根本的な、制度的な原因があるものと思料される。

すなわち、現在行われている司法修習制度では、司法研修所の収容人数等の関係で、選択型実務修習と集合修習について、A班・B班の2班体制がとられている。そして、A班の場合は、集合修習→選択型実務修習→二回試験、B班の場合は、選択型実務修習→集合修習→二回試験の順で修習日程が組まれている。その結果、A班の司法修習生は、選択型実務修習の直後に二回試験を迎えることになるため、選択型実務修習期間中、特にホームグラウンド修習において、二回試験の準備として集合修習の復習等を行う者も出てくるのである（いわゆるA班問題）。もちろん、この問題は、A班の司法修習生だけの問題ではないが、「このような傾向は、選択型実務修習直後に二回試験が実施されるA班に顕著」にみられるものであり（前記「選択型実務修習の現状と課題について」）、修習日程の組まれ方が1つの原因となっていることは否定できない（少なくとも、司法修習生の心がけの問題に過ぎないとして問題を矮小化することは相当でない）。

上記の傾向がみられることは、具体的には、A班の後半（10月下旬～11月上旬）の時期に提供される修習プログラムへの応募が少ないことや欠席率の高さに表れており、その傾向を受けて、同時期には修習プログラム自体が提供されなくなっている。その結果、同時期の修習は必然的にホームグラウンド修習となることが多くなり、司法修習生の意識の中で、ホームグラウンド修習を二回試験のための準備期間と受け止める傾向がますます

ます強くなる、という悪循環が生まれている。

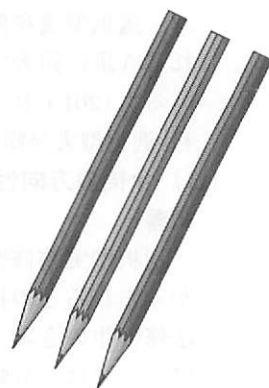
また、ホームグラウンド修習に関して言えば、現在、分野別実務修習は、第1クールから第4クールに分かれ、司法修習生は、クールごとに入れ替わって各分野を修習する方法をとっている。したがって、個別指導担当弁護士事務所に司法修習生用の机が1つあれば、本来、クールごと、最大4人の司法修習生を受け入れることが可能なのである。しかしながら、選択型実務修習において、弁護修習時の配属先事務所をホームグラウンドとする制度がとられている結果、現実には、机を1つしか用意できない多くの事務所では、全4クルールのうちいずれか1つのクールでしか司法修習生を受け入れられない状況になっている。この制度的な制約は、指導担当弁護士の確保を難しくしている要因の1つとなっている。

こうした様々な問題点に対しては、単に、司法修習生の意識改革に期待し、自発的な取

組みを促すだけでは対策として十分でなく、制度自体の抜本的な改善が必要であると考え。たとえば、A班・B班の2班体制を解消し、1班体制とする、修習日程の組み方を集合修習→二回試験→選択型実務修習の順とする、ホームグラウンド制度を廃止し、すべて修習プログラム提供先での修習とする等、従来のやり方にとらわれない大胆な発想のもと、抜本的な改善策を検討する必要があると考える。

4 給費制を存続させるべきである

弁護士であるか、裁判官、検察官であるかにかかわらず、司法権を担うという法曹の職務の公共的な性格からして、公費により養成すべきである。その意味で、司法修習生の給費制は維持すべきである。なお、弁護士の収入等のアンケート調査などは、回答率の低さからして、どこまで実態を反映しているか疑問である。



第5 新人研修・継続研修の強化を

- 1 新たに、即独弁護士および早期独立弁護士を支援する内容の研修を設定すべきである。
- 2 今後、組織内弁護士が増加することを想定し、弁護士に対する市民の要請の変化を踏まえた、組織内弁護士に対する適切な研修のあり方を検討すべきである。
- 3 弁護士に対する市民の要請がより個別化・専門化するであろうことを踏まえ、継続研修として、専門分野研修の一層の充実や研修認定制度の導入を検討すべきである。

1 私たちはいかなる姿勢で新規登録弁護士の育成にあたるべきか

現在、新規登録弁護士の圧倒的多数は、法科大学院での教育を経て、司法研修所を終え実務に就く。2012年度から予備試験合格者の新司法試験受験が始まるが、法科大学院制度が法曹養成の中核と位置付けられる以上、今後も、新規登録弁護士が主に法科大学院出身者である現状は大きく変化しないものと考えられる。そこで、新人研修および継続研修に関する以下の提案は、基本的に法科大学院出身者である私たちの後輩をいかに育成すべきかという観点から述べることにする。なお、今後法科大学院の教育課程を経た者と予備試験を経た者との間に、何らかの差異が生ずることが判明した場合には、それぞれの育成を実情にあったものに修正する必要があることを付言する。

以上のとおり、私たちは主に法科大学院出身である弁護士の育成にあたるのであるから、彼らと彼女らがどのような教育を受け、またどのような司法試験を経て弁護士となったのかを理解したうえで、その育成計画を立案することが不可欠である。法科大学院ごとに個性がある以上、新規登録弁護士が受けてきた教育に差異があることは否めないが、新規登録弁護士と法科大学院で教育にあたっている会員からの積極的

なヒアリングにより、一定の情報を得ることが可能である。法科大学院での教育内容を踏まえ、発展的な研修を重ねることが、社会の要請に応え得る弁護士の育成につながるものと、確信する。

また、会員は新規登録弁護士の育成にあたり、広く「法曹の養成」というものが法科大学院と司法研修所で終わるものではないことを認識すべきである。同じ法曹である裁判官と検察官には、任官後も充実した研修プログラムが用意されており、各機関は所与の役割として新人の養成にあたっている。弁護士会もまた、新規登録弁護士の育成にあたり、法科大学院と司法研修所における教育の補助的位置付けではなく、法科大学院、司法研修所から弁護士登録後の研修制度へとつながる法曹養成のプロセスにおいて、私たちが後輩を養成する責任を負っていることを自覚しなければならない。

2 東京弁護士会における現在の新規登録弁護士研修の内容

現在、東京弁護士会において新規登録弁護士に課されている義務研修は、おおむね以下のとおりである。

(1) 必修講座

東京弁護士会における新規登録弁護士研修における必修講座は、以下の各研修であ

る。

ア 倫理研修

倫理研修では、事前に弁護士倫理に関する事例問題を与えられ、これに対する回答を検討することが求められる。事前課題は、民事実務と刑事実務の双方から出題される。研修は、十数名程度を1クラスとするディスカッション形式で行われ、講師は主として協力委員会である弁護士倫理委員会から派遣される。

イ 刑事弁護研修

刑事弁護研修では、新規登録弁護士に配点された刑事事件について、自ら実践し、指導担当弁護士（主として刑事弁護センターから派遣される）にその経緯を記載したレポートを提出することが求められる。さらに、十数名程度を1クラスとして、提出したレポートに基づく報告・検討会が開催される。報告・検討会では、出席した新規登録弁護士が実際の事件をとおして生じた疑問点などについてディスカッションを行い、指導担当弁護士の指導を受ける。

なお、新規登録弁護士には、事件配点の前にそれぞれの指導担当弁護士が知らされており、現に刑事事件にあたる中で疑問が生じた場合、適時に相談できる体制がとられている。

ウ 法律相談研修

新規登録弁護士は、日本司法支援センター（法テラス）における無料法律相談の相談担当を経験する。相談の際には、指導担当弁護士が補助にあたる。法律相談終了後、指導担当弁護士から講評を受けたうえで、報告書を提出する。

エ 会務研修

新規登録弁護士は、委員または研修員として、東京弁護士会のいずれかの委員会ないしセンターに所属し、会務活動を行うことが義務付けられている。新規登録後1年度内に全体会に最低4回は出席することが要件となっており、年度終了時に各委員会の委員長ないし委員長代行に対する報告書の提出が義務付けられている。

(2) 選択必修講座

新規登録弁護士には、上記（1）記載の

必修講座に加え「新規登録弁護士選択必修認定講座」に指定される各研修講座から、3講座を選択履修し、内容および感想等を記載したレポートを提出することが義務付けられている。

上記認定講座には、各種委員会および法律研究部等が主催する講座が指定されている。具体的には、破産手続開始申立手続・離婚事件に関する一般的知識獲得を目的とする講座、知的財産法・倒産法等の専門講座、書類整理などの日常事務に関する講座など多岐にわたる。

(3) 東京弁護士会弁護士研修センターおよび他の協力委員会の役割

東京弁護士会においては、現在、弁護士研修センターが各研修の企画・実施の統括を行っている。同センターには事務局が設置されており、嘱託弁護士2人が職務にあたっている。また、上記（1）および（2）記載のとおり、各研修は、講師派遣から講座の提供に至るまで、広く東京弁護士会の各委員会および法律研究部からの協力を得て実現している。

今後の新規登録弁護士研修にあたっては、既存の研修統括機関および協力体制をよりよく機能させるのはもちろんのこと、第8章「会員支援の強化を」第2「新人会員に対して」において提案する「テーマ別クラス研修制度」と統一的に機能させることも重要である。「テーマ別クラス研修制度」では、1クラス20人程度の規模で各種研修を行うことが予定されている。この研修内容として下記3（1）に記載する必修科目研修を実施することはもちろん、下記3（3）に提案する組織内弁護士等に対する研修についても、クラス編成にあたってのテーマの1つとして位置づけ、その研修を実践することも想定される。

一方、仮に下記3（2）に提案する「即独弁護士および早期独立弁護士支援研修」をクラス編成の際の1テーマとすると、即独弁護士のみで1クラスが構成されることとなる。クラス編成においては、選択したテーマを核として人的結束を強化することはもちろんであるが、同時に厳しい業務環境におかれがちである即独弁護士の孤立を防止することもその目的としている。した

がって、クラス編成にあたっては、即独弁護士と勤務弁護士の双方が同クラスに所属し、それぞれの勤務状況や問題意識等についての情報交換等が行われることが望ましい。以上を考慮すると、クラス編成の際に「即独弁護士」を1テーマとすることは、即独弁護士のみのコミュニティの形成につながり上記の目的に反することとなるため、このようなテーマ設定は想定しない。

3 新しい弁護士像を実現する研修カリキュラムのあり方

(1) 従前の新人登録弁護士研修必修科目についての検討

司法改革の議論の中で想定されていた「新しい弁護士像」とは、従来の法廷弁護士の枠にとらわれない多様な弁護士であった。彼ら・彼女らには、企業ないし行政機関等の組織内弁護士等として幅広く活躍することが期待されていた。

このように弁護士の業務内容が多様な分野に広がり、社会の弁護士に対するニーズが専門化・個別化していく中、新規登録弁護士に必修としていかなる研修を課すべきかについては、継続して検討しなければならない。今後、さらにこの傾向が強まるとすると、将来、一律に課すべき必修科目を撤廃し、新規登録段階から専門に特化した研修を行うべき時期が訪れる可能性も否定できない。しかし、未だ極端な専門分化が進んでいるとまではいえない現状において、市民が弁護士という職種に対し最低限期待するであろう技能と倫理観等を想定し、必修研修として新規登録弁護士に課することには、一定の合理性がある。

したがって、当面の間、「テーマ別クラス研修制度」との整合性に配慮しつつ、上記必修研修および選択必修研修相当の新規登録弁護士研修を継続し、今後の弁護士業務のあり方の変化に応じ、適時にその内容の見直しを図るべきである。

(2) 即独弁護士および早期独立弁護士支援研修の設定

ア 即独弁護士および早期独立弁護士支援研修の必要性

法曹人口の増加に伴い、即独弁護士およ

び早期独立弁護士（以下「即独弁護士等」という。）が1つの弁護士のあり方として定着していくことは想像に難しくなく、またこのような即独弁護士等の増加は、市民の司法アクセスの拡充の一助になるとも考え得る。

しかし、即独弁護士等は、弁護士登録以後、ベテランの弁護士と実務を共同して行う機会に乏しく、未だ実務経験の浅い状況で業務にあたらなければならない。弁護士実務は、机上の勉強のみで修得できるものではないが、修習期間中のみの実務研修で、独立して業務を行うに足りる実務経験を積む機会が十分に与えられているとは言いがたい。

したがって、ベテランの弁護士からのサポートの機会を保障するなど、即独弁護士等が、単独で十分な業務を行えるだけのサポート体制を構築すべきである。

また、即独弁護士等が適切に事務所を経営することができるためには、弁護士実務能力のみでは足りない。事務所経営に関する最低限の知識と技能が必要であるし、戸籍謄本の取寄せ等の事務を自ら行わなければならないことも想定される。

以上を踏まえ、総合的な即独弁護士等支援研修を実施し、即独弁護士等が業務を円滑に行えるようにすべく、弁護士会をあげてサポートすべきである。なお、即独弁護士等に対し、支援研修の受講を義務付けるか否かは、即独弁護士等の全体数の変化と業務の状況を把握したうえで検討すべき課題である。

イ OJTの確保

東京弁護士会では、既にチューター制度運営協議会が発足しており、①即独弁護士、②3年未満の早期独立弁護士、③事務所内独立採算弁護士（事務所等から給与を支払われていない弁護士）およびこれらに準じる弁護士に、原則として1年間チューターを付ける制度を開始している。チューターには同会登録の5年目から30年目までの弁護士が就き、日常業務についての質問を受け付ける。

上記チューター制度は、OJTの確保に極めて有用であるから、同制度の規模拡大・発展によりOJTの機会確保を図るべき

である。

現在、即独弁護士等のOJT確保に関しては、チューター制度運営協議会のほか、各会派およびベテランの弁護士個人による取組みもなされている状況にある。今後、チューター側の人材確保および被支援会員への情報提供等をより効果的に行うために、各取組みを集約し、即独弁護士等に対する支援を東京弁護士会の組織的な支援として再構成することも検討されるべきである。

ウ 法律事務所の経営に関する研修

法律事務所の経営にあたっては、法律実務のほか、会計管理・税務・依頼者管理・広報活動等の技能が必要である。この点、即独弁護士等は、法律事務所において経営に必要な経験を積む機会がないため、研修をとおしてこれらを身につける機会を設けるべきである。

法律事務所の経営者であるベテランの弁護士に止まらず、公認会計士、税理士等を講師に迎えた講座を設け、法律事務所の経営という観点に特化した研修を実施すべきである。

エ 事務局担当業務に関する研修

現在、東京弁護士会で実施されている法律事務職員研修を、即独弁護士等支援研修の1カリキュラムとして位置づけ、即独弁護士等に法律事務を学ぶ機会を提供すべきである。支援研修の一環として位置付けられることにより、即独弁護士等への当該研修の認知度が上がるものと予想されるため、総合的な支援研修の1講座として位置付けることが有効と考える。

(3) 組織内弁護士等に対する研修のあり方

今後、企業や行政機関等で勤務する組織内弁護士等、幅広い分野の業務に従事する弁護士（以下「組織内弁護士等」という）が増加することを想定し、組織内弁護士等に対する研修のあり方を検討する必要がある。主に検討すべき点としては、①法律事務所に所属する弁護士と同様の新規登録弁護士研修を課する必要があるかどうか、②組織内弁護士等に特化した新規登録弁護士研修を設定する必要があるか、が挙げられる。

①の点については、「新しい弁護士像」をいかに設定するかにもかかわる。市民から弁護士として最低限備えていることが要請され

る能力が現在と変化しないのであれば（なお、現在の新規登録弁護士研修が社会における弁護士の主たる業務を法廷弁護士と想定して構成されていることは明らかである）、弁護士として登録する以上、新規登録弁護士と組織内弁護士とで新規登録弁護士研修の内容に差異を設けるべきではない。しかし、今後、市民の弁護士に対する要請がより個別的・専門的なものとなった場合には、必ずしもすべての弁護士が法廷弁護士としての最低限の技能を身につける必要はなくなる。社会の弁護士に対する要請および意識の調査を継続し、組織内弁護士等に対する新規登録弁護士研修の内容を確定すべきである。

②の点について、今後、法曹人口増加に伴い、弁護士業務が様々な分野に拡大することが想定される。そして、新規登録弁護士が企業・行政機関等に進出していく過程において、組織内弁護士が必要とされ定着する主要な分野が明確になる可能性が高い。このような状態になれば、上記主要分野に進出する新規登録弁護士については、当該分野の要請に応じた研修を実施することが可能となるし、必要となる。また、このような研修を東京弁護士会が実施することにより、当該分野における新規登録弁護士の信頼性が向上し、当該分野への新規登録弁護士の就職促進効果も期待し得る。したがって、このような進出分野別の新規登録弁護士研修の創設を積極的に検討すべきである。

4 新しい弁護士像を実現する継続研修のあり方

(1) 専門研修制度の充実

弁護士業務が多様な分野に拡大する中、市民の弁護士に対する要請がより個別化・専門化することが想像される。現在はインターネットでの情報検索も容易であり、企業の依頼者に限らず一般市民の依頼者においても、それぞれの弁護士の専門分野に応じた業務を依頼したいとの要請があり、今後、この傾向がより強くなることは確実である。したがって、弁護士は市民の要請に応えるべく自己の取扱い分野の中でも、特に得意とする専門分野の構築をめざすべきである。

また、法律実務以外の周辺分野についての

知識・技能を身につけることも、専門化の要請に応えることにつながる。

東京弁護士会では、すでに各法律研究部および各委員会等が主催する専門的な研修が実施されているが、現時点ではこれらの受講はすべて会員の意思に委ねられている。全会員に対し専門分野構築を意識させるべく、一層の専門研修制度の充実をめざすべきである。

(2) 研修修了認定制度導入の検討

上記(1)に指摘した専門分野に関する研修について、研修修了認定制度の導入を検討すべきである。研修修了認定を行い、東京弁護士会が一定の専門性を保障することにより、市民が弁護士を選択する際のメルクマールになり得るし、これにより会員の研修受講へのモチベーションも高まる可能性がある。

ただし、研修修了認定が安易に行われ、修了認定者がその研修から得られるはずの十分な専門性を身につけないうちに当該専門分野の業務にあたった場合、研修修了認定制度は市民からの信頼を得られない。したがって、研修修了認定制度の導入と認定方法については慎重に検討し、研修修了時の試験の義務付け等、しかるべき信頼性確保の方策が確定した後に導入すべきである。

なお、日弁連で導入が検討されている「専門分野登録制度」では、家事事件・交通事故・医療過誤等の限られた分野をパイロット分野として、3年以上の実務経験、一定の処理件数および専門研修の受講をその登録要件とすることが想定されている。研修修了認定制度は、この専門分野登録制度の1要件である専門研修の受講を認定することが想定されるにとどまり、専門分野認定にはより高度な実務経験が必要とされる。したがって、両制度は両立し、専門分野登録制度が研修修了認定制度の上位に位置付けられるものと整理できる。専門分野登録制度は、以上のとおり、一定以上の実務経験を必要とするものであるから、新規登録から数年以内の若手弁護士は、利用困難であることは否めない。一方、研修修了認定制度であれば、研修を受講し、一定の修了要件を満たせばその認定を受けることが可能であり、若手弁護士にも自己の業務に関するPRの一手段となり得る。

また、東京弁護士会が市民向けに提供する法律相談について、専門化の要請が進んだ場

合、相談担当者に当該分野の研修修了認定取得を義務付けることにより、その専門性が担保できる。

以上のとおり、研修修了認定制度は、幅広い機能が期待できるものであり、導入検討の価値がある。

5 東京弁護士会による研修内容をどのように向上させるべきか

(1) 研修方法の適正化

現在、多くの研修は一方向の講義形式で行われている。多人数が受講する研修においては、講義形式が一般的な研修方法であることを否定するものではないが、新規登録弁護士研修の一部は事前課題を踏まえた双方向形式で行われており、研修方法には検討の余地がある。小規模の研修においては、一定の課題について事前に解答を作成した上で研修に参加することは可能であろうし、講師との双方向授業が効果的な研修もあろう。多くの新規登録弁護士が法科大学院において双方向授業で養成されている現状を踏まえ、各研修の方法も、講義形式にとらわれず再検討されるべきである。

なお、この問題は、各研修講師の裁量に委ねられるところが大いのものであろうが、上記東京弁護士会研修センター運営委員会において、一定の講義形式を講師に要請するなど、研修方法の管理は可能と考える。

(2) インターネット研修制度の拡充

現在、東京弁護士会では、講師の了解がとれた研修についてインターネットでの受講を可能とする「東弁ネット研修」を実施している。同研修は、定員を300人とし、年額1万5000円で配信されている。

新規登録弁護士は、思うように研修を受講する時間を作出できない現状もあろうから、ネット研修の利用を容易にする環境を整備すべきである。特に弁護士実務のための基礎的な勉強期間が必要である登録後数年以内の若手弁護士について、上記ネット研修利用料の低額化等の方策を検討し、より利用しやすい研修体制の構築を早急に検討すべきである。

ネット研修の利用料の低額化とその期間の設定等については、各研修の際のアンケート等の方法により新規登録弁護士の研修利用状況と意識調査を行ったうえで決定すべきである。

第6 法曹人口を考える

- 1 今日の司法をとりまく状況、若手弁護士のおかれている実状などを総合的に勘案すると、司法制度改革審議会意見書の提言よりもスローダウンしている現在の法曹人口増加のペースをさらにスローダウンさせるべきであり、そのために当面の司法試験合格者数を相当程度減員すべきである。
- 2 当面は司法試験合格者の漸減策をとりながらも、弁護士会は、わが国の法化社会を展望し、市民の人権と権利を保障する前向きな施策を展開すべきである。具体的に、東京弁護士会は、次の取組みを強力に推し進める必要がある。
 - (1) 埋もれている市民の法的ニーズの発掘（潜在的ニーズの掘り起こし）
 - (2) 弁護士過疎・偏在対策の推進
 - (3) 新たな弁護士像の探求－法廷弁護士像からの脱皮
 - (4) 弁護士が日本社会に果たす役割を市民にアピールする広報の拡充

1 はじめに－司法改革の成果の確認を

今次の司法改革により、刑事裁判・少年付添の分野で、被疑者国選、裁判員裁判、少年事件付添人の担い手が拡大した。弁護士過疎地域でのゼロ・ワン地域の解消には、都市型公設事務所の事業や各地の弁護士会の意識的な取組みに加えて、弁護士人口の拡大が寄与した。日弁連が法テラスに委託している法律援助事業などの人権関連事件の代理人活動に、若手弁護士が大きく寄与している。

2 当面の司法試験合格者数については相当程度減員を

他方で、法曹人口の増加と制度的基盤の整備は一体であり、両者並行して改革が実行される想定であったものが、現実には法曹（特に弁護士）人口の増加のみが先行し、後者の整備が後れていることで、当初は想定されていなかった問題が生じている。

期成会は、今日の司法をとりまく状況、若手弁護士のおかれている実状などを総合的に検討

した結果、法曹人口増加のペースをさらにスローダウンさせるべきであり、そのために当面の司法試験合格者数を相当程度減員させるべきであるとの結論に至った。

その理由を列举すると、次の視点である。

(1) 司法制度基盤の整備の遅れ

司法改革の進展の一方で、司法統計などによると、全国の裁判所の民事事件数や弁護士会の法律相談件数は、弁護士数の増加の割合ほどには増えていないし、過払金請求事件は激減している。各種ADRの利用件数も横ばい状態である。

他方、高齢者・障害のある人の被害、成年後見や離婚、DV、児童虐待、自殺、外国人などの事案は増加している。すなわち、市民が抱える法的紛争は、決して少なくない。しかるに、それらの市民の紛争のほとんどが、依然として、弁護士の元に届いていないのが実態である。

すなわち、弁護士数の増加は、市民の司法へのアクセスを促進する必要条件ではあっても、それだけでは司法アクセスを現実化させるための十分条件ではないということである。

市民は、経済的負担ができるだけ少なく、かつ迅速な、納得できる解決を望んでいる。いわば、「はやすい、やすい、中身がある」司法を求めている。そのために、司法基盤の整備が、真に市民に身近で利用しやすい司法の実現には不可欠である。しかし、その整備が遅れている。

また、制度的基盤のみならず、人的基盤についても同様の指摘が妥当する。過去10年（2000年～2010年）の弁護士、裁判官および検察官の人口推移は、弁護士が68%増、1万1663人の純増であるのに対して（弁護士白書2010年版）、裁判官は27%、592人の純増、検察官は31%、431人の純増である（日弁連2011年3月27日「法曹人口政策に関する緊急提言」資料）。2011年7月に公表された最高裁判所の「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」にも、「裁判官不足が裁判遅延の一原因である」旨が指摘されている。

（2）新人養成に関わる新たな問題

新たな法曹養成制度においても、当初予期し得なかった問題が生じている。すなわち、公的機関、民間企業等、法律事務所以外の組織での法曹の受入れが進まず、依然として多くの司法修習終了者が法律事務所への就職を希望していること、法律事務所への就職希望者が集中しているために司法修習終了者の就職難が深刻化しつつあること、司法試験合格率の低迷により大量の受験資格喪失者が発生していること、等である。

司法修習終了者の就職難の結果、地方のみならず、都市部においても即独や軒弁といった就業形態が増え、法律事務所におけるOJTを経ないまま、あるいはそれが不十分なままに、法律相談や訴訟案件を取り扱う弁護士が増えている。弁護士会や弁護士会内の会派でも、かかる問題を察知し、インターネットを利用した助言制度、指導担当制度を導入するなどして、徐々にフォローアップ体制を整えているが、いまだ試行錯誤の状態にあり、十分な対応は確立できていない。

市民にとって、弁護士を依頼し司法を利用しようとすることは、一生に一度あるかないかであるだけでなく、その結果が市民の人生を左右することすらある。しかし、相談・依頼をしようとする市民が法曹の質を判断す

ることが難しい。資格付与の段階で法曹の質を確保することは、市民の人権・権利を保障するために必要である。

法律事務所外での弁護士活動が定着・拡大し、法律事務所への就職希望者数が適正規模に収まるまで、また、新人弁護士に対するOJTに代わる実務指導が安定的に提供されるようになるまで、さらなる時間が必要である。それまでの間は、弁護士数の増員のペースを下げるべきであり、そのためには当面の司法試験合格者数を相当程度減員すべきである。

（3）弁護士自治

弁護士自治は、弁護士の独立を保持し、市民の人権・権利を擁護する弁護士の職務を全うするために不可欠である。司法需要の増大とのバランスを逸した弁護士の増加により、弁護士が会務に結集する余裕を失い、会費の負担も過重となりつつある。弁護士会への全員加入に対する見直しの声すら起こりかねない。

（4）法科大学院との関係

他方で、合格者数を急激かつ大幅に減らせれば、法科大学院は、今まで以上に法科大学院同士の合格率競争にさらされるだけでなく、予備試験との競争にもさらされ、本来あるべき法科大学院教育（一言で言えば法的思考力の涵養である）から乖離してゆくおそれがある。あるいは、さらなる入学定員の削減を実施せざるを得ず、地方小規模校を含む多くの法科大学院を廃校に追い込むことになろう。

（5）隣接士業との関係

弁護士と隣接士業との決定的相違は、行政による指導・監督の有無、すなわち自治権の有無にある。行政庁の監督を受ける立場の者が行政庁を相手とする業務を行うのでは、市民の利益を適正に守ることができない。「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」使命に基づき、「誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力」し、「常に深い教養の保持と高い品性の陶やに努め、法令及び法律事務に精通しなければならない」（弁護士法1条、2条）責務を有する弁護士が、全ての法律事務を行い、それによって市民の権利と利益が守られる社会の実現をめざすべきである。

現在、隣接士業が法律事務の代理権限など

を拡大させる動きを強めている。これはわが国の法曹像と司法政策が国政レベルで不明確であることのあらわれである。

このような情勢において、弁護士会が合格者の急激かつ大幅な減少を主張することは、隣接士業の法律事務権限の拡大の流れを促進するおそれがある。

3 前向きな法曹人口の議論を

当面は司法試験合格者の漸減策をとりながらも、わが国の法化社会を展望し、弁護士会は、市民の人権と権利を保障しつつ、社会において法の支配が行きわたることをめざして、前向きな施策を展開すべきである。

東京弁護士会は、次の取組みを強力に推し進める必要がある。

(1) 埋もれている市民等の法的ニーズの発掘 (潜在的ニーズの掘り起こし)

目を市民生活の実状に向けるならば、極めて多数の「弁護士の支援を必要とする諸問題」がある。労働相談統計、消費者相談統計をみると、弁護士が埋もれた市民の法的需要に接近できていないことが示されている。高齢者の権利、子どもの権利、外国人の権利、消費者被害、労働者の権利、中小企業経営者の権利など市民の法的需要に応えるために、東京弁護士会は、相談窓口の機能を強化することが必要である。

また、社会の多様化・複雑化に伴い、個人や中小企業をめぐる法律関係も専門化・国際化している。東京弁護士会は、法的需要の掘り起こしと同時に、時代の変化に対応して弁護士のスキルアップについて策を講じる必要がある。

さらに、東京という立地を考慮するならば、法的需要の掘り起こし先を個人や中小企業に限定する必要はないと思われる。東京弁護士会は、国、地方公共団体、民間企業、非営利法人、その他団体、市民、それぞれに異なる法的需要があることを踏まえ、これを座して待つのではなく、積極的に開拓してゆくべきである。そのために東京弁護士会は、市民との対話、地方自治体・民間企業・医療法人・NPO等の団体との連携による司法サービスの開始・拡充、出張相談、臨時相談所の開設、相互の人的交流、リサーチ業務等、法

的需要の開拓に向けて具体的な取組みに着手すべきである。

(2) 弁護士過疎・偏在対策の推進

ゼロ・ワン地域が解消したとはいえ、弁護士過疎・偏在問題は解決をみていない。過疎地域で地域住民のために働くことを志す若手弁護士が増加している。東京弁護士会は、弁護士過疎・偏在対策をさらに推進する必要がある。

(3) 新たな弁護士像の探求—法廷弁護士像からの脱皮

若手弁護士が国会議員の政策秘書として活躍している。国民のための立法を実現するために、多くの弁護士が国会の実務に参画することは非常に重要である。地方自治体の分野では地方議会の充実が課題である。弁護士が議会事務局に入局して地方議会をバックアップすることは極めて有益である。

企業、官庁、地方自治体、学校等の組織においても、コンプライアンス、内部統制、組織倫理等についての意識・取組みを一層向上するために、その担い手として弁護士が組織内で活動することは重要である。

組織内弁護士については、2008年12月に法務省、文部科学省、法科大学院協会、日本経済団体連合会、日弁連による「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する意見交換会取りまとめ」が公表されるとともに、2009年4月に国家公務員制度改革推進本部事務局、人事院、総務省、法務省、文部科学省による「法曹有資格者の公務員登用促進に関する協議会取りまとめ」が公表され、言わばオールジャパン体制で採用促進に動き出すこととなった。当初の想定からすれば、地方自治体における法曹有資格者の伸び悩みなど、依然として問題解消には至っていないが、それでも採用に踏み切る地方自治体も少しずつ出ており、また、企業内弁護士については、法科大学院の発足した2004年当時に比べ、約3.3倍、約300人の純増といった見るべき成果を上げている。

東京弁護士会は、日本の首都を拠点とする最大弁護士会として、率先して組織内弁護士の普及活動に努め、新たに生まれつつある潮流をより確実により強固なものにしてゆく必要がある。さらには、単に採用を促すのみならず、より組織のニーズに合わせた弁護士提

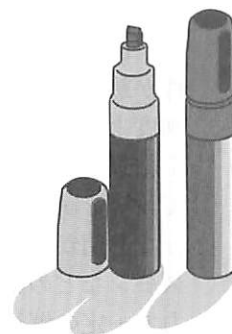
供のあり方も検討の時期に来ていると思われる。組織内弁護士経験者の意見も踏まえつつ、より一層の組織内弁護士の定着・発展に向けて創意工夫が望まれる。

また、組織内弁護士普及・定着の動きは、組織の法的問題の整理につながり、やがては組織外で活動する弁護士に新たな業務をもたらすことが考えられる。そうした正の循環を作るためにも、東京弁護士会は、組織内弁護士促進の運動と同時に信頼に足る組織内弁護

士の育成・輩出のための施策を講じる必要がある。

(4) 弁護士が日本社会に果たす役割を市民にアピールする広報の拡充

弁護士がわが国の法化社会化と人権の前進に果たす役割と具体的な活動の姿を、市民にビジュアルに訴えることが重要である。そのための広報に、さらに大きな力を注がなければならない。



重点課題
第3章

民事司法改革

第1 はじめに～市民に身近で利用しやすい民事司法の実現に取り組む

市民は、経済的負担ができるだけ少なく、かつ、迅速で納得できる解決を望んでいる。いわば、「はやい、やすい、中身がある」司法を求めている。そのための司法基盤の整備が、真に市民に身近で利用しやすい司法の実現には不可欠なのである。

民事司法の分野においては、民事司法実務に関する幾多の工夫と提言を生み出した長きにわたる実務改善運動の1つの結実として、1998（平成10）年に新民事訴訟法が施行された。新民事訴訟法の施行により、証拠収集手段が一定程度拡充し、迅速な審理の実現が促進されるなど、市民に身近で利用しやすい民事司法の実現に一步前進したことは間違いない。しかしながら、現在でもなお、市民に身近で利用しやすい民事司法が達成されたわけではない。民事司法に携わる全ての者

が、日々の努力と情熱をもって、実務の改善に取り組み続けなければならないのである。具体的には、民事訴訟法の改正により充実した民事司法の実現をめざすことはもちろんのこと、法律扶助制度のさらなる改革や権利保護保険の改革・普及により民事司法アクセスを改善しなければならない。また、裁判官の増員や人事制度改革、裁判所支部の人的・物的充実化を含む司法予算増額など、司法制度全体に関わる改革を実施し、市民の信認に足りうる民事司法制度の実現を図らなければならない。さらに、民法や会社法など民事実体法に関する重要な改正の議論においても、市民の権利をいかに実現するかという視点に立ち、法制度が真に市民に身近で利用しやすいものとなるよう、積極的かつ充実した関与をすべきである。

第2 集団訴訟制度の導入を

集団的消費者被害につき、事業者の不当収益を確保・剥奪し、簡易迅速に被害救済ができる訴訟制度を早期に制定すべきである。

1 集団訴訟制度の必要性

悪質事業者による多数の詐欺的商法被害事件や、同一製品の欠陥による多数の消費者被害事件が跡を絶たない。このような事件では、現行制度上、110番や集団説明会を開催して被害者を結集し、破産の申立てや、集団訴訟を提起して救済を試みている。破産に持ち込んでも、十分な財団が確保できず、被害回復にならない。スモンなどの薬害訴訟では裁判所や代理人の協力で一定の解決を見ているが、非常な労力と時

間をかけている。それでも救済からもれる被害者もいる。

このような集団的消費者被害につき、事業者の不当収益を確保・剥奪し、簡易迅速に被害救済ができる訴訟制度が必要であることは古くから指摘されてきた。2009年春の消費者庁国会でも議論となり、消費者庁及び消費者委員会設置法附則6項は、「政府は、消費者庁関連三法の施行後三年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をばく奪し、被害者を救済するための制度について検

討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」と規定し、また、参議院の附帯決議では「31 加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度の検討に当たっては、いわゆる父権訴訟、適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度、課徴金制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこと。」とした。

2 政府の検討状況

消費者庁は、民事的ルールに関し、消費者委員会に制度のあり方の検討を依頼した。そして、消費者委員会は、下部組織の集団的消費者被害救済制度専門調査会を設置し、2011 年 8 月 19 日に報告書をまとめた。

- ①報告書によると、諸外国においても導入されている集団的消費者被害救済制度をわが国にも導入することを宣言している。
- ②手続きとしては、これを 2 段階に分け、第 1 段階で、事業者の責任原因など対象消費者の請求に共通する争点に関して判決した後、対象消費者が 2 段階目の手続きに加入し、最終的には対象消費者の請求につき判決をするものが提案されている。
- ③この訴訟で原告として訴訟を進行するのは、適格消費者団体に限られている。
- ④被告は、法人のみとし、役員個人を被告とすることは慎重に検討すべきであるとする。
- ⑤この制度を利用できる事案としては、次の事案を限定列举する。
 - ア 契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関するもの
 - イ 同一の方法による不当勧誘、契約の解消に関するもの
 - ウ 契約内容の不当性に関するもの
 - エ 同一の瑕疵が存在する場合や同一の履行態様による事業者の提供する商品・役務の品質に関するもの

3 報告書の問題点

集団的消費者被害の救済に一步踏み出すことは評価できるとしても、これで、国会で議論され、附則や附帯決議に規定された目的が十分果たせるか、というところと十分と言うしかない。

適格消費者団体は目下全国に 10 団体程しかなく、それ以外の消費者団体や弁護士にも当事者適格を認めるべきではないか。

原告となった適格消費者団体が、多数の被害者に参加を呼びかける通知・公告は、人数によっては莫大な金額になる可能性があり、これを適格消費者団体に負担させるとなると事実上十分な被害者救済が図れなくなることも想定できる。

係争利益（損害の範囲）が把握できる事案に限定するという考えも示されている。

なお、この報告書に対しては、経済界から、原告の人数を 100 人以上の場合に限定せよ、とか、少額被害に限定せよ、乱訴になる、などの反対論が展開されている。

消費者側、事業者側双方から異論が予想される。

また、不当利益の保全や課徴金制度をどうするかなどの行政手続面については、消費者庁で別途検討されているが、まとめには時間がかかりそうである。こちらの方も制度化されないと実質的に機能しない。

4 さらなる展開

目下政府で制度化へ向けて進められているのは、消費者被害の一部である。

その他、次のような事案も現実に存在する。

- ① リコール隠しが発覚し、危険な車に乗っていたことに気づく、事故で死んでいたかもしれないことを知った精神的損害。
- ② エレベーター 2 重ブレーキ
エレベーター（E V）の戸開走行事故を教訓に 2010（平成 22）年から新設 E V には 2 重ブレーキ装置の設置を義務化したが、既設の 70 万台の E V は従前のままでよしとした。そうしたところ、東大柏キャンパスで同様の事故が発生し、国交省は既設エレベーターの安全対策を検討するワーキングチームを設けた。
- ③ アメリカでは、トヨタのリコール騒動でトヨタ車全体の中古価格が下がり財産権を侵害された、といってトヨタに集団的損害賠償請求をしている事件がある。しかし、日本では訴訟になっていない。

ライブドア、I H I 株価の下落、と同じ考え。不祥事発覚で、株価が下落した株主消費

者による（株主代表訴訟ではない）損害賠償事件

- ④ 原発事故による放射能に汚染された食品を食べ水道水を飲み、がんの罹患率が高まった。不安で子どもを産めない。
- ⑤ 原発事故による牛肉汚染で出荷できなくなった農家。
- ⑥ 狂牛病（BSE）問題で同じく被害を受けた農家（カナダでは同じ問題で国家賠償を求める集団訴訟が成立している）。
- ⑦ 豊胸シリコンによる健康被害事件はアメリカで集団訴訟になり、被害救済のための公告が日本や韓国でも行われた。日本にも被害者が多数いるのに訴訟になっていない。

さらには、公害問題や、税金問題でも、上記政府の検討から外れるが、集団訴訟制度が

あれば救済が容易になると考えられる事案は多数ある。

一部の被害者だけ救済され、泣き寝入りしている被害者を置き去りにしてきたのが今までの訴訟。権利を実現する者は、自分で提訴せよ、との伝統的考えが、違法行為者に甘い汁を吸わせ、消費者を泣き寝入りさせてきた。

その結果として、違法収益が吐き出されず、正義が実現されていない。

違法なことをしたら、うまみは残らない制度にしなければならない。

小額であっても、困難であっても、被害者が使えない制度では困る。

新しい制度は、多様な選択肢を持ったものにすべきである。

第3 民事審判制度の導入に向けて

- 1 民事審判制度は、「市民にとってより利用しやすい民事司法」の実現の方途の1つとして導入すべきである。
- 2 民事審判の対象事件類型を限定する必要はなく、民事審判制度を利用するかどうかは当事者の選択に任せるべきである。
- 3 民事審判制度は、審判員に対する研修を十分実施したうえで、審判官（裁判官）以外に複数の審判員を参加させる制度とすべきである。

1 民事審判制度導入についての議論の現段階と期成会の基本的スタンス

（1）刑事司法を中心とする司法改革の進展の一方で、民事訴訟事件や民事保全事件の件数がここ数年横ばい状態にあることにみられるように、市民に最も密接な分野である民事司法（中心は民事・行政訴訟）は多くの課題を抱えており、この分野における改革が急務である。そうした民事司法改革の1つとして、労働審判手続を参考にした簡易・迅速な紛争

解決手続である「民事審判制度」の導入の是非が検討課題として議論されており、2010年9月の日弁連「第24回司法シンポジウム」では、基本的に現行労働審判手続になった形の「民事審判制度要綱（案）」（以下「要綱（案）」）が提起された。

また、2011年5月の第62回日弁連定期総会で採択された「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」においても、「簡易迅速な訴訟及び審判手続の導入の検討」が取り組みのテーマとして掲げられ、「労働審判手続を参考に、紛争類型ごとの適合性や当事者の手続上の権利保障の観点に留意しながら、

簡易かつ迅速に一定の結論が得られる手続の導入の是非を検討すべきである。」とされている。

- (2) 期成会政策本部（民事・行政訴訟PT）では、「要綱（案）」についての意見形成にあたって、現行の労働審判手続についての評価と上記民事審判制度「要綱（案）」について、特に労働審判に多く取り組んでいる会員にアンケートを実施した。また、民事・行政訴訟PTや政策本部全体会議で議論を重ねた。その結果、期成会としても、「市民にとってより利用しやすい民事司法」の実現の方途の1つとして、上記のような民事審判制度の導入には賛成であり、その導入に向けて取組みを強化することとした。以下では、「要綱（案）」をめぐるいくつかの論点について、アンケート結果（回答総数49通、回収率67.1%）と会内議論を踏まえた提言を行う。

2 民事審判制度に関する期成会の提言

(1) 導入の是非について

「要綱（案）」のような民事審判制度を導入することの是非については、積極・消極の温度差や留保条件付きのものがあつつも、約7割のアンケート回答者が「賛成」であり、「条件付き賛成」の多くを含めれば8割近くが導入を容認している。

他方、20%弱の「反対」の回答は、現行労働審判の「弱点」である「迅速さを重視し過ぎて丁寧な事実認定がおろそかになるリスクがある」を指摘する意見や、これ以上の裁判類型を作ることへの素朴な疑問などを根拠とする。期成会政策本部内の議論においても、証拠調べも制度上可能であり（民事調停規則12条1項等）、調停に代わる決定（民事調停法17条）もないうる現行民事調停と別に創設することにどのような意義があるのか等の意見もあった。

しかし、アンケート「賛成」回答者も、現行労働審判手続の上記「弱点」は認識しつつ、労働審判手続を担当した実体験に基づいて、「早く、安く、中身のある解決」をしたいという依頼者の要望や意向に応える紛争解決の選択肢が増えるという点で、民事審判制度を評価している。このように、時間と費用

を要する民事訴訟（本訴）を起こすことに躊躇しがちな市民に、新たに簡易・迅速な解決を図り得る民事審判という選択肢を提示することで、民事司法が利用しやすくなり、これまで埋もれさせられていた民事事件が掘り起こされ、市民の権利の実現につながると考えられる。

現行の民事調停については期日の回数制限や期間の制限がなく、一般民事調停事件の既済件数（調停成立、不成立、調停に代わる決定、取下げを含む）のうち3か月以上の期間を要した件数の割合は20%を超えているのに対し（司法統計平成21年度民事・行政編第79表調停既済事件数—事件の種類及び審理期間別—全簡易裁判所）、同22年における労働審判既済事件（合計3436件）については、そのうち98.0%（3366件）が3回以内の期日で手続を終了し、平均審理期間は71.6日と格段の差がある。また調停に代わる決定は、「相当であると認めるとき」になされるに過ぎないことから、一般民事調停事件における既済事件数3万5471件のうちそれがなされたのは29.7%（1万0551件）にとどまり、調停不成立が26.7%（9486件）を占めている（ちなみに調停成立は29.8%（1万0577件）。司法統計平成21年度民事・行政編第78表調停既済事件数—事件の種類及び終局区分別—全簡易裁判所）。ここには、原則3回以内の期日で、簡易・迅速な手続によって事件を審理し、権利義務関係の判断を踏まえた判定機能を有する審判をにらみながら調停による解決を試み、調停に至らない場合は審判を行うという労働審判手続の制度設計の優位性があらわれている。

なお、当事者の手続保障については、「要綱（案）」には労働審判手続と同様に審判に対して異議が出たら本訴に移行することのほか、裁判所が職権により通常訴訟への移行を決定することができるとの制度的担保が設けられている。

こうしたことから、民事審判制度は「市民にとってより利用しやすい民事司法」の実現の方途の1つとして導入すべきであり、その導入に向けて取組みを強化すべきである。

(2) 対象事件について

「要綱（案）」は、対象事件の類型について

交通事故、貸金、売買代金、賃貸借、請負代金、近隣紛争とし、消費者被害や慰謝料請求等も対象となりうるとする。その根拠は、①一定の件数があるか、②3回程度の期日で審理が可能か、③他に競合する手続がないか、である。

この点につき、アンケートの結果は、過半数の約57%が「要綱（案）」と同様「限定的に」と答え、類型を記載している意見の多くは、「（案）」と同様の事件類型を挙げている。「全般に」は約34%にとどまった。「限定」意見は、予想される民事審判制度の特色（簡易な手続による迅速だがそれなりの内容の解決）に適合しそうな事件だけを対象とすべきというものである。他方、「全般」意見も、実は現行労働審判制度についての長所・短所の評価を前提に、制度設計としての対象事件は「全般」としつつ、民事通常訴訟等その他の手続があるなかで、手続選択は当事者に任せ「当事者がそれにふさわしいと思う事件について民事審判制度を選択すればよい」との発想によるものと思われる。

こうした意識をふまえれば、当事者は「要綱（案）」の上記根拠②③の事情も当然考慮したうえで手続を選択するのであるから、それは当事者の選択に任せるべきであり、これらは制度としての民事審判の対象事件の類型を限定する理由にはならない。そして、民事審判にふさわしくない事件については裁判所が職権で通常訴訟への移行を決定することができ、かつ、審判に対して異議が出たら本訴に移行するとの制度的担保もあるのであるから、相手方当事者の手続保障も確保されている。以上から、民事審判の入り口段階で対象事件類型を定めて間口を狭める必要はない。

（3）審判員の参加について

「要綱（案）」は、審判員は原則裁判官（審判官）1人とし、ただ例外的に建築士や商行為に通じた専門審判員を1ないし2人参加させることも考えられるとする。

これに対して、アンケートの結果は、「全面的に」が約32%、「事件類型によって」が約22%で、合計約55%が「必要」とする。積極的に「必要ない」としたものは約8%に過ぎない。「必要」とする意見は、専門分野的事件における審判員の専門的知見や説得力に期待する意見が多いほか、裁判官である審

判官1人による手続運営に対する危惧などを理由としている。

「要綱（案）」が審判員は原則裁判官1人とする根拠としてあげる1つ目は、「労働審判以外の類型では当事者双方の利害と共通する審判員は想定し難い」であり、2つ目は「中立的な専門家が審判員として関与することになればその審判員だけの意見で決まってしまうたりその懸念を持たれる」である。

しかし、専門家である審判員が関与することの意義や審判員の中立性・公平性について改めて確認すべきだと思われる。

まず、現行労働審判手続の終局的解決率が高い（平成22年の既済事件3436件のうち調停成立が2433件（約70%）、労働審判のうち「異議申立なし」で確定が249件（約7%）、合計約78%が労働審判手続を契機に終局的に解決）理由の1つとして、専門性が指摘されている。つまり、「労働関係に関する専門的な知識経験を有する」労働審判員が積極的に関与することで、当事者の納得性が高まるのである。

確かに専門性を想定しにくい分野の事件類型（例えば「要綱（案）」のあげる貸金、売買代金等）もあるが、「要綱（案）」が指摘する賃料増減額請求事件における不動産鑑定士や建築請負における建築士のほか、交通事故や医療事件、消費者事件等、専門家を想定できる分野の事件類型も多く存在する。給源の確保が課題であるが、そうした分野の事件については、後記のとおり審判員の中立性・公平性を確保しながら、専門家の審判員を複数関与させることで、当事者の納得性が高まり終局的な解決（迅速な解決）が図られることになると考えられる。なお、専門性を想定しにくい分野の事件類型については、1人の審判官（裁判官）による「独走」的な判断を防ぐ意味で、法的知識とバランス感覚を持つ弁護士を複数人審判員とすべきである。

また、労働審判においては、労・使の団体から労・使それぞれ1人の審判員が推薦され選任されているが、労働審判員に対する研修等により、労働審判員の中立性・公平性が十分確保されている。この点は、期成会政策本部の議論でも指摘があったところである。例えば、労働者側に有利な発言をした審判員が実は使用者団体から推薦され選任されている

という例も多く、また労働審判官（裁判官）を含めた労働審判委員会の合議でも労使の審判員の意見がほとんど一致すると報告されている（「座談会労働審判制度1年」（ジュリスト1331号26頁）における難波孝一裁判官の発言）。

こうした審判員の中立性・公平性の確保が前提であるが、それが担保されているのであれば、むしろ当該事件の専門家ないし法的知識とバランス感覚を持つ弁護士を複数関与させることの方が、1人の審判官（裁判官）に

よる「独走」的な判断を防ぎ、より当事者の納得性が得られ、民事審判における終局的な解決（迅速な解決）が図られることになる。

以上から、相当数の審判員の確保やふさわしい審判員の適切な選任方法、審判員に対する研修（審判員の立場性の理解や能力の向上、平均化など）の課題については労働審判における経験に学びつつ、審判官（職業裁判官）以外に複数の審判員を参加させる制度とすべきである。

第4 財産開示制度を中心とする民事執行手続の強化

- 1 現在、民事執行制度の実効性は必ずしも高くなく、債権者の権利確保のために民事執行制度の充実を図るべきである。
- 2 その一環として、現行の民事執行法を改正し、債務者に対する制裁措置の強化を図るべきである。
- 3 また、第三者に対する照会制度（債務者以外の者に債務者の財産を開示させる制度）の新設を検討すべきである。

1 現行の財産開示手続の運用

（1）財産開示手続とは

民事執行手続の強化、つまり権利実現の実効性確保の一環として、民事執行法の改正により、2004（平成16）年4月から施行された制度である。財産開示手続により、債権者は、国家権力をもって、債務者の責任財産に関する情報を入手することが可能になった。

具体的には、債務名義を有する債権者または一般先取特権者の申立てにより、裁判所が財産開示手続の実施決定をして債務者を呼び出し、非公開の期日において、債務者に、宣誓の上、自己の財産について陳述させることによって、債務者の責任財産を特定可能なものとする手続である。

（2）財産開示手続の利用状況について

まず、財産開示手続の申立件数をみると、施行当初の2005（平成17）年には1182件であったものが、最近に至っては減少傾向にある。その後も年間3桁の件数が続き、2009（平成21）年も893件である。また、訴訟事件受理件数が2004年以降増加している一方で、財産開示手続の申立件数は逆に減少している。このような申立件数の変遷に鑑みると、権利実現の実効性確保という制度目的を十分果たしているとはとうてい言えない。わが国より人口の少ない韓国での財産開示申立件数が13万4072件であることを考えると、わが国の財産開示がほとんど利用されていないといわざるを得ない。

また、裁判所での運用実態を見ても、東京地裁民事21部では2006（平成18）年末までに実施した302件のうち開示期日に出頭しないものが138件あり、45.7%の債務者が理由

なく財産開示のために出頭していない。

このように、財産開示手続の利用件数が非常に少なく、また、実際に財産開示手続が開始されたとしても約50%の債務者が手続に参加しないなど、財産開示手続は当初期待された機能を十分に果たしていない。

(3) 財産開示手続の問題点

ア 日弁連アンケートの結果について

日弁連の業務総合推進センター・立法PTは、2008（平成20）年1月に財産開示手続の利用状況等を調査するため、日弁連の全会員に対して「財産開示手続に関するアンケート」を実施した。このアンケート結果の一部を引用すると、「財産開示手続を行ったが債権を回収できなかった」との回答が75%を占め、現状の財産開示手続が十分に機能していないと評価できるものであった。また、今まで財産開示手続を利用した弁護士のうち、「今後も財産開示手続を利用する」と答えたものは47%にとどまり、逆にいえば弁護士の約半数が実効性のない手続であると評価していることを示している。

さらに、財産開示手続を利用したことのある弁護士のうち、「今後財産開示手続を利用しない」と回答したものの理由の74%は、「効果を期待できない」とするものであった。

以上のように、財産開示手続が十分に利用されている状況ではなく、財産開示手続の実効性の確保のための改正が必要であるとの意見が多数を占めている。

イ 現行財産開示手続をどのように是正すべきか

大きな方向性として2つ考えられる。①債務者自身に対する制裁措置と、②第三者に対する照会の手続の導入である。この2つの長所短所を相互に補いつつ、実効性の大きい財産開示制度の検討をすべきである。

なお、当初日弁連は、消費者金融業者が財産開示手続を乱発することを懸念していたが、そのような報告はない。そもそも、支払不能状態の債務者に執行可能な財産がないことは明らかなので、消費者金融業者が利用しても実効性がないのが大きな理由と思われる。日弁連の当初の懸念が現在で

は考えにくい以上、民事執行の実効性確保を強化する財産開示手続を検討すべきである。

2 債務者自身に対する制裁措置を強化すべき

(1) 現行の財産開示手続では、財産開示期日に申立人と開示義務者（債務者）を呼び出し、あわせて財産目録の提出を求める。そして開示義務者は宣誓の上で財産を開示しなければならない。

しかし、このような義務に違反した債務者には30万円以下の過料（法206条1項）という制裁がなされるに過ぎない。例えば、過払金請求訴訟後に任意の弁済を受けられず財産開示手続を申し立てた場合、何回も繰り返し財産開示手続の実施決定を受けながら財産目録の提出も出頭も全くせず、過料の制裁を繰り返し受けても平然としている金融業者もいる。

このように、財産開示手続の実効性を確保するために、債務者に対して、強制力を及ぼす改正がなされるべきである。具体的には、債務不履行者名簿の創設、不出頭債務者に対する勾引の制度、正当な理由のない不出頭および財産の不開示などに対する制裁の強化を検討すべきである。

以下、諸外国がどのような法制度を運用しているか紹介する。

(2) 債務不履行者名簿の創設

ドイツの場合、財産開示を行った者および財産開示のために召喚されたが応じず逮捕命令の対象となった者は、執行裁判所が管理する債務者名簿に登録され、3年間経過後もしくは債務返済後に削除される。その名簿にアクセスできるのは、債権者などの正当事由を有する者以外に、民間の信用調査機関である。民間の信用調査機関がアクセスできるため、債務者名簿に登録された者は割賦販売・銀行口座開設などといった信用を必要とする生活面でかなりの困難が生じる。そのために、財産開示を避けるべく任意の債務返済に協力的な債務者もいるとのことである。

また、韓国の場合、債務者が期日出頭しなかったり財産目録の提出または宣誓を拒否したりするなど一定の要件を満たし法院（裁

判所)が登載決定を下すと、法院に備置された債務不履行者名簿に登載され、全国銀行連合会の長および債務者の住所地を管轄する行政機関にも通知される。また、誰でも債務不履行者名簿を閲覧・謄写することができる。

(3) 不出頭債務者に対する勾引の制度

ドイツでは、召喚制度がある。これに応じなかった債務者に対しては、債権者の申請に基づいて執行裁判所が逮捕を命令する。その後、債権者の費用負担で最大6か月間勾留が可能であるが、勾留まで行くケースはほとんどない。

韓国では、財産明示命令の送達を受けた債務者が正当な事由なく、①財産明示期日に出頭せず、②財産目録の提出を拒否し、③宣誓を拒否する場合には、法院は、裁判所不出頭者に対して20日以内の監置に処するといった制度がある。

(4) 罰則の強化

最後に、債務者自身に対する罰則が考えられるが、財産開示制度がある諸外国の例を見ても、罰則を設けていないのは日本のみである。また、民事執行制度の実効性を強化するという意味でも、罰則規定を設けることは債務者に義務の履行を間接的に促すことになるので有益である。

したがって、わが国でも債務者に対する制裁手段として罰金刑などの罰則を設けるべきである。

3 第三者に対する照会手続の導入

(1) 現状の財産開示手続では、債務者が開示期日に出頭して自ら保有する財産を申告することを想定しているが、財産を開示すれば強制執行によって当該財産を奪われるというリスクがあるので、債務者としては財産の開示を拒みたくするのが当然である。また、財産開示の方法について債務者の申告だけに依拠するのは限界があるといわざるを得ない。

そこで、市町村および税務署などの公務所、ならびに金融機関などの団体に対し、裁判所を通じた債務者財産の照会を行うことができる制度を創設すべきである。

例えば、税務署に対して債務者の申告書に添付された資産明細書等、市町村に対し固定資産税に関する名寄帳の記載内容を照会して

回答を得る、金融機関の本店に照会をして本・支店すべての預貯金口座の有無や口座の異動明細の回答を得る、などの手段が考えられる。

(2) 第三者に対する照会手続

この第三者照会手続については、第三者が被る不利益(たとえば金融機関などが顧客情報を提供することによって顧客のプライバシーを侵害するリスク等)についても十分配慮する必要があることは否定できない。一方で、民事執行の実効性を強化すべきという要請がある以上、このような第三者の不利益にも配慮した照会手続の導入は検討されるべきである。

例えば、確定した債務名義を有する債権者から申立てを受けた裁判所が第三者に書面で照会をして、回答を求めるものとし、第三者は回答したことによるプライバシー侵害等の責任を負わないものとし、債権者は第三者の回答によって得た情報を他の目的に利用することがないように、これに違反した場合には、制裁が科されるものとする方法が考えられる。

また、一方で第三者が正当な理由なく照会に応じない場合には、過料の制裁を科すること、もしくは第三債務者の陳述の催告手続と同じように債権者に対する損害賠償責任を定めることによって、間接的に回答を促すことも、第三者照会手続の実効性確保のために検討されるべき事項の1つであると考えられる。

4 まとめ

以上のように、民事執行の実効性を確保するために、現行の財産開示手続が民事執行法に規定されているが、その財産開示の効果は懐疑的である。そのためにも、債務者自身への制裁措置の改正および第三者に対する照会手続の導入は、財産開示制度をより利便性、実効性あるものにするため、今後導入が検討されるべきである。

第5 弁護士会照会制度の強化・拡充を

- 1 東京弁護士会は、回答拒否に対して断固とした対応をとるべきである。
- 2 東京弁護士会は、回答拒否に対する制裁措置の導入など、法改正も視野に入れた活動をすべきである。

はじめに

弁護士法 23 条の 2 は、「1 弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることを申し出ることができる。申出があった場合において、当該弁護士会は、その申出が適当でないと認めるときは、これを拒絶することができる。2 弁護士会は、前項の規定による申出に基き、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」と定めている。これが、いわゆる 23 条照会、弁護士会照会である（弁護士法 30 条の 21 で弁護士法人についても準用されている）。

「必要な事項の報告を求めることができる」という規定になっているが、弁護士会からの照会に対しては報告義務を認めるのが判例・通説である。

弁護士会照会の対象となる「公私の団体」は一般に広く解されており、1 個の組織体として社会的機能を営んでいる法律事務所や個人医院等も私的団体として照会先に該当するとされている（条解弁護士法【第4版】164頁）。受任事件の相手方に対する照会については、認めない立場もあるが（前掲書同頁）、東弁では認める立場で弁護士会照会を積極的に運用している。

しかし、弁護士会照会の主体は、あくまでも弁護士会であり、個々の会員は弁護士会に対して照会することを申し出ることができるにすぎないことから、会員サービスという点で、弁護士会照会制度に関連し、東弁にはさらに踏み込んだ行動が望まれる。

以下、具体的に指摘する。

1 漫然と繰り返される回答拒絶に断固たる対応を

たとえば、悪徳商法の被害者が、不法行為に基づく損害賠償等を請求しようとしても、行為者（加害者）の身元が分からなければ、連絡も取れず、訴訟を提起しても訴状が送達できない。

こうした場合でも、事件を受任した弁護士が弁護士会照会を利用することによって、連絡先として教えられた電話番号から氏名や住所を割り出すことが可能となる点で、各電話会社に対する弁護士会照会は、被害回復や権利擁護に大きく資するものとして頻繁に利用されている。ところが、最近、架電の有無自体も通信の秘密に関わることや、単に個人情報であることのみを理由に、漫然と回答拒否の運用をする例が増えてきている。

また、火災保険の保険金支払いにあたって、火災原因によっては免責事由に該当することから、消防署に対し、出火原因等について報告を求める弁護士会照会を行うことがある。しかし、消防署は、今後の業務に支障があるという理由で、ほとんどの場合、回答を拒否する運用をとっている。

以上のように回答が拒絶されがちとなる傾向は悪化しており、企業・団体によっては、弁護士会照会に対して一律に全て回答を拒絶するという強硬な対応をしているものも見受けられる。このような状況を受け、東弁では、再度照会を行ったり、場合によっては抗議をしたりすることもあるが、事態は改善していない。

回答拒否に対し、個別に訴訟を起こす会員は少数である。そのうえ、個別に起こされた裁判

においては、過去には、違法な回答拒絶が照会を申し出た弁護士の依頼者に対する関係で不法行為の成立を認めた判決があるものの（京都地裁平成19年1月24日判決・判タ1238号325頁）、最近では、被照会者には回答義務があることを認定しながらも、「23条照会の権利、利益の主体は、弁護士法第23条の2の構造上、弁護士会に属するものであり、個々の弁護士及びその依頼者は、その反射的利益として、これを享受することがあるというべき」として照会を申し出た弁護士の依頼者に対する不法行為の成立が否定された判決が出されている（東京高裁平成22年9月29日判決・判時2105号11頁）。

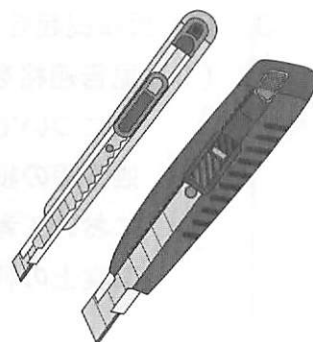
このままでは、弁護士会照会を必要とする依頼者自らが救済を求める道が閉ざされてしまいかねない。そうなれば、違法な回答拒絶がますます蔓延するであろうことは、想像に難くない。漫然と繰り返される回答拒否に対し、弁護士会照会の直接の主体である東弁が積極的に断固たる対応をとらなければ、事態の改善する余

地はないといえよう。

2 回答拒否に対する制裁も視野に入れた制度の拡充を

このように、判決で弁護士会に対する回答義務が明言されているにもかかわらず、安易な回答拒否が続く理由としては、回答拒否に対する制裁措置のないことが考えられる。

東弁としては、断固とした対応をとることに加え、回答拒否に対する制裁措置の導入など、法改正も視野に入れた活動を検討すべきである。同時に、東弁としては、これまでも弁護士会照会の適正な運用に努力してきたところではあるが、個々の弁護士からの照会申出につき照会の理由を十分に審査した上で、必要かつ相当な事案に限って弁護士会照会を発し、もって被照会者が照会に応じることの是非を迷うことがないよう、今後も一層、会としての取り組みを進めるべきである。



重点課題
第4章

行政訴訟改革 ～市民の命と日本の明日のために

1 裁量処分の判断枠組みは変わらなければならない。(提言1)

- (1) すべての行政の判断は、裁判所の全面的審査に服すべきである。行政事件訴訟法30条(「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」)は廃止する。
- (2) 行政処分等について、裁判所は行政が以下のとおりの判断を行い、処分等を決定したかを判断すべきであり、かつ、比例原則(達成されるべき目的と、その実現のためにとられる手段としての市民の権利、利益の制約との間に均衡が成立していなければならないとの原則)を徹底すべきである。
 - ① すべての重要事項につき十分かつ適切な検討を行ったか(行政判断の前提とすべき事項についての調査と評価検討が十分になされたか)
 - ② 法の趣旨、目的を看過して行政権限を行使していないか
 - ③ 法が定める効果の範囲を逸脱していないか
- (3) 裁判所は費用便益分析も判断の内容とし、かつ、公正に分析をすべきである。
- (4) 主張立証責任は行政側に負わせるべきである。
- (5) 住民側が専門家を活用することが可能となる仕組みをつくるべきである。

2 事業進行前に裁判所が判断できる仕組みをつくるべきである。(提言2)

- (1) 訴訟対象を拡大し、計画や行政立法も訴訟対象にし、ドイツ等にならって計画確定手続を導入すべきである。
- (2) 執行不停止原則(行政事件訴訟法25条1項「処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない。」)を廃止し、執行停止を原則とすべきである。

3 広く訴訟提起を可能にすべきである。(提言3)

- (1) 原告適格を拡大する＝行政事件訴訟法9条2項(行政処分等の相手方以外の者について同法9条1項の「法律上の利益」の有無を判断するにあたっては、処分等の根拠法令の文言だけによることなく、その趣旨、目的ならびにその処分において考慮されるべき利益の内容、性質をも考慮するとの規定)を削除し、事実上の利益があるだけの人にも訴訟提起が可能となるようにすべきである。

(参考) アメリカ合衆国ではその地域をリゾートとして活用し、自然を享受しているだけの人も原告適格を認める。

(2) 主張制限 (行政事件訴訟法10条1項「取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができない。」) も撤廃する。

(3) 団体訴訟制度を導入する。

4 国家賠償請求訴訟においても改善策をとるべきである。(提言4)

(1) 「取消訴訟において違法となったとしても、国家賠償法上違法となる場合は、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と処分をしたと認め得るような事情がある場合に限られる」との考え方(最判平成5年3月11日判決・民集47巻4号2863頁。いわゆる「職務行為基準説」)は改められるべきであり、違法性については、取消訴訟と国家賠償請求訴訟において同一基準で判断すべきである。

(2) 原告に法的利益侵害が発生している以上、行政側に義務を特定する責任を負わせ、原告側の立証責任を軽減する方策を講じるべきである。

5 税務訴訟を次のとおり改革すべきである。(提言5)

(1) 裁判所調査官には、中立の者を任用すべきである(国税庁職員等を任用すべきではない)。

(2) 争点のみを訴訟対象にすべきである(争点とは異なる処分理由の追加・差替えはできないものとする)。

6 行政訴訟にこそ、裁判員裁判制度を導入すべきである。(提言6)

第1 日本の近代史上最悪の事故 福島第一原発事故を受けて

1 はじめに

2011(平成23)年3月11日以後、福島第一原子力発電所で起きた事故(以下「福島第一原発事故」という)は、現時点でもなお、収束するめどをみせず、被害は拡大している。いまだに放射能は外部に出され続けており、深刻な問題発生危険の危険も去っているわけでもなく、その

被害の全容はまだ完全にはみえていないが、すでに判明しているだけでも、日本の近代史上最悪の環境破壊となった。

2 類例のない被害規模の大きさ

福島第一原発事故の被害の第1の特質は、規模の大きさである。

汚染は神奈川県西部を含む関東一円から北は

岩手県まで¹という、半径 200km 圏内まで及んでおり、さらにほぼ東日本全域が汚染されるという状況となっている。福島県内はもちろん、関東各地で、屋根・雨樋、植物のある場所（樹木、雑草、わらの堆積場、落ち葉の吹き溜まりなど）、プール、側溝、公園のベンチ、ゴミ捨て場など放射性物質に汚染された物が集積される危険のある場所においては、年間 100 ミリシーベルトから 20 ミリシーベルトという高い放射線量が検出されている²。そうした汚染の結果、川崎でも東京でも、8 千ベクレル/kg を超える放射能が下水汚泥や一般廃棄物の焼却灰から検出され、焼却灰の行き場がなくなり、保管に困る状況となっている³。

汚染の激しい、警戒区域と計画的避難区域の大部分の地域およびその周辺地域の一部は、地表面において、半減期 30 年のセシウムが 60 万ベクレル/m² 以上蓄積するという高濃度の放射能汚染が起きており⁴、チェルノブイリの強制移住ゾーンとほぼ同一の汚染状況となっている。この地域は、おおよそ 800km² であり、これは、東京 23 区と八王子市をあわせた広さに相当する広大な地域である。この地域に居住していた人だけで約 9 万人、事業所数で 8000、その事業所への就業者数は 6 万人⁵。この地域の多くは山林と農地であるが、その環境浄化は、その際に発生する廃棄物の量（汚染土壌）の莫大さ（全体で約 1 億 m³）と作業の際の被ばく防止・廃棄場所の確保の問題等から困難をきわめる。

その周辺の福島県中通り、宮城県南部、栃木県北部、茨城県北部でも相当の高濃度汚染がされている。例えば、福島市や郡山市では、学校の校庭や公園などでも年間 20 ミリシーベルトとなるほどの高い放射線量が検出されており、平均的にも年間 10 ミリシーベルト前後の値が検出されている。福島県内各地の飼料用のわらから、3 万ベクレル/kg から 50 万ベクレル/kg 以上という非常に高い放射性セシウムが検出され⁶、避難対象区域を除く、福島県内では、焼却する前の下水汚泥から 1 万ベクレル/kg を超える高い放射性物質が検出されている。

3 被害の継続性・長期化

第 2 の特質は、継続性・長期化である。

そもそも、福島第一原発事故は、いまだに収

束していない。すでに、1 号機から 3 号機までの原子炉内の核燃料は、すべて溶解し、圧力容器を突き破り、一部はその外まで出ており、通常の冷却機能では冷やし得ない状態となっており、大量の水で冷却を続けている。冷却が止まれば、いつでも、水素爆発などにより放射性物質が大量に大気中に排出される危険がある状態は続いている。こうしたリスクがある程度おさまるまでに、少なくとも 3 年以上の期間が必要と思われる。

他方、大量の冷却水は、すでにあふれ出しつつあり、海洋や周辺の地下水汚染が進行している。また、地表面において、放射性セシウムが 60 万ベクレル/m² 以上蓄積するという高濃度の放射能汚染が起きている地域においては、福島第一原発事故の爆発などによる危険がある程度おさまったとしても、環境浄化されない限り戻ることは困難であるが、前述のとおり、浄化は非常に困難である。

こうした状況を考えると、住民や事業者の避難が 10 年かそれ以上という著しい長期に及ぶ可能性がある。

また、その間、爆発的事象が起きるという危険をある程度防げたとしても、放射性物質は環境中に放出されつづけ、汚染が継続する。

さらに、これらの放射能汚染による、健康被害の全容が判明するまでも長期の時間を要することとなる。

4 暮らしの根底からの全面的破壊

第 3 の特質は、生活・経済全体の根底からの全面的破壊である。

避難を余儀なくされた人は 15 万 5000 人超。避難区域で操業していた企業、企業に働く就業者、農林水産業者は、すべて、避難を余儀なくされ、農地を捨て、家畜を捨て、林野を奪われ、工場を捨て置き、商店を閉めざるを得なくなり、その生活・事業の基盤を奪われた。地域では、企業活動・消費生活・職業活動が相互に関連しながら、地域社会を構成し、人々の生活を成立させていたが、それが丸ごと破壊された。

さらに、避難区域の周囲の比較的高い汚染が継続する地域では、100 万人超の人々が暮らすのが、避難区域の事業活動停止や緊急時避難準備区域の医療活動・学校活動の制限に伴い、多大

な生活・経済上の打撃を受けている。また、周辺の地域でも、高い空間放射線量が続き、子どもや女性が不安な日々を暮らし、あるいは、避難しているため、地域社会に多大な精神的ストレスが蓄積するとともに、母子と父親が別れて暮らすことなどによる家庭への負荷も非常に高いものとなっている。農作物が販売できないことに悲観した人の自殺という悲劇まで生まれている。

福島第一原発事故によって、地域社会を構成し、人々の生活を成り立たせてきた、構成要素がまるごと破壊され、家庭や個人もストレスに押しつぶされつつある。相互関連によって成立してきた地域社会が破壊された場合、損害は、個別的なものにとどまらないのであって、そうした関係が破壊されたこと自体が重大な損害である。

5 この事故を防げなかった、日本の司法

過去、原子力発電所については、民事の差止訴訟や設置許可の取消しを求める行政訴訟が数多く提訴されてきた。その過程では、下級審で2度だけ、差止めを命じ、あるいは行政の判断の無効が確認されたが、その上級審で覆されるなどし、一度として、差止めあるいは取消し判決等が確定していない。

その間、1976（昭和51）年には、最高裁判政局が各地の高裁、地裁の裁判官を集めた協議会で、「技術的に想定できる最大の事故は一番

大きな排水管の破断であり、その事故の起こる確率は極めて少ない」「危惧が現実になる可能性は非常に少ない」などの見解を示し⁷、その後も、「裁判所としても、行政庁のした判断を一応尊重して審査に当たるという態度をとるべきであるということになるのではなかろうか」等の見解を示していた⁸。

高速増殖炉もんじゅの行政処分無効確認訴訟の差戻し後の控訴審である名古屋高等裁判所金沢支部は、2003（平成15）年1月27日、1995年のナトリウム漏えい事故後長期にわたり原子炉が停止している中で、長期にわたる審理を経て、もんじゅ設置許可処分の無効を確認する判決を出した。しかし、その後、最高裁判所は、2005（平成17）年5月30日、いまだにもんじゅが事故で停止しているという状況にもかかわらず、事実認定を変更してまで、1審判決を覆した。

数多くの事故を起しており、その危険性も何度も指摘されながら、裁判所は、原子力発電所に関する民事差止訴訟、行政訴訟において、その操業を止めず、今回の事故を防ぎえなかったのである⁹。

ドイツでは、1例ではあるが、裁判所が原子力発電所の操業を止める判断をし、それが確定した。また、執行停止原則をとっていることから、原発の操業が停止された事例も複数存在している。

日本のこの司法の抜本的改革なくして、市民の命は守れないし、日本の明日はない。

第2 裁量の名による行政判断の追認は許されない

1 多くの裁判所の判断で裁量の名によって、行政の判断を事実上追認することが行われてきた

日本の裁判所の行政訴訟における消極姿勢は、原発訴訟だけではない。数多くのダム建設をめぐる訴訟、道路建設をめぐる訴訟、区画整理事業をめぐる訴訟、あるいは民間による建築確認や開発行為の許可をめぐる訴訟などでも、行政裁量を理由に、行政の判断を事実上追認することが行われてきた。裁判所が公共事業についての行政処分の違法性を指摘し、住民側勝訴

で確定したのは、1973（昭和48）年に判決が確定した日光太郎杉事件¹⁰と2005（平成17）年に東京高裁が判断した伊東市の都市計画の違法を争った事案¹¹の2つにすぎない。

その結果、日本の貴重な自然環境が破壊され、文化遺産が消滅し、公害が発生し、人の命や健康までも奪われてきた。

具体的には、以下の3つのコラムの報告に詳しいが、それ以外でも数多くの事例があり、最近の例では、新石垣空港の設置許可をめぐる訴訟（行政処分取消訴訟）で、現地の生物に及ぼす影響を十分に考慮しない判断をするなど、裁判所は、行政の裁量を尊重する姿勢をいまだに

見せている。

- ダム訴訟（コラム1参照）
- 道路訴訟（コラム2参照）
- 区画整理事業（コラム3参照）

これらの司法判断が行われる状況のもとで、福島第一原発事故は起きたし、明らかに無駄な公共事業が許容され、それによる深刻な環境破壊、文化遺産の消失が続いている。

2 裁量処分の判断枠組みは変わらなければならない（提言1）

行政の判断が無前提に尊重されるべき基礎はもはや存在しない。行政の判断は裁判所によって、全面的に審査されなければならない。行政の裁量を認め、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に」違法性を限定する現在の判断枠組みは、変わらなければならない。そもそも、ドイツにおいては要件裁量は認められておらず、裁判所の全面的審査に服している。行政事件訴訟法30条自体が明らかに時代の要請に反している。

ドイツの状況については、コラム6を参照されたい。

(1) すべての行政の判断は、裁判所の全面的審査に服すべきで、行政事件訴訟法30条は廃止すべきである。

(2) 行政処分等について、裁判所は行政が以下のとおりの判断を行い、処分等を決定したかを判断すべきであり、かつ、比例原則（達成されるべき目的と、その実現のためにとられる手段としての市民の権利、利益の制約との間に均衡が成立していなければならないとの原則）を徹底すべきである。

① すべての重要事項につき十分かつ適切な検討を行ったか（行政判断の前提とすべき事項についての調査と評価検討が十分になされたか）

② 法の趣旨、目的を看過して行政権限を行使していないか

③ 法が定める効果の範囲を逸脱していないか

(3) 裁判所は費用便益分析も判断の内容とし、かつ、公正に分析をすべきである。

(4) 主張立証責任は行政側に負わせるべきである。

(5) 住民側が専門家を活用することが可能となる仕組みをつくるべきである。

第3 事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを

1 状況

首都圏の道路建設事業においては、都市計画決定がなされることが多いが、日本の裁判所は、都市計画決定について、法的拘束力があり、建築制限がされるなど権利義務に影響を及ぼすにもかかわらず、処分性を認めず、訴訟の対象としていない。

その結果、たとえば、圏央道のあきる野地域では、土地収用法上の事業認定の段階（97%以上の用地買収が終了し、95%以上の工事が終了した段階）にならないと訴訟提起ができなかった。

（例）圏央道あきる野

＜都市計画の決定と、任意の用地買収＞

1989（平成1）年3月 都市計画決定（国道20号～埼玉県境間）→行訴提起不可

1992（平成4）年2月 用地買収着手

1995（平成7）年3月 工事着手

～2000（平成12年）頃 収用地以外の工事がおおむね完了（95%以上買収・工事終了）

＜土地収用法に基づく土地収用手続＞

2000（平成12）年1月 事業認定告示

→行政訴訟提起可

この段階では、事業はもはや後戻りはできない。社会経済的には事業を止められない状況である。その点は、小田急高架1審判決で都市計画法上の事業認定が取り消されたときの石原慎太郎発言が象徴的である。したがって、現在のような状況では、勝訴しても事情判決となる¹²し、また、実際上の権利救済を困難とし、本案判断にまでも影響を及ぼし、処分の取消しを困難としている。

2 事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを（提言2）

(1) 訴訟対象の拡大＝計画や行政立法も訴訟

対象に

早期の訴訟提起を可能にするために、計画や行政立法も訴訟対象にすべきである。

ただし、公共事業においては、都市計画決定がされない道路、多くのダム建設などのように、そもそも、計画決定も存在しない場合もあるので、ドイツにならって、公共事業その他の社会的に大きな影響を及ぼすものについては、事前に十分な参加を得て、当該事業を実施するかどうか、その内容・方法を確定させる行政の判断の機会を設け、それに対する争訟・訴訟提起を可能とする、計画確定手続を導入すべきである。

(2) 執行停止—執行不停止原則から執行停止原則へ

2004（平成 16）年、行政事件訴訟法改正で執行停止の要件は緩和されたが、裁判所の判断は変わらない。

開発行為の許可・建築確認・事業認定等（公共事業や民間開発の案件）に関する行政処分で、裁判所の執行停止決定が確定したのは 1 件のみである。

出入国管理法の強制退去の事例で、退去強制令書のうち収容部分について、執行停止決定が出ることは、きわめて例外的にとどまったままである（コラム 4 参照）。

第 4 広く訴訟提起を可能に（提言 3）

1 原告適格を拡大すべきである

行政事件訴訟法 9 条 2 項（「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする（以下、略）」）を削除し、事実上の利益があるだけの人も訴訟提起が可能となるようにすべきである。

（参考）アメリカ合衆国では、その地域をリゾートとして活用し、自然を享受しているだけの人に原告適格を認める。

（設例 1）日本で 9 つしかない特別史跡および特別名勝である「小石川後樂園」の周辺の東京ドーム、文京シビックホール建設問題について（文化財保護法違反・景観侵害）

小石川後樂園は、江戸時代初期、1629（寛永 6）年に水戸徳川家の祖である頼房が、江戸の中屋敷（後に上屋敷となる）の庭として造り、二代藩主の光圀の代に完成した庭園。光圀の儒学思想のもとに築園されており、庭園は池を中心にした「回遊式泉水庭園」になっている。随所に中国の名所の名前をつけた景観を配し、中国趣味豊かなもので、また、本庭園の特徴として日本各地の景勝を模した湖・山・川・田園な

どの景観が巧みに表現されており、明るく開放的な六義園と好対照をなしているものであるが、文化財保護法によって特別史跡および特別名勝に指定されている（特別史跡および特別名勝の両方に指定されている庭園は、日本では 9 つのみで、後樂園以外には、都立庭園の浜離宮、京都市の鹿苑寺（金閣寺）、慈照寺（銀閣寺）、醍醐寺三宝院、奈良県の平城京左京三条二坊宮跡、広島県の厳島、岩手県の毛越寺庭園、福井県の一乗谷朝倉氏庭園である）。

文化財としては、「芸術上又は観賞上価値の高いもの」のうち「特に重要なもの」であり、景観も含め保護されており、それに影響を及ぼす行為は、文化財保護法 125 条によって、文化庁長官の許可が必要なものとされており、その許可を受けずに影響を及ぼす行為をした場合は、同法 125 条 5 項によって原状回復命令が出され、かつ、同法 197 条によって刑事罰に、さらにき損した場合は、同法 196 条によって、刑事罰に処するとされている。

小石川後樂園の周辺の建造物計画は、数度あったが、たとえば、トヨタの本社ビルのように、色を茶色にするなどして、小石川後樂園の景観を考慮し、その特別史跡・特別名勝としての価値に影響を及ぼさないようにしてきた。

ところが、東京ドームは、白い色のうえ、形状が明らかな人工物であり、小石川後樂園の景観を侵害し、その特別史跡・特別名勝としての価値に影響を及ぼすことは明らかであったが、小石川後樂園の管理者以外の者に原告適格が認められないため、文化庁に対する義務付け訴訟

等の提起が、小石川後樂園の利用者にはできなかった。

同じように、文京シビックホール建設のときも、形状と色の点で、小石川後樂園の景観を侵害し、その特別史跡・特別名勝としての価値に影響を及ぼすことは明らかであり、文化庁も同建築物の施主である東京都文京区に対し指導をしたが、小石川後樂園の管理者以外の者に原告適格が認められないため、文化庁に対する義務付け訴訟等の提起が、小石川後樂園の利用者にはできなかった。

その結果、現在、小石川後樂園に入ってみると明らかなおとおり、東京ドームと文京シビックホールが小石川後樂園の景観を侵害し、その特別史跡・特別名勝としての価値に影響を及ぼしている状況となっており、文化財保護法上の問題も発生している。

（設例2）違法なのに何ら対策がとれない＝車両制限令違反

大型車両が狭隘な道路に進入することによって人身事故等を起すことを防止するため、道路法47条以下に基づき、車両制限令という政令が定められ、一定の車幅をもった車両は、狭隘な道路に入れないようにしている。しかし、この法令の違反はしばしば見られ、狭隘な道路に数百台のダンプトラックや生コン車が進入し、周辺住民や道路を利用する歩行者などの生命・身体を危険にさらす事態が生じている。

しかし、裁判所は、いままでこのような、明らかに違法な車両通行の場合で、歩行者の生命・身体に危険を及ぼすような状況においても、道路を利用する人の利益は、車両制限令では保護の対象になっていないとして、周辺住民や道路を利用する歩行者の原告適格を認めてこなかった。裁判所は、公益と個別的利益を区別する立場を前提とし、道路を使用する利益は、反射的利益にすぎず、個別的利益ではないとしてきたのである。

その結果、危険な違法行為であっても、実際に被害を受ける周辺住民や道路を利用する歩行者には、なんら対応策をとる手だてが与えられていない。

2 主張制限（行政事件訴訟法10条1項）も撤廃すべきである

行政事件訴訟法10条1項は、取消訴訟においては自己の法律上の利益に関係のない違法を理由としては、処分の取消しを求めることができないものとしている。

しかし、この規定は、行政が法律に適合しない行政処分等を行っていないかを司法がチェックし、コントロールするとの行政訴訟制度の趣旨と相容れないおそれがある。行政訴訟においては、専ら他の人の利益を保護する観点から行政処分の要件として定められている事項についてはともかく、原告の利益保護と直接に密接な関係がなく、不特定多数の人の一般的公益保護の観点から設けられた処分要件であっても、原告はこれを違法事由として主張できるとすべきである（東京高裁平成13年7月4日判決（東海第二原発訴訟・判例時報1754号41頁最下段）参照）。

3 団体訴訟制度を導入すべきである

消費者保護、環境保全、福祉実現などを主目的とする民間公益団体のうち、一定の要件を満たすものが、行政活動の違法を是正するための訴訟等を提起できる制度を創設すべきである。

- ① それによって、一個人ではなく団体が行政と対峙でき、行政訴訟における原告と被告の実質的対等性が実現する。
- ② また、司法の行政に対するチェック機能を強化して法律に適合しない行政作用をより広く抑止する。
- ③ さらに、私人による法の実現を一層可能にする。
- ④ さらに加えて、訴訟活動を通じて民間公益団体の社会的役割が認知され、訴訟以外の場面でも、民間公益団体が立法・政策提言などを通じて、行政に対しチェックできる機能の強化を実現することになる。

第5 国家賠償請求訴訟においても改善策を

1 問題状況

最大判昭和60年11月21日・民集39巻7号1512頁（在宅投票制判決）と最判平成5年3月11日判決・民集47巻4号2863頁（奈良民商事件）を受けて、現在、行政側は、国家賠償請求訴訟において、「公務員が当該原告に対する関係で職務上の法的義務を負っており、かつ、公務員がその法的義務に違反して職務上通常尽すべき注意義務を尽くすことなく漫然と原告の法的利益を侵害した場合」にはじめて違法となるとの主張をすることが多くなっており、かつ、「公務員が当該原告に対し負っている職務上の法的義務の存在、その注意義務違反の事実など、その違法性及び責任の存在についての立証責任は原告にある」との主張をすることが多くなっている。

最大判昭和60年11月21日は「国家賠償法上国会議員の立法行為等が違法となるかということと立法内容の違憲性の問題とは区別されるべきである」とし、最判平成5年3月11日は「取消訴訟において違法となったとしても、国家賠償法上違法となる場合は、職務上通常尽すべき注意義務を尽くすことなく漫然と処分をしたと認め得るような事情がある場合に限られる」としたものの。後者の判決は、取消訴訟における違法と国家賠償請求訴訟における違法を異なるものとしている点（職務行為基準説と呼ばれる）で、国家賠償請求における違法行為抑制機能を弱める、過失要件の意味を失わせるといった問題点があり、学説から多く批判されている。

先ほど引用した、国家賠償請求訴訟における行政の主張は、そうした問題点に加え、次の2つの問題がある。

第1に、「公務員が当該原告に対する関係で職務上の法的義務を負っている」ことを要件として必要としている点で、いわば、法令が当該原告に対し、権利あるいは法的利益を保障している場合にのみ国家賠償法上違法となるとしており、これは、国家賠償請求においては、裁判例上ほぼ否定された反射的利益論を事実上再度復活させるもので、その点でも適切ではない。

そもそも反射的利益論とは、あくまでも取消訴訟その他の抗告訴訟において、「原告適格」の有無を判断する基準としての役割を担う技術概念にほかならず、第三者たる個々の特定人に損害を生じた場合の不法行為の成否とは、理論上、直接の関連を有するものではないため、反射的利益論を国家賠償請求に適用する余地はない。つまり、取消訴訟は行政庁の行為の効果を一律に否定するものであるから、訴訟提起できる者を一定の範囲に限ることにある程度の合理性が認められるのに対して、国家賠償請求訴訟は自己の法律上保護された利益を侵害された者が個別に権利救済を主張するものであるから、行政庁の違法行為と個々の特定人の損害との間に不法行為上の相当因果関係がある限り、両者は不法行為上の加害者および被害者の関係に立つと考えるべきである。

また、そのように解することが、国家は、国民の生命・身体・財産・自由を守るべき義務を負っている以上、それを侵害した場合、特に法令上、それを適法化する理由がない限り、責任を負うべきだという考え方とも合致する。

この点、不作為による国家賠償請求について、後に最高裁判事となった可部恒雄裁判官が裁判長を務めた、東京スモン東京地裁判決が次のように述べている点が参照されるべきである。『『反射的利益』およびこれに対立するものとしての『法的に保護された利益』という一対の概念は、取消訴訟その他の抗告訴訟（行政庁の公権力の行使に対する不服の訴訟）において、“訴えの利益”の有無を判定する基準としての役割を担う技術概念にほかならず、本件の如き行政庁の“不法行為”を理由とする国家賠償請求事件においては、行政庁の処分にその遵守すべき行為規範の違反があつて、当該違法行為と原告の主張する損害との間に不法行為上の相当因果関係が認められれば足り、処分の相手方でない者に取消訴訟の原告適格が認められるか否かの問題と、承認申請手続上の第三者たる個々の特定人に損害を生じた場合の不法行為の成否とは、論理上、直接の関連を有するものではない、というに帰着する。』（東京地判昭和53年8月3日・判例時報899号48頁）

第2に、原告に過重な義務の特定の責任と立

証責任を課するものであり、その点でも適切ではない。

2 国家賠償請求訴訟においても改善策を（提言4）

- (1) 「取消訴訟において違法となったとしても、国家賠償法上違法となる場合は、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫

然と処分をしたと認め得るような事情がある場合に限られる」(職務行為基準の考え方)は改められるべきであり、違法性については、取消訴訟と国家賠償請求訴訟において同一に判断すべきである。

- (2) 原告に法的利益侵害が発生している以上、行政側に義務を特定する責任を負わせ、原告側の立証責任を軽減する方策を講じるべきである。

第6 税務訴訟改革のために

1 問題状況

(1) 裁判所調査官制度について

裁判所法 57 条は、地方裁判所に租税事件等に関し審理および裁判に関して必要な調査等の事務をつかさどる裁判所調査官を置くことを定めている(「裁判所調査官は、裁判官の命を受けて、事件(地方裁判所においては、知的財産又は租税に関する事件に限る。)の審理及び裁判に関して必要な調査その他の法律において定める事務をつかさどる。」)。1966(昭和41)年の改正である。その理由は、租税事件は専門的な知識をもつ者を配置して裁判官を補佐する必要があるとされていた。そして制度発足の当初から国税庁(局)派遣の税務職員がこの職にあてられてきた。調査官は、裁判官から個別事件の配点を受けて、争点整理、釈明ないし尋問事項、証拠の評価、最終的な結論まで関与すると言われる。いわば裁判官の職務の下請にほかならない。

課税処分を受けた原告は、法廷においては法務省の訟務検事と実質的に専従する国税局職員による被告代理人と相対するわけであるが、裁判官の背後にしながら被告課税庁派遣の調査官とも対決していることになる。自らは姿を見せず、名乗りもしない。そもそも当事者の一方の手助けに頼りながら法廷に臨む裁判官が、審理に際して公正中立の立場を保持できるはずがない。税務訴訟では、まさに課税庁側の見解と判断とが争われる。それが主題である。それを審理する裁判所が日常的に実務の重要な部分を課税庁に委ねている。その構造自体が「不公正」の極みというべき

である。その逆理は「判検交流」の比ではない。

国税庁(局)勤務経験のない税理士などに調査官を委託することも可能であり、それをせずに、税務訴訟の一方当事者に委ねることはただちにやめるべきである。

(2) 争点を訴訟対象に

税務訴訟においては、その課税対象すべてに存在する問題点がいつでも主張可能とされているため、たとえば、所得税において、ある収入が漏れていたとして更正され、それを争った場合に、それが収入漏れでないとしても、同一年度であれば、まったく別の、経費として参入すべきでないものを経費としているものがみつかったとして、当初の更正が適法とされることがある(訴訟となった段階で、まったく新しい処分理由を追加しても適法である)。これは、納税者にとって、攻撃防御の対象がいつまでもまったく定まらないこととなり、著しくその権利保護の点で欠けるものである。

最高裁は、基本的にこのような処分理由の追加・差替えを広く認めてきた(最判昭和56年7月14日・民集35巻5号901頁、最判平成11年11月19日・民集53巻8号1862頁)が、これは明らかに適切ではない。

ある時点で、処分理由の追加・差替えができないものとし、それまでに定まった争点に限り、訴訟対象とすることが、裁判の公正の確保から欠かせない(コラム5)。

2 税務訴訟改革のための提言(提言5)

- (1) 裁判所調査官は、中立の者へ(国税の職

員を用いるな)
(2) 争点を訴訟対象に (争点とは異なる処分

理由の追加・差替えはできないものとするべき)

第7 行政訴訟にこそ、裁判員裁判制度を(提言 6)

行政の適正さをキャリアとして裁判所の中で育ってきた裁判官のみが裁くという制度は、公正さに著しい疑いを生じさせる。

また、しばしば、司法消極主義を正当化する根拠として、司法の民主的正統性が脆弱であることがあげられるが、行政の判断が正しいか否かを国民が民主的にチェックすることによって司法の民主的正統性は強化され、司法積極主義、行政権コ

ントロール機能は強化されるはずである。また、行政の判断過程を行政が訴訟の場で裁判員に対し説明する制度を設けることによって、行政判断の透明化、適正化がより実質化され、強化されるはずである。

よって、行政訴訟においてこそ、裁判員裁判制度が必要である。

- 1 東京新聞記事 2011(平成23)年7月16日「宮城のわらせシウム検出」飼料用の稲わらから、宮城県北部の栗原市・登米市で、最大3647ベクレル/kgの放射性セシウムが検出された。
- 2 日本弁護士連合会 2011(平成23)年5月13日「福島第一原子力発電所から排出された放射性物質による汚染物の処理についての緊急対策を求める会長声明」
- 3 朝日新聞記事 2011(平成23)年6月6日「放射能下水汚泥、行き場なし 業者引き取らず、保管限界」川崎市の下水焼却灰から1万3200ベクレル/kg、東京都江東区の下水焼却灰から3月下旬に17万ベクレル/kg
- 4 文部科学省及び米国エネルギー省航空機による航空機モニタリングの測定結果について(2011年4月5日実施・同年5月6日発表)の別紙2より
- 5 事業所数及び就業者数は、中小企業庁作成の資料から(平成23年4月15日作成・原子力損害賠償紛争審査会提出資料)
- 6 東京新聞記事 2011(平成23)年7月17日「新たに84頭出荷判明」飼料用の稲わらから、福島県郡山市では50万ベクレル/kg、相馬市では12万3000ベクレル/kg、喜多方市では3万9000ベクレル/kgの放射性セシウムが検出された。
- 7 最高裁判所編 行政裁判資料第50号 環境行政訴訟事件関係執務資料 47頁
- 8 最高裁判所編 行政裁判資料第64号 行政事件担当裁判官会同概要集録 中巻(その五)(手続法編)
- 9 海渡雄一「日本の司法は原発をどのように裁いてきたのか」世界2011(平成23)年7月号
- 10 東京高判昭和48年7月22日
- 11 東京高判平成17年10月20日
- 12 二風谷ダム事件



Column 1

現場からの報告 利根川・ハツ場ダム 公金支出差止め住民訴訟

1 流域6都県での住民訴訟

近年の行政訴訟の現場から報告する。

関東平野を流れる利根川の流域6都県の知事らを被告として、各都県が国から求められている、ハツ場ダム建設計画に係る建設負担金の支出差止めを求める住民訴訟を、群馬、栃木、埼玉、茨城、千葉、東京の6地裁で起こした（04年11月）。1審判決はすべて原告敗訴となり、現在、東京高裁に控訴審が係属中である。

各都県の住民は、利水上では、上水道も工業用水も水余りで水瓶としてのダムは不要と主張。治水上でも、上流にダムを必要とする基本高水の計画流量の算定根拠について説明がないだけでなく、首都圏に大洪水（伊勢崎市の基準点で毎秒2万2000m³）が襲うとする流出計算の前提条件には上流部での河道の大改修が想定されているのに、改修計画自体が存在しないという欠陥計画である、と主張している。

2 次々に国土交通省の説明のウソが明らかに

利根川の治水計画は、既往最大の洪水であった1947（昭和22）年のカスリーン台風の降雨量に基づき、その際の洪水のピーク流量（毎秒1万7000m³）を基準として作成されていた。しかし、1980（昭和55）年の計画改定で、基本高水の計画流量を30%も増やし毎秒2万2000m³と改定した。国土交通省の説明では、カスリーン台風後、上流部では河道改修が進み、また中小都市での都市化が進んだので、同規模の降雨でも、上流部での氾濫が減った分下流部の流量が増加し首都圏の危険が増した、としていた。これが上流にダムが必要となる最大の理由とされていた。

しかし、原告らが上流部の本川や大きな支川を調べたところ、下流部の流量を増加させるような河道改修は全く認められなかった。こうして、まず1つのウソが判明した。その後、裁判所からの

関東地方整備局への調査囑託で、国土交通省の毎秒2万2000m³という治水計画の前提には、上流部の利根川本川や大支川で堤防高の嵩上げなどの大改修を行うことが想定されていることがわかった。しかし、上流部でのそうした河道改修計画は、国にも群馬県にも存在しない。2つ目のまやかしがわかったのである。そしてさらに、原告住民の情報公開請求で得た資料によると、カスリーン台風と同規模の降雨があっても、現在の河川管理施設（既に6つのダムができています）の下では、伊勢崎市の基準点は毎秒1万6750m³の洪水にとどまることが判明した。この程度の洪水なら、現在のダムや堤防等の河川管理施設で、首都圏では洪水は溢れることはない状態に整備されている。この洪水流出の計算では、上流部で氾濫が起こればいいが、氾濫箇所や氾濫量には全く触れていない。この資料はダム計画の必要性を自ら否定する資料であった。こうした状況なら、カスリーン台風の再来を想定した治水計画では、現在以上のダム建設の必要性は否定されることになる。国土交通省のダム計画に関する説明資料は相矛盾し、破綻していることは明白となった。

3 検証を拒み流出計算データを開示しない国交省

もう1つ言えば、関東地方整備局が作成した「流域分割図」という資料が入手できると、同局の流出計算を再現計算できるまでに住民側は実力をつけているのであるが、関東地整は、これの開示を頑なに拒んでいる。その理由は、この図を開示すると、ダムの計画予定地が明らかになり、「国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」（情報公開法5条5号）というものである。このように、国土交通省のいう「毎秒2万2000m³」というピーク流量は、机上の計算なのであり、かつ、原告・住民にその検証手段を与えないという前世紀的な対応の上に立つ計画なのである（この資料の開示については、別に情報公開請求訴訟を

提起しており、近く判決が出る)。この国の情報開示の程度は、未だこの段階であるから、放射能汚染のデータなどを、自ら進んで開示するはずもない。

4 行政官を兼ねる裁判官

こうした訴訟の展開となったが、東京地裁判決は、「上流にも多くの市街地や農地があり、河道整備がされる可能性が皆無ではないのであるから、……将来の河道整備を考慮することが直ちに不合理であるとはいえない」とするものであった(2010年5月11日)。つまり、現在の状況では、今以上のダム建設の必要性は認められないとしても、将来は上流部の河道改修が進み、下流の負担が増える可能性は皆無とは言えないから、今、改修計画が認められなくともこのダム計画を含む利根川の治水計画は不合理ではない、というのであ

る。こうした論理がまかり通るのなら、行政は無規律となる。施設計画は何でもOKということになる。行政計画が無効とか不合理と判断される余地は全くなくなる。河川管理者による将来の改修計画などの立証がなく、その前提としての都市化等による人口増などの事情の立証がなくとも(群馬県では人口減が始まっており、上流部に人口増があるはずはない)、「河道整備がされる可能性が皆無ではない」と勝手に被告側の主張を立て、事実認定してしまうのである。裁判官が行政庁の訴訟代理人も務めてしまうのである。

われわれは、アンパイアーが相手チームの10人目の選手であることを覚悟して戦わなければならない。絵に描いた餅の「三権分立」のもとでの戦いは、腹立たしくも馬鹿馬鹿しくもあるが、諦めるわけにもいかないというところである。



Column 2

「高尾山天狗裁判」の判決の問題点—行政裁量論

1 高尾山天狗裁判の審理

2000年10月提訴、最後の行政訴訟1件は控訴審で審理中(2012年判決見込み)

2 訴訟事件の数

行政訴訟(事業認定取消・収用裁決取消訴訟)2件と建設工事差止民事訴訟1件

3 言渡された判決

1審、控訴審、上告審併せて合計6件(いずれも原告請求棄却判決)

4 本件訴訟の主な争点

主な争点は、圏央道事業によって「得られる公共の利益」と「失われる利益」との比較考量に関して、本件道路の「公共性」と、圏央道建設により発生する高尾山と周辺地域の自然環境破壊や周辺住民の被害をどのように判断するかという点である。

5 判決の特徴

- ① 公共性最優先
- ② 行政裁量論
- ③ 「結論先にありき」

6 判決の認める「公共の利益」(公共性についての被告の主張をオウム返しにしたもの)

- ① 道路交通における広域的な利便性の向上
- ② 都心部の交通渋滞の緩和
- ③ 首都圏全体の円滑かつ安全な交通の確保が図られるという蓋然性があること

7 自由裁量を広く認める行政裁量論

判決(東京地裁民事3部・八木一洋裁判長)は、裁量権の逸脱濫用型の審査という手法をとった。すなわち、土地収用法20条3号の「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」という事業認定の要件について、当該事業によって得られる「公共の利益」と「失われる利益」を比較衡量する場合の

「総合判断」は、「その性質上、専門技術的、政策的な判断を伴うもの」であって、事業認定行政庁は「その判断に係る裁量権を有する」としたうえ、「裁量権の範囲の逸脱・濫用」の場合のみ違法となすとする。そして、判決は、裁量権の逸脱・濫用が認められないから違法ではないとして、「公共の利益」が「失われる利益」に優越するとの判断をきわめて安易に行った。

8 行政裁量論の問題点

行政庁の自由裁量を広く認めれば、違法性審査を免れる行政作用の場面は大きく広がり、行政庁の裁量判断がそのまま維持されてしまう。その結果、司法の行政に対するチェック機能は果たせず、法律による行政の原理が空洞化して、司法は機能不全に陥る。

9 行政裁量論を突破するためのチャレンジ ＝費用便益分析の誤りの徹底的追及

国交省は、道路建設の場合の費用便益分析について、 B （便益）／ C （費用）が1.0を切れ

ば道路建設を取りやめると表明していた。本件道路については、 B/C は2.9であると主張。

この主張に対し、原告団・弁護団は、専門家の協力のもとで、国交省の費用便益分析の手法を科学的に検討し、その分析手法の誤りを徹底的に追及した。原告側から国交省の官僚を証人として申請して尋問を行った結果、国交省の費用便益分析は民間のコンサルタント会社に丸投げして行わせていたこと、その分析データが残っていないとして第三者による検証が不可能なため非科学的なものであることが明らかになった。原告側の科学的算定によれば、 B/C は0.36となり、1.0を切っていることが判明。さらに、圏央道当該区間開通の影響が小さい「その他道路」が便益の9割以上を占めており「便益を水増ししている」ことや「その他道路」を除けば費用便益比は0.3程度になることも明らかとなった。

しかし、判決は、被告側の主張と証拠を全面的に受け入れて、原告側の主張と立証をことごとく無視し、「費用便益分析が実施されていることが土地収用法に基づく事業の認定の要件であると解すべき法令上の根拠は見当たらない」などと、極めて独断的な判断をした。

Column 3

民事・行政法部門の報告—区画整理について

1（判決の内容）平成20年9月10日の最高裁大法廷は、昭和41年2月23日の大法廷の「青写真判決」を変更して、「市町村施行に係る土地区画整理事業の事業計画の決定は、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたる」旨の判決をだした。青写真判決は8対5の多数決、今回は15人全員一致で判例変更である。

静岡地裁への提訴は平成16年2月、判例変更まで4年半以上かかった。原告たちはこれをタイムロスだという。差戻し審は、事実審理をした上で、請求棄却となり、確定した。原告たちは疲れたが、施行者の態度は良くなったという。

2（判決の機能）①行政処分概念の解釈の拡張。青写真判決は、事業計画の段階では、ま

だ個人の法的立場に直接影響を与えないとしたが、今回は、影響はあるとした。②都市計画関連の公共事業の開始段階の行為には処分性があるとの判例の傾向にさらに一步を加えて、裏返しであったジグソーパズルの最後の一枚が表を見せてはまり「公共団体施行の事業の開始行為には処分性がある」との絵が完成。

3（判決と裁量行為）差戻し審では、事業計画の内容を検討して、請求棄却とした。特に問題となったのは、浜松電鉄の高架化の事業と同時並行的に区画整理事業を行うことは通勤者のためにはなっても施行地区内の住民には減歩の負担をかけるのみではないか、駅前の五叉路における交通渋滞解消の目的は達成で

きないのではないかという点。いずれも裁量の範囲とされた。

一般論として、裁量の範囲はかなり広く認められ、当不当の問題までは司法は入らないとの姿勢である。違法とまで言えなければ、その行政処分は裁量の範囲を逸脱していないこととなり、取り消されないこととなる。つまり、取消しを求める側で違法を主張・立証できなければ、処分は維持される。しかし、

取消しの理由を主張されたら、適法性の立証は、処分側でなすべきではなかろうか。

4 (執行停止の検討) 最高裁判決の後、記者の人たちから、執行停止を申し立てないのかとよく聞かれた。「状況によっては」との曖昧な答えに終始したが、最高裁判決は事業計画の内容の判断はしていないし、執行停止の要件は極めて厳しいので、却下された場合のマイナスの影響も考えて、結局はしなかった。



Column 4

退去強制令書の収容部分の執行停止について

退去強制令書(退令)の発付を受けた外国人は、退令に基づいて収容および強制送還の処分を受ける(出入国及び難民認定法52条)。そこで、退去強制令書発付処分取消訴訟(退令取消訴訟)を提起する際には、あわせて退令に基づく「収容」および「送還」の執行停止の申立てを行う必要がある(行政事件訴訟法25条2項)。

平成16年改正前の行訴法25条2項は、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」を執行停止の要件としていた。上記の退令取消訴訟に伴う執行停止申立てに対し、ほとんどの地裁決定は、退令に伴う「収容部分」の執行によって「回復困難な損害は発生しない」と判示してきた。例えば、次のごとくである。

「法の規定に基づき退去強制を受ける相手方が収容場等に収容されることにより、一定の限度でその自由が制限されることやその収容自体がもたらす精神的苦痛等の不利益を被ったとしても、そのような自由の制限や精神的苦痛等の不利益が収容の結果通常発生する範囲にとどまる限りにおいては、行訴法25条2項にいう「回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」には該当せず、相手方が受ける損害は社会通念上事後的な金銭賠償による回復をもって満足することもやむを得ないものといわなければならない。」(東京高裁平成14年6月10日決定。いわゆる「通常生ずる損害説」)

平成16年行訴法改正において、25条2項の上記要件が執行停止制度を形骸化させていることが

指摘され、「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」と改正された。さらに同条3項では、「重大な損害」の有無の判断の際に考慮すべき事情を掲げた。

しかしながら、上記改正後も多くの裁判例は退令に基づく収容部分の執行停止を否定する。例えば、「『重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき』とは、処分の執行を受けることによって申立人の被る損害が、原状回復若しくは金銭賠償によるてん補が不能であるか、又は社会通念上、そのような原状回復、金銭賠償等で損害を回復させるのが容易でなく、若しくは相当でないと思われる程度に達していて、そのような損害の発生が切迫しており、これを避けなければならない緊急の必要性が存在することをいうと解するのが相当である。」(「(入管法が、退去強制対象者について退去強制令書に基づく収容・送還を定めていること、収容は収容施設に留置するにとどまることをあげたうえで)申立人が退去強制令書の執行による収容に伴い、一定程度人身の自由の制約を受けることは、送還のために身柄を確保して出入国管理行政を遅滞なく行うという行政目的の実現のため、社会通念上やむを得ない損害といい得るものである。」(東京地裁平成21年12月16日決定)。

また、執行停止を認めた裁判例でも、例えば「(資格外就労や逃亡のおそれが低く、他方で学業に支障が生じることを認定したうえで)退去強制令書の発付処分の目的である送還のための身柄確保や不法な在留活動の禁止という見地から、申立人の身体の自由を制限する必要性は低いという

ことができるのに対し、…収容が更に継続されることによって学業に支障を生ずることによる不利益は、回復が容易ではなくより重大なものということができる」（東京地裁平成17年9月29日決定）とか、「『重大な損害』に当たるといえるためには、収容が継続されることによって当該外国人に健康上重大な支障が生じるなど、身柄の拘束に伴う通常の損害を超えた特別の損害が生じているとか、申立人に対しては在留特別許可が与えられるべきであることが明らかであること…などの事情が存する必要があるものというべきである。」

（東京地裁平成17年11月25日決定）など、当該申立本人の特殊な事情によって例外的に執行停止を認めるにとどまっている。

さらに、難民不認定処分取消訴訟に伴う執行停止申立事件において、請求を認容する1審判決と同時に下された「収容部分」の執行停止を認める決定に対してさえ、抗告審は「（もし収容所に収容されても、入管法は、保安上支障がない範囲内において被収容者にはできる限りの自由が与えられなければならないと定め、被収容者処遇規則が被収容者の生活様式の尊重や、戸外での運動の時間の確保や、物品授受や通信の機会も認めているから）収容所の外に出ることが許されないことを

受任せざるを得ないものの、相手方が収容所に収容されることによってその生命、身体等に具体的な危険が及ぶような状況にはない」からその損害は行訴法25条2項が予定する「重大な侵害」には当たらない、として「収容部分」の執行停止決定を取り消した（東京高裁平成19年12月6日決定）。

そもそも、東京地裁平成14年3月1日決定が判示したとおり「身体拘束自体が個人の生命を奪うことに次ぐ人権に対する重大な侵害であり、精神的・肉体的に重大な損害をもたらすものであって、その損害を金銭によって償うことは社会通念上容易でないというべき」である。しかしながら、執行停止の要件が「回復困難な損害」から「重大な損害」に改正された後であっても、裁判所の考えはまったくと言っていいほど変わっていない。おそらく、執行停止の要件がより一層緩和されたとしても変わらないであろう。

かくなるうへは、行訴法25条1項の執行不停止原則を変更し、取消訴訟などが提起された場合には原則として執行停止とすべきである。「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」がある場合は、現行法でも執行停止が認められないのであるから、執行停止原則にしても弊害はないはずである。



Column 5

税務訴訟における問題点

1 問題の所在

行政争訟の実態は、国民の権利救済に役立つものとして機能していない。そこで指摘される要因は、すべて税務訴訟にもあてはまる。裁判所の行政寄り、制度のあり方自体に由来する。国民が不服を主張して争うのに判決の勝訴率が異常に低いのはその結果である。加えて税務訴訟では固有な要因がある。広い意味での税務訴訟には、課税庁の違法行為に対する国家賠償の請求も含まれるが、課税処分の取消請求が事件の大多数を占めているので、課税処分取消訴訟に重点をおいて裁判所の機構と審判のあり方について看過し難い2つの問題点をあげておきたい。その1つは地方裁判所の調査官制度で

あり、もう1つは課税処分における総額主義である。

2 裁判所調査官制度について

裁判所法57条は、地方裁判所に租税事件等に関し審判の事務をつかさどる裁判所調査官を置くことができると定めている。1966（昭和41）年の改正である。その理由は、租税事件は専門的な知識をもつ者を配置して裁判官を補佐する必要があるとされていた。そして制度発足の当初から国税庁（局）から派遣の税務職員がこの職にあてられてきた。調査官は、裁判官から個別事件の配点を受けて、争点整理、釈明ないし尋問事項、証拠の評価、最終的な結論まで関与すると言われる。いわば裁判官の職務の下

請にはかならない。

課税処分を受けた原告は、法廷においては法務省の訟務検事と実質的に専従する国税局職員による被告代理人と相対するわけであるが、裁判官の背後にいながら被告課税庁から派遣された調査官とも対決していることになる。自らは姿を見せず、名乗らないから、それだけに始末が悪いのである。そもそも一方当事者の手助けに頼りながら法廷に臨む裁判官が、審理に際して公正中立の立場を保持できるはずがない。税務訴訟では、まさに課税庁側の見解と判断とが争われる。それが主題である。それを審理する裁判所が日常的に実務の重要な部分を課税庁に委ねている。その構造自体が「不公正」の極みというべきである。その逆理は「判検交流」の比ではない。

ちなみに私自身、かつて国税庁長官通達の適否が争点の相続税事件を扱ったことがある。私は相代理人と期日指定前に合議体に面会を求め、実質的には国税庁の通達が標的であるから、この事件だけは調査官に配点しないよう申し入れたものである。裁判長からは明確な回答がなかった。結果的には全面勝訴となったが、この種の個別事件で例外的な扱いを要請せざるを得ない現実こそ異常というほかない。

3 争点主義と総額主義について

課税処分取消訴訟の審判の対象（訴訟物）は何かの問題がある。古くて常に新しい論点である。課税庁は当該年分の所得の総額との見解に固執する。納税者側は当然ながら争点主義に立つ。原処分の根拠となった事実の存否と判断の当否が審理の対象であるとする。裁判所は基本的には総額主義に追従している。行政処分であ

る以上、処分庁の理由となる事実認識の是非が争点となるのが当然と思われるが、税務訴訟に限ってそうはならない。課税標準となる所得の総体という抽象概念に置き換えてしまうからである。従って処分時に争われた「売上」の存在しないことが立証できても、被告課税庁は、新たに「経費」の否認を主張して裁判を維持することが理論的に可能なのである。たとえば、相撲で押し負けそうな側が「待った」をかけて土俵を広げてしまうに等しいのである。

このエンドレスゲームは被告に圧倒的に有利である。原処分の理由となる事実の固定が税務訴訟の前提とされなければならない。とりわけ零細自営業の白色申告者の事案では推計課税の合理性が争われるが、被告が不利となると推計の方法や根拠を自在に差し替えてしまうのでは、原告の勝機はなきに等しい。しかも同業者比率が多く用いられるが、被告が提出する資料はほぼ例外なしに数値が黒塗りであるうえに差し替え自由なのである。およそ訴訟の名に値しない無法がまかり通っている。そして裁判所の多くがそれを容認し続けているのである。

不服審査の段階では「争点主義」が強調され、国会の付帯決議もなされているが、課税庁が真摯に応える姿勢は認められない。

税務行政を通して争点主義の貫徹が求められる。税務調査では「調査理由の開示」が履践されるべきであり、原処分には「具体的な処分理由の明記」が必要であり、不服審査とその結果を引き継ぐべき税務訴訟では、処分理由とされた事実の存否と判断の適否のみが審判の対象とされる「争点主義」の貫徹が図られなければならない。

Column 6-1

ドイツ行政訴訟制度

1 総論

ドイツの行政訴訟制度は、第2次大戦後、個人の権利を保護するための制度として確立した。これは、19世紀後半以降の法発展の延長

にあるが、ナチス時代に行政訴訟制度による権利救済が実質的に機能しなかったことに対する強い反省もふまえている。この制度の核にあるのは、

「公権力によって自己の権利を侵害された者

には、裁判による救済の道 (Rechtsweg) が開かれる」(基本法 19 条 4 項 1 文)

という基本法 (ドイツの憲法にあたる) の規定であり、法治国家という原理の貫徹である。行政裁判による権利救済は基本権として保障され、行政裁判官はそれを実現するという使命を担っている。この基本法の規定については、連邦憲法裁判所の判例で、「行政裁判による権利救済は網羅的かつ実効的なものでなければならない」との解釈が確立しており、訴訟手続において不相当に高いハードルを設けること、適時の保護を与えないことは基本法違反となると解されている。国民に対しいかに迅速かつ実効的な権利救済を及ぼしていくか、というのがドイツの行政訴訟法のベースにある理念であり、こうした理念が連邦行政裁判所をはじめとする多くの判例の法解釈に反映されている。

2 訴訟の対象

ドイツの行政訴訟法では、すべての公法上の争訟が訴訟 (権利救済) の対象とされている。

「行政裁判所への出訴 (Verwaltungsrechtsweg) は、憲法的性格のものを除くすべての公法上の争訟について許される…」(行政裁判法 40 条 1 項 1 文)

このため、取消訴訟、義務付け訴訟、確認訴訟という基本 3 形式だけでなく、行政行為ではない事実的な行政作用に関する訴訟提起 ((不) 作為請求訴訟 (「一般給付訴訟」と直訳されている) などの訴訟形式も認められる。

さらに、取消訴訟の進行中に訴訟対象の意味が失われてしまった場合 (例えば、デモの禁止命令について取消訴訟を提起したあとにデモの実施日が到来してしまったケースや行政側が行政行為を撤回したケース) でも、当該行政行為が再び繰り返される可能性がある場合、名誉回復の必要がある場合 (例えば違法な試験に基づく行政決定)、国家賠償請求・補償請求の前提として違法性の確認を受ける必要がある場合には、確認訴訟に切り替えて行政裁判所の判断を受けることが可能である。

3 原告適格

ドイツの行政訴訟実務においては、原告適格を認めることについて概して寛容である。すなわち、自己の権利が侵害されていることについ

てもっともらしく主張できること、あるいは権利侵害の可能性があると認められれば原告適格が認められる。こうした解釈は、裁判所による権利救済を保障している基本法の理念を反映したものである。原告適格が否定されるのは、「明らかに、どのような見地から原告が主張する権利が認められない場合」(連邦行政裁判所 1982 年 3 月 23 日など)、「原告の主張を基礎としても原告の権利が存在しないと認められる場合」(連邦行政裁判所 1983 年 9 月 8 日など)に限られる。(ただし、勝訴要件としては「個人の権利を侵害された」ことが必要となる。また、「第三者」の原告適格 (勝訴要件) に関しては後述のとおり)。

4 行政裁量

行政裁量は、戦後、司法審査が及ばない領域を保障するものではなく、行政に対し個別事例に応じた最適な判断を求めるためのものと解釈されるようになった。戦前の行政優位の解釈が捨て去られた背景には、行政裁量行為についても司法による実効的な権利救済を及ぼしていこうとする意図が存在する。行政裁量行為についても司法が「行政が立法の趣旨に適した判断を行ったか否か」という観点から審査を行う。

行政裁量行為についての司法審査について、ドイツの行政訴訟法は次のように規定している。

「行政庁が裁量に基づき行為することを授權されている場合、裁判所は法律が定める裁量の限界を超えている、または授權の目的に反して行使しなかったという理由で、行政行為又はその不作為が違法であるか否かを審査する。」(行政裁判所法 114 条 1 文)

この条文の解釈として、以下の場合に行政の裁量権行使の違法性があると解されている。

- ① 裁量権を行使しなかった場合
- ② 法の定める効果の範囲を逸脱した場合
- ③ 法が裁量権を授權した目的に沿って裁量権を行使しなかった場合

裁量権の行使にあたり—

法が定める目的、法の趣旨を看過した場合

裁量判断において重要となるべき観点を看過した場合

不十分あるいは誤った事実認識に基づ

き判断を行った場合

④ 基本権を侵害した場合や一般法原則に反した場合

比例原則違反、平等原則違反、基本権侵害

実務上特に重要になるのは③であり、多くの訴訟で「行政判断の前提とすべき事項についての調査と評価検討が十分になされたか否か」が争点となる。

なお、裁量判断に違法があった場合、取消訴訟であれば取消判決になる。義務付け訴訟においては、他の判断を選択する余地がない場合（裁量権の収縮）にのみ全部認容判決となる。それ以外は裁判所の解釈を明示する判決にとどまる（一部勝訴）（行政裁判所法 113 条 5 項）。ただし、裁判所の判断は理由中のものも含め行政を拘束する。行政が再度の判断を行わない場合には、裁判所が期限を定めて行政に再度の決定を要求することもできる（行政がそれに従わなければ裁判所が行政庁に対して違反金の納付を命じることができる－行政裁判所法 172 条）。

そもそも、ドイツの行政法には裁量規定が少ない。これは立法段階ですでに基本権の保護（行政による権利侵害に対する司法による救済）が強く意識されているためである。政令に対する委任は、内容・目的・範囲が十分に限定された場合にしか許されず、白紙委任は基本法（憲法）において禁止されている。包括的な行政裁量規定については、基本法違反の有無も争われている。

（←こうした行政法の実体規定に比べると、日本の行政法には行政に対する白紙委任的な規定があまりに多用されている。これは、立法者が行政を法によってコントロールする、司法による権利の救済を保障するという視点をほとんど意識していないことに起因すると思われる。行政訴訟改革には、このような「官僚による、官僚のための」行政法を変えていくことも不可欠である。）

5 要件裁量の否定

判例は「正当な理由がある場合」などの不確定概念についても裁判所が完全な判断権を有するとの解釈を維持している。（ただし、立法者が行政に対し、明文あるいは手続・組織規定を

通じて不確定概念の具体化を授權していると認められる場合など一定の事例群については、行政が解釈権を逸脱・濫用しているか否かのみを審査するとしている。）

（←不確定概念について、全く安易に行政裁量を肯定してしまう日本の行政訴訟実務とはあまりに対照的である。）

6 勝訴要件

ドイツの行政訴訟においては、自己の権利を侵害されたことが勝訴要件となっている。この点は日本と変わらない。この要件は、個人の権利救済のための制度としてドイツの行政訴訟法が確立したことを反映しており、現在も維持されている。

ただし、環境法分野においては、公益的団体訴訟制度が導入されている。同様の団体訴訟制度は、男女平等、障害者保護などの分野にも存在する。

7 保護規範説

第2次大戦後、行政行為の名宛人以外の「第三者」についても違法な行政行為による権利侵害を肯定するドグマが生まれ、行政法はそれまでの2面構造から3面構造へと発展した。そこで、重要な役割を果たしたのが「保護規範説」である。

この保護規範説は以下のように定式化されている。

「違法が主張されている規範が、公衆の利益だけでなく、少なくとも個人的な利益の保護をも目的とし、原告が保護の対象となる個人の範囲に属している場合、第三者たる原告は訴訟を提起しうる。」

ある規定が保護規範であるか否かの判断においては、法の文言よりも実質的な規定内容が重視されている。例えば、近隣訴訟（環境紛争）においては、当該規定が近隣との間の利害の衝突を規定によって調整することを（も）内容とするものであるか否か、という点が判断基準とされる。当該第三者が属する近隣（グループ）は一般公衆から区別される存在であることが前提となるが、場所的に明確に区別されている必要はなく、当該規定に照らせば一般公衆から区別することができれば足りると解されている。

この保護規範説は、特に環境法の分野では大

きな問題を生んでいる。これは、予防原則に基づく規定は保護規範ではないとの判例解釈がいまだに維持されているためである。団体訴訟の導入によってこうした問題が部分的であれ解消されることが期待されている。

8 執行停止と仮の救済

ドイツの行政訴訟法においては、行政不服審査の申立てと行政訴訟の提起は原則として行政執行を停止させる効力を有する。これは、司法による実効的な権利救済の実現を重視した結果である。

この原則には例外があり、とりわけ環境関連の行政決定・計画行為については行政決定で執行停止効が排除されるのが実務上の通例になっている。ただし、この場合でも、原告は裁判所に救済（執行停止効の復活決定）を求めることができる。裁判所は、行政行為を即時執行することによる公益と権利救済の必要性とを衡量のうえ仮の救済命令を発令するか否かを判断することになる。

9 土地利用法と公共事業法における計画行為の統制

計画法の領域では、行政の計画決定の合理性を審査するための判断基準が判例法によって形成された。計画判断は広範な事項にわたる裁量判断となるが、こうした特質を踏まえつつ実効的な法的保護を及ぼしていくためのものである。そこでは、計画過程の合理性が重視される。

すなわち、以下のいずれかにあたる場合、「適正な衡量が欠けている」として計画決定は違法とされる。

- ① 衡量の完全欠落：
衡量を行わなかった
- ② 衡量の部分欠落・不足：
当該計画において衡量に取り入れられるべきすべての利益を取り上げなかった
← 「保護に値し、無視できない程度のもので、認識しうる」利益が衡量に取り入れられるべき対象となる。判例は「対象を絞りすぎるよりは広く捉えなければならない」とする。必要な調査範囲は、調査の難易、計画決定における重要性との兼ね合いで決まる。判例は、対象範囲の決定に関する裁量

判断権を否定している。

実務上しばしば争点になるのは、代替案についての調査評価義務と予測に関する問題である。

代替案

代替的な計画（地）、代替的な回避策などを検討することが不可欠とされる。計画ステージが進むにつれ、検討範囲は狭まると同時に、検討の程度は深くなると解されている。ただし、代替案についての司法審査についてはどちらかと言うと限定的である。代替案の調査検討が必要になるのは「解決策が存在し、行政庁に自ずと明らかになるようなもの」に限られ、代替案が検討されているか否か、という点の審査が中心である。ただし、最善化義務（後述）が課されている利益に関する代替案については注意深い検討が必要とされる。

予 測

将来的な利益・事象についての予測は「妥当で問題のない手法で行われなければならない」とされている。司法審査は、予測の方法が是認しうるか否か（代替可能、合理的）を基準として行われる。結果として予測が当たっていたか否かは審査対象ではないとされるが、結果の当否は予測方法の当否の判断に影響を与える。

- ③ 衡量における誤評価：
利益について適正な評価を行わなかった
- ④ 衡量における均衡の喪失：
計画にかかわる諸利益間の調整が客観的な重要性に比例しない方法で行われた
← 司法審査において均衡の喪失が認められるのは「明らかな均衡喪失」に限られる。

ただし、法がある利益を「できる限り」実現するよう求めている場合、すなわち最善化義務を課している場合は、当該利益の実現が可能な限り追求されたか否かが審査の対象となる。このため、行政側の説明義務が増し、司法審査の密度も高まる。法律が最善化義務を課している例として、居住地への影響回避義務（BImSchG 50）、土壤保護（Bau 1 a）、生態系保護（BNatSchG

1) などがある。

このほか、派生的な法原則として、以下の2つの法原則の遵守が要求されている。

① 克服原則「利害の衝突は計画において克服されなければならない」

← 利害の衝突は計画において調和されなければならない。問題を後の計画・決定に先送りすることは許さない。

② 配慮原則「具体的な状況に応じた（とりわけ近隣の）私益の保護の必要性に配慮しなければならない」

← 「利益間の衝突はできる限り回避しなければならない」「（汚染物質の排出によ

る）悪影響は計画的に予防しなければならない」「汚染物質の排出をコントロールすることが担保されていなければならない」などの要請を生み出す。この配慮原則は保護規範として原告適格・権利侵害を基礎付ける。

このように、計画策定者が衡量の対象とすべき事項の範囲は非常に広いため、大きな影響をもたらす事業に関する計画策定においては広範な事項について綿密かつ正確な調査と評価を行うことが必要となる。計画の策定は、長期間を要し多大な費用がかかる作業となる。

【参 考】

ドイツの計画決定で重要な意味をもつのは次の2つ。

＜地域詳細計画（B-Plan）＞

自治体が定める土地利用計画のうちのひとつ。地域詳細計画は、条例（Satzung）の形式で定められ対世効をもつ。住民参加、環境調査などの手続を経たうえで、議会の議決で定める。計画決定に対しては、訴訟（規範統制訴訟）を提起することができる。もともとは、計画によって不利益を被る者であれば誰でも訴訟を提起することができた。しかし、97年以降は権利侵害が原告適格要件とされている。裁判所の審査権は、当該原告の権利に関する事項に限られず、公益に関するものを含め計画決定に関するあらゆる事項に及ぶ。

＜計画確定（Planfeststellung）＞

道路・鉄道・空港・運河・港湾・廃棄物処理場などの公共事業に適用される手続。幅広い分野がひとつの計画手続に統合される。個別の事業に関する決定であるが計画として決定される。事業に関係する許認可の大部分がこの計画手続に統合される。土地の収用についても定められる（収用の実行は別手続）。州政府・連邦政府が計画主体となる。

違法な計画決定により権利を侵害されたものが行政訴訟を提起できる。ただし、地区詳細計画に関する規範統制訴訟とは異なり、裁判所の審査権は当該原告に関する事項に限られる（判例。学説は批判的）。計画により土地を収用・制約（受忍限度を超える制約）される者が提起した訴訟においては、公益に関する事項を含むあらゆることに及ぶ。取消訴訟だけでなく、保護措置や補償を請求する義務付け訴訟の提起も可能。



Column 6-2

ドイツ行政法における裁量統制と執行停止原則

0 出発点

「公権力によって自己の権利を侵害された者には、裁判による救済の道（Rechtsweg）が開かれる」（基本法 19 条 4 項 1 文）

1 行政裁量に対する司法コントロール

「行政庁が裁量に基づき行為することを授

権されている場合、裁判所は法律が定める裁量の限界を超えている、または授権の目的に反して行使しなかったという理由で、行政行為又はその不作為が違法であるか否かを審査する。」（行政裁判所法 114 条 1 文）

➡ 行政裁量についての基本的な考え方
行政裁量は司法審査が及ばない領域を保障するものではなく、立法者が行政に対し個

別事例に応じた最適な判断を要求する趣旨と理解されている。行政裁量行為についても司法が最終判断権を持つ。

➡ 裁量行為についての司法審査

一般に、以下のいずれかの点で瑕疵がある場合、行政裁量は適法に行使されなかったとされる。

- ① 裁量権を行使しなかった場合
- ② 法の定める効果の範囲を逸脱した場合
- ③ 法が裁量権を授権した目的に沿って裁量権を行使しなかった場合

裁量権の行使にあたり—

法が定める目的、法の趣旨を看過した場合

裁量判断において重要となるべき観点を看過した場合

不十分あるいは誤った事実認識に基づき判断を行った場合

- ④ 基本権を侵害した場合や一般法原則に反した場合

比例原則違反、平等原則違反、基本権侵害

➡ 要件裁量の原則的な否定

判例は、不確定概念の解釈における行政裁量の存在を否定している。行政裁判所は不確定概念についても完全な判断権を有する。ただし、一定の事例群（試験等、公務労働関係、リスク判断など）においては、行政に一定範囲で解釈の幅（「判断余地」と訳されている）（Beurteilungsspielraum）を認めている。その範囲については判例・学説の解釈は揺れ動いている。行政の「判断余地」を認めた場合でも裁判所の審査が及ばないわけではなく、権限の逸脱・濫用、判断過程の審査を行うことになる。

2 執行停止原則

「不服審査の申立及び取消訴訟の提起は執行停止効を有する。これは形成効及び確認効をもつ行政行為並びに第三者効をもつ行政行為にもあてはまる。」（行政裁判所法 80 条 1 項）

➡ 執行停止の原則は憲法上の要請

「法治国家原則は適切な権利保護を要請

する。これは基本法 19 条 4 項に明文化されている。これは外国人にも完全に適用される。

もし行政庁が裁判所による適法性の審査の前に回復困難な措置を行うならば、先にあげた包括的かつ効率的な司法による保護は実体を失ってしまう。行政裁判所法 80 条 1 項が行政不服審査申立及び行政訴訟提起の場合に執行の停止を原則としていることは憲法上の権利保護の保障を適切に表現しており、「公法上の過程における根本的な原則」である。しかし、基本法 19 条 4 項は行政訴訟における執行停止効を常に保障しているわけではない。公益が凌駕する場合には、公共の利益のために執行を停止されない措置を講じるため、基本権保持者の権利保護の要請をとりあえず退けることを正当化しうる。ただ、それは例外でなくてはならない。この原則と例外を逆転し、例えば上に述べたような行政行為を一般に即時執行可能とし、司法がそのような行政実務を許すことは、憲法に適合しないであろう。

したがって、行政行為の即時執行のためには行政行為自身を正当化する公益をさらに上回る特別の公共の利益が存在しなければならない。…課される負荷が大きければ大きいほど、行政措置の回復が困難であればあるほど、市民の権利保護は強化されなければならないはず制約は避けなければならない。」（連邦憲法裁判所判決 1973 年 7 月 18 日：BVerfGE 35,382）

➡ 執行停止の原則

行政不服審査の申立及び行政訴訟の提起は行政行為の執行を停止させる効果をもつ。

例外：

- (1) 公課
- (2) 行政警察作用
- (3) 連邦法・州法に規定された場合
- (4) 「行政庁又は不服審査庁が公共の利益又は関係者の凌駕する利益のために、特別に即時執行を決定した場合」（理由付けが必要）

- (4) により執行停止効が解除された場

合、行政裁判所は申立により執行停止効を復活することができる。

取消訴訟以外の事例群（義務付け訴訟など）は、執行停止規定ではなく、裁判所の仮命令（123条）により権利保護が図られる。

➡ 執行停止・仮命令制度の実務的機能
執行停止効の復活、仮命令が実務上の最大の焦点となる。そこでは、行政行為の違法性の有無が決定的な判断要素となり、実務上は本案訴訟の先取り機能を果たしている。

Column 6-3

ミュルハイム・ケアリッヒ原発

1 1988年9月9日連邦行政裁判所判決（ミュルハイム・ケアリッヒ原発連邦行政裁判所第1次判決）

この事件は、原発周辺に居住する住民が、ミュルハイム・ケアリッヒ原発（K KW Mülheim-Kärlich）に対して与えた最初の部分認可（1975年1月9日）の取消しを求めたものである（BVerwGE 80, 207 = NVwZ 1989, 52）。

ミュルハイム・ケアリッヒ原発に関しては複数の訴訟が起こされており、多数の判決・決定が存在する。ここで紹介する事件は、原発から16キロ離れた場所に住む住民が第1次部分認可（1975年1月9日）の取消しを求めた行政訴訟である。

1審（VG Koblenz）は、第2次部分認可（1977年7月6日）によって当初の部分認可の瑕疵が治癒されたとして原告適格を否定した。しかし、控訴審は「第2次部分認可によってもなお全部の事項が認可し直されたわけではない」として原告適格を肯定し、審理を1審に差し戻した（1981年6月16日、OVG Koblenz判決。NJW 1982, 197）。その後、差し戻し後の第1審は請求を棄却した（「権利侵害なし」）。控訴審もこれを支持したため、連邦行政裁判所に上告がなされた。

この裁判の一方で原発の建設は進められ、1986年2月24日には操業を許可する部分認可（第8次）が下された。この操業開始認可には、認可庁によって即時執行許可が付され、発電所は試験操業を開始したが、裁判所（1986

年11月6日、OVG Koblenz決定。NVwZ 1987, 246）がこの即時執行力を取り消したため、原発の操業は停止していた。

1988年9月9日の連邦行政裁判所の判決は、周辺住民の上告を理由ありと認め、認可を違法として取り消した。裁判で問題になったのは、この部分認可が建設計画を包括的に許可する一方で、「安全工学的に重要な施設の設置は、認可庁の書面による許可（Freigabe）を得なければならない」というこれまた包括的な条件を付した点である。この条件には「許可（Freigabe）は、TÜVによる十分な鑑定を実施し、肯定的な結論が得られた場合にのみ与える」との条項まで盛り込まれていた。要するに、計画全体を認可しながら、個別事項について事後的な安全審査を行うことを予定したものになったのである。

このような特異な認可が行われた背景には、認可当時、原発施設の建設計画が大幅に変更されることが予定されていた事情がある。認可手続の途中に原発予定地が異なる地層にまたがって位置していることが判明し、原発施設の設置位置を変更することが予定されていたのである。認可庁もこうした変更計画を把握していたが、とりえず従前の古い建設計画を前提にして包括的な認可を与え、その後新計画に沿って個別の審査を行おうとしたのである。実際、問題となった最初の部分認可のすぐ後に、新たな計画に基づく個別の許可（Freigabe）を求める申請が行われている。

こうした経緯を踏まえ、連邦行政裁判所は以下のように述べて、認可を違法と判断して取り

消した。

「認可の判断においては可否の問題 (Ob) を内容の問題 (Wie) から切り離すことはできない。」「認可においては、現実的に排除されなければならないリスクの問題が未解明のまま残されていることは許されない。認可庁は必要な安全対策が講じられていることについて確信を抱いていなければならない。この場合、もともとの計画が断層上に位置しているにもかかわらず認可され得るかどうかには関係ない。認可庁は、もともとの計画が実行されないことを明らかに知っており、こうした問題に関して審査を行っていないからである。… また、この地盤の安全性の問題が、建設計画の変更によって解決されるか否かにも無関係である。認可庁はこうした点についても審査を行っていないからである。認可庁がリスク排除のための調査と評価を行っていない事項について認可を行うことはできない。… 認可庁が審査を怠ったリスクが本当に存在するかどうかを、裁判所が自ら解明することは必要ない。なぜなら、リスクの調査と評価は行政の責務だからである。」

この連邦行政裁判所判決は、ブロークトルフ原発連邦行政裁判所判決 (1987 年 10 月 22 日) が示した事後審査の手法に基づきつつ、認可における判断材料の不十分性を指摘して認可を違法と判断した。この事例では、現実には実施が予定されていた新計画に対しては何らの審査もなされないまま、旧計画について認可が下ろされており、いわば判断材料の欠如の極端な例であり、連邦行政裁判所も違法との結論を導きやすかったといえる。

この判決で注目すべきは、連邦行政裁判所がブロークトルフ判決からさらに一歩進んで、リスク調査・評価の不足と権利侵害との関係を明確にした点である。

「こうした違法は、法的に保護された原告の権利を侵害する。原告は発電所から 16 キロ離れた地点に居住しており、安全工学上重要な施設の一部の損壊によって放射能汚染が生じた場合には、原告の健康が害されることは明らかである。建設地の選定における調査・評価不足が存在する場合、… こうした危険性を否定することはできない。原告には、最初の部分認可において、建設地の選定に関するすべての事項について判断が行われることを求める権利があ

る。こうした判断は、実施される施設計画について行われなければならないのであって、すでに放棄されたコンセプトについてではない。第 2 次部分認可はこうした要求を満たすものではなく、原告の権利侵害 (Rechtsverletzung) は解消されていない。… 周辺に居住するすべての住民のために、新しい計画が従前のもの同様に安全であるか否か、それともミュルハイム・ケアリッヒという建設地は断念されなければならないのか、について、既存の判断に影響されない新たな審査が行われなければならない。」

判決は、周辺住民にいわば「リスク判断請求権」を認め、その侵害を「権利侵害」(Rechtsverletzung) ととらえている。この判決の論理に立てば、周辺住民に影響を及ぼすかもしれない事項についてのリスク調査の瑕疵は、すべて「権利侵害」を伴うことになる。

2 1993 年 3 月 11 日ミュルハイム・ケアリッヒ原発・連邦行政裁判所第 2 次判決

1988 年の連邦行政裁判所判決の後、認可庁は、旧来の認可手続にまつわる問題点を一掃するため、改めて認可手続をやり直し、1990 年 7 月 20 日に新たな部分認可を下した。これに対して周辺住民が再び取消訴訟を提起した。

ラインラント・プファルツ (RP) 州高等行政裁判所は、1991 年 5 月 24 日、このやり直し認可でも旧来の認可の問題点は一掃されていないとして認可を取り消した (OVG Rheinland-Pfalz, Urt.v.24. 5. 1991 = DVBl 1992, 57ff)。

しかし、1993 年 3 月 11 日、連邦行政裁判所は「やり直し認可」によって耐震問題を除いたすべての事項については適法な判断が尽くされているとして州高等行政裁判所の判決を破棄。耐震性に関する実体的な認可の適法性について審理させるため、審理を州高等行政裁判所に差し戻した (DVBl 1993, 734ff)。

3 1998 年 1 月 14 日ミュルハイム・ケアリッヒ原発・連邦行政裁判所第 3 次判決

事件の差戻しを受けた RP 州高等行政裁判所は、1995 年 11 月 21 日、耐震性の判断に違法性があるとして再び認可を取り消した。

これに対し連邦行政裁判所に再度上告がなさ

れたが、連邦行政裁判所は1998年1月14日、RP州高等行政裁判所判決の判断を支持して上告を棄却し、「やり直し認可」についても取消しが確定した(BVerwG 14. 1. 1998, DVBl. 1998, 339 = NVwZ 1998, 628)。これによって、ミュルハイム・ケアリッヒ原発は事実上生命を絶たれることとなった。1975年に最初の部分認可が下されてから、実に20年以上にわたりドイツの司法を舞台に揺れ動いた末の結末であった。

ここで取り上げるのは、ミュルハイム・ケアリッヒ原発に「最後の審判」を下した1995年の州高等行政裁判所判決と1998年の連邦行政裁判所判決である。これらの判決は、それまでの判例で確立された判断の枠組みに従いながらも、原子力技術にまつわる不確実性という問題状況を直視し、厳しい姿勢で認可手続の適法性を審査した。

焦点になった想定地震の定め方

この1995年と98年の判決では、耐震安全性についての認可時の調査・評価のあり方が大きな問題となった。

原子力施設の耐震安全基準は、ドイツの場合、原子力技術委員会規則(KTA2201. 1 BAz.130 v.19. 7. 1975)に基本的な基準が定められている。ここでは、設計上の基準となる地震動として、「設計地震」(Auslegungserdbeben)と呼ばれる地震動と「安全基準地震」(Sicherheitserdbeben)と呼ばれる地震動を想定するものとされている。安全上重要な施設は、「設計地震」が多数回にわたって発生しても操業の継続が可能であると同時に、「安全基準地震」が1度発生しても機能を失わないよう設計しなければならない。基準では、前者の地震動を「施設周囲約50キロの同じ地層域内で過去に発生した最大強度の地震」、後者を「施設の周囲約200キロの範囲内で地震学的見地から起こり得る最大強度の地震」と定義している。「設計地震」(Auslegungserdbeben)と「安全基準地震」(Sicherheitserdbeben)の総称が「基準地震」(Bemessungserdbeben)である。この耐震性安全基準は1990年8月10日に部分改定され、改定後は設計上の地震動は「基準地震」(Bemessungserdbeben)と呼ばれる地震動に一本化された。この「基準地震」(Bemes-

sungserdbeben)は、内容的には従来の「安全基準地震」(Sicherheitserdbeben)にあたる。

- BAz.20a v.30.Jan.1991。ミュルハイム・ケアリッヒ原発の「やり直し認可」には、改正前の基準が適用された。

ミュルハイム・ケアリッヒ原発の「やり直し認可」取消訴訟において焦点となったのは、認可における「安全基準地震」の強度および最大加速度の決定方法である。

認可庁は、原発会社が依頼した地震学者による鑑定結果を審査するだけでなく、認可庁独自に地震学者による鑑定を委嘱したうえで、以下のように結論した。

「原子炉周辺域で過去に起きた地震記録を調査したが、過去に*MSK震度8の地震が発生した記録はない。また、周囲200キロの範囲内を見ても、過去に発生したのは1756年にデュレン(Düren)地域で発生したMSK震度8の地震が最強である。従って、「安全基準地震」としては、このMSK震度8の地震が原発直下において発生したと想定すれば十分である。この強度の地震が原発立地域で発生する確率を算定したが、100万年に5回という非常に小さいものになった。さらに、この地震強度に対応する最大加速度については、汎用されている算定式によれば 178cm/sec^2 という値が割り出される。従って、これを若干上回る 200cm/sec^2 という値を想定すれば足りる。」(要約)
(*Medvedev-Sponheimer-Karnik-Skalaの略。日本の気象庁7階級震度階とは異なるので注意。)

1995年11月21日 RP州高等行政裁判所判決

しかし、RP州高等行政裁判所(OVG Koblenz 21. 11. 1995 (7C 11685/90)。この判決は判例集等には掲載されていない)は、こうした認可庁の判断過程に幾多の調査不足・評価不足があるとして認可を取消した。一見したところ問題がありそうにも見えない認可庁の判断過程のどこに問題を認めたのか。以下に、州高等行政裁判所が問題視したところをあげる。なお、州高等行政裁判所における審理においては、認可時の鑑定人に対する尋問のほか、原告側申請の鑑定および裁判所が委託した鑑定が行われた。

● 認可では、「安全基準地震」の強度を決定

するにあたり、歴史的記録から過去の最大地震としてMSK震度8を割り出しているが、古い記録には不正確な記述が多いことを考慮に入れず、記録の正確さ（誤差範囲）に対する検討を怠った点に評価不足がある。

- 「安全基準地震」の強度を決定する方法としては、認可庁のように、隣接する地質構造域 (tektonische Einheit) において過去に発生した最大強度の地震を調査し、この地震がその地質構造域のうち原発に最も近い地点で発生したと仮定する方法もある。が、地質構造域については専門家においてもさまざまな意見があり、また、過去の地震記録が約1000年という短い期間内でのものに限られ偶然に左右される要素があることを考えれば、追加的に、原発立地点の地質構造域内で過去に発生した最大強度の地震を割り出し、これに安全係数を加え震源の深さ等について悪条件を想定するなどの方法も試みる必要があった。しかし、認可庁はこうした追加的方法による比較検討を怠っておりその点に評価不足がある。
- 「安全基準地震」の発生確率を推定することは、確保された安全余裕の度合いを知るうえで重要であり、「科学と技術の水準」に基づくものとして法律上不可欠である。認可庁は過去1000年の地震データを基礎として、「100万年に5度」という発生頻度を算出したが、これには統計学的観点から大きな疑問が残る。少なくとも、この発生頻度の推定は大きな不確実性をはらむものであることは間違いなく、そうであれば原発会社が開発した算定モデルだけに拠るのではなく、他のモデルに基づく比較計算を行う必要があった。認可がそれを怠っており評価不足がある。
- MSK震度8という「安全基準地震」の強度に対応する最大加速度を求める際に用いた算定式 (Murphy/O'Brien) は、北アメリカにおいて過去に発生した地震をもとにそれらの中央値を表したものである。地震の強度と最大加速度の関係には大きなバラツキがあることを考えれば、安易にこの算定式に基づいて最大加速度を求め、これに対する批判的検討を欠いたことは不確実性に対する配慮を欠いており評価不足にあたる。

さらに、判決ではここで紹介した「評価不

足」のほか、地震記録の調査不足やボーリング調査記録を判断材料に加えなかったことなど、いくつかの「調査不足」も指摘した。

こうした一連の指摘で注目されるのは、裁判所が耐震基準そのものや認可庁の判断方法には学問上の問題はないとしつつも、認可庁がより保守的な方法による検討を怠った点をとらえて「評価不足」とした点である。従前の「疑問」という判例理論（ブロークドルフ連邦行政裁判所判決）に従えば、証拠調べに入ることなく原告の請求を棄却できた事案であると思われるが、裁判所は、「安全基準地震」の決定には「事柄に特有の不確実性」("die sachtypischen Unsicherheiten")がある、として認可庁に対しより批判的な検討を要求した。

これまでの判例にも、不確実性の問題はたびたび登場して来た。しかし、従前の判例においては不確実性の問題は司法審査の消極姿勢を根拠づける文脈で語られていたのに対し、この判決では、不確実性の問題は、行政の判断の慎重さに対する踏み込んだ審査を行う根拠とされている。判決は、不確実性をはらむ点について代替的評価による批判的な検討を要求し、認可庁に対して安全余裕に特に配慮することを求めたのであるが、こうした判断方法を法律上不可欠とした判決の考え方は、「リスク」(Risiko)に関する行政の判断のあり方や、これに対する裁判所の審査方法を実践的に示した点で非常に画期的といえる。

このRP州高等行政裁判所の判断は、ブロークドルフ判決後に確立された判断過程に対する事後審査の方法に基づいている。そのため、判決では、実際にどのような値を「安全基準地震」として採用すべきであったか、という点や、認可庁による判断不足が原発の設計上の安全余裕にどのような影響を及ぼすか、という点について、何らの検討も行っていない。こうした検討は認可庁の責任であり、裁判所は認可の過程に違法がある以上、「認可における評価不足が（全体的な）安全余裕にどのような影響を及ぼすか」という問題を検討することなく認可取消という判断を導いた。仮に、裁判所がこの問題について何らかの答えを示さなければならぬとすれば、たちまち袋小路に陥ることが避けられなかったと思われる。

1998年1月14日 連邦行政裁判所判決

このRP州高等行政裁判所の判決は、上告審である連邦行政裁判所にも支持された。上告人からは、「(原判決は)「調査及び評価の不足」(Ermittlungs- und Bewertungsdefizit)という概念のもとで、実際には裁判所による完全な事後審査を復活させるものである」などの批判がなされたが、連邦行政裁判所は1998年1月14日の判決で、こうした批判をすべて退け、「認可庁の安全審査は、認可庁自身の判断基準に照らしても、不十分なもの(unzureichend)であった」と結論づけた。

この連邦行政裁判所の判決においては、原審におけるほどストレートに不確実性の問題を取り上げていないように見える。しかし、保守的な(より慎重な)判断の欠如を問題として取り上げ、これを「評価不足」として違法視している点は原審と共通している。連邦行政裁判所は、原審の事実認定と判断を引用する形で認可庁のリスク評価における瑕疵を指摘し、違法と判断した。

それまで原子力施設の認可を違法として取り消した判決はいくつか存在していたが、それらはリスク調査における調査の欠落を問題としたものであり、計画の抜本的変更や既存施設への影響などある問題群が判断対象から外されていた点が違法とされたものである。これに対し、この第3次判決では、認可庁が綿密に調査・判断を行った事項について、「評価不足」を指摘して認可が取り消されており、それまでの判決とは全く内容が異なるものといえる。

なお、この連邦行政裁判所の審理では、調査不足や評価不足によって異なる判断に至った可能性が必要か、という点も争点となったが、連邦行政裁判所はこの点について、以下の理由でその必要はないとした。

「(もしそれを必要とすれば)リスク調査と評価の責任を持つ行政の機能が失われるか、多かれ少なかれ相対化することになるであろう。なぜなら、判断結果への影響を検討することは、…裁判所が仮定の判断を行う必要を生じ、行政に委ねられたリスク判断の領域に入り込むことになり、裁判所が政治的なリスク責任(politische Risikoverantwortung)を負うことになる

からである。」

(* BVerwG 14. 1. 1998, DVBl. 1998, 339 = NVwZ 1998, 628. Vgl. dazu kritisch D.Czajka "Die Rechtsprechung des 11. Senats des Bundesverwaltungsgerichts in Atomsachen" NuR 2000, 439ff(443))

また、連邦行政裁判所は、調査・評価不足が損害予防義務(Schadensvorsorge)に関連する問題として第三者(周辺住民)の権利を侵害することになるのか、という点についても、以下のように述べてこれを肯定した。

「耐震安全性において、どこまでが第三者保護のための損害予防策であり、どこから第三者保護に関係ない残存リスク削減策(Restrisikominimierung)であるのかは、本件においては生じない。なぜなら、認可庁は、原子炉の立地点における地震リスクを評定するにあたって、第三者保護規定である事故時放射線規制値(Störfallplandosis)をクリアーすることだけを目指した(gewollt)のであり、一般的な国民の保護のために残存リスクの削減を試みた(angestrebt)わけではないからである。」

耐震安全策をめぐって、第三者保護のための対策とそれ以外の対策を区分することは容易ではない。しかし、連邦行政裁判所は、通常操業時の放射能被爆の問題に関して第三者をも保護するための対策と公衆保護のための対策とが区別されるとの解釈に立ち(連邦行政裁判所シュタートエ原発判決(BVerwG Urt. v. 22. 12. 1980 = NJW 1981, 1393)、こうした枠組みを事故防止のための安全対策にも適用しているため、安全規定のどれが第三者保護規定であるかについて何らかの区分けを行う必要が生じる。こうしたなかで、ミュルハイム・ケアリッヒ原発連邦行政裁判所第3次判決では行政の主観的な目的を根拠にして第三者保護性を導き出す解釈を展開した。しかし、判決が主観的な目的を根拠とせざるを得なかったことは、裏を返せば区分のための適切な判断基準が見出せないことを示している。

こうして、連邦行政裁判所はRP州高等行政裁判所の判決を是認して、ミュルハイム・ケアリッヒ原発を廃炉に追い込んだ。リスク評価における不確実性という問題を正面から受け止め、不確実性問題に即した評価を求めた点で、RP州裁判所と連邦行政裁判所の判決は大きな

意味を持つ。この審査方法が不確実性をはらむリスク問題における判断基準として重要な意味をもってくることは間違いない。ただ、こうした判断方法は他方で裁判官を再びリスク判断の最終判断者にさせる問題を含んでおり、そのジレンマを克服できるかが今後の問題となり得るであろう。

ミュルハイム・ケアリッヒ原発にからむその他の重要判例

ミュルハイム・ケアリッヒ原発は数々の歴史的判決の舞台となった。

特に、連邦憲法裁判所が1979年12月20日の決定(BVerfGE 53, 30ff = DÖV 1980, 299ff.)において、基本権の手続的保護の意義を力説したことは知られている。

この決定で連邦憲法裁判所は、「国は原子力施設の危険性に関し「共同責任」(Mitverantwortung)を負う」としたうえで、その責任を果たすうえで、手続的な人権保護が重要であるとして、「基本権は手続の確立によっても保護されねばならず、その意味で基本権は、実体法

だけでなく、効果的な基本権保護のために重要であれば手続法にも影響を及ぼすのである。…

基本法2条2項は、この基本権を考慮に入れた手続の制定を命じている。」との解釈を展開した。

ただし、認可決定の執行停止効の復活を認めなかった原審の判断は正当として維持した。

また、この原発は国家賠償事件の舞台にもなった。電力会社(RWE)がRP州の違法な認可決定によって原発の操業停止に追い込まれ損害を被ったとして、損害賠償請求訴訟を提起した。1・2審は請求の約半分を認容したが、連邦裁判所(BGH)1997年1月16日判決は、原審判決を破棄し、審理を原審に差し戻した。認可が違法であることは認めつつも、原告(電力会社)がそれに本質的に関与していたことを重視したためである。差し戻し後、電力会社と州政府との間に和解が成立し、電力会社は訴えを取り下げ、訴訟費用と州政府の弁護士費用を負担することを受諾した。



Column 7

今すぐにも、納税者訴訟制度の実現を

日本弁護士連合会は、これまで数次にわたって行政訴訟体系や行政事件訴訟法の見直しについて提言を行ってきた。最近のものでは2010年11月の「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正骨子案」がある。そして、2005年10月には、「行政法制度に関する第二次改革の要望書」があり、同年5月には、「公金検査請求訴訟制度の提言」がある。

2010年の「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正骨子案」は、これまでの日弁連の改革提言をまとめたもので、現行の行政事件訴訟法に対する逐条的な改正提言に始まって、違法性審査や裁量に関する司法審査のあり方の改革を求め、さらに、「行政計画、行政立法に対する訴訟」や「団体訴訟」、「公金検査訴訟」なども取り上げている。

いずれも今日の行政訴訟制度を改革するには

必要不可欠な改革提言であるが、政府、法務省は一向に顧みる気配はない。

今日の実効性がなく、不活発な行政訴訟制度を改めるには、日弁連の提言は、どれも緊急に実現されるべきものであるが、国民の手による実効ある直接的な行政監視の手段としては、日弁連のいう「公金検査請求訴訟制度」(いわゆる納税者訴訟制度)の至急の採用を強く求めたい。上記の日弁連の「公金検査請求訴訟制度の提言」において、国会で審議すべき法案も十分に整っている。国民に国等の機関の違法な財務会計行為に対しての直接的な是正、矯正の権限を与えるとするもので具体的提言として十分である。

日弁連の「公金検査請求訴訟制度」は、旧地方自治法242条の2の住民訴訟制度を、国の行政機関等に対しても導入しようとするものであ

る。住民訴訟制度は、米進駐軍の贈り物として地方自治法で導入された敗戦後の新しい制度で、地方自治体の違法不当な財政上の行為について、住民に、これを防止または矯正する訴権を付与したものである。地方自治体における違法な財務会計行為について、住民は監査請求手続を経て、その差止め、損害賠償請求、不当利得返還請求の訴訟などを提起することができる。したがって、この訴訟は、個人の権利を保護するものではなく、住民の手により地方財政の公正な運営を確保することを目的とするものである。いわゆる民衆訴訟（行政事件訴訟法5条）に属する。

この住民訴訟制度は、創設の当初は、支出手続の違法性を主張して首長や会計責任者に損害賠償請求を求めるという訴訟が中心であったが、その後、津地鎮祭最高裁大法廷判決（昭和52年7月13日）に結実するなどして大きく脱皮した。そして、平成年代に入ると、全国の市民オンブズマングループは、情報公開請求により自治体の違法支出を把握すると、首長や加害者を被告として自治体への損害賠償を求める住民訴訟を積極的に起こした。その結果、官官接待やカラ出張、議員や首長の視察観光旅行などの自粛や廃止、そして公共事業の談合阻止等にも大きな成果を上げた。それまで、入札談合を認定した公正取引委員会の審決も、発注者たる自治体の損害回復には力を持たなかったが、住民訴訟が活用されるようになってからは、公取の審決の実効性が担保されるようになった。住民が、公取の審決書を事実上の債務名義として

談合企業に住民訴訟をしかけ、賠償請求を勝ち取ってきたからである。さらに、今日では、不要不急な公共工事、例えば、利水・治水上不要なダム建設計画に対しての事実上の差止訴訟としても機能している。しかし、こうした住民訴訟の機能拡大に恐れをなした自治体首長らは、与野党の政治家に働きかけて、2002年、住民が自治体の加害者を被告にして直接訴えるという代位訴訟の権限を取り上げる地方自治法の改悪を行った。しかし、この改悪後も、住民たちは、けっしてひるんではない。

一方、霞が関では、地方自治体で起こったことと全く同種の「やみブール金事件」が外務省で発覚した（2001年）ほか、談合防止の主管官庁であり、公共工事の約80%が集中する国土交通省では、官製談合が絶えず、2009年の北海道開発局の公用車の管理運転請負業務に関する官製談合が摘発された際には、大新聞の社説は、「これでは、『国土談合省』と呼びたくなる」（朝日新聞09.6.25朝刊）と厳しく批判した。また、文部科学省の「漫画館計画」も国民の大きな関心と呼んだ。しかし、国民は、直接には、是正、矯正する手段を持ち合わせていない。手を拱くばかりだ。

国民の一人ひとりが、中央政府や独立行政法人等の違法な財政支出を監視、是正する手段を直接に持つことになれば、国民と政府との緊張関係は大きく変わる。このことは、地方自治体における住民訴訟の成果を見れば明らかである。国民は「主権者」という言葉を噛みしめる機会を持つことになるはずである。

重点課題
第5章

刑事司法の改革へ向けて

第1 いま求められる刑事司法改革へ向けた
積極的提言

1 繰り返されるえん罪と刑事司法の使命

無実の人が国家権力によって犯人とされる「えん罪」は、犯人とされた人だけでなく、その家族の人生も根こそぎ破壊する重大な人権侵害である。さらにえん罪は犯罪被害者に対して、犯罪の被害に加え、真犯人を逃してしまうといういわば二重の苦しみをも与えてしまう。その意味でえん罪は、個人の人権を最大の価値原理とする立憲民主国家において、決して許してはならない、最大の人権侵害である。刑事司法の最も重要な使命は、えん罪被害者の救済とともに、このようなえん罪の発生を防止するところにこそあるというべきである。

ところが、人権国家、立憲民主国家を自認するはずのわが国において、えん罪はなくなるところか、それこそ後を絶たないというような状況にある。

近年における著名なえん罪事件だけをみても、警察主導で作出した架空の選挙違反をもとに、苛酷な取調べで虚偽自白を強要した志布志事件（2007年全員無罪）、被疑者の弁解を完全に無視し、捜査側のストーリーを強要して作出された虚偽自白で有罪とされた富山氷見事件（2007年再審無罪）、科警研の誤ったDNA鑑定と強圧的な取調べで作出された虚偽自白をもとに有罪とされた足利事件（2010年再審無罪）、捜査側が被告人に有利な証拠を隠し続け、虚偽の事実を前提とした取調べで作出された虚偽自白によって有罪とされた布川事件（2011年再審無罪）等々、ここ数年、数々の重大えん罪事件の存在が発覚したことは記憶に新しい。

そして、厚労省村木局長事件（2010年無罪）では、あろうことか刑事司法の一翼を担う検察官自身が証拠を偽造するという、まさに前代未

聞の事態が白日のもととなり、検察だけでなく、刑事司法全体に対する国民の信頼が一気に地に堕ちたといっても過言ではない。

このように、重大なえん罪の発生や捜査機関の不祥事が次々と明らかとなっている現状をみると、警察や検察が提出した検証報告書類の中で言うように、捜査機関の組織内部における監督の厳格化や変更などという、いわば小手先の運用改善では、もはや刑事司法に対する国民の信頼を回復することなどとうてい不可能である。

国家による最大の人権侵害であるえん罪を防止するため、刑事司法の抜本的改革は、もはや待ったなしの状況にある。

2 いまこそ抜本的な刑事司法改革の提言を

このようなえん罪を防ぐためには、刑事司法に関わるすべての者が、無罪推定原則が刑事司法を支える基本原則であることを改めて共通認識とし、「1人の無辜も罰してはならない」という立場に立ち返ることが必要である。そして、これまで多くのえん罪を生んできた刑事司法制度の問題点を突きとめたうえで、いまこそ制度改革が必要であることを自覚しなくてはならない。特に、被疑者、被告人の人権を最後まで守り抜くことを使命とする弁護士の、制度改革へ向けた行動の意味は重大である。

厚労省村木局長事件をきっかけに、2010年には「検察の在り方検討会議」（在り方検討会議）が設置され、2011年3月末には報告書が出された。ここでは、検察組織における問題点とともに、取調べの可視化問題が大きく取り上げられ、その他にも取調べにおける弁護人立会いや2号書面の扱いなど、現在の刑事司法における多くの制度的問題点が指摘されている。そしてこの在り方検討会議で出された問題提起

は、2011年6月に法務大臣の諮問機関である法制審議会に設置された「新時代の刑事司法制度特別部会」（特別部会）において、引き続き議論されている。

私たちは、日本の刑事司法が直面している問題点を徹底的に洗い出したうえで、えん罪の防

止へ向けた抜本的な制度改革案を答申するよう、特別部会へ求めてゆくとともに、刑事司法制度の抜本的改革の必要性を広く国民に訴えかけ、世論形成を図るためにも、さらに積極的かつ具体的な改革提言をすることが求められているのである。

第2 捜査段階において求められる制度改革

1 取調べの可視化実現

取調べの可視化の議論は、すでに必要性の議論の段階は過ぎたといえる。2011年3月の在り方検討会議の提言にあるとおり、「先進国で例を見ない密室の取調べをいつまでも続けることはもはや許されない」というべきである。

現在、裁判員裁判対象事件などを中心に始められている「取調べの一部録画」は、捜査機関の都合のよい部分だけを映像で残すものに過ぎない。そのため、可視化の目的であるえん罪の根絶という観点からすれば、むしろ害悪である。「全過程の録音・録画」、この実現は絶対に譲歩できない最低限の要求である。

また、現在、被疑者取調べを中心に可視化の実現が進められているが、先の厚労省村木局長事件のように、被疑者以外の虚偽の供述調書の作成によってえん罪が作りだされる危険性もある。この観点から、被疑者のみならず、参考人等の取調べについても全過程の録音・録画が必要不可欠である。

次に、可視化をすべき対象事件は全事件とすべきである。現在のIT技術のレベルに鑑みれば、取調べ室に録音・録画機器を設置するのみで対応できる可視化が、捜査機関の負担になることは考えにくい。法務省と最高検は、特捜事件のみならず、知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者の取調べについて全過程の録音・録画の試行を開始したが、同様に、被疑者等の真意から乖離しやすい取調べという観点からすれば、取調官の影響を受けやすい少年事件、通訳を介する間接的な取調べとなる外国人事件なども全過程の録音・録画を行うことで取調べの適正を担保する必要がある。また、裁判員によって裁かれる事件については、むしろ検察の取調べに先行する警察の取調べにつき、このような試行すら提起されないのは問

題といわねばならない。いずれにしても、任意性の紛争につき適正な判断を求めるために、警察と検察の取調べにおける全過程の録音・録画が必要である。まずはこういった特に可視化の要請の高いと思われる事件から全過程の録音・録画を開始し、その後、徐々にその対象事件を全事件へと拡大していくべきである。

また、取調べの録音・録画を行う捜査も、本来、取調べ室で行われる取調べのみならず、ホテル・病院等で行われる任意の取調べや引きあたり捜査などでも、被疑者等に供述が求められることから、全過程の録音・録画がされるべきである。設備の準備期間・予算等を考え、まずは密室の取調べ室における取調べの可視化から先行させることもやむを得ないとしても、最終的には被疑者・参考人等に供述を求める全捜査が可視化されるべきである。

なお、以上に対し、取調べの可視化が自白率の低下、治安の悪化を招くとして、真実発見の見地から新しい捜査手法を導入する必要があると主張し、取調べの可視化実現を引き延ばそうとする動きがある。しかし、えん罪の根絶は現代の民主主義・法治国家の至上命題である。足利事件をはじめ、多くのえん罪が明らかとなった現在において、えん罪の根絶という視点から、取調べの可視化はまずもって実現されるべき課題であり、新しい捜査手法に関する議論によって、可視化の実現を遅延させることは許されない。

取調べの可視化については、前述の「新時代の刑事司法制度特別部会」に対し、積極的な働きかけをしていく必要があることは言うまでもないが、取調べの可視化は法制化を待つまでもなく、実務的に実現可能な課題でもある。個々の弁護人が、個々の事件において取調べの全過程を録音・録画するよう申入れを行い、取調べの全過程の録音・録画が避けられないという世論形成をする取組みも必要である。

2 代用監獄の廃止

警察の留置施設は、本来、逮捕された被疑者を一時的に留め置く施設である。しかしながら、わが国では、本来被疑者を勾留すべき「刑事施設」にやむを得ず勾留することができない場合には、警察の留置施設を「刑事施設」の代わりに使用できるとした。これが、いわゆる「代用監獄（刑事施設）」である。

このような代用監獄は、即刻廃止されなければならない。その最大の理由は、代用監獄がえん罪の温床になっていることである。代用監獄問題の本質は、捜査当局自身が被疑者の身体を拘束・管理し、全生活を支配する点にある。警察官による逮捕の場合、逮捕留置が72時間、その後の勾留は、延長されると20日間で、23日間、代用監獄での身体拘束が続くことが多い。さらに、別件逮捕や追起訴などにより、更に拘束が長期化する場合もある。このように長期間、警察署に被疑者を拘束し続けることを認める法制度は、諸外国に類を見ない。捜査と留置が明確に分離されないまま長期の身体拘束が続くことにより、代用監獄は、自白獲得・維持のための強力な圧力となっている。この圧力から逃れるために、虚偽の自白が誘発されやすく、虚偽の自白によって、えん罪が生み出される。

実際に、最近に限っても、志布志事件、引野口事件、氷見事件、北方事件、杷木町事件、足利事件、布川事件など、自白の任意性ないしは信用性が否定され無罪判決に至った多くの事件は、いずれも、代用監獄における長期間の身体拘束の中で、虚偽の自白を余儀なくされたという点で共通している。かつて、死刑再審4事件で死刑台から生還した方々も、全員が代用監獄に勾留中の自白で死刑となっていたのである。

このような代用監獄制度に対しては、国際的な人権団体や国連機関からその人権侵害性を指摘されてきた。刑事被収容者処遇法成立後も同様であり、国連の拷問禁止委員会や人権理事会作業部会、自由権規約委員会など各関連機関において代用監獄問題が繰り返し取り上げられ、改善や廃止を求められている。

代用監獄の問題は、日本の調書裁判、自白偏重主義と密接に結びついている。しかしながら、裁判員裁判制度が開始され、刑事裁判は調

書裁判から公判中心の口頭主義、直接主義への転換が迫られている。また、前述のとおり、国際的な批判においても、代用監獄は人権侵害につながるものであることから明確に廃止を求められている。

このように、わが国における刑事裁判の抜本的な運用の転換や、国際的にも代用監獄問題に対する強烈的な批判がなされている現在、代用監獄廃止に向けた法改正は、不可欠かつ喫緊の課題である。

3 人質司法の打破

かねて、捜査機関が逮捕・勾留を利用して自白を強要してきたことから、長期間の身体拘束が虚偽自白を生み出す温床となっていることが、いわゆる「人質司法」として問題とされてきた。えん罪を防止するためには、このような人質司法の打破が不可欠である。

そこで、まず身体拘束を避けるために、勾留の理由および権利保釈除外理由である「罪証を隠滅すると疑うに足る相当な理由があるとき」という要件の厳格化が必要である。また、現在ある勾留と在宅の中間的な形態、すなわち一定の行動の自由に対する制限を設けた上で、拘置所あるいは代用監獄において身体拘束をせず、自宅における生活を認める措置（出頭等確保措置制度）を新たに導入すべきである。

さらに、被疑者の身体拘束を短期間とするため、勾留された場合には、起訴前であっても保釈が可能となる制度（起訴前保釈制度）を新たに創設すべきである。

4 弁護士立会いによる密室取調べの是正

これまで発生した多くのえん罪事件は、被疑者と取調官しかいない密室における長時間の取調べにおいて、取調官の誘導や強要によって作出された虚偽自白や任意性を欠く自白の存在が原因となっている。

しかし、密室における取調べで作出された自白調書の作成過程を、後になって検証することは、被告人、弁護人にとって極めて困難というほかない。そこで、自白獲得目的の取調べを排除するためには、取調べの可視化とともに、取調べにおける弁護人の立会いを認めることが不

可欠である。日弁連はこれまで、弁護士立会権の憲法上の根拠が弁護士依頼権（憲法 37 条 3 項）にあるとして、これまでも弁護士立会の実現を主張してきたが、捜査機関の頑強な抵抗により、取調べに弁護士が立ち会うことはほとんど認められないというのが現状である。しかし、かつて公安労働事件では、出頭拒否や、黙秘権を徹底的に行行使することによって、弁護人の立会いが認められた例があり、少年事件では、運用上も、弁護士や保護者の立会いが実施されるケースがある。これらの先例を教訓として国民の理解と支持のもとに実践する中で、取調べにおける弁護士立会権を確立することをめざすべきである。

また、長時間の取調べを是正するために、取調時間に制限を設けるべきである。さらに、被疑者の供述内容を正確に調書に記すために、一問一答形式の調書に改めるべきである。

5 弁護士制度の拡充と接見・秘密交通権の確立

被疑者に対する弁護士制度として、当番弁護士制度が約 20 年の実績を積み重ねてきている。その成果をもとにして、2009 年 5 月、被疑者国選弁護士制度が拡充されるなど一定の前進が認められるものの、いくつかの課題も残されている。

第 1 は、被疑者国選弁護士制度の対象事件を、死刑または無期もしくは長期 3 年を超える懲役もしくは禁錮にあたる事件に限定していることである。軽罪ほど早期の身体拘束からの解放を得るために、罪を犯していないのにそれを

認めることが多い。えん罪を防止するためには、被疑者国選弁護士制度の対象事件を、軽罪も含め全ての刑事事件にまで拡張すべきである。

第 2 は、勾留決定前の逮捕段階の被疑者に対する公的弁護士制度の創設である。現在の被疑者国選弁護士制度は、勾留決定後とされている。勾留決定前の逮捕の段階では、弁護士会の自助努力による当番弁護士制度、刑事被疑者弁護援助制度により対応している。しかし、当番弁護から被疑者国選への切り替えに時間を要することとなつて不合理である。被疑者国選弁護士制度を逮捕段階にまで拡充するなど、逮捕段階にも公的弁護士制度を設けるべきである。

第 3 は、接見・秘密交通権の確立の問題である。志布志事件では、捜査機関が被疑者から弁護人らとの接見内容を聴取し、それを供述調書化していたことが明らかになった。被疑者は弁護士依頼権（憲法 34 条前段）を保障されており、弁護士とは「立会人なくして」接見できるとされている（刑事訴訟法 39 条 1 項）。弁護人との接見内容の秘密が保障されなければ、被疑者が弁護人に真実を語らず、被疑者と弁護人との信頼関係の構築も困難となり、ひいては、被疑者の弁護士依頼権が保障されなくなる。

したがって、「立会人なくして」とは、捜査機関の立会いを禁ずるのみならず接見内容の秘密も保障したものと解すべきであるから、この接見・秘密交通権の確立をめざすべきである。

あわせて、捜査官がこの弁護人の接見につき日時、場所、時間の制限ができるとする制度を廃止する必要がある。

第 3 証拠の全面開示へ向けて

1 証拠の全面開示は刑事裁判における当然の要請

これまで、被告人側に開示されていない検察官手持証拠の中に、被告人の無罪を示す証拠がありながら、検察官があえてそれを開示しなかったがために有罪とされた事案が、古くは松川事件の「諏訪メモ」（アリバイ証拠）、最近では布川事件の「死体検案書」（自白と異なる殺害方法が記載されていた証拠）を引くまでもな

く、数多く存在するのが現実である。

本来、無罪を罰せずという刑事裁判の鉄則からするならば、被告人の無罪を示す証拠が、検察官手持証拠の中に残されている可能性が払拭されない限り、裁判所は有罪判決をすることができないはずである。検察官は、すべての捜査資料を警察から引き継いだうえで（そうでなければ、被告人に有利な証拠を「引き継がなかった」という言い訳を許すことになってしまう。）、自ら収集した捜査資料とともに、そのすべてを被告人、弁護士側に開示しなければなら

ない。そして、その手続が履践されていない場合には、そもそも裁判所は有罪判決を言い渡すことができない。

その意味で、検察官手持ち証拠の全面開示は、刑事裁判の前提として、当然の要請といえるべきである。

2 現行法における証拠開示の拡充と限界

2004（平成16）年に刑事訴訟法が改正され、刑事訴訟法316条の2以下に「争点及び証拠の整理手続」という章が新設された。そして、「請求による類型証拠の開示（316条の15）」および「主張関連証拠の開示（316条の20）」が規定された。これにより、実況見分調書や死体検案書など一定の類型に当たる証拠および検察官の主張に関連する証拠について、被告人または弁護人から検察官に対し、開示の請求ができることとなった。

この改正がなされるまでの刑事裁判において、被告人、弁護人側から検察官に対して証拠の開示を求めても、それは事実上の行為に過ぎず、裁判所が必要と認めれば検察官に証拠開示を事実上促すという効果しか持たなかった。したがって、この改正は、証拠開示を一定程度前進させたと評価することもできる。

しかしながら、類型証拠開示が認められるためには、316条の15第1項1号から8号までのいずれかの類型に該当することが必要であり、しかも、「特定の検察官請求証拠の証明力を判断するために重要であると認められるものであること」、「その重要性の程度その他の被告人の防御の準備のために当該開示をすることの必要性の程度並びに当該開示によって生じるおそれのある弊害の内容及び程度を考慮して、検察官が相当と認めるとき」という要件が定められている。そのため、被告人・弁護人側も検察官側も、その要件該当性の検討と主張に、無駄に多くの時間を取られているのが実情である。同じことは、主張関連証拠の開示請求においても起きている。

このように、新設された迂遠な証拠開示規定が、かえって公判前整理手続を長期化させ、裁判員裁判そのものを遅延させる原因となっている面も見逃してはならない。

3 証拠の全面開示規定の創設を

証拠の全面開示については、諸外国、例えばイギリス、カナダおよびオーストラリアにおいては、法曹倫理規定において、証拠を被告人側に開示すべき義務が明定されている。また、アメリカでも、ABA（アメリカ法曹協会）の法曹行動準則において、「被告人の有罪を否定しまたはその犯罪の程度を軽減する傾向を持つことが検察官に知られているすべての証拠または情報を弁護側に適時に開示しなければならない。」と規定されている（指宿信「検察官倫理を考える」自由と正義62巻1号100～102頁）。今や、検察官の全面的証拠開示義務は、国際的なスタンダードであると言っても過言ではない。

これら諸外国では、検察官の証拠開示義務が検察官の倫理から導き出されている。その考え方自体は正当であり、わが国においても同様の倫理が確立されなければならないが、前述したとおり、わが国では未だ被疑者・被告人に有利な証拠を隠し通すことこそが検察官の「常識」となっており、漫然と検査官の職業倫理に待つことなど到底できない。2011（平成23）年9月30日に最高検察庁が公表した「検察の理念」と題する基本規程においても、全面的証拠開示義務は規定されなかった。

裁判員裁判に限らず、すべての刑事事件において、検察官はすべての捜査関係資料を警察から引き継いだうえで、手持ちの証拠すべてを被告人、弁護人に対して事前に全面開示しなければならないという義務規定を新たに置くべきである。

第4 裁判員制度をよりよいものとするために

1 裁判員制度の3年後見直しへ向けて

2009年5月21日にスタートした裁判員裁判制度のもとで、多数の市民が刑事裁判に参加している。そして今、裁判員裁判制度は施行されて既に2年が経過し、2012年の施行後3年の見直しにむけた議論が続けられている。

市民による刑事裁判への参加においては、従来の裁判官裁判ではみられなかったような事実の認定や量刑もみられ、健全な社会常識を反映するものと肯定的に評価できる点がみられる。特に、自白調書の信用性を否定した事件や、合理的疑いが残るとして無罪を言い渡した事件などは、刑事裁判の原則に忠実に従ったものというべきである。

しかしながら、制度実施から2年が経過した昨今、裁判員裁判が目指した公判の直接主義、口頭主義が若干後退しつつあり、ここであらためて書面ではなく、人証中心の立証活動へ力点を置かなければならない時期にきている。また、特に検察官の冒頭陳述メモの肥大化は、証拠と主張の区別を曖昧なものにし、問題であると指摘されている。あらためて訴訟当事者は、「目で見て耳で聞いて分かる」、まさに公判で見聞きした証拠に基づいて裁判員が判断することができるよう、制度を運用してゆくべきである。

その他、公判前整理手続の問題点も含め、裁判員裁判の3年後見直しへ向けての下記取組みは、いまこそ刑事司法の本則に則った制度改革として急務というべきである。

2 対象事件の拡大

現在裁判員制度は、一定の重大な罪に限って行われている。

しかしながら、例えば、昨今数多く無罪判決が出ている痴漢えん罪事件にみられるように、法定刑が必ずしも重くない事件においてこそ、えん罪事件が多くみられるのが現実である。そして、このような有罪・無罪の判断に、一般市民が参加し、その常識に従って判断をすること

の意義は大きい。

したがって、公訴事実に争いがあり、かつ、被告人側が請求した場合には、裁判員裁判対象事件として審理するようにすべきである。

3 説示の充実化、特に無罪推定原則の十分な理解を

現在、裁判員法39条に基づき、裁判員裁判の選任手続において、刑事裁判の基本原則の説明が行われている。

しかしながら、裁判員を経験した市民の中には、突然の選任であること等の理由から、選任時点で説明を受けても直ちに理解できなかった、あるいは、記憶に残らなかった、との意見もある。

そこで、審理を通じて、基本原則について説明するように制度化すべきであって、具体的には、公開の法廷において、証拠調べの前、審理終結時において説明すべきである。

そして、そこで説示すべき内容は何よりも、無罪推定原則という刑事司法の鉄則であり、それを、誤解なく理解できるよう、十分に説明しなければならない。

4 評決要件の改正

現行法上は、裁判員裁判における評決要件につき、裁判所法が単純多数決を採用していることから、同様に単純多数決を定めている。

通常3人の合議体の裁判官裁判とは異なり、9人で評議される裁判員裁判では、例えば4人が無罪、5人（裁判官を含む）が有罪であれば、有罪判決を下すことになる。

しかしながら、9人中4人が無罪の心証を抱いたにもかかわらず有罪の判決を下すことは、無罪推定原則とは相容れないと言わなければならない。

特に上記4人がいずれも裁判員であるとする、市民の6人中4人が無罪の心証を抱いても有罪判決ということになり、健全な市民常識の反映という観点からも問題があると言わなければならない。

従って、裁判所法もあわせて改正し、特別多

数決を要件とすべきである。

また、死刑判決については、その刑が究極的な刑であることから、全員一致を要件とすべきである。

5 手続二分論の導入

裁判員は、事実認定および量刑判断のいずれも行うものとされているが、現行法上、公判は、事実認定の手続と量刑判断の手続が分断されておらず、同時に行われている。

しかしながら、このような制度では、被害者等の意見陳述など本来量刑資料とすべきものにより、事実認定に予断が生じるおそれがあり、あるいは十分な量刑審理がなされないまま量刑判断をせざるを得ない場合がある。

手続二分論を導入し、公訴事実の存否についての審理と、量刑審理を分けて行うようにすべきである。

6 守秘義務の緩和

裁判員法では、評議の秘密等についての守秘義務を規定し、罰則を設けている。しかしながら、現行法の守秘義務の範囲は広範なものというほかない。具体的には、①職務上知り得た秘密を漏らす行為、②評議の秘密のうち、「裁判官又は裁判員の意見」を「当該意見を述べた者」の特定に結びつく形で漏らす行為、③裁判

員の職にあった者が、裁判員の任務が終了した日から10年が経過する前に「事実の認定又は刑の量定の当否」を述べる行為（ただし、犯行時に少年であった事件については特別の配慮がなされるべきである）、に限定すべきである。

7 証拠の目的外使用禁止規定の廃止ないし改定

改正刑事訴訟法は、公判前整理手続における類型証拠や主張関連証拠の開示規定を置いたが、法281条の4において、被告人、弁護人、これらであった者について、開示された証拠を審理の準備の目的以外の目的で交付、提示、提供してはならないと規定し、それに反したときは罰則に付されることになっている（法281条の5）。

しかし、かつての松川事件に代表されるように、えん罪の存在を国民に広く訴えかけて真相を明らかにしようとする救済運動を実現するためには、限られた範囲でしか記録を見ることができず、仮にそれをすれば刑事罰の対象となるというのでは、大きな足枷となってしまう。

えん罪の防止と救済が刑事司法の使命であることからすれば、証拠の目的外使用は、明確な営利使用を限定的に罰すれば足りるのであって、現行の目的外使用禁止規定は、廃止ないし更に限定するよう改定すべきである。

第5 検察官上訴は禁止されるべきである

1 検察官上訴は憲法39条の理念と相容れない

憲法39条は、「何人も・・・既に無罪とされた行為については、刑事上の責任は問われない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任は問われない。」と規定している。

この規定を素直に読めば、第1審で無罪判決が出た場合に検察官が有罪判決を求めて控訴することは、憲法39条に違反するはずであると思われる。

しかし、刑事訴訟法351条は、検察官上訴を被告人と同様に広く認め、無罪事件に対する検察官上訴を問うた戦後の判例も、「一審の手続

も控訴審の手続もまた上告審のそれも、同じ事件においては、継続せる一つの危険の各部分に過ぎない」という、いわゆる危険継続論にたち、検察官上訴を広く認める同法351条の規定は、憲法39条に反しないものとしてきた。危険継続論を支持する論者は、憲法39条は二重の危険の制度をそのまま採用したものではなく、これを念頭におきながら、大陸法系の一事不再理の原則を強化したに過ぎない、あるいは、二重の危険の原理を採用したとはするものの、二重の危険から直ちに検察官上訴を違憲としなければならない論理必然性はない、などとする。

しかし、憲法39条の規定が強大な国家訴追権限の抑制と被告人の人権保護を基本理念とし

ていること、二重の危険の原理を念頭においたものであることは明らかである。

そして何より、刑事司法手続の最大の使命は国家の刑罰権を抑制し、えん罪を防ぐことであって、刑事裁判の鉄則である「無辜の不処罰」という大原則を徹底する要請の前には、検察官上訴を広く認める「実体的真実の発見」の要請も、一歩引かざるを得ないのである。

このように、刑事裁判をえん罪を防ぐための手続と位置付け、最上位におかれるべき要請が「無辜の不処罰」を現実徹底することにあることを確認すれば、二重の危険の原理の本質的意味は、法に違反したものとして有罪にする機会を一度だけ検察官に与え、その一度の機会の中で主張・立証活動を十分に行わせたうえで裁判所が無罪判決を下せば、被告人が事実審理の繰り返しによって苦痛を受けない反対利益を憲法上保護するものと理解されよう。

検察官上訴による原判決破棄率の異常ともいえる高さや、起訴から第3次上告審で無罪判決が確定するまで17年という時が経過した「八海事件」、事件発生から25年が経過して無罪判決が確定した「甲山事件」の例などは、二重の危険の原理を徹底しない歪みより生じたまさに実例である。

検察官上訴を肯定する危険継続論が、憲法39条の規定する二重の危険の原理、ひいては「無辜の不処罰」という刑事裁判の鉄則と相容れないことは明らかである。

2 検察官上訴は裁判員制度導入の趣旨とも相容れない

刑事裁判に一般市民が参加する裁判員裁判制度が2009年に導入されたが、これまで、1審の裁判員裁判における無罪判決を、職業裁判官

により構成される控訴審が破棄するという事例が、2011年になって立て続けに報告されている。

裁判員制度導入の趣旨は、「事実認定と量刑判断にあたっての一般市民感覚の尊重」という点にあった。しかし、裁判員を交えた1審の裁判体が一般市民感覚を活かして経験則を適用するなどした結果、「有罪とするには合理的疑いが残る」として無罪を言い渡したものについて、検察官上訴を契機に、改めて職業裁判官のみによる控訴審がこれを破棄できるとすると、このような裁判員制度導入の趣旨など全く意味のないものになってしまう。裁判員制度の趣旨を支えるためには、一般市民である裁判員を交えた事実認定が、職業裁判官だけの事実認定より重視されなければならないというのは、裁判員裁判制度をとる以上、当然の帰結というべきである。

したがって、昨今の裁判員裁判1審無罪判決に対する検察官上訴を契機とした控訴審の逆転有罪判決は、前述した検察官上訴の禁止の趣旨だけでなく、裁判員裁判制度の趣旨とも相容れないといわなければならない。

3 刑事訴訟法351条は改正されなければならない

以上のように、検察官上訴は、憲法39条の二重の危険の原理、ひいては、無辜の不処罰という刑事裁判の鉄則との関係で相容れない。

加えて、裁判員制度が導入された現在、同制度の趣旨との関係における矛盾も生じている。

したがって、検察官上訴は禁止されるべきであり、これを広く認める刑事訴訟法351条は改正されなければならない。

第6 再審制度の抜本的改革へ向けて

昨今、足利事件、布川事件など長い間無実の罪で自由を奪われていた人たちの再審無罪判決が大幅的に報道されている。いわゆる東電OL事件や福井女子中学生事件の再審開始も近いと思われる。

反面、著名な死刑えん罪事件であり、40年以上という想像を絶するほど長期間身体が拘束されている名張事件、袴田事件は、いまだ未解決の状

態である。

1970年代から80年代にかけて、次々と死刑台から無実の人が生還してきた死刑再審4事件以来、多くの人びとは、再審が無実の人の最後の救済の砦であることを知っている。しかし、再審の扉はあまりにも狭く、重い。これまで死刑ないし無期懲役で再審が認められ無罪が確定した事件は、戦後7例に過ぎない。最近の再審無罪事例と

なった足利事件、布川事件も、再審無罪判決を得るまで、捜査機関側の持つ未開示証拠の開示要求、多くの費用と時間を要する新たな鑑定など、新規証拠の発見までに数多くの関門を通らなければならず、しかも布川事件のように再審が認められるとすぐに検察が即時抗告、特別抗告をするなど、さらに解決の時間を延ばすことが堂々で行われる。

このように、無実の者に対する最後の救済手段としての再審請求は、そのハードルがあまりにも高いゆえ、本当に無実の者が救われないという現状となっている。日弁連は1985（昭和60）年に再審法改正を提言したが、その後この論議は低迷

し、実現へと至っていない。

再審事件が人権救済手段としてあらためて脚光を浴びている今日こそ、日弁連提言に示されていた諸制度改革、すなわち、①刑事訴訟法435条6号における新規明白証拠の要件緩和、②再審段階での国選弁護制度創設、③弁護人の秘密交通権の保障、④刑事確定記録の保存と閲覧の充実、⑤再審請求審段階での証拠開示の制度的保障、⑥開始決定による刑の執行停止と釈放、⑦開始決定に対する検察官の不服申立禁止、⑧再審請求審における費用補償、⑨遺族による受継の明確化、などを実現させなくてはならない。

第7 政府から独立したえん罪原因究明 第三者機関の創設へ向けて

1 えん罪原因究明の必要性和その現状

えん罪を生まないようにするためには、まず、えん罪を生む原因を正確に捉えることが必要である。本来えん罪を防止するための第一歩は、えん罪原因の徹底的な究明でなくてはならない。

前述した近年の重大えん罪事件のうち、志布志事件、氷見事件、足利事件については、事件後に警察庁、検察庁による検証報告書がそれぞれ作成され、公表されている。警察、検察側からみた、ある意味でのえん罪原因の分析調査とその結果を、ここに見ることができる。

しかし、いずれの検証報告書も、例えば各事件で最も重要なえん罪原因となっているはずの虚偽自白の採取過程について、取調官が行ったとされる脅迫や暴力的な取調べの実際について深く切り込むことなく、極めて不十分な調査に終わっているなど、えん罪原因の究明としては甚だ不完全といわざるを得ない結果となっている。さらに、これらえん罪事件の発生に関わったはずの裁判所、裁判官においては、自主的な検証など一切されていない。しかも、現時点において、国家賠償責任を問う裁判でえん罪原因を探ろうとしても、捜査官はともかく、裁判官を証人としたり責任を問うたりすることを裁判所に期待することはほとんど不可能である。

弁護士会もそれぞれの事件で調査は行ったも

の、捜査機関や裁判所などへの強制調査権限を持たないもとでは、調査の範囲も限られてしまい、十分な調査を行うことなど到底できない。

このような現状においては、えん罪防止へ向けた刑事司法の改革など、実際には極めて困難というほかない。

2 政府から独立したえん罪原因究明第三者機関の創設を

このような現状を根本的に変え、えん罪防止へ向けた刑事司法制度改革を実現するためには、政府とは独立した、えん罪原因究明の第三者機関の創設が不可欠である。

この点、福島第一原子力発電所の事故を検証するため、2011年9月30日に成立した「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」は、国会に民間有識者で構成する委員会を設置する法制度として、参考にすべきである。

そして、創設された第三者機関に対しては、えん罪原因究明という目的に沿った強力な法的権限を与え、捜査機関はもとより、これまで調査の対象とされることがなかった裁判官に対しても、証人喚問を含めた徹底的な調査を可能とすべきである。

第 8 刑事拘禁および犯罪者の更生保護

1 「刑事被収容者処遇法」の 5 年後見直しと国の対応

日弁連が 2010（平成 22）年 11 月 17 日に発表した改革提言の骨子は以下のとおりである。

ア 刑事施設に共通のもの

（ア）刑事施設の医療は一般の医療水準が保障されるべきことから、

- ① 医療の保安部門からの独立、医師・看護師の確保、外部医療との提携強化をはかる。
- ② 指名医診療を抜本改革する。
- ③ 医療の厚生労働省への移管を早急に検討する。

（イ）規律・秩序の維持は「適正」に行われるべきことから、

- ① 懲罰につながる遵守事項を限定する。
- ② 懲罰手続を改革する。
- ③ 保護室収容を制限する。

イ 受刑者の処遇

- ① 面会の制限規定を改め、信書の検査を省略化する。
- ② 作業報奨金を引き上げるとともに、賃金制採用を早急に検討する。

ウ 未決拘禁者の処遇

- ① 弁護人との外部交通（差入れ・宅下げ、休日・夜間接見、電話・FAX）を拡充する。
- ② 弁護人あての信書は検閲しない。
- ③ 代用監獄の早急な廃止の方向を示す。

エ 死刑確定者の処遇

- ① 集団処遇を実施する。
- ② 外部交通を拡充する。

オ 職員体制を充実させる（大幅増員と待遇改善）

これに対して法務省は、2011（平成 23）年 3 月 4 日に「刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則の一部を改正する省令案」を公表した。しかし、このうち評価できる改正は、刑事施設視察委員会の意見を尊重すべきことと、受刑者の外出、外泊を許す要件の緩和をはかった

ことぐらいである。しかし、後者については、受刑者に位置把握装置（GPS 機能付きの携帯電話と手首か足首に巻く小型装置）を装着等することを条件としようとするものである。受刑者に対する過度の自由の制約に道を開くのではないかとの懸念もあり、東京弁護士会は、この改正に反対するとの会長声明を発表している。

このように、国は、5 年後見直しには極めて消極的である。刑事拘禁制度の抜本的な改革を推し進めるためには、内外の世論に働きかけるとともに、日弁連の全会的取組みをさらに進めなければならない。

2 犯罪者の更生保護

（1）出所者の実情

更生保護法は、再犯を防止し、犯罪者の自立と更生を助けることを目的とすることを掲げている。

しかし、身元引受先のない出所者の約 15 %を自立困難な障害のある人と高齢者が占めている。累犯者の中に、高齢者や知的障害のある人が多いことは、つとに指摘されてきた。

これまで、法曹三者は、捜査、裁判を経たあと、刑務所に入った者や不起訴、執行猶予となった者の実情を把握することは少なかった。これらの人々の更生に具体的な援助の手を差しのべることなどは、ほとんどないと言った。よかった。

再犯防止のかけ声の陰で、刑事司法と福祉のはざまに落ち込む累犯者を減らし、立直りを支援する手だての早急な樹立が求められている。

（2）仮釈放の実施

公的指導と保護を行い、本人の自立と更生を促すには、まず仮釈放を柔軟に行うことが必要である。満期釈放となった人は、いわば社会に放り出されることとなる。仮釈放期間中に保護観察官や保護司が関わりをもつことは、最小限必要なことである。

現在の硬直化した仮釈放審査は抜本的に改めるべきである。とりわけ、検察官が関与し、被害者の声が過大に反映するシステム

は、ぜひ改めなければならないし、本人の仮釈放請求権も構想してよい。本人の励みと自覚を引き出す（服役中も仮釈放後も）うえで、仮釈放は極めて有効である。終身刑と化した無期懲役囚への仮釈放の門戸も開かれねばならない。

（3）保護観察所の機能充実と観察官の増員

保護観察所（官）の任務は、対象者（仮釈放者、保護観察付執行猶予者、保護観察処分少年）の「補導援護」である。現状は組織と人員が余りにさびしい。対象者に密着し、十分な補導援護を行うには、予算と人員を大幅に注入しなければならない。

西欧では、早くから観察官が刑務所に出張して（その詰所がある）、受刑者の出所後の相談に乗っている。未決中から接触しているオランダの例もある（そこでは、執行猶予を含む量刑のための資料も裁判官に提供している）。

（4）更生保護の施策（施設）の充実

再犯防止のためには、「仕事」と「住居」の確保が何よりも重要である。服役中の作業賞与金を賃金化するか、大幅に引き上げることも必要である。当面実現できないとすれば、出所者の就労先と定住先の確保が先決である。法務省は、2010（平成22）年に、前者については更生保護就労センターを全国50か所に設置し、民間委託の事業を行い、後者については、更生保護施設の受入機能を充実させる一方、緊急的住居（空き家等の借り上げ）を確保することを公表した。

しかし、法務省だけで更生保護を担えるものでもない。厚生労働省（ハローワークなど）

も巻き込んだ、総合的社会福祉政策の中で更生保護の支援策が策定されるべきである。

なお、更生緊急保護（更生保護法85条）として、親族からも公共の福祉からの援助も受けられない出所者の一時保護を国の事業で行うとされ、実際は、法務大臣の許可を受けた民間の更生保護法人が宿泊所を提供したりしている。

この更生保護施設は、現在全国で104施設あるが、地域住民の反対等により、新たな開所が困難に直面している。

（5）民間の協力

法務省の肝入りで、NPO法人である全国就労支援事業者機構（本部更生保護会館内、会長今井敬）が2010年7月に都道府県機構も整い、全国組織としてスタートした。日弁連も理事を派遣して協力することになった。機構の目的は、ハローワークと協力して出所者の雇用を受け容れる企業を全国に広げるというものである。経済界が更生保護の分野に初めて参加する組織・運動として注目される。各地の弁護士と弁護士会の後押しも期待されている。

この組織に限らず、弁護士会は、その職業分野に密接に関係する業務として、さらに、弁護士法1条の使命を実践する場として、犯罪者の更生保護に関わっていく必要がある。刑事手続という形で社会から切り離された犯罪者には、刑事手続を終了して社会に再包摂されるまでは、一貫した法的援助が必要なのである。

第9 死刑廃止に向けて

1 世界の潮流は死刑廃止

（1）2010年12月31日時点では、死刑存置国は58か国（そのうち、同年、現実に死刑を執行した国は18か国）、死刑廃止国はヨーロッパを中心に139か国（あらゆる犯罪〔通常および戦時〕について廃止した国が94か国、通常の犯罪について廃止した国が10か国、過去10年以上死刑を執行していない事実上の廃止国が35か国）に及び、いまや世界の3分の2を超える国が、法律上または事

実上死刑を廃止しており、死刑廃止は国際的潮流となっている。現在、いわゆる先進国の中で死刑を存置しているのは、日本とアメリカの連邦と50州のうち34州だけである。

（2）国連では、世界人権宣言3条（生命権条項）の完全保障のために死刑廃止を目指し、死刑のより制限的な適用のためのいわゆる「死刑廃止条約」（「死刑の廃止を目的とする『市民的及び政治的権利に関する国際規約』の第二選択議定書」）が1989年12月15日の国連総会で採択され、1991年7月11日に発効した。2009年12月現在、72か国が批准し

ているが、その1条では、選択議定書の締約国内にある者は死刑を執行されないこと、各締約国はその管内において死刑廃止のためのあらゆる必要な措置を講じなければならないことが定められている。

そして、2007年12月18日、国連総会は、国連加盟国192か国のうち、欧州連合（EU）諸国のほか、南米、アフリカ、アジア各地域の計87か国から共同提案された、全ての死刑存置国に対して死刑執行の停止を求める決議を、賛成多数（賛成104、日本、アメリカ、中国など反対54、棄権29）で採択した。

この決議は、死刑存置国に対し、即時の死刑廃止を求めるものではなく、以下のような現実的な対応を求めるものである。すなわち、①死刑に直面する者に対する権利保障を規定した国際基準を尊重すること、②死刑の適用および上記の国際基準の遵守に関する情報を国連事務総長に提供すること、③死刑の適用を徐々に制限し、死刑が適用される犯罪の数を削減すること、④死刑廃止を視野に入れ、死刑執行に関するモラトリアムを確立すること、等である。

翌年の2008年11月20日、死刑執行に関するモラトリアム等を求める国連総会決議が採択され、さらに、2010年12月21日、3度目の死刑執行に関するモラトリアム等を求める国連総会決議が採択されている。回を追うごとに賛成国は増大し、反対国は減少しており、ここでも死刑廃止が国際的潮流となっていることが示されている。

2 日本はこの潮流に逆行

(1) 犯罪統計によれば殺人事件等の重大犯罪は増加していない。ところが、2001年から2006年までの6年間に言い渡された死刑判決の数（死刑判決を維持したものを含む）は、1991年から1996年までの6年間に比し、地方裁判所では約3倍、高等裁判所では約4倍、最高裁判所では約2倍となっており、死刑判決の言渡しは異常に急増している。

近時、この急増傾向は収まったが（高止まりである）、死刑確定者の数は増え続け、2011年8月現在、死刑確定者数は121人である。

(2) 2008年5月、裁判員制度が施行され一般

市民が死刑判決の言渡しにかかわることになった。

2011年8月現在、裁判員裁判における死刑求刑事案は合計11件であり、判決は、無罪が1件、無期懲役が2件、死刑が8件となっている。

また、8件の死刑判決のうち、特に、犯行時18歳7か月であった少年に対する死刑判決（いわゆる石巻事件）と被害者が1人の殺人放火事件に関する死刑判決（いわゆる千葉女子大生殺人放火事件）は、前者については少年法の理念との関係や裁判員裁判における少年事件の審理のあり方、後者については従前の量刑基準・量刑相場との関係や精神鑑定のある方（弁護人の情状鑑定申請や心理検査申請がことごとく却下されている）等に照らし、死刑判決が妥当であったのかどうかについて重大な疑問が呈せられている。

(3) 最新の世論調査（2010年2月内閣府）では、死刑存置が85.6%、死刑廃止が5.7%となっている。ただ、この世論調査については、条件付死刑廃止・将来死刑廃止などの意見を全て死刑存置の集計に取り込もうとしている、死刑に関する情報がほとんど明らかにされていない状況下における世論調査であって世論調査の前提を欠いている等の批判がなされている。

マスコミも、死刑確定者に対する処遇の実態、死刑執行の実態、死刑を巡る世界の状況等々、国民が死刑制度を存置すべきか廃止すべきかを考え、判断するために必要な情報をほとんど提供していない。

国会における死刑廃止に向けた動きも低調である。

死刑廃止法案は、1901年、1902年、1907年、1956年と4回にわたり議会上程されたが、いずれも廃案となり、以後今日に至るまで提案されたことはない。

1994年には、超党派の国会議員からなる「死刑廃止を推進する議員連盟」が発足し、同議員連盟は2003年に死刑執行停止法案を作成したが、国会に上程されることはなかった。2011年8月現在、同議員連盟では新たな死刑執行停止法案の検討がされている。

(4) 国際的潮流に逆行する日本の死刑制度について、国連は日本国政府に対し、繰り返し様々な勧告をしている。

国際人権（自由権）規約委員会は、規約の実施状況に関する第3回日本政府報告書審査（1993年11月5日）および第4回日本政府報告書審査（1998年11月6日）において、日本政府に対して、「死刑を法定刑とする犯罪を減少させるなど死刑廃止に向けた措置を講ずること」を求め、また「死刑確定者の処遇が規約に反する」としてその改善を求める等の勧告をした。

2008年10月30日、第5回日本政府報告書審査においては、日本政府は世論にかかわらず死刑廃止を前向きに検討し、必要に応じて国民に対し死刑廃止が望ましいことを知らせるべきである、死刑事件においては、必要的上訴制度を導入し、再審請求や恩赦の出願による執行停止効を確実にすべきであるなど7項目の勧告をした。

国連拷問禁止委員会は、2007年5月18日、日本政府報告書に対する最終見解において、死刑に関して、死刑を言い渡された人々に関する日本の国内法における多くの条項が、国際的な最低基準に合致せず、拷問あるいは虐待に相当し得るものであることに深刻な懸念を示し、日本政府に対して、死刑の速やかな執行停止、死刑を減刑するための措置の考慮、恩赦措置の可能性を含む手続的な改革、全ての死刑事件における必要的上訴制度の制定、死刑の実施が遅延した場合の死刑の減刑など、全ての死刑確定者が条約に規定された保護を与えられるようにすべきであると勧告した。

3 日弁連の死刑問題に関する基本政策の推移

(1) 日弁連理事会は、2002年11月22日、「死刑制度問題に関する提言」を採択した。この提言は、死刑制度の存廃につき議論を尽くし、また死刑制度の改善を行うまでの一定期間、死刑確定者に対する死刑の執行を停止する旨の時限立法（死刑執行停止法）の制定を提唱し、日弁連は、死刑制度の改善のために各種の取組みを推進するというものである。

日弁連は、同年12月、上記の提言を実現するため、「死刑制度問題提言に関する実行委員会」を設置した。

(2) 2004年10月に開催された第47回日弁連

人権擁護大会において、「21世紀、日本に死刑は必要か——死刑執行停止法の制定と死刑制度の未来をめぐって」というテーマの下にシンポジウムが行われ、「死刑執行停止法の制定、死刑制度に関する情報の公開及び死刑問題調査会の設置を求める決議」が採択された。決議後、その提言と決議を実行するため、上記の「死刑制度問題提言に関する実行委員会」は「日弁連死刑執行停止法制定等提言・決議実現委員会」（「死刑執行停止実現委員会」）に改組され、その後の日弁連の死刑執行停止を求める運動の中心となっている。

(3) 日弁連は、2008年3月、「死刑制度調査会の設置及び死刑執行の停止に関する法律（案）」（「日弁連死刑執行停止法案」）を取りまとめた。

(4) 2009年11月の第52回日弁連人権擁護大会において、『人権のための行動宣言2009』のもと人権擁護活動を一層押し進める宣言」が採択され、「死刑をめぐる人権」については、「政府に対し、死刑廃止を前向きに検討することを求めている国連機関・人権条約機関による勧告を誠実に受けとめるよう働きかける」との宣言がなされ、今後10年を目途に実現を目指して取組むべき課題として、死刑執行停止の実現と死刑制度に関する国民的議論の促進が提起された。

(5) 2011年10月に開催された第54回日弁連人権擁護大会では、シンポジウム「私たちは『犯罪』とどう向きあうべきか？—裁判員裁判を経験して死刑のない社会を構想する—」が行われ、そこでは死刑制度がテーマの1つとして取り上げられた。また、大会宣言として、「罪を犯した人の社会復帰のための施策の確立を求め、死刑廃止についての全社会的議論を呼びかける宣言」が採択された。

4 いまこそ死刑廃止を

以上のような死刑廃止をめぐる国際的潮流、死刑制度に関する国連の日本政府に対する勧告や日弁連の基本政策を踏まえ、死刑廃止に向けた全社会的議論の実現、そしてその議論が十全になされるための条件整備と死刑制度の改革の実現のため、日弁連と全単位会が一丸となって取り組み活動することが求められている。

- 1 国選付添人制度の対象事件を、少なくとも少年鑑別所での身体拘束を受けたすべての少年の事件に拡大し、少年に国選付添人の請求権を認めるべきである。
- 2 少年に対する裁判員裁判について、①少年法の理念や少年事件固有の規定について裁判所が十分な説示を行うとの規定を設けること、②社会記録の取調べと要保護性の立証について審理に必要な証拠が調べられないということがないように、裁判所の運用の指針となる規定を設けることといった制度改革を行うべきである。
- 3 ①少年被疑者につき身体不拘束の原則を明文化し、原則として勾留を禁止して勾留に代わる観護措置のみをとることができるものとし、かつ、逮捕および勾留に代わる観護措置の要件を厳格化すること、②身体拘束されている18歳未満の少年に裁判所の職権で必要的に国選弁護人を選任する制度を設けること、③家庭裁判所送致前にした弁護人の選任は自動的に国選付添人に移行するものとする、④被疑者国選弁護人に関する費用は、少年に訴訟費用として負担させないものとするといった制度改革を行うべきである。
- 4 少年院仮退院者の更生保護に対応する子どものためのシェルターづくりやネットワークづくりを援助・推進していくべきである。
- 5 死刑廃止をめぐる人権大会宣言を踏まえ、今こそ、弁護士会は一丸となって少年に対する死刑廃止に向けた全社会的議論の実現のために取り組み、国に対して、犯罪時20歳未満の少年に対する死刑の適用は、速やかに廃止することの検討を求めるべきである。

第1 身体拘束されたすべての少年に弁護士を ～少年の請求による全面的国選付添人制度の実現に向けて

(1) 現行の国選付添人制度の問題点

少年審判手続では、弁護士付添人は、事実認定や保護処分に関する裁判所の判断が適切に行われるよう、少年の立場から手続に関与してい

る。また、少年の行き場所、就労先を探すなど家庭、学校、職場等、少年をとりまく環境の調整や、被害者への対応等、家庭裁判所調査官が行うことは困難な、少年の更生を支援する活動

を行っている。

しかし、現在の国選付添人制度は、検察官関与事件や被害者等から審判傍聴の申出がなされた場合のほかは、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件、および、死刑または無期もしくは短期2年以上の懲役または禁錮にあたる罪の事件という重大事件に対象が限定されており、しかも、選任は裁判所の裁量に委ねられている。

このような制度的矛盾が原因の1つとなり、2010年の全国統計によれば、家庭裁判所で終局処分を受けた少年5万3632人のうち、弁護士付添人が選任された少年は7248人（約13.5%）にとどまっている。少年鑑別所に送致された少年に限っても、総数1万0639人のうち、弁護士付添人が選任された少年は6589人（約61.9%）であり、このうち国選付添人が選任された少年はわずか342人（少年鑑別所に送致された少年全体の約3.2%）にすぎない。このように、少年に対する法的援助の実情は極めて不十分である。

（2）被疑者国選弁護制度との制度的矛盾

2009年5月から、被疑者国選弁護制度の対象事件が必要的弁護事件に拡大されたことにより、多くの成人の刑事事件で捜査段階から公判段階に至るまで、弁護士による一貫した法的援助が受けられるようになった。

ところが、上記のとおり、国選付添人が選任される範囲が極めて限定されていることから、捜査段階では弁護士の援助を受けられた少年の大多数が、家庭裁判所送致後は、自ら費用を負担しない限り弁護士の援助を受けられない事態となっており、成人に比して少年に対する法的援助が不十分となる制度的矛盾が顕在化している。

る。

少年鑑別所での身体拘束（観護措置）を受けた少年は、事件の軽重を問わず、成育歴や家庭環境に問題を抱えていることが多く、また、少年院送致等の重大な処分を受ける可能性が高い。したがって、少なくとも少年鑑別所での観護措置をとられた少年に対しては、国費による付添人の援助の体制を早急に整える必要がある。

（3）少年の請求による全面的国選付添人制度の実現を

よって、国選付添人制度の対象事件を、少なくとも少年鑑別所での身体拘束を受けたすべての少年の事件に拡大すべきであり、また、現在の裁判所の裁量による国選付添人選任だけでは不十分なことから、被疑者国選弁護人と同様、少年の請求による国選付添人制度を設けるべきである。

（4）弁護士会の取組みの強化

日弁連は、全会員から特別会費を徴収し、国選付添人制度の対象外の事件について、少年保護事件付添人援助制度を運営するとともに、2009年には会長を本部長とする「全面的国選付添人制度実現本部」を設置し、全面的国選付添人制度実現への運動を強化しているところである。

東弁でも、2004年10月（多摩支部では2005年4月）から全件少年当番弁護士制度を実施しているが、全面的国選付添人制度実現に向けて、現行制度の中で付添人選任数の拡大と質的向上を図る必要があり、そのために、当番付添人の派遣体制の整備や会員向けの少年事件研修を充実させていくべきである。

第2 少年の逆送裁判員裁判の問題点の克服に向けて

（1）少年の逆送裁判員裁判

裁判員裁判では、少年被告人の事件も対象となっており、裁判員法が施行されてから現在までの間、実際に少年被告人に対する裁判員裁判が実施されている。

しかし、その場合に生じうる現実的な問題点については、裁判員制度導入を検討した政府の司法制度改革推進本部・裁判員制度検討会では議論がほとんどなされなかった。そのため、実

際の少年被告人の裁判員裁判では、少年の特性や少年事件の手続の特殊性にほとんど配慮することのない運用がなされ、様々な問題が生じている。

（2）逆送裁判員裁判の問題点

第1に、少年法の理念を裁判員にいかに理解してもらうかという問題がある。

少年法の理念（保護主義）とそのよって立つ経験則（非行の背景と矯正可能性）は、少年保

護手続や矯正の現場では常識となっているが、裁判員は必ずしも共通認識をもっているとは限らない。その中で、少年法の理念をどう理解してもらうかについて、弁護人は非常に苦労している。

冒頭陳述や弁論で、弁護人が少年法の理念や少年の非行の背景・矯正可能性を述べても、それは、弁護人の主張としか理解されないおそれがある。

この点について、権威ある少年法の教科書から、検察官との間で合意できる範囲を合意書面にして朗読したという例も報告されている。しかし、弁護人の感想としては、とても裁判員に理解されたとは思えないとのことであった。

そもそも、検察官との間で合意できる内容には限界がある。合意できた内容は、少年法の教科書の抜粋であるから、それを朗読したとしても裁判員に理解されれるとも思えない。抽象的な理念の理解だけだとすると、説得力はないし、いきおい、裁判員自身の体験に基づいた独自の「子ども像」から、少年法の趣旨にそぐわない見方を導きかねない。

第2に、社会記録に関する問題がある。

逆送後の公判においては、家裁での調査結果である社会記録は、少年の保護処分相当性立証や情状立証にとって非常に重要な証拠であり、従前は、地裁が家裁から取り寄せることにより証拠化していた。しかし、裁判員裁判では、直接主義・口頭主義を貫徹した証拠調べが行われるため、社会記録の内容が傍聴人に明らかとなる可能性があることから、調査対象者のプライバシーが公になるおそれがあるとして、家裁が地裁へ送付することに消極的となるとの事例が報告されている。

第3に、少年にとって必要な立証が制約される問題がある。

裁判員の負担軽減のためとして、地裁の裁判官が社会記録すべての取調べに応じなかったり、弁護人が請求した専門家証人の採用をしなかったり、というように、裁判官の訴訟指揮によって必要な立証活動が制約されるという問題も懸念される。

(3) 逆送裁判員裁判の問題点の克服に向けて

このように、少年の裁判員裁判を、少年の権利を十分に保障しつつ実施するためには、上記の問題が解決されなければならない。

日弁連は、上記の問題点について検討し、2008年12月に「裁判員制度の下での少年逆送事件の審理のあり方に関する意見書」を発表して逆送裁判員裁判に関する論点整理を行った。また、2009年5月に「少年審判における社会調査のあり方に関する意見書」を発表し、社会記録に関する問題点を指摘した。さらに、実際に逆送裁判員裁判を担当する弁護人の実践に役立ててもらうために「付添人・弁護人を担当するにあたって Q & A」を作成し、全国に配布しているところである。

しかし、上記の問題点の克服のためには、個々の弁護人の弁護実践だけでは限界があり、立法的手当が必要な部分もある。そこで、日弁連と東弁では、逆送裁判員裁判を担当する弁護人に対して必要な支援を行う方法を検討する必要があることはもちろんであるが、来るべき3年後見直しに向けて、少年逆送事件の裁判員制度の改正を実現するため、更なる事例集積と分析を行うとともに、その成果を踏まえ、少年に対する裁判員裁判について、少なくとも以下のとおりの改革提言を行う必要がある。

- ① 少年法の理念や少年事件固有の規定について十分な説示を行うこととし、その内容は法曹三者が協議して定め、公開法廷において説示を行うこととすべきである。
- ② 社会記録の取り調べについては、裁判所が、少年法の理念をふまえ適切に職権を行使すべきである。これを担保するために、裁判所の運用の指針となるような規定を設けるべきである。
- ③ 要保護性の立証についても、裁判所が、少年法の理念をふまえ適切に職権を行使すべきである。これを担保するために、裁判所の運用の指針となるような規定を設けるべきである。特に、裁判員の負担の軽減を理由に、審理に必要な証拠が調べられないということがないようにすべきである。

第3 少年に対する刑事訴訟制度の改革

(1) 少年に対する身体不拘束の原則化

現行法上、少年の逮捕の要件については成人

と異なる点はなく、成人と同様の要件で安易に逮捕されているのが現状である。

しかし、少年にとって捜査段階での逮捕・勾留等の身体拘束が及ぼす悪影響は大きいものがあり、その規制が必要である。

この点、わが国も批准し、国内法としての効力を有している子どもの権利条約では、「いかなる子どももその自由を不法または恣意的に奪われない。子どもの逮捕、抑留または拘禁は、法律に従うものとし、最後の手段として、かつ最も短い適当な期間でのみ用いられる」とされており（子どもの権利に関する条約 37 条 b 項）、子どもの身体拘束が例外的で必要最小限でのみ認められることを明示している。また、犯罪捜査規範も、少年の身体拘束をなるべく避けるべきであると規定している（犯罪捜査規範 208 条）。

そこで、少年被疑者については、身体不拘束の原則を法律で明文化すべきである。

(2) 少年に対する身体拘束（逮捕・勾留）要件の厳格化

また、少年被疑者に対する身体拘束につき、成人よりも厳格な要件のもとでのみ許容すべきである。

まず、逮捕後の留置場所については、現行法上、少年には特段の配慮はなされていない。しかし、少年と成人を同一の施設内で留置することは少年に対する弊害が大きい。少年の留置場所を成人と完全に分離することを明文化すべきである。

さらに、現行法上、逮捕後の少年に対する身体拘束手段としては、勾留と勾留に代わる観護措置とがある。両者の違いは、後者が家庭裁判所の関与するものであること、身体拘束ではなく調査官による観護の手段をとることができること、身体拘束する場合でも拘束場所を少年鑑別所にしなければならないこと、期間が 10 日であり延長が認められないことが挙げられる。

前述したとおり、少年の身体拘束は、必要やむを得ない最後の手段であるとされているので（子どもの権利に関する条約 37 条 b 項）、少年に対する長期間の身体拘束は可能な限り限定されるべきであり、また、より制限的でない手段を用いるべきである。この点、現行法上も、少年に対する勾留は「やむを得ない場合」でなければすることができず、要件が成人よりも加重されているが（少年法 43 条 3 項、48 条 1 項）、ほとんど死文化し、成人と同様に勾留されている状態である。

そこで、少年に対しては、原則として被疑者段階の勾留を禁止し、勾留に代わる観護措置のみをとることができるものとし、かつ、勾留に代わる観護措置の要件をより厳格化すべきである。

例外的に、逆送後の少年に対しては勾留を認めるが、その場合、勾留場所は少年鑑別所とすべきであり、刑事収容施設での勾留は禁止すべきである。

逮捕に引き続き勾留に代わる観護措置をとる場合、家庭裁判所調査官による観護の措置をまず考慮すべきとする制度を導入すべきであり、裁判官は、検察官から鑑別所送致の観護措置の請求があった場合でも、家庭裁判所調査官による観護の措置をとることができるようにすべきである。

さらに、少年に対しては、保護者との接見禁止の規定（刑訴法 81 条前段）を適用しないものとするべきである。

(3) 少年事件の被疑者国選弁護人の職権選任

少年は、人格や判断・表現能力が成人に比して未熟で、捜査官に対する迎合性、被暗示性が強い。虚偽自白のおそれは非常に高く、捜査段階における弁護人による法的援助の必要性は格段に高い。

しかし、現在の国選弁護人制度は、被疑者および被告人等による請求選任が原則であり、職権選任はごく例外的にしか認められていない。

少年の場合、被告人段階において弁護人の職権選任が認められているが（刑訴法 37 条 1 号）、少年が被告人となること自体例外的であるうえ、裁判官の裁量によるものであり（刑訴規則 279 条では、少年被告人には「なるべく」弁護人を付さなければならないとされているが、これも訓示規定以上の意味はないとされている。）、弁護人選任の必要性が高い捜査段階においては、職権選任の根拠となる規定すらなく、国選弁護制度を知らない、あるいは理解できない少年にとっては弁護人選任の機会がないことになる。

もちろん、弁護士会において弁護人選任権の告知をするよう裁判所に再三にわたり申入れをしているし、裁判所においても告知に努めているようである。しかし、裁判官等が国選弁護人制度について少年に丁寧に教示したとしても、少年は保護者の意向を気にするなどして、勾留質問の際に裁判官から国選弁護人選任手続につ

いて教示を受けてもその場で選任請求する割合が少ないことが裁判所からも伝えられている。

そこで、少年が確実に弁護士による法的援助を受けることができるようにするため、少なくとも、身体拘束されている18歳未満の全ての少年につき、裁判所の職権で必要的に国選弁護人を選任する制度を設けるべきである。

(4) 被疑者弁護士から付添人への自動的移行

少年事件は、全ての事件が家庭裁判所に送致されることとなっており（全件送致主義、少年法41条、42条）、捜査段階において弁護士が選任されている場合、家裁送致後も引き続き同一の弁護士が継続して活動することが、一貫した法的援助の提供や、少年の適切な処遇選択の上で極めて重要となる。

しかし、現行法上、捜査段階の弁護士は当然には家裁送致後の付添人に移行しないこととなっているため（改めて付添人選任届を家裁に提出しなければならない）、捜査段階で弁護士として活動していたが、家裁送致後は付添人として活動しないというケースがしばしば発生しており、少年に大きな不利益をもたらしている。

そこで、捜査段階における弁護士選任の効力が起訴後にも及ぶと同様に、家庭裁判所送致前にした弁護士（触法少年については少年法6

条の3の付添人）の選任は、家庭裁判所送致後において付添人選任の効力を有するものとすべきである。

(5) 少年に対する訴訟費用負担規定の廃止

現行法上、被疑者国選弁護人の報酬等、国選弁護人に関する費用は、訴訟費用として被疑者に負担させられる可能性がある。

しかし、被疑者国選弁護人の選任は被疑者の請求によることから、被疑者は選任請求をするにあたり、国選弁護人の費用を負担する可能性を恐れて請求を差し控えることがある。この傾向は少年被疑者において顕著であり、被疑者国選弁護人の選任率が伸び悩んでいる原因の1つとなっている。

本来、被疑者国選弁護制度は、貧困その他の事由により私選弁護人の選任が困難な被疑者に弁護士選任権を保障するための制度であり、被疑者が弁護士費用の負担の可能性をおそれて、国選弁護人の選任請求を差控えるという事態は、被疑者国選弁護制度の制度趣旨自体を形骸化させかねない。

そこで、被疑者国選弁護人に関する費用は、特に少年被疑者には訴訟費用として負担させないことを刑事訴訟法に明文で規定すべきである。

第4 少年院仮退院者の更生保護

(1) 少年院出院者の現状

2008年における少年院の出院者は、全国で4033人、地方更生保護委員会によって仮退院を許可された仮退院者は3994人（99.0%）である。

出院者の多くは親・親族宅に帰るが、親や親族が受入れを拒否する、そもそも保護者がいない、あるいは、虐待や不適切養育が背景にあって親元へ帰すべきでないなどの少年も少なくはない。

(2) 少年院仮退院者への支援体制の現状

このような帰住先のない少年にとって更生保護施設へのニーズは大きい、少年を受け入れる更生保護施設が十分に用意されているとはいえない現状がある。とりわけ、15～16歳の直ちに就労が困難な少年は更生保護施設でも受入を拒まれる現状がある。法務省は、北海道雨竜郡沼田町に、少年院仮退院者を対象として、町の運営する農場で農業実習を受けながら濃密な

保護観察を実施する「沼田町就業支援センター」を開設し、福岡県や沖縄県内に民間の小規模施設も開設しているが、多くの少年が利用できる状況にはない。そもそも、更生保護施設は、住込み就労先を見つけるまでの短期宿所提供が目的で、児童福祉施設のような成長発達支援も含めた長期滞在を予定しておらず、児童福祉法に基づく自立援助ホームは、1年程度の在所も予定されているものの、多くの職員は児童養護の分野での経験はあっても非行の程度が重大で出院後も教育指導が必要な少年を受け入れ、指導するノウハウは十分ではなく、通常定員6人の施設で複数の非行を抱える子どもを受け入れるには困難がある。しかも、全都道府県で見ると、自立援助ホームが1つもない県も多数ある。

少年院仮退院者に対しては、更生保護の場面でも、児童福祉の場面でも、十分な支援体制がとられているとはいいがたい現状がある。

(3) 社会的養護の観点からのネットワークの構築と弁護士・弁護士会の役割

このような現状に対して、非行少年の社会的養護の課題への取組みをその活動の柱の一つに加えながら「子どものためのシェルター」を開設・運営する動きが、全国に広がる兆しを見せている。

2004年に、東京弁護士会の子どもの人権と少年法に関する委員会との連携を持ちながら運営される、制度の隙間に落ち込みどこにも居場所のない子どものためのシェルターが開設された。これは、2011年までに、神奈川、愛知、岡山、広島、京都でも開設され、福岡、仙台、高知などでも開設が準備されつつある。これらのシェルターでは、いずれも弁護士が子どものシェルターそのものの運営に関わり、子どもの代理人としての子ども担当弁護士による法的支援を確保する点に特徴の1つがある。日弁連は、2011（平成23）年2月18日、「『子どもの

ためのシェルター』の公的制度化を求める意見書」を発表しており、子どものためのシェルターの役割の1つに少年院仮退院者の受入れが指摘されている。国も、子どものためのシェルターを児童福祉法上の児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の一形態と位置づける形で要綱を改定する通知を発している。

このような子どものためのシェルター活動に伴うネットワークが作られる中で、非行少年を扱った経験のある人、例えば少年院等の元教官が退官後に養育家庭に登録したり、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）を作っていくことを呼びかけたりする動きも生まれている。

弁護士会や弁護士も、このような少年院仮退院者の更生保護に対応する子どものためのシェルターづくりやネットワークづくりの場面での役割を期待されている。

第5 少年に対する死刑の廃止

(1) 死刑廃止は国際的潮流

死刑廃止はいまや国際的潮流である。その中でも少年に対する死刑は、国際人権法上、特別の扱いを受けている。

わが国が批准している子どもの権利条約は、6条において、生命に対する権利を規定し、37条（a）において「いかなる児童も、拷問または残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。18歳未満の者によって行われた犯罪に対しては、死刑及び釈放の可能性のない終身刑を科してはならない」と規定する。

また、少年司法運営のための国際連合標準最低規則（北京ルールズ）は、「死刑は、少年が行ったいかなる犯罪についても科してはならない」（17・2）と明確に少年に対する死刑を禁止している。

このように、少年に対する死刑の廃止は、確立した国際準則であり、日本が人権後進国として孤立しないためにも、少年に対する死刑の廃止は一刻の猶予も許さない。

(2) 今こそ少年に対する死刑廃止を

2011年10月に開催された第54回日弁連人権擁護大会では、シンポジウム「私たちは『犯罪』とどう向きあうべきか？―一裁判員裁判を経験して死刑のない社会を構想する―」でも、死刑制度がテーマの1つとして取り上げられ、大会宣言として「罪を犯した人の社会復帰のための施策の確立を求め、死刑廃止についての全社会的議論を呼びかける宣言」が採択された。そこでは、国に対して施策の推進ないし実現を求める事項が掲げられており、少年に対する死刑については、「特に犯罪時20歳未満の少年に対する死刑の適用は、速やかに廃止することを検討すること。」とされている。

以上のような死刑廃止をめぐる国際的潮流、死刑制度に関する国連の日本政府に対する勧告や日弁連の基本政策を踏まえると、少年に対する死刑は直ちに廃止すべきである。弁護士会は、少年に対する死刑廃止に向けた全社会的議論の実現のため、一丸となって取り組むことが求められている。

重点課題 第7章

弁護士の業務基盤の安定をめざして

東京弁護士会は、

- 1 弁護士会法律相談の活性化と拡大を進めるべきである。
- 2 専門分野別の法律相談活動の充実、強化に力を入れ、専門分野登録弁護士制度の創設をめざすべきである。
- 3 自治体法律相談の充実発展に協力し、直受を可能にする自治体を広げるべきである。
- 4 これまでの既成概念にとらわれず、新しい弁護士の活動分野の拡大に取り組むべきである。
- 5 権利保護保険の普及の推進に取り組み、市民のアクセス障害除去と弁護士業務の拡大を進めるべきである。

第1 はじめに

私たち弁護士をとりまく状況は、長期的不況、市民の法律家に対するニーズの変化、法曹人口（弁護士）増の中で経済的基盤の不安定化要因が増大している。

新人弁護士の就職難はもちろんのこと、中堅を含む多くの弁護士や法律事務所が経済不安を抱えており、会員弁護士にとって、業務の拡大、新たな需要の掘り起こしは急務となっている。

これは、急激な弁護士人口の増加が大きな一因となっているが、弁護士が過剰であり社会において弁護士の活躍の場がなくなっているということを意味するものではない。これまでの業務スタイルではもはや市民のニーズとマッチしなくなっているための需給バランスの不均衡が主要な要因であると見るべきであり、弁護士会や弁護士が新しい市民のニーズにマッチした弁護士のあり方を模

索し、開拓していくことで乗り越えていくべき課題である。

このような視点から、弁護士と弁護士会が、さらに外に打って出る政策を打ち出すことにより、社会・市民のニーズにマッチした業務を開拓し、真に社会に必要とされる弁護士・弁護士会となるための提言を行う。

第2 弁護士会法律相談の活性化、拡大

1 市民から見ても、気軽に相談できる弁護士が身近にいない

法律相談活動の充実、市民にとって司法アクセス障害解消の要である。ところが、弁護士会の法律相談件数はここ数年減少傾向にあり、市民の潜在的ニーズの増大と逆行する事態が生じている。（東京三弁護士会の法律相談センターの相談件数は、2007年の4万1041件から年々減少し、2010年には2万9021件にまで激減している。）

しかし他方で、法テラスの相談、受任件数は、所得要件を満たす場合には無料であるという点や、宣伝効果による市民、自治体などの認知度の向上もあって増大傾向にある。（法テラス東京の相談件数は、2007年の2万7277件から年々増加し、2010年に4万0397件となった。）

このことは、弁護士会の法律相談活動も工夫と努力次第で需要は十分にあるということを意味している。

弁護士会は、この間の相談件数減少の要因を様々な角度から分析し、相談件数増加のための対策と努力を行うべきである。

2 相談活動充実強化のための一層の努力を

弁護士会としては、各法律相談センターでの相談活動の充実強化に一層の努力を行い、市民に対する認知度を向上させる必要がある。そのためには、質・量ともに充実した広報活動を研究、実践すべきである。限られた弁護士会財政のもとにあって、費用対効果の高い洗練された広報活動を専門家の力も借りて計画的・戦略的に行うことが重要である。その際、単に弁護士会が法律相談を行っているという一般的な広報にとどまらず、市民のニーズを分析し、テレビ、インターネット、SNSの活用等、効果的な宣伝方法と内容の検討が必要である。

すでに、東京三会では、民事家事当番弁護士制度を2011年4月から各法律相談センターで実施している。これは、民事裁判、家事事件で

当事者となった市民について、初回相談を無料として相談を受ける制度である。2010年5月からの1年間の試行では、毎月80件～100件程度の相談件数があり、全体の相談件数の7～8%を占めている。市民の認知度が拡大することにより、法律相談の件数の改善につながるものとして注目される。

3 法律相談無料化の検討

市民の潜在的な法的ニーズを掘り起こす上で、検討すべき課題の1つに、弁護士会相談の無料化がある。一般的に、市民は弁護士に対して、「料金が高そう」「敷居が高い」「こんなことで相談したら笑われそう」という気持ちが強く、相談に値しない相談をしたことにより、対価を負担することにも躊躇する傾向にある。法律相談の無料化（一定の要件のもと、初期相談の無料化）を図ることは、このような市民の心理的アクセス障害を取り除き、本来、弁護士に相談して解決可能なトラブルか否かを判断する機会を提供することになる。また、近年、インターネットの普及等により、法律情報が氾濫し、一定の予備的知識を持った市民層も増えつつある。市民の側からは、何人かの複数の弁護士に相談し、その中で納得のいく、また相性の合う弁護士を選択したいという要求も強い。このような要求に応える上でも、無料で相談をする機会を広く提供していくことは弁護士会としての責務とも言えよう。

弁護士会法律相談の無料化により相談数が増加し、それによって相談担当の機会が拡大することは、若手弁護士の強い要求でもある。現状では、若手弁護士は、弁護士会法律相談数の減少により、OJTの場と収入確保の場を同時に失う結果となっている。弁護士会法律相談の無料化により、市民のアクセス障害を取り除き、潜在的な法的ニーズを掘り起こすことにより、若い弁護士がやりがいを持って相談活動に参加することは、会員にとって弁護士会の存在意義を再認識させることになり、ひいては、弁護士会の自治の強化にもつながる。

他方、弁護士会法律相談の無料化は、弁護士会の事業収入の減収をもたらすことになり、会

の財務の健全化の観点から、また弁護士の専門的知的サービスを安易に無償で提供することへの疑問から、強い反対論がある。しかしながら、すでにクレサラ法律相談や公益通報制度、中小企業向けのひまわりホットダイヤルなど無料化の先例があること、無料化が相談件数の増加・掘り起こしにつながることで、相談担当弁護士の日当の減額化を検討してもよいこと、相談件数の増大化に伴う直受事件の増加による弁護

士会への納付金の増加が見込めることなどを経体として勘案することにより、弁護士会財政の健全化を図ることは検討に値する。弁護士会としては、これらの改革によりもたらされる弁護士会財政への影響についてきめ細やかなシミュレーションを行い、市民のニーズに対応する司法改革の観点と業務拡大という観点から、法律相談の無料化の是非について検討を行うべきである。

第3 専門分野別法律相談

1 専門分野別の法律相談の充実、強化を

また、以下のような分野をはじめとした各専門分野別の法律相談活動の充実、強化にも力を入れるべきである。

現在、専門分野別では、労働事件や離婚、DV等の家事事件の相談受任件数は増加傾向にある。他の分野でも、潜在的なニーズは大きいと推測される、弁護士会として関連委員会の人員態勢を拡充し、会員研修を充実させて、これら専門分野別の相談活動を強化していくことが重要である。

(1) 高齢者、障害のある人に関する分野の相談

高齢者、障害のある人は、法律事務所への物理的アクセスが困難なうえ、情報からも取り残される傾向がある。少子高齢化社会を迎えたもとで、遺言、遺言信託、後見、財産管理等弁護士がサポートすべき法的諸問題が山積している。これまでは、これらの諸問題に対し、どちらかといえば手間暇がかかるという理由で業務に対して消極的な対応となっていた面がある。弁護士・弁護士会は、これらの分野について市民のニーズに応える態勢を、さらに一層強化すべきである。

(2) 中小企業分野での相談

わが国の企業の95%は中小企業である。しかしながら、中小企業の様々な要求に対する弁護士のサポートは不十分である。現状では、税理士に比較して、弁護士との親密度、密着度は薄い。この分野に適切に弁護士が関与していくことは、日本経済を支える中小企業の発展、経営の健全化に資することにな

る。日弁連は、ひまわりホットダイヤル等の相談活動を通じて中小企業対策を進めているが、東弁はこのような日弁連の活動と一体となって、中小企業の法的ニーズの把握、掘り起こしを強化すべきである。

(3) 労働分野での相談

長引く不況と雇用の不安定化の中で、労使をめぐる紛争は激増する傾向にある。労働審判の普及、定着とも相まって、残業代や解雇等をめぐる訴訟事件は増加傾向にあり、労使双方の立場からその解決に弁護士が関与する必要が増えている。

(4) 女性、DV保護事件、離婚問題の相談

女性の地位の向上と自立、DVをめぐる法的保護の整備、法テラスの普及などの中で、女性からの離婚調停申立、DV保護命令申立事件は増加する傾向にある。女性弁護士を指定するケースも増加している。弁護士会としてこの分野での活動強化の必要性は大きい。

(5) 少年、子どもの人権の相談

格差社会が深刻化する今日において、非行、虐待、いじめ等、社会的弱者である少年、子どもの人権に対して弁護士のサポートを広げていく必要性は高い。多くの若手弁護士がこの分野で献身的な活動を行っているが、業務拡大という観点からも弁護士会としてさらなるサポートが必要である。

(6) 外国人事件の相談

経済がグローバル化する中で、わが国では、外国人（とりわけアジア人）に対しては、人権保障に関して制度上も不当な差別が行われており、その経済的地位も劣悪である。外国人の人権救済のニーズは高いにも関わらず、費用的な面で一部の献身的な弁護士の活動を除き、その救済はまだ不十分で

ある。弁護士会は、外国人事件への弁護士のサポートを実現する態勢を強める必要がある。

(7) 相続・遺言、交通事故、債務整理、医療過誤など

これらの分野においても、専門相談を強化することにより、市民ニーズの掘り起こし、業務拡大を図るべきである。

2 専門分野登録弁護士制度の創設

日弁連では、弁護士業務改革委員会において、弁護士の専門化を図り、市民のニーズに応えるために、「専門分野登録弁護士制度」の創設を検討している。

2009年11月の第16回弁護士業務改革シンポジウムでは、同制度の導入に向けたアクションプログラムを提言したが、同制度創設の効用は以下の点にあるとしている。

- ① 若手弁護士の業務支援になる。
- ② 大量増員時代に埋没しないための武器になる。
- ③ 弁護士業務の質の維持向上と顧客誘因効果を高める。
- ④ 広告表示を認めることで、市民の情報提供ニーズに応える。
- ⑤ 弁護士会としてできる重要な会員サービスの1つである。
- ⑥ 弁護士研修コンテンツの充実化、深化の強力なインセンティブになる。
- ⑦ 意欲ある会員が専門研修を受ける強力なインセンティブになる。
- ⑧ 他士業との競争に打ち勝つための好材料になる。

なる。

- ⑨ 意欲のある若手弁護士に誇りや向上心、動機付けになる。
- ⑩ 商工会議所等の各種団体への弁護士推薦・派遣がしやすくなる。
- ⑪ これらの対外的活動の公平性・透明性がアップする。
- ⑫ 弁護士の能力担保になる。安心して推薦できるようになる。

日弁連では、現在、パイロット分野として、①離婚・親権、②相続・遺言、③交通事故、④医療過誤、⑤労働問題、の5分野で、3年以上の実務経験と一定の処理件数（登録申請時までの直近3年間に処理した件数が10件以上、ただし、労働問題は登録申請時までの直近3年間で5件以上、医療過誤は登録申請時までの直近5年間に処理した件数が3件以上など）、専門研修の受講を要件として、専門分野登録を検討している。あわせて、新人・若手会員を「専門分野登録弁護士補助弁護士」として登録し、弁護士会の紹介事件については専門分野登録弁護士と前記「補助弁護士」との共同受任を義務付ける制度を検討している。

中小企業、市民は、専門性を備えた弁護士を求めていること、あいまいな「取扱事件」の広告表示がかえって弊害をもたらしていることに鑑みれば、同制度は評価されるべきである。また、東京においては、知的財産権、M & Aなどの分野についても、専門分野登録弁護士制度の導入が検討されてよい。ただし、若手会員の事件受任や事件参入への障害にならないよう、制度設計を十分に検討する必要がある。

弁護士会は、制度の創設とその内容の充実化をめざすべきである。

第4 自治体法律相談の充実発展に協力し、直受を可能にする自治体を広げる

1 行政、自治体との協力の強化を図る上での課題

身近な法律相談を実現していく上で、市民がもっとも立ち寄りやすく信頼をする地方自治体での法律相談活動を充実、活性化させることが市民のニーズにも合致する。

特に、自治体相談に訪れた市民に対するワン

ストップサービスの観点から、自治体相談の直受化を推進すべく、各自治体に働きかけるべきである。

都内23区の自治体法律相談をさらに充実強化するために、これまで大半の区で地区法曹会が法律相談活動を主宰してきた経緯を踏まえ、地区法曹会との協議も重視しつつ、法律相談担当者の拡充の方策などを検討し、葛飾区、板橋区、足立区（準備中）の例にならない、直受化へ

の働きかけを強化すべきである。

2 相談の多様化への対応

現在の市民の相談内容は多様であり、かつ深刻なケースが増加している。その意味で、自治体における市民サービスも、一般相談のみならず専門相談窓口の開設を進めるよう、弁護士会として働きかける必要がある。

また、市民はより身近な相談場所を求めている、本庁舎に限らず、区の出張所（地域センター）での相談、夜間や休日の相談も実施する方向に、弁護士会は働きかけをする必要がある。

このような自治体法律相談の充実・発展、および、直受を可能にする自治体の拡大に向けて、東京三弁護士会は、さらに協力して尽力すべきである。

第5 弁護士の活動領域の拡大

1 社外取締役、社外監査役、その他企業、組織活動のコンプライアンスへの関与の拡大

法廷活動にとどまらず、法律専門家としての弁護士の活動領域は広く、弁護士会として社外取締役、監査役、その他企業、組織活動への職域拡大を、積極的に推進していくべきである。

震災復興に向けて、個人債務者の私的整理に関するガイドラインが発表され、債務者の再生手続に弁護士が関与していく途がひろがった。このような裁判外のADR手続への弁護士の積極的関与等の機会も拡充させる必要がある。

2 弁護士の活動領域を拡大していくための調査・研究、会員の活動援助

今、弁護士と弁護士会は未だかつて経験したことのない、重大な状況に直面している。今後の世界とわが国の人権や社会正義、弁護士自治と弁護士の未来を考えた場合、大きな曲がり角に来ていることは間違いない。しかし、それは、ひとり弁護士と弁護士会だけが体験する岐路、難局ではなく、現代社会そのもの、市民一人ひとりが直面せざるをえない難局である。

弁護士と弁護士会は、これまでも幾多の苦難を乗り越えて、輝かしい人権救済活動と各専門分野での活動を繰り広げ、弁護士自治を確立してきた。市民の弁護士に対する高い社会的評価があるとすれば、それはこれらの献

身的な活動に対するものといえるであろう。

しかし、その高い評価にあぐらをかいていては、今の社会のニーズに十分に応えることはできない。既成概念にとらわれない新しい分野での活動を弁護士と弁護士会自らが模索し、開拓していく努力なくしては、高い評価は歴史の遺物となってしまふであろう。

この点で、今日、NPOなどの非営利組織を通じた活動が大きく発展し、東日本大震災でもNPOの活動抜きに被災者支援はもはや語れない状況にある。弁護士がこのような活動に参加し、業務に従事する上では、様々な弁護士法上の規制がある。確かに、反社会的組織や集団がNPOなどを隠れ蓑に市民の善意につけ込み、消費者被害を発生させているなどの事例もあり、安易な規制の撤廃は行うべきではない。

しかし、次の（１）（２）のような積極的な活動が、弁護士法72条、27条、20条などの規制のもとで全否定されるようでは、弁護士会そのものが市民から疑問視されることになりかねない。

（１）相続NPOでの活動

A弁護士は、高齢化する地域での相続遺言相談に関心をもち、知り合いの税理士、司法書士、行政書士、葬儀社、ボランティアらの呼びかけに応じて、相続NPOを設立することになった。NPOの運営のためには、事務所の賃料、維持費、スタッフの雇用等の経費をどのように捻出するかが問題となった。そこで、このNPOでは、NPOを通じた事件、仕事について、各人がもらった報酬の20%を会費として納めるとの規約を作成した。しかし、このような場合、弁護士法72条に違反する結果となるため、A弁護士はN

POへの参加を断念した。

(2) 若手弁護士のための法律相談所開設

B弁護士は、即独、軒弁の業務拡大のため、若手弁護士10人と一緒に、駅前法律相談所を開設することとし、ターミナル駅前に事務所を賃借、交替で法律相談活動を行うことにした。その運営費用としては、各弁護士が相談活動から受任した事件収入の20%を経費として運営費に充てることとした。

しかし、上記のような活動は、弁護士が登録事務所以外で業務を行ういわゆる「二重事務所」の禁止（弁護士法20条3項）に抵触

するため、実行することはできなかった。

非弁提携や弁護士活動のモラルに反する営業、事業活動に対しては厳しく規制することが必要であるが、現行の規制がかえって、市民のニーズと弁護士の積極的な業務拡大に反する結果となっていないか、その実態を調査する必要がある。そして、弁護士会が許されることと禁止されることのガイドラインを策定し、弁護士会として、積極的な市民の権利擁護活動、会員の業務拡大を支援する体制を整備すべきである。

第6 権利保護保険の普及の推進

一般的に、市民の側の意識は、「弁護士に頼むと訴訟になる。高い費用を取られる。」というものであり、訴訟前の示談交渉の委任により権利実現が可能であるにもかかわらず、泣き寝入りしているケースが多い。

現在、自動車保険においては、弁護士特約付きの任意保険が普及している。日弁連は、これらの保険を有する各損害保険会社と協定を結び、日弁連リーガルアクセスセンター（LAC）を中心に権利擁護保険の普及を進めている。

制度が発足した2000年当時の権利保護保険の販売件数は約7000件（協定会社1社）であった

が、2010年度は約1400万件（協定会社9社）と、全世帯数の約28%にまで普及した。

LACにおける取扱件数も、年間8000件を超えるに至っている。

現状では、自動車保険に付加された商品が主流であるため、交通事故被害者事案が大半を占めるが、この制度が権利保護保険として他の事案にも普及していくことは、市民の弁護士費用負担を軽減し司法アクセスを容易にすることにつながる。また、弁護士の業務拡大の観点からも重要な制度であり、弁護士会としてその拡充、普及を推進すべきである。

第 1 若手および一般会員に対して

- ① 「会員サポート窓口」や「心のホットライン」などの体制をさらに整備し、また、新人研修、5年目、10年目の研修科目にも心の問題を取り上げて、この制度を意識的に知らせてゆくべきである。
- ② 「チューター制度」や新進会員活動委員会の「若手相談室」などもさらに整備・拡充すべきである。
- ③ 会員向けに業務妨害や失敗事例などの事例集を作成し、情報を発信すべきである。
- ④ 弁護士会の広報のあり方については、会員向けと対外向けを分け、会員向けは、きめ細かな業務上の悩みごとの相談などの情報発信に、対外向けは、弁護士会の業務・会務内容の情報発信に重点を置くべきである。

若手会員の問題は、大きく経済問題（就職問題を含む）、業務（OJTを含む）、会務活動への参加の3つである。特に、都市、東京では即独は今後も増えてゆくと思われ、この問題への対策が極めて重要となっている。即独については、60期以降の即独が就職できない人の落ちこぼれコース、「裏街道」のコースのように見られているが、これでは、会員支援にも限界がある。むしろ、東京では発想の転換が必要である。すなわち、即独も弁護士の開業としては一般的なコースであり、弁護士会としてもそれをいかに支援する体制を作るかが重要となっている。

この発想の転換という点では、さまざまな研修や、場合によっては業務支援（業務のノウハウ・広告のノウハウ）をも一部を外部・民間に任せるという考えが出てきそうである。しかし他方で、弁護士業務を弁護士以外の者（各種のコンサルタント会社、NPO）と提携してゆくことは、他方で、高齢の会員だけでなく若手会員を狙った勧誘

により、独立資金や運転資金の提供、事務員の派遣、広告の支援などを契機に非弁提携に取り込まれる危険を伴い、その危険性は現実的にも発生している。この問題は、大小様々な非弁提携の温床ともなりかねない。業務開拓と非弁、非弁提携の問題は、今後大きな問題となりうることに注意すべきである。

研修という点では、例えば、日弁連法務研究財団に総合的な研修を任せて独立の研修組織を作り、有償で受講してもらうという考えがある。日弁連法務研究財団を含めた公益法人での研修のあり方（実務研修、業務研修を含めて）についても、今後検討してゆくことが必要だろう。

さて、若手会員の中には、例えば62期で「ないろcafe」などをつくって、クリニックやNPOなどの他業種の者と一緒にDV被害者への取組みをしている会員がいる。また、二弁では「弁護士バー」の開設が問題となったが、若手会員の中には、弁護士会が個々の業務開拓への取組

みに介入すべきではない、という意見も出始めている。こうした取組みは、新たな活動分野の開拓手法として注目すべきであるとともに、有料ということになれば非弁提携との境界線をどう考えるかなど、ガイドライン等の策定を検討すべき課題も多い。また、こうした試みや、それにまつわる悩みを抱える会員が増えてゆくことも予想され、会としては、それを放置せず、現在ある「会員サポート窓口」、「チューター制度」や新進会員活動委員会の「若手相談室」をさらに充実させてゆくことも必要であろう。

また、会員を静かに蝕む心の病についても注意を払う必要がある。

心の病が原因の自殺、事件の滞留、依頼者とのトラブル等の発生などの事例も従来と比べて多く見られるようになった。最近では、修習生時代は明るく、弁護士になってから同期で会っていても心の病に苦しんでいるような素振りを見せなかった者（弁護士10年目）が妻子を残して自殺したケースもある。若手、中堅会員等の状況には厳しい側面があり、誰にも相談できずにひとりで悩み、上記のような状況に陥ってしまう例が発生している。

一般的に、弁護士の業務環境も、10年前と比べて余裕がなくなっている。今後、弁護士人口のさらなる増大によってますます精神的ストレスが高まり、心の病に陥る会員が増える事態も予想される。事務所に入って同僚の弁護士がいてもそのような事態に陥るケースもあるから、特に若手で独立している会員の場合は、相談する者もなく悩むケースが増えるであろう。しかし、「会員サポート窓口」や「心のホットライン」などは、

弁護士会員間にもあまり知られていない。また、特に同業者に悩みを打ち明けることは他人に弱みを見せることにもつながり、相談そのものを躊躇することも考えられる。こういった理由から、それらの対策そのものが十分に機能しないケースもあるだろう。

現在の「会員サポート窓口」は、あまり広告をしておらず、上記のようなケースに対応できていない。外部のカウンセラーによる「心のホットライン」も弁護士会員間に十分に知られていないし、また、相談すること自体に抵抗もあるのは前述のとおりである。しかし、この制度は意識的に弁護士会員間に知らせてゆくべきであり、新人研修、5年目、10年目の研修科目にも心の問題を取り上げて、この制度を周知させてゆくべきである。

さらに、業務妨害事例や失敗事例などの事例集などを早急に作成し、継続的に情報を発信してゆくことも必要であり、また、広報のあり方についても、会員向けと対外向けを分け、会員向けには、きめ細かい業務上の悩みごとの相談などの情報発信を行い、対外向けは、弁護士会への業務・会務内容の情報発信に重点を置くなどの工夫を意識的にすべきである。

日常の業務に悩んでいる会員は、例えば依頼者から市民窓口で「連絡が取れない」などの苦情が頻繁に入ることから分かるケースもあるが、そのような会員にどう対応してゆくかはまだ整備されていない。また、そのような会員にどう接触し対応してゆくかについても、慎重さが求められ難しい側面があり、さらに検討が必要である。

第2 新人会員に対して

「コース別クラス研修制度」（仮称）を設け、新人研修の充実と同期の人間関係の結束を図るべきである。

1 問題意識

東京弁護士会には、毎年300人以上の新入会員が登録している。今後は、新司法試験を経た

会員が早晩弁護士会の多数となり、会務活動を担う主体となる。しかし、従来と比べ、近年入会した会員の会への帰属意識は全体として薄くなっている。3分の1は会派に入っておらず、会派に入っても多くの会員が会派活動に参加す

るわけでもない。経済的に厳しい即独の会員も出ており、会務活動への参加者も、昨今の業務状況の影響もあってか、入会者数の割には多くない。このままでは、弁護士会活動、ひいては弁護士自治への影響を心配せざるを得ない。そこで、総務委員会の答申では、クラス制度による顔の見える人的関係の復活が提起された。

その動きは、他の弁護士会でも見られるところであり、例えば、日弁連では、64 期対策のパイロット事業として、各地での新人への支援対策に対し予算を計上することとなった。

各地の新人支援対策の内容は、それぞれ特色がある。

愛知県弁護士会では「チューター制度」と称する取組みをしている。約 100 人の新人を 1 班 10 人、10 班に分け、年に 6～7 回の班活動を行っている。運営は各班に任されているので、その活動内容は各班で異なるが、弁護士としての心構え、事例の検討、税務の勉強、刑事事件の経験交流などを行っている。

これに対し、福岡県弁護士会は「新人ゼミ制度」と称する取組みをしている。約 70 人の新人を 1 ゼミ 10 人、6～7 つのゼミに分け、倫理、懲戒事例などを柱とした新人向けの研修を行っている。

いずれも、業務対策ではないというスタンスを取っている。

そこで、東弁でこのような制度（仮に「クラス制度」と称する）を設けることが可能かどうかを、その必要性を含めて検討した。

2 若手支援の必要性とクラス制度の趣旨

弁護士人口の急激な増大は、単なる弁護士の増大というだけではなく、弁護士会の会務活動について質的に変容を迫られる部分が存在する。特に東弁においては、毎年約 300 人以上の新人弁護士が登録しており、すでに 60 期以降の会員数は全体の 25% を占めている。2013 年には 30% を超えるに至る。この新世代の会員が東弁の会務を担っていく主体であるから、彼らの弁護士会への帰属意識を高め、活動へ積極的に参加してもらうことが求められている。

東弁では、1 年に 300 人以上の多数の、しかも従来のような 2 年間の研修所生活を通じた人的関係が作れていない人たちを迎え入れてい

る。さらに、各自の関心がまちまちで、即独などの厳しい環境にある新人も含まれている。そこで、この人的関係が従来と比べ希薄になっている多数の新人会員の中から、弁護士会活動に参加してゆく会員をどう育ててゆくかが喫緊の課題となっている。

クラス制度は、こうした新人会員に対し、何よりも「顔の見える同期の人的結束」を作ることを目指しているが、同時に、そのクラス活動が弁護士会活動につながる内容をもつものとして構想される必要がある。この点でいえば、現在でも、新人研修が毎年実施されており、これをさらに発展させるものとしてクラス制度を構想し機能させることが必要である。

他方で、若手の会員の活動の場として、現在、新進会員活動委員会が約 50 人の委員で活動しているが、1 期 300 人以上の新人を（委員会所属要件である登録 5 年目までを合計すると 1500 人にもなる）、新進会員活動委員会が対象として活動することにはやはり一定の限界がある。クラス制度を採用することによって、1 年目の新人会員がクラス活動に参加する中で弁護士会活動への理解を深め、その後の新進会員活動委員会での活動につながってゆくことが期待される。すなわち、クラス制度は、同委員会の活動をさらに発展させてゆく側面も持つ。

3 クラス規模とクラス数

現実の問題として、何人のクラスを何クラス作るのかという問題がある。

総務委員会の答申は、40～50 人のクラスを 6～7 つ作るという構想であった。

しかし、40～50 人のクラスを運営することは容易ではない。研修所では毎日顔を合わせて研修を受けるが、弁護士会のクラスで顔を合わせるのは、せいぜい月に 1 回であろう。その中で人的関係を作り上げることも難しい。ただクラスという枠を作っても、新人会員に参加しようとする意欲がわかなければ、うまく運営することはできない。これを成功させるには、1 クラス 40 人の会員が関心を注ぐようなテーマを設定し、クラス運営を工夫しなければならないが、そのためのクラスの幹事、あるいは講師や世話役となる弁護士の負担はかなり大きくなると思われる。さらに、このような大所帯の場合は、参加はどうしても任意的とせざるを得ず、

他の活動に意欲的に参加して要求が充足されている会員はクラスへの参加に消極的になりがちであろう。そうなれば、相対的に意欲的ではない会員を対象としたクラス活動となってゆくおそれがあり、ますます、クラスの幹事、あるいは講師や世話役となる弁護士の負担は過大となる。

他方で、1クラス10人程度のクラスではどうか。確かにクラス規模は少ないほど良いとは言える。しかし、この場合は、30以上のクラスができることになる。1クラスの運営は容易になるが、全体で30ものクラスをつくり、それぞれがうまく運営できるように弁護士会がマネジメントすることはやはり容易ではない。例えば、毎月1回の30クラスの活動の場所の確保をどうするか。30クラスにそれぞれ講師や世話役を配置するとすれば、90～100人の講師、世話役が必要であり、これが毎年続く制度として運営されることを考えれば、やはり実現が難しいのではないと思われる。さらに、10人という単位ということでクラスの運営を各クラスの自主性に任せるとすれば、30クラスの毎回のクラス活動の内容は多様になり、その内容ごとに講師を配属することは大変な労力を伴う。

愛知県や福岡県弁護士会は、毎年の新人が100人前後ということを前提として制度設計しているが、東弁のように300人以上の新人を考えた場合は、1クラス20人以下、17～18クラスというのが現実的と思われる。

4 クラスでの活動内容 —テーマ別のクラス編成

以上のようなクラス編成を採用するとしても、クラスで集まるには魅力的な内容が不可欠である。この点も大きな課題である。

愛知県弁護士会では、各班の活動内容は、基本的に懇親を中心としたものであり、各班で自主的に決めることになっている。したがって、各班での内容には特に統一されたものはないが、おおむね、日常業務での悩みや事例交流的なものが多いようである。これに対し、福岡県弁護士会のゼミは、テキストなども指定され、その柱は倫理、懲戒事例などを柱とした新人向けの研修となっている。

1クラス20人以下、17～18クラスでの活

動は、何を柱として考えるのが一番現実的であろうか。考えるポイントは、

- ・20人ができるだけ学びたい共通の関心を持つもの
 - ・1年間で10回程度のクラス活動をまわしてゆける内容
 - ・クラスの幹事や弁護士の講師や世話役ができるだけ負担がかからない工夫
- ということであろう。

このように考えると、新人会員が興味を持つテーマごとにクラス編成を行い、それを研修の1つの柱にして1年間クラス活動を行うのが合理的と思われる。例えば、個別テーマは、企業法務、消費者、家事（親族・相続）、労働、交通事故、医療事故、破産・債務整理、刑事、少年、不動産、借地・借家、建築紛争、インハウスロイヤー、震災事故などが想定されよう。

そして、クラスごとにテーマを柱としたカリキュラムを編成するが、そのテーマだけに限るのではなく、弁護士倫理や懲戒事例、日常業務への悩み、日常業務における事例検討、顧客との接し方、業務妨害への対策などの適切な内容も研修として盛り込むこととし、自由な意見交換ができるよう工夫する。必ずしも業務中心というものではないし、業務対策と直結するものではない、というのが妥当と考えられる。いわば「テーマ別クラス研修制度」である。

20人のクラスであっても、新人会員の関心、性格、経歴、事務所環境等は多様である。1クラス40～50人では、多様な会員が共通のテーマでクラス研修を行うことは大変難しい。1クラス10人であればまだ条件は良いが、それでも、日頃から顔を合わせる機会のある地方と違い、東京で、普段は顔を見ない新人会員同士が、1年間、10回程度のクラス活動を継続してゆくことはやはり簡単ではない。まして、1クラス20人前後の会員が行うクラス活動を考えれば、20人ができるだけ学びたい共通の関心を持つものがよく、そうであれば、新人会員が興味を持つテーマごとにクラス編成を行い、それを研修の1つの柱にして1年間クラス活動を行うことが現実的だと考えられる。

これは、次のような有利性をもつ。

- ・20人ができるだけ学びたい共通の関心を持つものであれば、意見交換も活発となる。
- ・クラスごとに、1年間のカリキュラム編成

も考えやすくなる。したがって、弁護士会としても講師等の手配のマネジメントがより容易になる。

- ・相対的に活動に活発でない会員にも、参加してみようというインセンティブを与える。
- ・カリキュラム編成、講師の選任が容易になれば、世話役の負担も軽減される。クラスの幹事の負担も軽減される。

以上のとおり、この考えは、各クラスのカリキュラムを作りやすく、また、新人の関心にも沿い、さらに、講師・世話役の負担軽減にもつながるというメリットがある。

人気のあるテーマに希望が多い場合は、同じテーマで複数のクラスも可能とする。テーマによっては、各クラスに人数の差が出る場合もあるが、これは構わないであろう。少ない人数のクラスは、それはそれで緊密な同期の人間関係が形成されてよい面もある。クラスの運営は、各クラスに幹事を決めて自主運営ができるように工夫する。それに経験豊かな弁護士が世話役として関与する。そして、この制度は研修という意義を有するため、クラス参加は必修とする。

期間は1年を予定し、クラスの開催は原則月1回、1年間で10回程度を予定する。その後は、新進会員活動委員会の活動への移行、またはクラスごとの独自の活動につなげてゆく。

5 新規登録弁護士研修、その他の制度との関係

(1) 新規登録弁護士研修

現行の新規登録弁護士研修においては、必修講座としてクラス単位で行われる倫理研修、刑事弁護研修や法律相談研修、会務研修のほかに、2日にわたって行われるガイダンス的なものもあり、この後者の各テーマは、法曹の役割、弁護士自治、会務活動、法テラス制度、刑事弁護、弁護士倫理、報酬、セクハラ防止、照会請求、協同組合、民事（保全）、一般法律相談、クレサラ相談ガイダンス、図書館の利用、多摩支部など多岐にわたり、20分から40分程度のものである。

その内容からみれば、ここで新しく提案するクラス研修とは矛盾しない。むしろ従来の新規登録弁護士研修の内容で、新しいクラス

研修制度に取り入れられるものを取り入れるようにすれば、その内容を事例検討のロールプレイでさらに深めることができる。さらに、現在の新規登録弁護士研修において短時間で中途半端になっているものがあるのであれば、クラス研修の内容へ整理をすることが可能となる。

(2) 弁護士研修センター運営委員会が実施している各種研修

各種のテーマごとに（不動産法、消費者法、家族法、刑事弁護、交通事故、企業法、知的財産法、労働法、クレサラ、独禁法、不動産法等）、1回の単発講座、あるいは6回の連続講座を設けている。1年目の新人から参加可能であるが、受講は有料であり、また、新人会員は、「新規登録選択必修認定講座」に指定される各研修講座から、3講座を選択履修し、内容および感想等を記載したレポートを提出することが義務付けられている。

これに対し、新人のみの、無料の、少人数制で、ロールプレイを取り入れたクラス研修は、やはり別個に設ける意味があると思われる。

(3) 法律研究部

これには、医療過誤法部、会社法部、家族法部、金融取引法部、刑事弁護法部、国際取引法部、相続・遺言法部、倒産法部、独占禁止法部、不動産法部、弁護士業務法部、知的財産法部、行政法研究部、インターネット法律研究部、自治体等法務研究部、遺言信託法部があり、月1回の研究を行っている。1年目の新人から参加可能である。

ただし、ある程度水準の高い研究を行っており、新人を対象としたクラス研修制度の意義を減殺するものではない。

(4) 各種委員会

委員会プロパーのテーマも議論しており、クラス研修制度の意義を否定するものではない。

(5) チューター制度

3年間の即独、軒弁を対象として、事務所経営、日常業務に対する援助を行っているが、個別会員ごとの制度であり、1年目の同期の会員で構成する研修制度としてのクラス制度の必要性を否定するものではないと考えられる。

(6) 新進会員活動委員会

登録5年目までの会員を対象とする委員50人からなる委員会で、7～8つの部会を設けて活動しているが、1年目の同期の会員で構成するクラス研修の内容までカバーするものではない。

結局、現在ある各種研修制度も、「テーマ別クラス研修制度」の必要性を否定するものではなく、むしろ、1年目はできるだけこのクラス制度で研修を行い、それでも飽き足りない会員はその他の各種研修制度を利用してゆけばよいと思われる。

なお、現在の新人研修制度の中でも、弁護士倫理、刑事弁護については、10人から20人程度の編成で、別個に研修が行われている。この研修については、そのまま「クラス研修制度」に抵抗なく移行できると考えられる。

6 開催時間、場所について

午前、午後の数時間か1日とするか。何よりも気楽に自由な意見交換ができるような時間設定が必要である（愛知県では、各班によって多様であり、午後7時から世話役の事務所や個室の飲食店で、という場合もある）。

20クラスが、月に1回のクラス研修を行う場所の確保について、仮に、クラスごとにバラバラの日程で行うとすれば、20人程度参加できる東弁の1部屋を専用に確保する必要がある。将来的には、やはり新会館の確保も検討が必要であるが、土曜日に会館を開けて一斉に（10クラスごと、あるいは20クラス同時に）行うことも考えられる。

また、所属する事務所の理解を得て参加を確保する対策という点からは、クラス研修は平日ではなく土曜日に設定することが現実的とも思われるが、現在、東弁は土曜日を閉館しておらず、職員の労務問題がある。

時間的には、一応2時間程度が妥当と思われるが、懇親との関係で、平日か土曜日か、また、午前か、午後か、夕方のどれがよいかは、各クラスの状況（参加者の条件は色々であり、女性、公務員・会社員等のインハウスロイヤー等）によって決めてゆくしかないのではないかと。全員で懇親をする場合は夕方、そうでない場合は午前、午後と、クラスごとに、最初に1

年間の日程を決めておくことになる。また土曜日に行う場合は、東弁の会館運営との関係もあり、さらに検討が必要である。

7 講師と世話役の役割と確保について

1クラス15人から20人としても、クラス数は約15から20クラスとなる。1クラスに何人の世話役と講師を配置できるか、その世話役が講師を務めるのか、また、個別テーマにおいては別の講師を確保するのか、などが問題となる。

世話役と講師は別とし、世話役は基本的には世話役、相談役に徹し、毎月のテーマごとの研修は講師に任せる。講師は講師に徹した方がよい。このようにすれば、世話役も講師も、お互いに負担感がない。できれば、世話役にとっても負担にならず、気楽に、かつ、ためになり、楽しい時間となる工夫が必要であろう。そして、1クラスに世話役は、講師とは別に最低2人は必要と思われる。

各クラスでの具体的なイメージであるが、個別テーマごとの講師は、テーマごとのクラス数にもよるが、仮に1テーマに2クラスができ、基本的に1クラス2人の講師を確保するとすると、1テーマにつき4～5人が必要となる。これは、特別委員会と法律研究部の協力を得て各委員会や研究部から派遣してもらえば、確保できると思われる。

残る弁護士倫理や業務妨害対策の一般テーマについても、弁護士倫理委員会や業務妨害対策特別委員会からの講師派遣が可能と考えられる。さらに、その他の日常業務への悩み、事例検討、顧客との接し方といった一般テーマについては、世話役2人で担当できると考えられる。

この世話役の確保は課題であるが、世話役の負担はできるだけ軽くする必要があり、これが毎年の活動となれば、負担軽減の配慮が必要となる。1クラス2人、20クラスで40人程度の世話役を確保できるのか。仮に、会派ごとに選任を依頼するとしても、例えば期成会では10人程度が毎年必要となる。果たして可能かが大きな課題となりうるが、制度を作る以上、責任を果たす必要がある。

これまでの教官経験者、各委員会委員長・副

委員長、役員経験者、さらには経験を積んだ先進会員等から（愛知県弁護士会では、役員経験者、10年目くらいの中堅、入会2～3年目の若手という構成）選任されるということになるが、これらの会員はすでに他の委員会の重責を担っている者が多く、その選任は個別に依頼することになり大変ではないか、むしろ、テーマごとにクラスが編成されるのなら、世話役もそれに沿った各特別委員会や法律研究部等から出してもらう方がよく、その方がそのクラスの特徴を生かした運営がしやすくなるのではないかと、という考えもある。

なお、新進会員活動委員会からの選任については慎重にすべきである。委員会の活動に加え、さらにこの世話役を引き受けるとなれば、負担が大きくなるからである。

8 担当委員会について

以上のようにクラス研修制度は、クラス分け、テーマ設定、講師・世話役の確保、カリキュラムの設定等毎年実施される1つの事業であり、それを担当する委員会を定めて実行することが必要となる。

クラス制度は法曹養成であるから法曹養成センターの担当が考えられるが（法曹養成制度の検討、ロースクールの諸問題への提言のほか、法曹養成制度全般にわたる諸活動の企画、実行を目的としている）、登録後の新人会員養成であるクラス活動まで視野には入っておらず、仮に担当するにしても大幅なてこ入れが必要と思われる。むしろ、このクラス制度が新人会員の研修を充実させるという目的をもつとすれば、現在の新人研修を担当している弁護士研修センター運営委員会も有力であろう。

9 財政上の問題について

福岡県弁護士会の例では、弁護士全体の研修予算として年間600万円が計上されているが、そのうち約300万円が新規登録会員のクラス研

修に充てられており、その多くが講師代とのことである（1回の講師・世話役に1人2万円、 $2万 \times 3人 \times 6回 \times 7クラス = 252万円$ ）。負担をかける世話役・講師へのそれなりの財政的な援助は必要である。

福岡県弁護士会の63期の新人は63人で、そのクラス研修予算に300万円以上が計上されているとすれば、東弁では、約3倍の900万円の予算化が必要と目算されるが、仮に、1回の講師（1人）、世話役（2人）に1人2万円（または1万円）を援助するとすれば、 $2万 \times 3人 \times 10回 \times 20クラス = 1200万円$ （または600万円）が必要となり、東弁ではこの程度の財政的な検討が具体的に必要となる。

新人会員の会費収入（月5000円 $\times$ 300人 = 150万円。年間1800万円）の半分程度は、基本的にこのクラス研修活動に充てる予算組みが必要ではないか。新人会員にとって会費が自分たちへのクラス活動に充てられるというのは、弁護士会活動への理解を促進するものとして非常に分かりやすいというメリットもある。

10 多摩支部への対応について

多摩支部の新人会員は、都内への距離の問題を考えると、多摩支部でクラスをもつことが望ましいが、当面は、霞が関でのクラス活動に参加してもらう。また、多摩支部は三会の新人が存在し、多摩支部で東弁だけの研修というのも難しい面もある。三会がそれぞれクラス制度を起動するようになれば多摩支部でも実現が可能と考えられる。

11 実現の時期

2012（平成24）年秋に研修所を卒業し、12月に弁護士登録する65期は、新・現とも同時に弁護士会に入会する。予備試験組も新司法試験は同じであるから、入会日は同じとなる。

したがって、2012年中に具体化し、2013年の1月から実施する。

重点課題
第9章

力強い東弁財政の実現に向けて

- 1 多数の会員を包み込む大きな弁護士会を作り、活発な会活動を支える力強い財政を実現する。
- 2 新人、若手、女性、高齢者などをはじめとして経済的に困難な事情を抱えている会員の会費負担の軽減を図る。
- 3 一般会計から会館維持管理会計への繰入りが停止された7年以内に、東弁の経常収支比率を改善する。
- 4 自治体との連携を拡充して法律相談事業の収支を改善する。
- 5 出版活動やセミナーの開催など法律関連業務を拡大して会費外収入の増加を図る。

第1 財政問題に関する私たちの視点

1 はじめに

財政は、東京弁護士会の事業活動および会員を支える基盤である。財政が脆弱では、事業活動は萎縮し、市民の信頼を得ることはできない。会員支援も貧弱となって会員の帰属意識も薄まるばかりである。

そこで、本稿の主眼は、東弁の諸活動をいっそう充実発展させるために、財政的な憂いを少なくすることにある。

期成会は、2011年度の政策において、活発な会活動を支える「力強い財政の実現」を唱えた。2012年度に臨むにあたり、私たちは、これを実現する具体的な施策を提起したい。

2 一般会計の状況に関する東弁内の評価

東弁の一般会計は、長い間、赤字予算を組みながら黒字決算を続けてきた。近年における黒字決算の理由としては、他会計への繰入金や積立金等の支出調整による部分も大きい。

2010年度はこのしわ寄せから一般会計の赤字が見込まれたことを契機に、会館維持管理特別会計への繰入りを7年間に限り停止せざるを得ない事態となった。OA刷新費用の増額による事業準備積立金の資金不足、および職員退職金積立金の積立不足などを中心に一般会計の収支が厳しいことは否めない。

このような状況を受けて、東弁内には、財政

は、「危機的状況にある」とか、「瀕死の状態にある」との声も出るに至っている。事業仕分けによって「小さな政府」化すべきであるとの意見もみられる。

3 旺盛な活動を支える積極的な財政を

旺盛な活動により東弁の財政が肥大化しているのは事実である。しかし、そうだからといって、活動を縮小して財政支出を抑えるという政策には賛成できない。会員数が飛躍的に増加する情勢のもとでは、むしろ、多数の会員を包み込む「大きな弁護士会」を作ることが求められる。

多数の会員が弁護士会への帰属意識を持ち続けるためには、会が会員にとって「専門職としての能力の向上や業務の開拓に役に立つ活動をしてくれる存在」であることが必要である。

また、弁護士会の社会的責任は今後益々高まっていくなかで、弁護士会への社会的評価を高めることを展望することが、私たちのめざすところである。それこそが弁護士自治を守り発展させるものと確信するからである。

そして、これらの広範で豊かな会内外の活動を支えるためには、積極的な財政出動は欠かせない。そのためには、弁護士会として、経常収

入を増大させる取組みに重点を置かねばならない。

4 同時に、実情に応じた会費負担の軽減も

他方、弁護士の経済的基盤が徐々に低落傾向にあると指摘されて久しい。新人、若手、女性、高齢者などをはじめとして経済的に困難な事情を抱えている会員の会費負担の問題も同時に考えなければならない。

私たちは、積極的な財政出動を展開する一方で、会費の値上げを回避し、個々の会員の実情に配慮した会費の体系も具体化しなければならない状況に直面している。

その前提として、管理費を含む支出の適正化、見直しが喫緊の課題となっている。

5 財政情報を東弁会員に開示することと、説明責任を

東弁の財政改革を議論するために何よりも大切なことは、会員に対し、財政に関する情報を可能な限り詳細に開示することである。

特に支出内容に関する会の説明責任は重要である。東弁財務の改善・改革に向けて、会員の総意と知恵を結集する努力が求められている。

第2 力強い財政をめざして

1 財政改革の視点

経常収支比率を改善するためには、「経常収入の増加」と「経常支出の削減」という2つの方向性がある。元費の削減は重要な課題ではあるが、財政健全化を強く求めるあまり、経常支出の削減に汲々として事業活動を萎縮させることがあってはならない。

例えば、毎年、一般会計から相当額の資金が人権救済基金特別会計や公設事務所特別会計に繰入れされ、「タコ足」との批判もあるが、これら2つの特別会計に基づく事業活動によって、弁護士会は社会に多大な貢献を果たしている。いたずらに資金を先細りさせ事業活動を足踏みさせることとなれば、「角を矯めて牛を殺す」ことになりかねない。

もちろん、これら特別会計についても無制約な支出が許されるのではなく、事業の効率化や採算性について工夫すべき点は実行する必要があるが、より旺盛な活動ができる環境整備を疎かにすべきではない。事業活動の活性化と効率化を、会財政全体とのバランスを取りながら同時に進めることが肝要である。

そのためにも、弁護士会は、財政健全化のもう1つの視点、すなわち経常収入の増加を図る視点を重視すべきである。さらに言えば、弁護士の業務基盤の拡大によって、会財政の健全化を図る視点が求められる。

あわせて、個別の会員の実情に配慮した、きめ細やかな施策も実行すべきである。

2 収入増への具体的取組み

(1) 東弁は、わが国で最も会員数が多い。そのスケールメリットは貴重である。例えば、会費減額の措置を受けていた若手会員が登録5年を超えて通常会費を支払うようになれば、東弁の会費収入は、年間数千万円単位で増加していくことが見込まれる。この会費の自然増の効果を発揮させることが何よりも重要である。

ここ数年、会員数が増加し会費収入も増大しているが、一般会計は好転していない。その原因として、法律相談事業に関係する収入の減少と管理費の増加を指摘できる。

その意味で、法律相談事業の活発化に向けて、会は積極的な財政支出を行うべきである。この取組みは、市民サービスを拡充し、会員の業務基盤の拡大に寄与し、ひいては財政健全化にもつながる重要な政策課題である。

法律相談事業の活性化のためには、市民のニーズ調査は欠かせない。夜間法律相談の試みでは、ほとんどキャンセルが生じず、事件の直受にも繋がっている。市民の多様なニーズに合わせて弁護士会の行う法律相談も多様化していくことが求められている。

また、都内の各自治体の法律相談への弁護士会の関与の拡大に向けた取組みを重視すべきである

(2) 法律相談事業だけではなく、出版活動やセミナーの開催など、他士業にない弁護士の優位性を発揮できる分野に重点的な業務拡大の取組みを行い、財政収入に寄与させるべきである。

そのためには、広報の拡充を欠かすことができない。弁護士業務改革委員会の取組み、広報委員会の取組み、法律相談センターの各取組みについて、横断的な情報交換を行い、政策立案につなげる体制づくりと、それを可能にする財政支出が求められている。

(3) 会務活動負担金については、この制度によって委員会への参加率は向上しており、引き続き存続させるべきである。

3 経済的に困難な会員等への支援策

新入会員・若手会員、女性会員、病気・高齢等により経済的に困難な事情を抱えた会員への支援策として、以下の施策を実現すべきである。

- ① 会則 27 条 5 項に定める会費の減免規定の弾力的適用
- ② 同条 7 項の産前産後（4 ヶ月間）の会費免除期間の延長
- ③ 被介護者を抱えている会員に対する会費の減免規定の新設

また、二回試験に合格したものの弁護士登録が困難である人たちの実情を調査し、その結果によっては、弁護士登録にあたっての支援のあり方（登録費用の貸与など）を検討すべきである。

4 透明でバランスのとれた財政支出

(1) 会費収入は、2006（平成 18）年から 2010（平成 22）年までの 5 年間に 1 億 2025 万円増加した。ところが、職員給与と法定福利費の合計額は、同じ 5 年間に 1 億 1056 万円増加している（嘱託弁護士給与を含まない）。

すなわち、会費収入が増えるのとほぼ同程度に職員人件費が増加しており、他方で会費外収入が減少しているのであるから、経常収支比率が一向に改善してこなかったのは当然の帰結である。

この間、退職給与引当金の積立を十分に行うことができなかったため、このままの状態が続けば、現在の若手会員が将来の退職金支出の財源に苦しむことになるであろう。（その意味でも、職員退職金の積立については、職員全員の必要額の半額は積み立てておく必要がある、各年度において退職金引当金を積み立てていかなければならない。）

人権擁護の砦である弁護士会は、雇用契約関係に立つ職員の人権を尊重すべきことは当然である。しかし、弁護士会の職員の給与体系が世間の昇給相場が高いときにもその影響を受けない体系になっていることは無視できない。また、経常収支比率改善の取組みにお

いて、収入と支出のバランスの取れた管理費支出のあり方を検討することは欠かせない。そのために、職員との相互理解が重要である。

このバランスを確保するための1つの取組みとして、業務効率化による職員の負担の軽減は継続的、重点的課題として取り組むべきものである。

- (2) O A刷新費用に関しては、その必要性、適正さの検証体制のあり方、透明性の確保の方法などについて、改めて情報を開示して、全会員の議論に付すべきである。

5 財政の自由度の向上

財政健全化のために収入と支出のバランスを取る必要があることはもちろんであるが、弁護士会は、ここぞという政策課題のために思い切った財政出動ができる重点的な予算配分もできなければならない。すなわち、時々の弁護士会の活動方針・政策をダイナミックに執行できるよう一定程度の財政的余裕を確保しておく必要がある。例えば、東日本大震災や原発事故による被災者支援のために思い切った財政出動ができなければ、弁護士会の存在意義が問われかねない。

こうした重点的予算配分を可能にするには、

財政の自由度を向上させなければならない。

一般会計から会館維持管理会計への繰入りを停止することができる最大7年の特別措置の間は、ある程度の資金が一般会計に繰越金として残る可能性がある。この繰越金を「事業準備積立特定資産」に一定額引当して、突発的な財政出動に備えるべきである。

近年、事業準備積立特定資産は、6億円を超えるO A刷新費用の支払いに費やされ、その本来の役割を十分果たして来なかった。もし、一般会計に財政余力がなければ新しい課題に取り組む財源が見出せない。支出の都度、財源に窮し、会費値上げしか方策がないのでは、新しい課題への取組みが萎縮する。

新入会員に対する特別研修（クラス別研修）の実施、若手会員支援、弁護士業務基盤の拡大、広報の拡充など、弁護士会が将来に向けて取り組むべき課題は少なくない。事業準備積立特定資産は、その利用目的は広く、柔軟な利用が可能である。

一般会計から会館維持管理会計への繰入りを、7年を待たずできるかぎり早く再開することが望ましいが、弁護士会が将来へ向かって飛躍するための「体力づくり」も必要である。

それらの政策を実行するためにも、一般会計の健全化は重大な課題である。

個別課題 第1章 男女平等

東京弁護士会は、

- 1 非正規雇用の形態による間接差別を禁止し、均等待遇確立のために、均等法、パート労働法、労働者派遣法の改正および有期雇用の法的規制に関する提言を行うべきである。
- 2 保育の保障を切り下げる地域主権改革関連法案に対し、社会保障充実の観点から提言を行うべきである。
- 3 養育費の支払い確保のための法的整備等に関する提言を行うべきである。

わが国は、1985年に女性差別撤廃条約を批准した。男女雇用機会均等法も同じ年に制定され、これまでに2度の改正を経ている。しかし、根強い固定的性別役割分担意識のもと、男女差別は社会のさまざまな分野で残存している。

東京弁護士会は、人権としての男女平等確立に向けた当面の課題として、以下の点を取り上げる必要がある。

- (1) 働く女性は全体の42.7%（2010年）に至っている。特に大きな問題は、パート、派遣、契約社員等の非正規雇用の増大で、女性労働者に占める比率は、現在53.8%に達している。正規雇用でも、女性労働者の場合は、職能資格制度等のもとで賃金はいまだ男性の72.1%に過ぎず、特に、女性の非正規労働者の賃金は正規雇用の男性の半分にも満たない。そのうえ有期雇用のもとで常に雇止め不安にさらされている。とりわけ離婚後、女性は非正規雇用しかないのが実情で、経済的自立が困難であることを理由として離婚ができない女性も少なくない。

わが国全体で貧困が大きな問題となっており、貧困ラインといわれる年収200万円以下の労働者が1099万人を超えている。母子家庭を中心にその圧倒的多数は女性で、女性の貧困化が進んでいる。この間、派遣労働者の劣悪・非人間的な働き方がクローズアップされたが、派遣労働者も圧

倒的に女性が多い。労働組合や弁護士会が意見書や宣言・決議の公表、国会内外の集会、議員要請等を繰り返し行うなどの大きな運動を展開した結果、労働者派遣法改正法案が国会に上程されたが、継続審議のまま、その成立の目処も見えていない。

わが国の男女差別については、国連女性差別撤廃委員会等いくつかの国際機関から繰り返し是正勧告が出されている。特に、2003年8月には、女性差別撤廃委員会の日本政府に対する最終コメントで、直接・間接差別の定義を国内法にもりこむことを勧告され、低賃金のパート労働者に女性の割合が高いことに懸念が示されている。

以上の実情から、雇用形態による間接差別の禁止および均等待遇義務の範囲を拡大する均等法、パート法の改正を始めとして同一価値労働同一賃金の原則の確立が必要である。さらに、合理的理由がある場合のみ有期雇用をすることができる（入口規制）、雇止めには合理的理由が必要である（出口規制）等、低賃金・不安定雇用の温床である有期雇用に関する法的規制が必要である。

- (2) 近年、保育園の待機児童の増大が問題となっている。育児休業法があるもとでも、相変わらず妊娠・出産で約7割が退職するという実態があることから、女性が働き続けられる労働条件の確立（男性の長時間労働の解消もその1つである）と

ともに、保育の保障と子どもが安全に過ごせる施設の増設と充実が求められている。

しかし、現在、地域主権改革の名のもとに、これまで国が決めていた保育園の最低基準（ナショナルミニマム）を廃止して自治体にまかせることとされ、保育の質・内容の低下につながるおそれがある。さらに、保育園への入所も、これまでは自治体が親の収入によって保育料を決めるシステムであったものが、保育所との自由契約に移行される（子ども・子育て新システム）など、貧困家庭では保育所に預けられなくなるという重大な問題がある。

現在押し進められている地域主権改革が働く女性や子どもに影響を及ぼすものであることの問題点の指摘と保育に関する社会保障充実に向けた取り組みが必要である。

(3) 母子家庭の貧困が著しい。2006年の調査であるが、離婚に伴い養育費について取決めをしてい

るのは、調停等裁判所が関与した場合は77.7%であるのに対して、協議離婚では31.2%に過ぎない。しかも、養育費の支払いが継続されているのは19%と低率である。そのため、養育費の支払い確保のための制度を確立することが求められている。

例えば、離婚時に養育費の取決めを義務付ける、養育費支払命令制度の創設、財産開示制度の強化、さらには国による養育費の立替払い制度等の検討が求められている。

また、現在、日弁連において、共同親権の是非やハーグ条約（国際結婚の場合に一方の親が子を連れて国外に出国した場合の返還に関する条約）等に関する検討がされている。今後の親権に関する重要な問題であり、東弁においても、わが国の実情を踏まえたうえでの的確な意見表明をする必要がある。



個別課題
第2章

東京弁護士会における男女共同参画

- 1 東京弁護士会「男女共同参画基本計画」について会内への周知を図るとともに、アクションプラン（行動計画）の実現をめざし、次のような具体的取組みを開始すべきである。
 - (1) 今後5年間における女性の会務参加に関する行動計画の数値目標実現を図るために具体的取組みを行う。
 - (2) 子育て中の会員の会務・研修の参加をしやすくするために、和室使用の時間帯拡張やベビーシッター料金の一部支援等について検討する。
 - (3) 法律事務所での就職差別・業務上の差別の実態調査等を行い、その解消に向けて取り組む。
- 2 政府に対し、待機児童解消に向けて保育所増設等の施策を講ずるよう弁護士会として要請すべきである。

(1) 世界的に男女共同参画が推進される中で、わが国では1999年に男女共同参画基本法が制定された。男女共同参画の実現は男女平等と連動するものであるにもかかわらず、わが国では性別役割分担意識や男性中心の慣行が根強く残り、多くの分野で男女の均等な参加の実現が進んでいない。例えば、雇用の面では、妊娠出産を機に退職する女性は引き続き約7割を占めており、職場の賃金格差は縮まらず、管理職の割合も依然として低いままである。さらに、女性では有期雇用の非正規雇用が過半数を占め、低賃金と不安定雇用にさらされている（前章「男女平等」参照）。

弁護士・弁護士会は、司法の一翼を担うとともに、人権の擁護と社会正義の実現を使命としており、男女共同参画の推進・実現に向けて積極的に取り組むことは、社会に対する責務である。すでに、日弁連（2007年）を始め多くの単位会で男女共同参画推進本部を設置し、会内の共同参画推進活動を開始しているが、いまだ緒に着いたばかりである。近年、女性弁護士の割合が高くなっていくが、役員や委員会などの政策決定への女性会員の参加が少ない、法律事務所の弁護士採用にお

いて女性が差別される、弁護士の収入に男女格差があるなど、多くの課題がある。特に修習生の就職については、出産・育児を理由に女性を採用しないという差別や差別的発言が依然として行われている。

(2) 東京においても女性会員が増え、全体では18.51%であるが、56～60期で23.57%、61期以降では28.86%である。しかし、役員を見てもこれまで女性の会長はおらず、副会長も7人とどまっており、女性会員が少ない年の方が多い。委員会の正副委員長、委員においても、女性会員は少ない。

東京では、2008年に男女共同参画推進本部を設置し、女性会員へのアンケートや理事者全員参加による女性会員との昼食会等を行うなどして、女性会員の意見を集約してきた。2009年の女性に対するアンケート結果（リブラに公表）によれば、就職、職場の条件（賃金格差、事件配点）、妊娠・出産を理由とする退職強要、セクハラ、職場復帰の困難さなどについて意見が上げられている。東京では、2010年に性別を理由とする差別的取扱いの禁止を盛り込んだ会則改正を行い、リ

ーフレットも作成している。さらに、育児休業中の一定期間の会費免除制度を導入した。セクハラ・女性差別については相談窓口を設置しているが、利用は少ない。これらの制度の周知が必要であるとともに、体制も強化する必要がある。

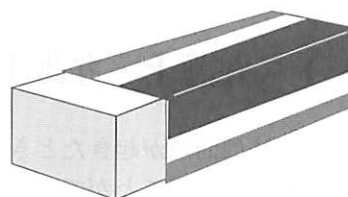
2011年10月には、女性会員の政策決定への参画を拡大するため「男女共同参画基本計画」を策定した。そのアクションプランでは、「5年を目処に」、「理事者に女性会員が含まれるようその実現をはかる」、「委員会の女性会員が25%以上になることをめざす」、「弁護士が5人以上所属する法律事務所女性会員の割合が25%以上となるよう会として推進する」等の数値目標を掲げた。今後、早急にその周知を図り、実現に向けて取り組み、検証していく必要がある。

また、子育て中の会員から、会務や研修について、夜の時間帯が多く参加しにくいという意見がある。会務・研修への参加確保のために、和室の利用時間帯の拡大や手配するベビーシッターの利

用料の一部支援等について検討を要する。また、女性会員室の改装等女性会員の要望が強い改善をしていく必要がある。同時に、各法律事務所における就職や業務の差別を解消していくために、採用時の調査、業務と収入・所得に関する実態調査等を行うとともに、弁護士会としての具体的な取り組みが求められている。

(3) さらに、近年、保育園の待機児童の増大が問題となっている。特に、女性会員の産前産後および育児休業後の保育所への入所が困難で、業務への復帰が遅くなるという声も多い。弁護士会としても、政府に対して、保育所増設等により待機児童解消を実現するための施策を求める必要がある。

男女共同参画の実現は男性会員とともに進めなければ意味はなく、「男女共同参画基本計画」を策定した今こそ会全体で推進していく必要がある。



個別課題
第3章

弁護士過疎・偏在の解消

- 1 弁護士過疎・偏在を解消していく具体的数値目標を設定するとともに、今後の5ヶ年～10ヶ年の行動計画（アクションプラン）を策定し、その実現に向けて、東京弁護士会としての行動を開始すべきである。
- 2 国に対して、裁判官・検察官（検事）の大幅な増員、裁判所・検察庁支部等の機能の強化、簡裁・支部などの統廃合の見直し、法律扶助制度の一層の拡充、法テラス・スタッフ弁護士の充実等を求め、司法基盤整備を充実させるべき国の責務を果たすように強く働きかけていくべきである。
- 3 行動計画の実現をより一層有効に進めるために、弁護士過疎・偏在解消地域への赴任を志す若手弁護士に対して、情報提供と相談窓口の開設など、弁護士会としてさらに具体的な支援を充実すべきである。
- 4 弁護士過疎・偏在解消地域での任期を終えて東京弁護士会に戻ってくることを希望する若手弁護士（東弁に帰還する若手弁護士）に対する支援を具体化し、充実すべきである。
- 5 大都市部である東京都におけるいわゆる「都市型の過疎（事件過疎）」の解消に向けて行動計画（アクションプラン）を策定し、積極的に取り組むべきである。
また、東京の固有の問題として、島嶼部の町村の住民の司法アクセスの改善のために、各町村および従前から取り組み続けている諸団体と協力して、定期的な移動法律相談と受任体制の整備に取り組むべきである。
- 6 東京弁護士会の弁護士過疎・偏在解消についての取組みを、広く会員および市民に広報し、理解と支援を広げていく取組みを強めるべきである。

1 弁護士・弁護士会の責務

法的問題が起きたとき、すみやかに司法にアクセスすることができ、専門家である弁護士に

相談し依頼できることは、憲法32条に定められている「裁判を受ける権利」を現実には保障するものであり、また、憲法34条（抑留・拘禁に対する裁判の保障）、憲法14条（法の下での平等）にもかかわる重要な基本的人権の1つであ

る。

しかし、裁判所があっても弁護士がおらず、法を知らない・法が使えない地域社会では、法的に正当か否かではなく、権力のある者、財力のある者たちの意向がまかり通り、社会的経済的弱者が泣き寝入りせざるを得ない「無法地帯」とならざるを得ない。

弁護士・弁護士会が、どんなに「基本的人権の擁護と社会正義の実現」を述べていても、困り果てている一般の市民にとって、身近に相談できる弁護士が実際には1人もいないのであれば、それは絵空事にしかすぎない。

「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」社会に向かって進んでいくためには、「相談できる弁護士がいない」状態をなくし、「どこでも、いつでも、誰でも」、困った問題について弁護士に相談できる体制をつくる必要があり、その体制をつくっていくことは、弁護士・弁護士会が市民社会に対して果たすべき基本的な責務の1つである。

2 司法アクセスの保障は市民に対する国の責務

(1) 1に述べたように、人々の司法アクセスを保障すべきことは、憲法上の要請であることから、本来的には国の責務である。

そもそも弁護士過疎・偏在問題は、地域の人口過疎化やこれをもたらす経済・社会環境の変化に密接に関連しており、弁護士会だけでは解決困難な構造的な問題が引き起こすもので、国の施策に起因するものである。そして、地域における弁護士過疎が解消されたとしても、司法基盤が整備されなければ、地域住民の司法アクセスは改善されない。

具体的に言えば、裁判所や検察庁が、支部や簡易裁判所・区検察庁の統廃合や合理化を進め、地域から撤退していくような動きは、市民に対する司法アクセスの保障を損なうものに外ならない。

(2) 東京を例に挙げると、1994（平成6）年に簡易裁判所の統廃合が行われ、五日市簡易裁判所が廃止されて八王子簡易裁判所に統合された。その結果、多摩地域の簡易裁判所は、八王子・立川・武蔵野・青梅・町田のみとなった。都内23区では、新宿・台東・墨田・大森・渋谷・中野・豊島・東京北・足立・葛

飾・江戸川の11か所の簡易裁判所が廃止されて、東京簡易裁判所1か所に統合された。その結果、都内23区では、霞が関の東京簡易裁判所と墨田庁舎のどちらかを利用するほかにはない状況になった。さらに、平成17年に、都内23区の調停事件のすべてを、東京の一番東側寄りの墨田区の簡易裁判所庁舎1か所に統合してしまった。

簡易裁判所は、口頭での訴え提起が可能であること、比較的簡易な手続きで訴訟や調停を遂行することができることなどから、市民にとって身近な裁判所であるべきである。しかし、前述の統合により、地域の範囲が広く、地下鉄などの交通網が発達していない多摩地区においては、市民は、わずか5つの簡易裁判所しか利用できず、23区では、東京都の東端に近い墨田区または霞が関まで行かなければ簡易裁判所を利用できず、調停の期日には、墨田区の簡易裁判所まで行かなければならないという事態が生じている。

また、平成21年4月に東京地方裁判所立川支部が開庁し、地裁八王子支部が廃止されるという支部の移転が行われたが、その結果、町田市（人口42万人）や八王子市（人口55万人）等からの地方裁判所支部へのアクセスがこれまで以上に困難になるなどの問題も生じている。

弁護士数が全国で一番多く、司法アクセスが地方よりも容易であると考えられている東京でも、以上のような問題が生じている。

(3) 日弁連と各地の弁護士会の10年余の努力によって、近年、弁護士のゼロ・ワン地域がなくなろうとしているが、裁判所の支部が存在したときには弁護士が存在していた地域が、支部が統廃合されたことを契機にして弁護士ゼロ地域になっていった歴史的な経緯（長野県大町支部、新潟県柏崎支部、同県六日町支部など）もあり、弁護士・弁護士会の側だけの努力で解決するものではない。

さらに、裁判所支部・検察庁支部の建物と一般職員は存続させながら、裁判官・検察官は時折しか来ない「非常駐の裁判所支部・検察庁支部」が増えており、支部の機能も本庁や大規模支部に移してしまう「実質的統廃合」が各地で進められている。

これらの動きは、「市民に身近で、利用しやすい司法」の実現をめざす司法改革とは、

明らかに逆行するものである。

こうした実情をみるならば、司法アクセスの保障は未だ十分であるとはいえず、逆行する動きすらあらわれているものといえる。

- (4) よって、弁護士会は、国に対して、裁判官・検察官（検事）の大幅な増員、裁判所・検察庁支部等の機能強化、簡裁・支部などの統廃合の見直し、法律扶助制度の一層の拡充、法テラス・スタッフ弁護士の充実等を求め、司法基盤整備を充実させる国の責務を果たすように強く働きかけていく必要がある。

3 「弁護士過疎地」解消への取り組み

15 年前、1996 年の日弁連・名古屋宣言の当時、全国の裁判所の支部（地裁・家裁の支部）のうち、弁護士ゼロ支部が 47 か所、ワン支部が 31 か所もあることが明らかにされた。これを受けて、「弁護士過疎地」の解消に向けて取り組むこと、これらの弁護士過疎地に「法律相談センター」を開設し、定期的な巡回法律相談に取り組むことなどが宣言され、現在までに、全国に 309 か所（うち、ひまわり基金で資金援助している相談センターは 143 か所）の「法律相談センター」が開設された。

さらに 2000 年 6 月には、弁護士ゼロ地域の島根県浜田支部に最初の「弁護士常駐型のひまわり公設法律事務所」が開設された。その後 11 年間で 105 か所の「ひまわり公設事務所」がつくられ、地元に着着して個人事務所を開設した所等を除いて、現在、75 か所の「ひまわり公設事務所」が全国各地で稼働している。

それとともに、2006 年 10 月に業務を開始した日本司法支援センター（法テラス）が、正規の業務である司法過疎対策事業の一環として、国家資金＝税金を投入して弁護士過疎地域に常勤スタッフ弁護士を常駐させる「法テラス地域事務所」を開設する事業を開始し、この 5 年間で 31 か所を開設している。

4 東京弁護士会が果たしてきた大きな役割

わが東京弁護士会は、弁護士過疎・偏在対策の課題について、大きな役割を果たし続けてきた。

「弁護士常駐型ひまわり公設事務所」の設立にあたり、東京弁護士会は弁護士過疎対策に充てるため 1 億円を日弁連に拠出し、それを最初の基金として「日弁連ひまわり基金」が創設された。

それだけではない。

地域に密着する公設事務所の成功の要は、そこに常駐する弁護士の質にあり、ヒトそのものが重要である。東京弁護士会は、多くの中堅会員の新人若手養成への献身的な尽力によって、また、会が支援する 4 つの都市型公設事務所での新人養成体制をつくることによって、司法過疎地に赴任を希望する新人弁護士を鍛錬養成して赴任させるシステムを適切有効につくり上げてきた。

この 10 年間に「ひまわり公設事務所」に赴任した弁護士は、全国で約 150 人にのぼるが、そのうち 36 人が東京弁護士会の会員である。また、この 5 年間に約 190 人の法テラス・常勤スタッフ弁護士が各地に赴任しているが、そのうち 53 人が東京弁護士会の会員である。このように、東京弁護士会が、この 10 年余にわたって「市民のための司法」の実現のために果たしてきた役割と貢献度は、とても大きい。

しかし、以下のとおり、全国各地の弁護士過疎・偏在の状況は、さらに取組みを必要としており、また、都市型の弁護士過疎・事件過疎の問題はまだまだ解決されていない。

今後、東京弁護士会は、さらに、「どこでも、いつでも、誰でも」困った問題について弁護士に相談できる体制を作り上げるべく、残された課題に取り組んでいく必要がある。

5 さらに次のステップへ

- (1) この 10 余年間の取組みによって、「弁護士過疎の解消＝弁護士ゼロ・ワン支部の解消」の事業は大きな成果を挙げ、支部単位の弁護士ゼロ・ワン支部解消の課題は、この 1～2 年で達成できる見込みになっている。

しかし、「弁護士ゼロ・ワン支部の解消」の達成は、あくまでも、地裁・家裁の支部の単位で形式上の弁護士ゼロ・ワンが解消された、というものに過ぎない。

弁護士が数名登録している支部であっても、高齢や病氣、公職活動などで実質的に弁護士活動をしていない、あるいは、国選刑事

弁護・法律扶助相談の登録をしない弁護士がいれば、その支部は、実質的に弁護士ゼロ・ワン支部と考えざるを得ない。このような「実質ゼロ・ワン支部」が、現在、全国に20か所近く残されている。

- (2) また、広い区域の地裁・家裁支部で弁護士が2人か3人いたとしても、そこから1時間も2時間も離れた独立簡裁の管轄地域で人口が3～4万人もいるにもかかわらず弁護士が1人もいない地域が、全国に50～60か所以上もある。また、離島などで、独立簡裁があるのに弁護士が1人もいない地域が相当数ある。東京でも、伊豆大島や八丈島の簡裁管内には弁護士はいない。

さらに、弁護士が相当数いる大都市・中堅都市部においても、依然として経済的理由や様々な原因によって弁護士に助けを求められずにいる「いわゆる都市型過疎・事件過疎」状態が続いている。地裁・家裁の支部管内で「女性弁護士ゼロ」のところが80数か所もあり、セクハラ・DVの被害を女性弁護士に相談したい被害者が相談できない状態も続いている。

従って、「全国の支部単位の弁護士ゼロ・ワン支部解消」は1つの大きな到達点ではあるが、「市民の裁判を受ける権利の保障の実現」という基本的視点に立ったときには、1つの重要な通過点にすぎず、さらに次のステップに踏み出す必要がある。

- (3) 日弁連は、今後の1年間をかけて、次のステップとして、弁護士過疎・偏在を解消していく具体的数値目標を設定し、今後の5～10年間の行動計画（アクションプラン）を策定し、その実現に向けて行動を開始しようと検討を重ねている。

東京弁護士会は、これまでの実績をふまえ、日弁連の新たな行動計画の策定に協力し、その実現に向けた行動を積極的に開始すべきである。

6 具体的な行動の開始に必要な対策の充実化

- (1) 次のステップの具体的な行動を開始するためには、東京弁護士会のこれまでの様々な取組みに加えて、さらに4つの方向で対策を充実化する必要がある。

1つ目は、「弁護士過疎・偏在解消地域への赴任を志す若手弁護士に対する支援を充実すること」、2つ目は、その裏打ちとなる「弁護士過疎・偏在解消地域での任期を終えて東京弁護士会に戻ってくることを希望する若手弁護士（帰還若手弁護士）に対する支援を充実すること」、3つ目は、「東京都における取組みのアクションプランを策定し、体制を整備して行動を開始すること」、4つ目は、「東京弁護士会の取組みを、広く会員および市民に広報し、理解と支援を広げていくこと」である。

以下、順次、いくつかの具体化を提言する。

- (2) 1つ目の「弁護士過疎地等に赴任する若手弁護士に対する支援」は、これまで、公設事務所運営特別委員会の「過疎地等赴任バックアップ部会」が、様々な取組みを重ねてきている。

十数か所の「養成事務所」を用意して鍛錬・養成に協力すること、委員会主催の壮行会を実施して激励すること、東京弁護士会からの赴任者に会報リブラを定期的に送り情報を提供すること、東弁の図書館の利用に便宜を図ること、などである。

しかしながら、これらの支援活動が、必ずしも新人会員・若手会員に広く知られているとはいえず、また、登録後1～2年で「ひまわり弁護士」「スタッフ弁護士」などに応募して弁護士過疎・偏在地域に赴任したいと考える若手弁護士にとって、情報提供と具体的な相談に応じる窓口がないため、希望が生かされない状態にある。

また、地方赴任者を養成する拠点となっている「養成事務所」に対しても、日弁連からの養成補助金は支給されているが、東京弁護士会としての具体的支援はない。地方に赴任する弁護士個人に対しても、日弁連のひまわり基金からの支援は行われているが、東京弁護士会としての具体的支援はない。

地方赴任者への情報の提供と研修の機会の保障についても、より一層充実させ、不安を持つことなく地方に赴任できるようにしていく必要がある。

これらの実情をふまえて、1つ目の地方赴任を志す若手弁護士に対する具体的支援として、

- ① 情報を提供し、相談窓口を開設して、赴任支援を行うこと。
- ② 赴任する弁護士を支援する事務所（養成事務所）に対する財政的支援を行うこと。
- ③ 赴任する弁護士個人に対しても、壮行会の実施等の精神的支援にとどまらず、財政的支援を行うこと。
- ④ 弁護士過疎・偏在解消地域に赴任した東弁出身弁護士に対して、赴任期間中、会報リブラの送付による情報の提供および東弁図書館の利用の便宜等をさらに充実化させ、また、東弁主催の実務研修会の参加資格など、東弁会員と同等の参加資格を付与して、支援をすること。

を提言したい。

- (3) 2つ目の「地方での公益的活動の任期を終えて東京弁護士会に戻ってくる帰還若手弁護士に対する支援」については、現在、東京弁護士会としての具体的な支援は行われておらず、受入れも、東京パブリック・北千住パブリックをはじめとする4つの公設事務所と2～3の養成事務所に限られている。これでは、いわば「片道切符で前線に若手弁護士を送り出すだけで、戻ってくることを保障しない」という政策になりかねない。

従って、当面の緊急の帰還若手弁護士に対する支援として、

- ① 帰還若手弁護士を数か月間程度一時的に受け入れる事務所を東京弁護士会として整備し、かつ、当該事務所に対して、受入れ経費の一部の補助などの具体的支援制度を整備すること。
- ② 帰還若手弁護士に対して、希望する委員会に特別委員もしくは幹事等として参加を認め、かつ、法律相談センターの相談枠および国選弁護の選任などについて、すみやかに相談担当・事件の担当ができるようにシステムを改善すること。

を行い、その他必要な支援策を検討すべきである。

- (4) 3つ目の「東京都における取組みのアクションプランの策定と行動の開始」については、多摩支部の市町村の中での弁護士過疎・偏在および島嶼部の弁護士過疎問題の解消と同時に、大都市部である東京都におけるいわゆる「都市型の過疎（事件過疎）」の解消に向けて行動計画（アクションプラン）を策定

し、積極的に取り組むことが必要である。

「都市型の過疎（事件過疎）」とは、多数の弁護士が事務所を構えているものの、様々な困難に陥っている一般の市民が弁護士に相談し依頼することをためらい、あるいは受任を拒否され、事実上「頼むべき弁護士がいない」状態にあることであり、東京においても、現在もなお広くみられる状況にある。

この原因としては、経済的理由のほか、長い間市民にとって弁護士が近づきたい存在（敷居が高い存在）であったこと、弁護士費用の目安が示されておらずいくら取られるか判らない不安があること、DV問題、高齢者虐待・児童虐待問題や外国人の権利・入管法など専門分野の事案は専門外の弁護士が相談を受けても断らざるを得ずタライ回しになること、など多岐にわたる原因が挙げられる。

東京弁護士会は、東京パブリック、北千住パブリック、渋谷パブリック、多摩パブリックの4つの公設事務所を開設し、また、5か所の法律相談センターを開設して、「都市型の過疎（事件過疎）」の解消に努めているが、さらに一歩進んで「都市型の過疎（事件過疎）」の原因を深く究明・分析し、それに基づいて、その解消に向けた行動計画（アクションプラン）を策定し、積極的に取り組む必要がある。

また、一般の市民が見知らぬ弁護士事務所に相談に行くことをためらう状況や法律相談に行くこと自体が困難な市民がいる中で、市民の多くが、身近な自治体相談や社会福祉協議会の相談に多数訪れている状況に鑑み、東京都の23区・多摩地域の26市3町1村の自治体とより一層の連携協力関係をつくり、法律相談・事件受任に困難を抱えている地域住民向けの適切な対応策を企画立案していく必要がある。

同時に、弁護士に頼む際の最大の不安の1つである「弁護士費用の明朗化・透明化」を図るために、債務整理事件分野の三会統一基準の例にならって、事件分野ごとの法律相談センター統一基準を策定して、順次公表していく必要がある。

さらに、東京の固有の問題として、島嶼部にある町村の住民の司法アクセス改善のために、従前からこの取組みを続けている諸団体と協力し、各町村の要望を聞き、定期的な移

動法律相談と受任体制の整備に取り組む必要がある。

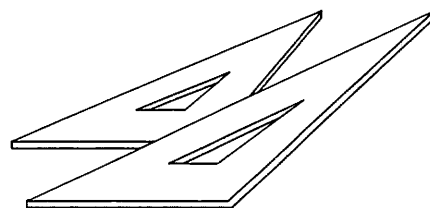
- (5) 4つ目は、「東京弁護士会の取組みを、広く会員および市民に広報し、理解と支援を広げていくこと」である。

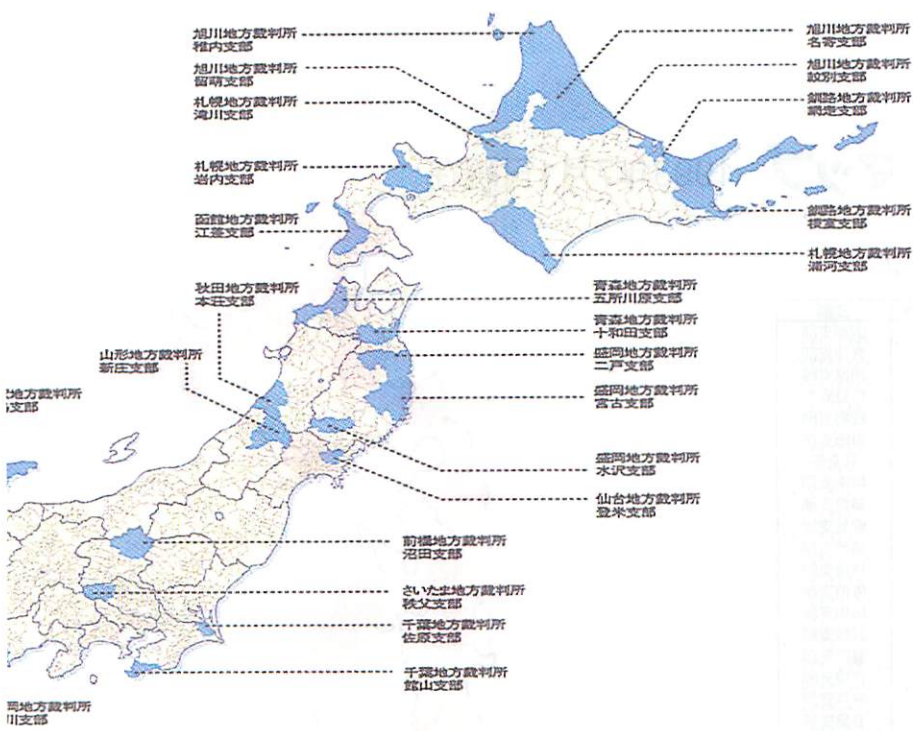
隔月のリブラに連載で「地方に赴任して公益的活動に活躍する若手弁護士からのレポート」を掲載しているが、「東京弁護士会の取組み」自体については、ほとんど会員に知らされておらず、一般の市民も東京の各自治体も、ほとんど知らない状態にある。

したがって、市民の司法アクセスを保障するための全国的な取組みの実情と現状、およ

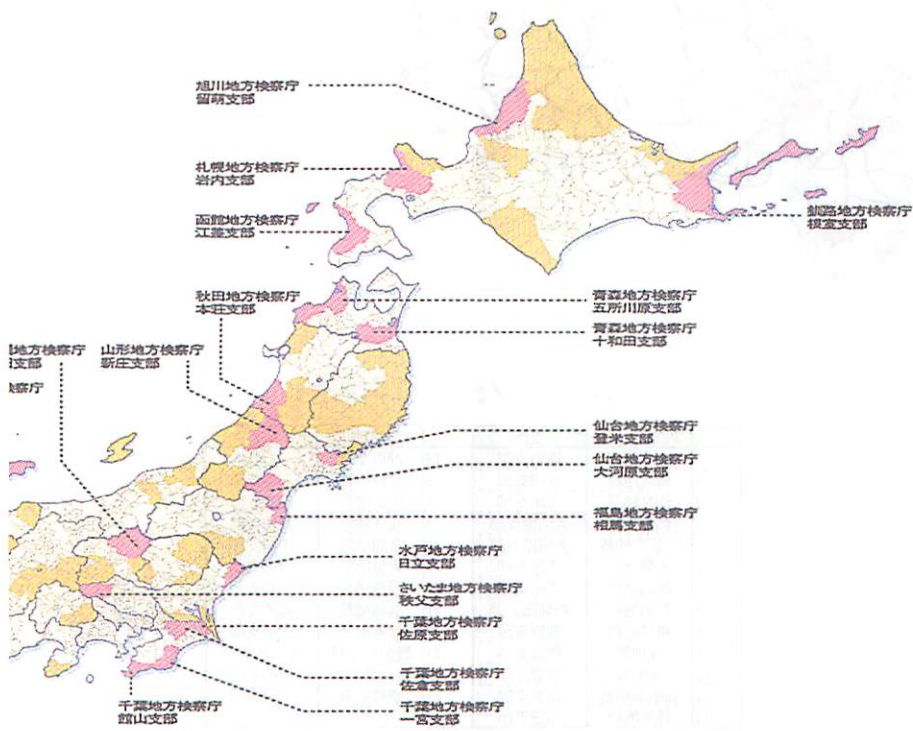
び、東京弁護士会の取組みを、広く会員に知らせ、また、市民と各自治体への広報もさらに工夫し、広く理解と支援を得るように努めるべきである。

また、特に若手会員に向けて、弁護士過疎・偏在解消地域への赴任を志そうとする場合の適切な情報提供を行うとともに、相談窓口を開設し、さらに具体的な支援を充実すること、および、新入会員に向けて、新人研修の1コマに、ひまわり弁護士・スタッフ弁護士として活動している先輩弁護士の話を聞き、相談窓口を紹介する講座を設けるなど、具体的な手立てを工夫すべきである。





(日弁連資料から引用)

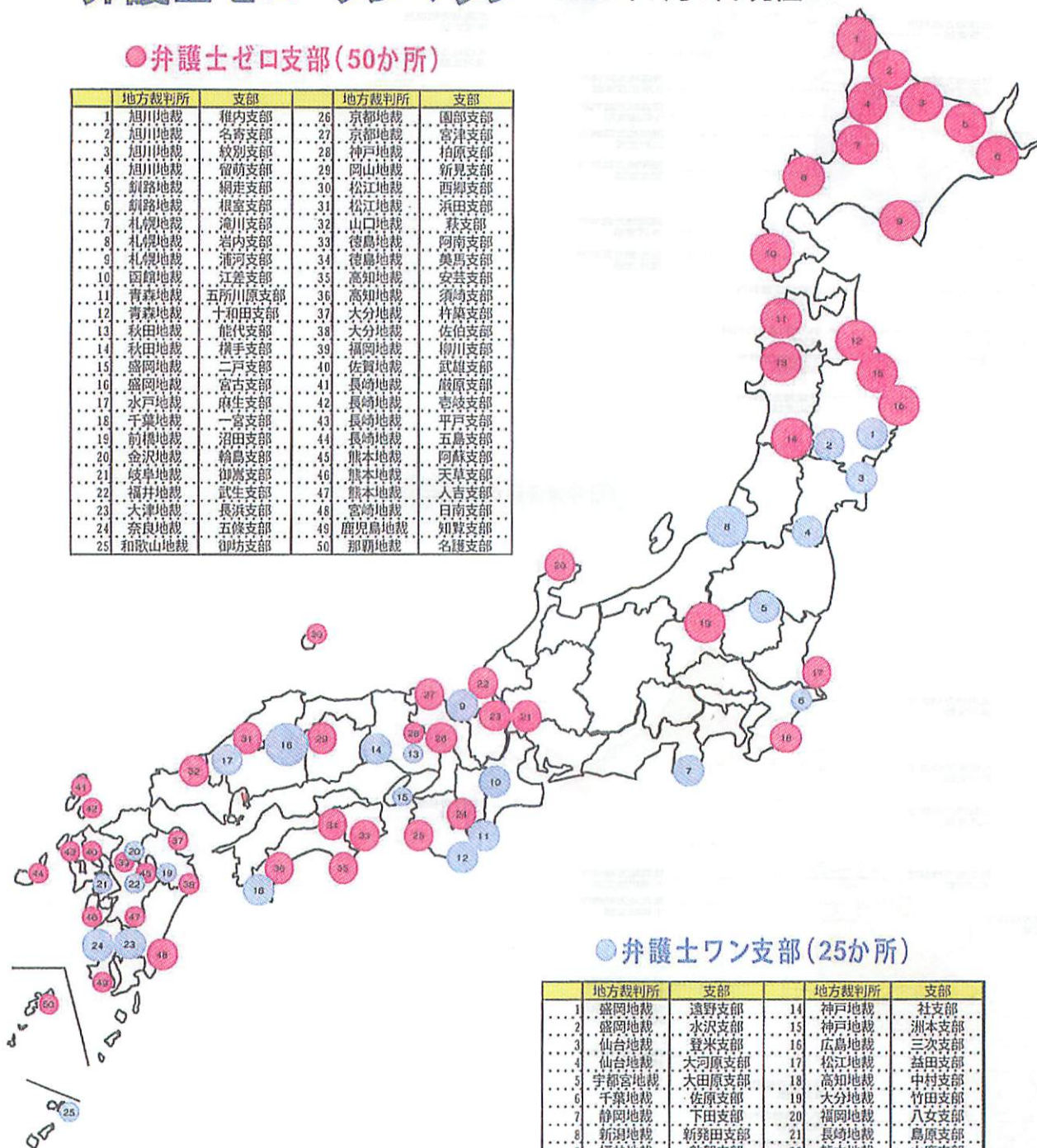


(日弁連資料から引用)

弁護士ゼロ・ワンマップ 1993年7月1日現在

● 弁護士ゼロ支部 (50か所)

地方裁判所	支部	地方裁判所	支部
1 旭川地裁	根内支部	26 京都地裁	園部支部
2 旭川地裁	名寄支部	27 京都地裁	宮津支部
3 旭川地裁	紋別支部	28 神戸地裁	柏原支部
4 旭川地裁	留萌支部	29 岡山地裁	新見支部
5 釧路地裁	網走支部	30 松江地裁	西郷支部
6 釧路地裁	根室支部	31 松江地裁	浜田支部
7 札幌地裁	滝川支部	32 山口地裁	森支部
8 札幌地裁	岩内支部	33 徳島地裁	阿南支部
9 札幌地裁	洞河支部	34 徳島地裁	美馬支部
10 函館地裁	江差支部	35 高知地裁	安芸支部
11 青森地裁	五所川原支部	36 高知地裁	須崎支部
12 青森地裁	十和田支部	37 大分地裁	杵築支部
13 秋田地裁	能代支部	38 大分地裁	佐伯支部
14 秋田地裁	横手支部	39 福岡地裁	柳川支部
15 盛岡地裁	二戸支部	40 佐賀地裁	武雄支部
16 盛岡地裁	宮古支部	41 長崎地裁	厳原支部
17 水戸地裁	麻生支部	42 長崎地裁	杵築支部
18 千歳地裁	一宮支部	43 長崎地裁	平戸支部
19 前橋地裁	沼田支部	44 長崎地裁	五島支部
20 金沢地裁	輪島支部	45 熊本地裁	阿蘇支部
21 岐阜地裁	御嵩支部	46 熊本地裁	天草支部
22 福井地裁	武生支部	47 熊本地裁	人吉支部
23 大津地裁	長浜支部	48 宮崎地裁	日南支部
24 奈良地裁	五條支部	49 鹿児島地裁	知覧支部
25 和歌山地裁	御坊支部	50 那覇地裁	名護支部



● 弁護士ワン支部 (25か所)

地方裁判所	支部	地方裁判所	支部
1 盛岡地裁	遠野支部	14 神戸地裁	社支部
2 盛岡地裁	水沢支部	15 神戸地裁	洲本支部
3 仙台地裁	登米支部	16 広島地裁	三次支部
4 仙台地裁	大河原支部	17 松江地裁	益田支部
5 宇都宮地裁	大田原支部	18 高知地裁	中村支部
6 千歳地裁	佐原支部	19 大分地裁	竹田支部
7 静岡地裁	下田支部	20 福岡地裁	八女支部
8 新潟地裁	新発田支部	21 長崎地裁	島原支部
9 福井地裁	敦賀支部	22 熊本地裁	山鹿支部
10 津地裁	伊賀支部	23 鹿児島地裁	加治木支部
11 津地裁	熊野支部	24 鹿児島地裁	川内支部
12 和歌山地裁	新宮支部	25 那覇地裁	平良支部
13 神戸地裁	柏原支部		

※支部名は現在の表記に統一

(日弁連資料から引用)

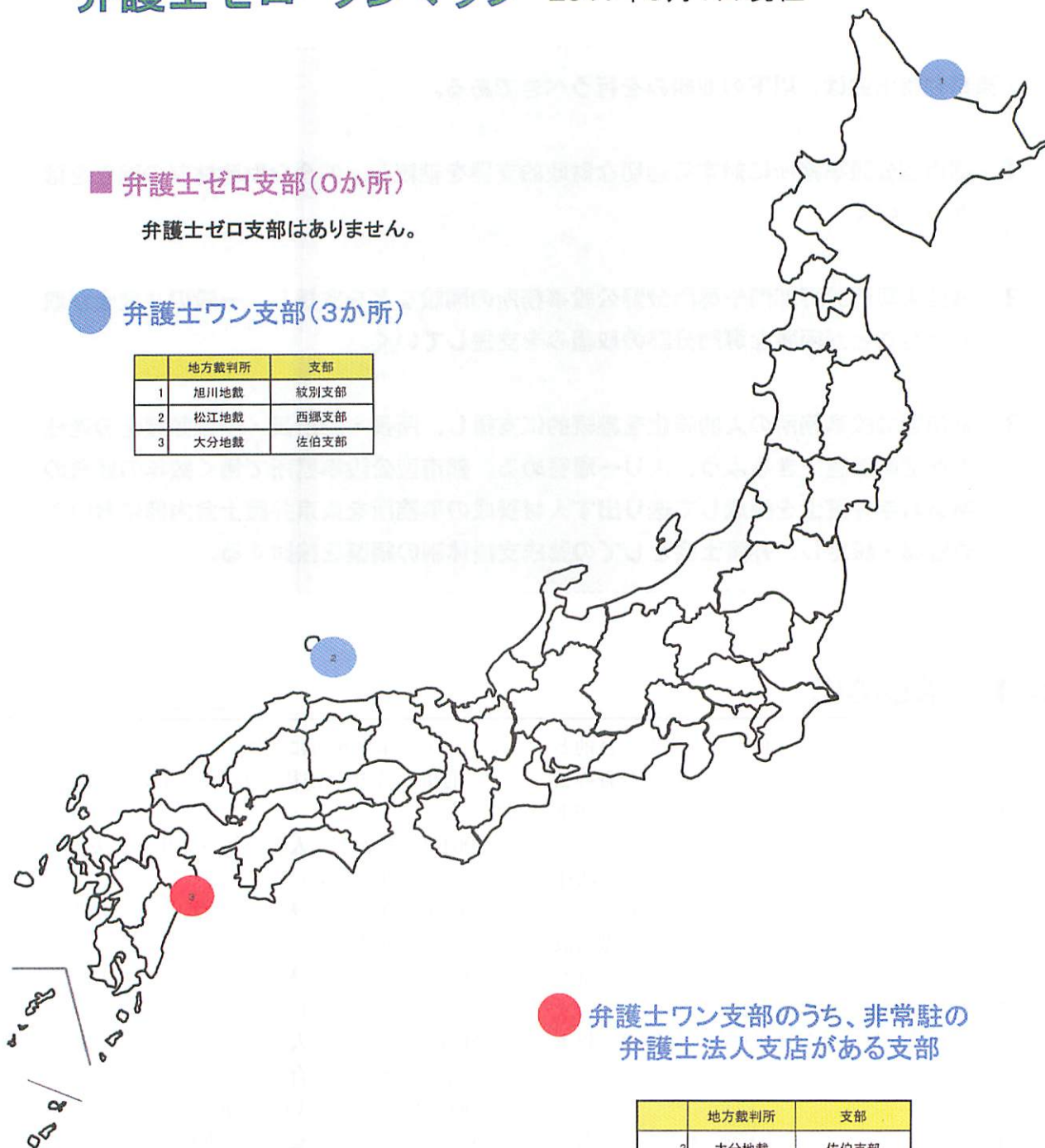
弁護士ゼロ・ワンマップ 2011年9月1日現在

■ 弁護士ゼロ支部(0か所)

弁護士ゼロ支部はありません。

● 弁護士ワン支部(3か所)

	地方裁判所	支部
1	旭川地裁	紋別支部
2	松江地裁	西郷支部
3	大分地裁	佐伯支部



● 弁護士ワン支部のうち、非常駐の
弁護士法人支店がある支部

	地方裁判所	支部
3	大分地裁	佐伯支部

※「弁護士ゼロ」「弁護士ワン」とは、地方家庭裁判所支部管轄区域を単位として、登録弁護士が全くいないか、1人しかいない地域をいいます。

(日弁連資料から引用)

個別課題
第4章

都市型公設事務所

東京弁護士会は、以下の取組みを行うべきである。

- 1 都市型公設事務所に対する適切な財政的支援を継続し、健全な財政体制の確立をはかっていく。
- 2 外国人専門分野部門や専門分野公設事務所の開設などを支援し、一般の弁護士が取り組むことが困難な専門分野の取組みを支援していく。
- 3 都市型公設事務所の人的強化を継続的に支援し、所長・副所長・中核弁護士の適任者を随時派遣できるよう、より一層努める。都市型公設事務所で働く数年の経験のある若手弁護士を養成して送り出す人材養成の事務所を東京弁護士会内部においても登録・設定し、弁護士会としての養成支援体制の構築を検討する。

第1 はじめに

公設事務所は、弁護士過疎対策を主たる目的としたひまわり基金法律事務所と、幅広い分野の公益活動を目的とした都市型公設事務所の2つがある。

2001（平成13）年3月に「大阪こうせつ法律事務所」が日本で初めての都市型公設事務所として開設され、東京弁護士会で初めての都市型公設事務所として、2002（平成14）年6月に東京パブリック法律事務所が開設された。

全国における都市型公設事務所の展開は、以下のとおりとなっている。

- 2001.3 大阪こうせつ法律事務所（大阪弁護士会）
- 2001.9 弁護士法人東京フロンティア基金法律事務所（第二東京弁護士会）
- 2002.9 弁護士法人東京パブリック法律事務所（東京弁護士会）
- 2003.5 弁護士法人渋谷シビック法律事務所（第一東京弁護士会）
- 2004.4 大阪こうせつ法律事務所を大阪フロンテ

ィア法律事務所に改称し、同時に、弁護士法人刑事こうせつ法律事務所を開設（大阪弁護士会）

- 2004.4 弁護士法人北千住パブリック法律事務所（東京弁護士会）
- 2004.6 弁護士法人渋谷パブリック法律事務所（東京弁護士会）
- 2004.8 弁護士法人岡山パブリック法律事務所（岡山弁護士会）
- 2005.3 弁護士法人すずらん基金法律事務所（北海道弁護士会連合会）
- 2006.10 広島みらい法律事務所（広島弁護士会）
- 2007.4 刑事こうせつ法律事務所と大阪フロンティア法律事務所を統合し、弁護士法人大阪パブリック法律事務所を開設（大阪弁護士会）
- 2008.3 弁護士法人多摩パブリック法律事務所（東京弁護士会）
- 2008.4 弁護士法人やまびこ基金法律事務所（東北弁護士会連合会）
- 2008.9 弁護士法人あさかぜ基金法律事務所（九

州弁護士会連合会)

2009.4 ひょうごパブリック法律事務所(兵庫県
弁護士会)

2009.4 弁護士法人町田シビック法律事務所(第
一東京弁護士会)

2009.9 弁護士法人かながわパブリック法律事務
所(関東弁護士会連合会)

以上のとおり、この10年の間に、ほぼ日本全
国に設立され、現在、15か所の都市型公設事務
所が存在する。なお、支所を有する法律事務所も
存在する。その形態・業務内容は様々であるが、
いずれも、公益活動を主たる目的とするものであ
る。

東京弁護士会に目を向けると、現在、次の4か
所となっている。

- ① 市民の駆け込み寺」「過疎地派遣」「弁護士任
官推進」を三本柱とする東京パブリック法律事
務所(池袋)
- ② 刑事事件を中心に行う北千住パブリック法律
事務所(北千住)
- ③ 法科大学院でのリーガルクリニックを行う渋谷
パブリック法律事務所(渋谷・國學院大学
内)
- ④ 多摩地域の刑事弁護対応と司法アクセス解消
を目的とした多摩パブリック法律事務所(立
川)

第2 東日本大震災と役割の再評価

(1) 上記4事務所は、各々の特色にとどまら
ず、多岐の活動を行っている。特筆すべきは、
2011年度における東日本大震災における活動
である。

(2) 2011年3月11日、未曾有の大災害が日本
を襲った。都市型公設事務所は震災直後から、
都内および埼玉、福島・郡山や相馬、岩手県等
の避難所での相談活動など、さまざまな支援活
動を積極的に行った。

現在、東京パブリック法律事務所は日弁連と
東弁に震災対応の囑託を輩出している。北千住
パブリック法律事務所・多摩パブリック法律事
務所は一時避難所(足立区東京武道館・調布市
味の素スタジアム)における弁護士無料相談の
拠点事務所として活動し、東京都の仮設(借り
上げ)住宅や集会場での相談活動を行っている。
渋谷パブリック法律事務所は、一時避難
後、東京都内・都下に避難した被災者の支援を
する「東京三会東日本大震災復旧復興本部・都
内避難者PT」のメンバーとして活動してい
る。また、東京パブリック法律事務所からは、
2011年6月に、所属間もなくの瀧上明弁護士
が、大きな被害を受けた岩手県沿岸部の釜石に
「震災復興をめざす岩手はまゆり法律事務所」
を開設して赴任し、さらに2011年12月には、
大沼宗範弁護士が、ボランティアセンターの中
心地となっている岩手県の遠野市の「遠野ひま
わり基金法律事務所」に日弁連の支援を受けた
派遣弁護士として赴任する予定である。都市型
公設事務所出身のOB・OGの多くも、東京三

会および日弁連の被災者支援の諸活動に様々
な形で参加している。

これらは一例に過ぎず、各所属弁護士・OB・
OGが各々のできる方法で、被災者支援・復興
支援に尽力している。

(3) では、なぜ都市型公設事務所の弁護士が、こ
のような活動を展開したか。それには都市型公
設事務所の特性があると思われる。

都市型公設事務所は、通常の事務所と異な
り、パートナー弁護士・アソシエイト弁護士と
いう概念がない。事務所により多少の違いはあ
るが、基本的には、新人も含め、それが公益活
動といわれるものであれば各自が自発的に、自
由に行動できる土壌が元々あった。したがっ
て、今回の震災の際には、新人を含め多くの都
市型公設事務所の弁護士が、即座に、かつ、自
発的に行動をすることができた。

また、都市型公設事務所が過去に多くの弁護
士を過疎地に派遣しており、その弁護士が戻っ
てきていたため、過疎地の市民の特性をよく知
り、また、心情的にも共感する弁護士が多かつ
たことも理由としてあげられよう。今回の被災
地の多くが過疎地であり、日頃から過疎問題に
対する関心が高い弁護士たちがこぞって過疎地
の市民のために行動しようと考えたといえよ
う。

そして、何よりも、都市型公設事務所の最大
の特徴である、所属弁護士の「公益活動」への
意識の高さが、積極的に所属弁護士の足を復興
支援に向けさせたのであろう。

今回は偶々「震災復興」という形で具現化した、このようなことは震災復興という側面だけにとどまらないであろう。たとえば、派遣村のような大規模な社会問題が今後起きた場合でも、都市型公設事務所は積極的に人材を輩出するであろう。公設事務所の存在意義に「非常事態の際に積極的に弁護士を派遣できる事務所」という概念が加わったのではないだろうか。

「公益的活動を積極的に展開していくこと」を目的として掲げて開設された都市型公設事務所の存在意義と役割は、今回の東日本大震災の被災者支援の諸活動で再評価されつつあり、今後も、弁護士・弁護士会の諸活動に大きな役割を果たしていく可能性をもっている。

第3 都市型公設事務所がもたらしてきたもの

都市型公設事務所がもたらしてきたものは、各々の中心的目的・課題としているものだけではない。以下に、そのいくつかをあげる。

(1) ひまわり弁護士・スタッフ弁護士・偏在地域定着弁護士の養成と支援

日本全国において、全国15か所の都市型公設事務所から70人以上の所属弁護士がひまわり弁護士・法テラスのスタッフ弁護士・偏在地域定着支援を受ける弁護士として赴任している。そのうち、東京弁護士会内の4つの都市型公設事務所からは、34人（2010年5月時点・第2回都市型公設事務所全国交流集会報告書による）の若手弁護士が、都市型公設事務所を経て、日本全国の弁護士過疎地域等に赴任している。

日本全国の都市型公設事務所の過疎地等派遣の半数近くを東京弁護士会が担っているという実績は、最大単位会として日本全国の期待に応えたものであるといえよう。

(2) 継続的法曹養成

過疎地派遣を東京の弁護士会が担っているということは、中長期的な展望に立つと、東京弁護士会において将来の法曹養成に資することとなる。

過疎地等に赴任した後に、赴任地に定着せずに東京に戻る弁護士は多くおり、都市型公設事務所の多くは、その受入事務所となっている。東京パブリック法律事務所のように、帰任を1つの前提としている事務所もある。

帰任した弁護士は、新人弁護士の指導・育成に関与するほか、赴任先での経験を活かし、多方面で活動している。今までに東京パブリック法律事務所は6人、北千住パブリック法律事務所は1人（今年度中にもう1人）の弁護士が帰任している。いずれも、法テラス・日弁連・東京弁護士会の各種の囑託や委

員会等で主要な立場を担っている。

また、過疎地等への赴任を中心的課題とはしていない都市型公設事務所所属の弁護士も、将来のための継続的法曹養成に大いに寄与している。

東京弁護士会の4つの都市型公設事務所は、いずれも、公益活動を積極的に行い、事務所運営の黒字を目指すという、構造的矛盾を抱えて活動しており、所属弁護士はいずれも迅速かつ適切に事件を処理せざるを得ない執務環境にある。そのため、都市型公設事務所は、効率的に事件を処理するノウハウを多く蓄積して持っている。都市型公設事務所の所属弁護士は、これらを受け継ぎ、ノウハウとして身につけ、後輩たちの鍛錬にも従事し、みずからも研鑽を積んで継続的法曹養成に大いに寄与している。

(3) 市民の意識改革

今回の震災における大多数の被災者は、今まで「困ったら弁護士」という意識があったとは言い難い司法過疎地の市民が大部分を占める。直ちに効果があるとは言い切れないが、今回の被災者で弁護士と知り合った人たちは「困ったら弁護士」という意識が確実に芽生えたのではないか。

そして、このことは、長期的なビジョンに立って考えれば、今まで弁護士に頼むことなく眠っていた事件の掘り起こしに寄与することになるに違いない。

すなわち、都市型公設事務所は、少ない事件を奪い合うような「民業の圧迫」をする存在ではなく、たえず公益的な新しい活動を展開し、新しい方法・スキルを開発し、それらを弁護士会会員に広げて、弁護士が新しい分野に進出する手助けをしていくという、業務拡大に寄与する可能性のある事務所であるといえるであろう。

第4 適切な財政的支援の継続

前述のとおり、東京弁護士会の4つの都市型公設事務所は、いずれも、公益活動を積極的に行いつつ、事務所運営の黒字を目指すという、構造的矛盾を抱えて活動している。

東京弁護士会は、各事務所の最初の設備投資等の資金を無償提供して開設を支援し、当初の1～2年間程度の期間は不足する運転資金を貸し付け（10年間で返済）、また、賃料については会が負担し、所長・副所長が赴任する際の事務所移籍の一定の限度の諸経費を会が負担する、という財政的支援を継続している。

さらに、毎年度の予算組みの中に、万一、どこかの都市型公設事務所が赤字が続いて運転資金の資金繰り難に陥る危険が生じた場合には、一定限度額の運転資金を貸し付ける（協議の上で返済期間を決定）という財政的支援体制を組んでいる。

都市型公設事務所は、家賃分を除く事務所運営資金を自主的に自力で収益をあげて、事務所を自

主的に運営していく仕組みである。

しかし、弁護士にアクセスすることが困難で、経済的・社会的にも困難な状況にある人々のための公益的活動等に力を注ぎ、単価の廉価な多くの仕事を行いつつ、事務所運営の黒字を目指す、ということは、容易なことではない。多くの常勤弁護士は、理想の実現を願い、課題に応えるべく、多くの事件を抱えて、過密で長時間の執務をやりとげながら、「事務所の黒字運営」をめざして頑張っている。その結果、4つの都市型公設事務所の全てにおいて、おおむね黒字運営が続けられており、開設当初の貸付金、各年度途中で必要に応じて運転資金の不足分を貸し付けた貸付金は、ともに、協議・決定したとおりに各事務所から返済が続けられている。

東京弁護士会は、今後とも、都市型公設事務所に対する適切な財政的支援を継続し、健全な財政体制の確立を支援していく必要がある。

第5 専門分野部門や専門分野公設事務所の開設などの支援

この10年余、弁護士へのアクセスの改善が進められ、一般の市民層においては、相当の前進がみられるようになってきているが、外国人分野やDV、高齢者の虐待、子どもの虐待、派遣労働の問題などの分野では、なお依然として弁護士へのアクセスが困難な分野も少なくない。弁護士会の関連する委員会や心ある少数の弁護士・弁護士グループが、献身的・自己犠牲的にこれらの諸課題に取り組み、かろうじて一部の需要に応えている、というのが実情である。

公益的活動を中心的な課題とする都市型公設事

務所において、弁護士会の関連各委員会との連携・協力関係をより一層強めつつ、これらの諸課題に継続的に取り組み、知識と経験を蓄積し、取り組みを広げていく必要があり、そのためには、それぞれの分野の専門的弁護士を中心として、専門分野部門を発足させ、さらに進んで、条件を整えつつ、専門分野公設事務所の開設など視野に入れて検討していく必要がある。

東京弁護士会は、専門分野部門の開設と展開や専門分野公設事務所の開設と展開などについて、積極的に支援していく。

第6 所長・副所長弁護士、中堅弁護士の確保の必要性

他方で、都市型公設事務所はどこも慢性的な人材不足である。

都市型公設事務所への就職を希望する新人弁護士は多いが、中堅以上の弁護士（便宜上、以後「中核弁護士」という）が少ないため、指導・育成にも限界があり、多くの採用は望めない。

弁護士会が、各事務所のリーダーである所長・

副所長弁護士の適任者を安定的に供給する体制を積極的に組むことで、都市型公設事務所は経営的にも人材的にも盤石なものとなり、その結果、存在意義を全うし、都市型公設に所属する弁護士の新しい分野への進出も可能となり、一般の会員にひろげていく活動も可能となる。

したがって、具体的提言として、東京弁護士会

は、所長・副所長・中核弁護士の適任者を随時派遣するよう、より一層努めるべきである。

すでに東京弁護士会内においては、公設事務所運営委員会の中にプロジェクトチームが設置され、所長・副所長の適任者の発掘に尽力しているが、中核弁護士の派遣も含め、弁護士会全体の問題として考え、人材派遣を喫緊の課題とすべきである。

さらに、今後5～6年の中期的な視点に立つて、都市型公設事務所に常勤弁護士として入所する弁護士経験3～4年の若手弁護士を、今の時点から養成する体制を新たに作るべきである。

そのためには、新人を採用し、養成して都市型

公設事務所へ派遣する事務所に対し、弁護士会としての支援を検討しなければならない。「将来、都市型公設事務所に人材を送り出す」という視点を持ち、新人を採用して鍛錬養成しようとする事務所を、東京弁護士会が何らかの形で積極的に支援するスキームを検討すべきである。

すでに日弁連においては、弁護士過疎地等に派遣する弁護士を養成する「公設事務所弁護士養成事務所」に対し、養成費用として上限100万円を給付する「養成費用支援」制度があるが、東京弁護士会内部においても、都市型公設事務所への人材を養成する事務所への養成支援体制の構築を検討すべきである。

都市型公設事務所への支援のあり方

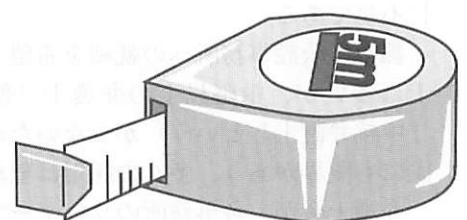
都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであり、その運営は弁護士会が行う。そのため、都市型公設事務所への支援は、弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。また、都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであるため、その運営は弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。

都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであり、その運営は弁護士会が行う。そのため、都市型公設事務所への支援は、弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。また、都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであるため、その運営は弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。

都市型公設事務所への支援のあり方

都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであり、その運営は弁護士会が行う。そのため、都市型公設事務所への支援は、弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。また、都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであるため、その運営は弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。

都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであり、その運営は弁護士会が行う。そのため、都市型公設事務所への支援は、弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。また、都市型公設事務所は、弁護士会が設置するものであるため、その運営は弁護士会が行うべきである。支援のあり方としては、人材の派遣、費用の支援、情報提供などが考えられる。



- 1 弁護士任官の意義と現実の役割を再確認する議論と広報を強化する。
- 2 非常勤裁判官の経験を常勤裁判官への任官につなげる働きかけを推進する。
- 3 弁護士任官につながるコースとしての会務活動、委員会活動を意識して設定する。
- 4 弁護士任官選考特別委員会による任官候補者に対する個別支援を強化する。
- 5 任官希望者の事件や事務所の引継ぎ、および、退官後に弁護士復帰する者の受け入れについて、弁護士会の態勢を、さらに整備する。
- 6 弁護士任官推進協力事務所の増設と同事務所に対する会からの経済的支援を検討する。
- 7 任官の推薦基準と手続の在り方について会内の議論をすすめる、裁判所と協議を行う。
- 8 あらためて、法曹一元をめざす会内議論を構築する。

第1 弁護士任官の意義—現実の司法にもたらしている効果

1 司法制度改革審議会以降の制度改革と日弁連の立場

従来から、官僚司法による、度を越えた訴訟促進、強権的な訴訟指揮、権力側寄りの判決傾向といった弊害が指摘されており、これを是正し、司法の民主化を実現して、国民が信頼するに足る司法の基盤を樹立するため、日弁連・弁護士会は、「法曹一元制度」が望ましいと主張してきた。そして、1990年を端緒とする司

法改革宣言などにおいても、裁判官増員、司法予算増額とともに、法曹一元が提唱され、裁判所・裁判官などを含んだ司法の機能を、市民の視点から増強して硬直性を打破することをめざしてきた。

もっとも、司法制度改革審議会意見書においては、「国民が求める裁判官を安定的に確保していくことを目指し、判事となる者一人ひとりが、それぞれ法律家として多様で豊かな知識、経験等を備えることを制度的に担保する仕組みを整備するほか、弁護士任官の推進、裁判所調

査官制度の拡充等の施策を講じるべきである。」と述べられたものの、日弁連・弁護士会が求めてきた法曹一元そのものは実現されなかった。

ただし、日弁連が提言した趣旨の一部が取り入れられ、裁判官の給源としての弁護士任官の推進、非常勤裁判官制度、判事補の弁護士職務経験制度、任用における下級裁判所裁判官指名諮問委員会、裁判官の人事評価制度の透明化、裁判所運営への国民参加と評しうる地裁委員会・家裁委員会制度などの制度改革が実現した。

その後、日弁連は、2002年3月19日発表した「日本弁護士連合会司法制度改革推進計画」において、「人間味あふれる、思いやりのある、心の温かい裁判官」「法廷で上から人を見下ろすのではなく、訴訟の当事者の話に熱心に耳を傾け、その心情を一生懸命理解しようと努力するような裁判官」を安定的に確保するため、弁護士等からの任官を推進するとし、最高裁と日弁連が協力し、恒常的な体制を整備することを目標とした。

これが、現時点での到達点であり、この制度を全力を挙げて推進することは、市民からの期待に応える弁護士会の責務である。

そこで、弁護士会としては、現在の弁護士任官制度が裁判所・裁判官制度の改革や透明化の礎となる制度となるべく、今後も、活動を強

め、より一層これらの制度が十分に機能するよう尽力をすることが必要である。

2 弁護士任官者の声から

こうした経緯のもと、以後の運動により誕生してきた弁護士任官者からは、

「現場に行き、本人の話をよく聞くという、弁護士の基本的経験が非常に役立っている」

「通常任官した裁判官との交流等を通じて、過去の弁護士経験を生かした裁判実務に対する貢献ができる」

「裁判官の均質性は、抱って立つ経験則が影を落していないとは言いきれないが、弁護士として豊富な経験を有する人材が任官する途を維持強化して行くことが必要」

「裁判所の中に弁護士経験者がいると雰囲気が変わる」

「裁判官の間では、『弁護士はどう考えているのか』といった会話がしょっちゅうされる」

「紛争解決に向けて、弁護士と裁判官の相互理解が深まる効果がある」

などの声が寄せられている。

これらは、弁護士任官者が現実の裁判所の司法機能に少なからず影響を与えることを実証するものであり、この制度を推進していく意義を明らかにしているものといえる。

第2 現状の到達点と常勤裁判官への任官が進んでいない要因

ところが、2002年以降の常勤裁判官の年間任官者数は、2003年の10人を除き、すべて1桁である。他方で、非常勤裁判官の任官者に波はあるが、平均40人程度を確保できている。このように、常勤裁判官への任官についていえば、苦戦していると言わざるをえない。

この原因について、弁護士会としての地道な努力や応援態勢の不足などが指摘されている。しかし、弁護士任官の意義と現実にもたらす効果に照らすならば、会としてさらに踏み込んだ対策を推進すべきである。

第3 常勤裁判官への任官推進のためになすべきこと

1 はじめに

任官推進のためには、「動機付けのための方策」を打ち出すことが必要である。

この第1段階として、まず、任官の意義を充

分に理解してもらうことが必要となる。第2段階として、希望した場合には、どのような道筋をたどればよいか、身近なコースとして、判りやすく設定して示す必要がある。第3段階として、事件の引き継ぎ、経済的支援、さらには、退官後までを視野に入れた支援体制を確立する

必要がある。

弁護士会は、このような環境と制度を整備すべきである。

2 任官の意義と現実の役割の広報

司法改革と共に歩いてきた会員にとり、任官の重要性は明らかであろう。しかし、とりわけ若手にとっては必ずしもそうではない。あらためて弁護士任官の理念の広報と十分な議論が必要となる。例えば、市民の求める裁判あるいは裁判所とはどのようなものか、さらに法化社会とは何を法曹に対し要求するのかについて、あらためて会全体で議論を深めるべきである。

特に近時は、同期の修習生間における一体感の喪失や、任官のための事実上の選別により、任官を遠いものと感じる雰囲気は広く浸透していると思われる。そこで、弁護士任官の意義を理解してもらうとともに、任官者発掘のための会の情報網を広くすることが求められている。そのための広報を工夫することが重要である。具体的には、次の取組みを進めるべきである。

- ① 東弁独自の弁護士任官に関するオリエンテーションの実施
- ② 弁護士任官者の声を紹介する方法・ツールの拡充
(会員との懇談会の開催、任官者からのビデオレターの作成、任官者の声パンフレットの作成など)
- ③ 弁護士会主催による任官者激励会の開催

3 非常勤裁判官の経験を常勤裁判官につなげる働きかけの強化

非常勤裁判官の任官については、現状においても、大きな実績が存在する。

非常勤裁判官の経験者を対象にして個別に常勤裁判官への任官を働きかけることは、当面の最重要課題の1つである。

また、任官希望者が発掘できても、直ちに任官することについては、一定のためらいがあるほうがむしろ自然であろう。現実的な方針として、まずは非常勤裁判官に任官してもらい、その後、常勤裁判官への任官を考えてもらうことも良策である。

4 弁護士任官につながる弁護士会活動の体制づくりを

任官につながるコースとしての会務活動・委員会活動を意識して設定し、そのための体制づくりを会として行うべきである。例えば、教官、弁護士研修、修習委員会、懲戒委員会などを、任官のためのコースとして考え、そのことを意識的に広報し、会員の参加を促すという工夫も1つの方法であろう。

5 弁護士任官選考特別委員会による個別支援プロジェクトの実施を

さらに、個別に適当と思われる任官候補者や任官希望者を積極的に裁判所に送り出すため、現行の弁護士任官者選考特別委員会をさらに充実させ、そのメンバーを候補者ごとに個別責任者として張り付け、任官までの支援プロジェクトを構想し、責任を持って働きかけてもらうことも考えるべきである。

加えて、こうした応援体制が一応整っていることについても、広報をすることも当然必要であり、それが任官希望者にとって、大きな支えとなるであろう。

6 任官希望者の事件や事務所引継態勢、および、退官後弁護士復帰する者の受け入れ態勢の強化

任官希望者にとっての大きなハードルの1つが、事件や事務所の引継問題と、退官後の進路であろう。

東弁では、従来から、東京パブリック法律事務所を中心とした都市型公設事務所において、その役割を担うこととしており、実績もあるものの、必ずしも大きな成果を上げているとは言い難い。そこで、都市型公設事務所におけるこの点の役割をもう一度再認識すると共に、十分な活用を図るべく、態勢の強化や、会員への広報等の充実を進め、実績を積んでいくことが重要である。

7 弁護士任官推進協力事務所の増設と経済的支援の検討

さらに、任官までの支援を弁護士会として組織的に行う場合、会とは別に、任官推進協力事務所を増設することも検討すべきである。その場合、会としての予算措置の必要性についても具体的な検討を始めるべきであろう。

8 推薦基準と手続きに関する会内議論を

弁護士会が任官希望者を発掘する際、推薦基準と手続きをどのようなものとするかについては、人事のことであるため微妙で困難な問題を含むが、この点についての議論も避けて通ることはできない。

この点に関する会内議論を行うと同時に、市民が求める裁判所づくりの視点から、裁判所とも辛抱強く協議を行うべきであろう。

第4 あらためて、法曹一元を目指す 会内議論の構築を

弁護士経験者から任官者を選抜することを目指すとする法曹一元理念に基づく制度設計自体は、上記のように司法制度改革審議会の議論の過程において、裁判官の任用、給源もしくは人事制度改革の問題として決着した形となっており、さらなる法曹一元の推進への議論は、そのままとなっている。

しかし、基本的な理念としての法曹一元の重要性が色あせたわけではない。依頼者と直接に関与し、官から独立した立場から事案の解決に責任をもつという弁護士経験こそが、真に独立した裁判

官像の基礎となることに確信を持つべきである。

そのためにも、あらためて、法曹一元に向けた会内の議論の構築を図るべきである。弁護士が任官することによって、どのような変革がもたらされるのかを、さらにわかりやすく、しかも深化した形で提起することこそ、今後の議論の進展の鍵となる。その際、市民に対する説明責任を意識し、世論を味方にする努力も忘れてはならない。自治権をもつ弁護士としての経験こそがよりよい司法につながっていく、との確信があるならば、必ず展望を切り開けると考える。

個別課題
第 6 章

地方裁判所委員会・家庭裁判所委員会の活性化に向けて

市民委員との連携を深め、地方裁判所委員会・家庭裁判所委員会を活性化すべきである。

家庭裁判所委員会は、戦後司法制度の一環として設置されたものの、年 1 回程度しか開催されず、委員も多くがいわゆる充て職であったため、形骸化していた。また、地方裁判所委員会という組織は設置されていなかった。

2001（平成 13）年 6 月の司法制度改革審議会意見書において、従前の家庭裁判所委員会の拡充と、地方裁判所委員会の新設が提言され、2003（平成 15）年の裁判所規則によって実現した。これらは、裁判所運営に広く国民の意見等を反映する制度として、積極的に評価することができる。また、実際に、委員会の提言に基づいて裁判所からの送付書面がわかりやすくされた、あるいは利用者アンケートを実施した、などの成果も生まれている。

ただ、必ずしも活発な活動が行われているとは

言いがたい現状にある。

大方の委員会において委員長を裁判所長が務めていることや、年 2～3 回程度の開催にとどまっているという現状については、引き続き弁護士委員が改善を求めていくべきであろう。

今後の活性化策としては、東京地方裁判所委員会の弁護士委員が行っている市民委員との事前準備会という取組みが注目される。これは、委員会のテーマが決まった後、委員会までの間に弁護士委員と市民委員で会合を持ち、テーマについて事前討議を行うものである。これによって、委員会での市民委員の発言も活発化し、議論に深まりが出ている。

これを東京家庭裁判所委員会でも行い、弁護士委員と市民委員のつながりを強めることができれば、委員会の運営にも資するものと思われる。

個別課題
第7章

民事法律扶助の飛躍的拡充と司法アクセスの充実を

- 1 弁護士会は、民事法律扶助における原則給付制の実現や対象事件の範囲・対象者の拡大など飛躍的拡充を図り、特に東京では契約弁護士の増加を図るなど、同制度の利用促進に向けた取組みをより一層強化すべきである。
- 2 日本司法支援センター（法テラス）を通じた司法アクセスの充実のため、法テラスとの連携やスタッフ弁護士の確保・支援の維持をしつつ、市民の司法アクセスの充実の実現の観点から、今後も議論を進めるべきである。
- 3 さらなる司法アクセスの改善に向けて、自治体における法律相談等との連携の強化や、弁護士会法律相談センターの活性化を積極的に検討すべきである。

第1 民事法律扶助の飛躍的拡充を

1 民事法律扶助制度の改革と課題

(1) 総合法律支援法の成立

2004年5月に成立した総合法律支援法は、民事法律扶助事業を含む総合法律支援について国の責務を規定し（同法4条、8条）、総合法律支援の施策を実施するための財政上の措置等を講じなければならないとして（同法11条）、民事法律扶助について事業費のみならず管理運営費も国が責任を持つこととなるなど、画期的な意義を有する法律であった。また、民事法律扶助については、全国的に均質な遂行の実現に努めなければならないとし（同法32条1項）、司法過疎対策も日本司法支援センター（以下「法テラス」という）の業務の1つとされ（同法30条1項4号）、高齢者・障害のある人等への特別の配慮をするように定められるなどした（同法32条2項）。さらに、日弁連が求めていた財団法人法律扶助協会（以下「扶助協会」とい

う）における刑事被疑者弁護援助・少年保護事件付添援助その他の人権救済活動援助事業（自主事業）についても、法テラスが受託業務とすることを可能とし（同法32条2項）、これを承継して、活動が後退することがないようにされた。

(2) 総合法律支援法成立の意義

前記のとおり、国の責務のもと、国費による民事法律扶助事業が実現したことにより、民事法律扶助予算は増加傾向にある（なお、2000年度の法律扶助事業費補助金は約21億円のところ、2011年度法テラス運営交付金予算は約165億円）。

また、法テラスは本部のほか、地方事務所が地裁本庁と同じく50か所、11支部と6出張所および35か所の地域事務所も設け、全国均質の民事法律扶助による司法アクセスを実現する基盤が整備されるに至った。

これらに伴って、法律扶助の利用も、2000年度の法律相談援助3万5505件、代理援助2万0098件であったところ、2010年度は法

律相談援助 25 万 6719 件、代理援助 11 万 0217 件と、その規模が格段に増大した。

さらに、司法過疎対策の面でも、支援法 30 条 1 項 4 号に定める事務所は 2011 年現在 31 か所まで増加し、日弁連ひまわり基金法律事務所とともに、いわゆる「弁護士ゼロ・ワン地域」解消に向けての大きな役割を果たしている。

(3) 残された課題

もっとも、総合法律支援法制定時には、民事法律扶助制度全体の総合的・体系的な検討がなされることはなく、従前の扶助協会の制度が、ほぼそのまま法テラスに承継されている。

この点、日弁連は、「司法改革に実現に向けての基本的提言」(1999 年 11 月)において、「市民のための司法」実現のため、法律扶助制度の抜本的改革が必要とし、具体的には、国庫補助金を大幅に増額して中間所得層までを対象に含め、原則「給付制」を採用すべきとしていた。

また、司法制度改革審議会意見書(2001 年 6 月)でも、民事法律扶助については、他国の制度と比べて、対象事件の範囲、対象者の範囲等が限定的であり、予算規模も小さく、憲法 32 条の「裁判を受ける権利」の実質的保障という観点からは、なお不十分と指摘し、「対象事件・対象者の範囲、利用者負担のあり方、運営主体のあり方等について、更に総合的・体系的な検討を加えた上で一層充実すべきである。」としていた。

さらに、総合法律支援法成立時の参議院附帯決議も、「民事法律扶助事業の資力要件等の見直しを含めた利用者負担のあり方及び対象者・対象事件の拡充について検討を行うよう努めること」としていた。

しかしながら、これらで求められていた「対象事件・対象者の範囲、利用者負担のあり方」についての改善は司法改革における積み残し課題となったままである。

経済情勢の悪化から、民事法律扶助の需要は増大しているところ、民事法律扶助が法的セーフティネットとして機能する制度となるよう改革・改善を図るため、弁護士会にも一層の努力が求められている。

2 民事法律扶助制度の飛躍的拡充および利用促進のための取組みの強化

(1) 利用者負担の問題～原則給付制の実現に向けて

弁護士の手により作られた扶助協会は脆弱な財政的基盤のため、立替償還制を原則とし、償還金を次の扶助を行うための資金と位置付けざるを得なかった。これが、そのまま現行制度でも引き継がれてしまっている。

生活保護受給者については、2010 年 1 月から、立替償還の猶予および免除の運用が原則化することになり、生活保護受給に至らない経済的困窮者も、2011 年 4 月 1 日から、民事法律扶助運営細則を改正し免除要領を策定したことによって、要件に該当すれば猶予および免除される仕組みの運用改善がなされているが、運用改善による方法には限界がある。

法テラスによる「法律扶助のニーズ及び法テラス利用に関する調査」(2010 年 3 月)においても、償還義務の存在から、民事法律扶助の利用を躊躇するという実態が指摘されている。これは、民事法律扶助制度がセーフティネットとしての機能を十分に果たしていないと評価されるものにほかならない。

そこで、弁護士会は、立替償還の原則を変更して、原則給付制とし、経済的困窮度や当該事件による経済的利益に応じた一部負担制の導入に向けて進めるべく、関係各機関への働きかけを含めた取組みをより一層強化すべきである。

(2) 対象事件の範囲・対象者の拡大に向けて ア 行政手続・ADR等の援助への拡大

現在、生活保護・難民認定・労災・介護保険・年金等の行政手続について、代理援助は利用できない。しかし、日弁連委託援助事業における生活保護申請同行支援は件数が激増し、さらに、派遣労働者をはじめとする厳しい労働環境におかれた労働者の労基署申請などへの弁護士の援助の必要も高まっている。このように、裁判を前提としなくても、人権を守る観点から法律専門家による援助が必要とされる分野である行政手続については、本来、民事法律扶助の

対象とすべきである。

また、東日本大震災および福島第一原発の事故に伴い、様々な行政手続について、弁護士による援助の必要が格段に増加することも考えられる。

さらに、ADR・仲裁手続については、東日本大震災後にニーズが高まるなど、一般的にその利用が促進されている。しかし、示談交渉に準じた代理援助の対象としかなり得ないため、主宰機関の費用などの実費が立替の対象とならないとの問題がある。

そこで、これらについて、早急に見直しをするよう求めていくべきである。

イ 対象者の範囲の拡大

従前より、高齢者、障害のある人、一人親世帯、子ども、外国人（難民申請者・在留資格を有しない外国人含む）、被後見人対象者（意思能力がないおそれのある人）などに対する援助が不十分であることが指摘されている。

現在、これらの一部については、日弁連が資金を投じ、法テラスに事務を委託して「日弁連委託援助事業」として実施しているが、その件数は増加傾向にあり、予算額も膨大なものとなっている（2011年度は約16億9000万円）。これらからも、弁護士による援助への社会的要請の大きさが実証されている。

この点、高齢者・障害のある人等には、特別の配慮の規定（支援法32条2項）があるものの、格段の手当がされているとは言いがたい。また、難民や在留資格を求める外国人は、民事法律扶助の対象外とされているため、取消訴訟などですら民事法律扶助の利用ができず、さらに、労災等の労働問題が生じる場合など、通常事件でも民事法律扶助の対象とすべき必要が高い場合もある。虐待を受けている子どもも、未成年であるため、民事法律扶助の利用申込みができないとされているが、本来、公費で保護すべき必要性・緊急性が高いはずである。

そこで、弁護士会は、高齢者、障害のある人、一人親世帯、子ども、外国人（難民申請者・在留資格を有しない外国人含む）、被後見人対象者（意思能力がないおそれのある人）などの場合の収入基準の緩和や償還金の免除といった運用・要件変更や、後にも述べるとおり、委託援助事業の本来事業化を図る取組みを強めるべきである。

ある人）などの場合の収入基準の緩和や償還金の免除といった運用・要件変更や、後にも述べるとおり、委託援助事業の本来事業化を図る取組みを強めるべきである。

ウ 日弁連委託援助事業の利用促進と本来事業化への取組み

日弁連委託援助事業は、前記のとおり、膨大な資金を投じて実施されているが、この間、少年付添援助が大幅に増加していること、被疑者国選実施後も被疑者援助の減少割合が少ないこと、法律援助事業全体の件数が増加傾向にあること、贖罪寄付の減少による財源不足などから、資金が不足している。2010年度は、日弁連一般会計から各基金へ合計4億8000万円の資金繰り入れをした。そして、2011年2月の臨時総会では、少年・刑事財政基金特別会費を月額4200円に増額し、法律援助事業特別会費（月額1300円）を創設して維持している。

しかし、これら事業は、総合法律支援法の目的からしても、国の事業として位置付け、国が資金を負担すべきものである。

そこで、法テラスの本来事業化への取組みを強化するとともに、市民や弁護士内にも制度を周知させ、全国均質の利用が促進されるよう、弁護士会内でも取組みをすべきである。

(3) 利用促進に向けた取組み

法テラス予算等は拡充しつつあるものの、民事法律扶助の利用をより一層促進する必要があると指摘されている。

とりわけ、東京における民事法律扶助契約弁護士の数については、他の地域では軒並み6割から9割が契約弁護士であることに比べて、25%余りと極めて低い。東京弁護士会も積極的に協力し、契約弁護士数をさらに増加させることが、司法アクセス拡充のためにも必要である。

他方、民事法律扶助事件の代理援助立替基準について、弁護士の労力に見合わないとの批判も強い。そこで、「事件の性質上特に処理が困難なもの」の基準の適切な運用や利用者負担のあり方も考慮しつつ、各弁護士へ調査をしたうえで、基準を適正化していくべきである。

また、提供される法的サービスの質・量を

確保するため、ジュディケア弁護士の研鑽の機会の確保をするとともに、個々の事件に携わる弁護士の職務の独立性が損なわれることのないよう、法テラスとの適切な緊張関係を保ちながら、適切な運営をするよう、弁護士会が積極的な関与をすべきである。

さらに、DV被害者の事件等の対応が困難な事件の場合、複数の代理人による対応が必要な場合もあり、この点について、現状を調査したうえで、複数選任の制度も検討すべきである。

第2 日本司法支援センター（法テラス）を通じた司法アクセスの充実

法テラスの業務が、司法アクセスの充実につながるよう、弁護士会は、以下の諸課題に取り組むべきである。

1 連携の強化

利用者に的確な情報提供が可能となるよう、法テラスと弁護士・弁護士会は、積極的に連携を図るべきであり、さらには、地方自治体等とも連携を促進して、広報等を促し、司法アクセスの充実に努めるべきである。

2 スタッフ弁護士の確保・支援

弁護士会は、必要かつ十分なスタッフ弁護士を確保し、養成、受入れ体制の整備、さらなる研修体制の充実に努めるべきである。また、スタッフ弁護士に対する必要な継続的支援を行い、その役割を十分に果たすために必要な環境整備を求めていくこととすべきである。

なお、弁護士人口の増大やスタッフ弁護士の増加に伴って、スタッフ弁護士の役割については議論があるところだが、今後、役割や配置のあり方等については、地域における司法アクセスの充実の有無を可能な限り客観的に判断し、それを前提に踏まえたとうえで、検討が進められ

るべきである。

3 初期相談（初回相談の資力要件撤廃）に対する対応

2010年4月以降、法テラスより初回相談の資力要件撤廃ないし大幅緩和についての提言があり、法テラス内の民事法律扶助制度改善プロジェクトチームが、司法アクセスを改善する方策として、資力に関わらず利用できる「初期相談」制度の創設を答申した。日弁連では、同プロジェクトチームの中間答申を踏まえて、ワーキンググループを設置し、2011年3月15日付で意見書をまとめた。そこでは、初期相談は法律相談ニーズを顕在化させる方策の1つであるものの、問題点もあるため、導入すべきとの結論に至らなかったこと、法律扶助要件該当者のアクセス改善こそ喫緊の課題であることなどとした。

弁護士会としては、こうした動向に対して、冷静に分析しながら対処することを前提に、弁護士業務全体に対する影響を踏まえつつ、市民の司法アクセスの充実が実現する方策が何かという観点から、今後も議論を進めるべきである。

第3 さらなる司法アクセスの改善に向けて

1 自治体との連携強化

区役所等では常設の無料法律相談が実施されているものの、あくまで住民サービスという観点からの設置であるため、法律相談担当弁護士の直接受任を原則禁止する制度と多くがなっており、司法アクセスの観点からは、十分な機能

を果たしているとは言えない。

また、現在、東京三弁護士会が自治体の法律相談を担当しているのは、23区内では中央区、葛飾区、板橋区、大田区の一部のみであり、その他の多くでは、地区法曹会などの限られた弁護士によって担われている。

より一層の司法アクセスの改善をはかるため、自治体と弁護士会とが連携し、直接受任可

能となる弁護士を紹介できる仕組みの構築が急務である。この間、弁護士会では、弁護士会における審査のうえで直接受任が可能としている葛飾区の方式を参考にしてこれを広げるべく努力をしており、板橋区でも同様の直接受任制度が導入されている。今後は、これをさらに拡充するべく、各自治体及び地区法曹会とも協議のうえで、相談担当弁護士が直接受任する形での司法アクセスをはかることができるよう、制度構築を進めるべきである。

2 弁護士会法律相談センターの活性化

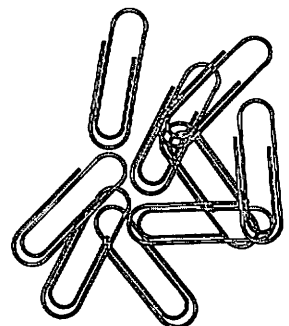
法律相談活動の充実は、市民にとって司法アクセス障害解消の要である。

この間、弁護士会の法律相談件数はここ数年減少傾向にあるが、広告宣伝活動によって効果を上げている事例などを見れば、弁護士会の法律相談活動も工夫と努力次第で需要は十分にあると考えられる。

そこで、まず、各法律相談センターの認知度を向上させる必要があり、量・質ともに充実した広報活動を研究、実践すべきである。

また、弁護士会法律相談の無料化も市民のアクセス障害を取り除き、潜在的な法的ニーズを掘り起こすとの観点から、法律相談の無料化の是非について検討を行うべきである。

さらに、相談者からの要望が多い専門分野別の法律相談活動をより一層充実させ、強化することにも力を入れるべきである。



憲法改正問題と弁護士会の取組み

- 1 東日本大震災を奇貨とする改憲の動きを注視していかなければならない。
- 2 憲法9条に抵触する可能性の高いPKO五原則・武器輸出禁止三原則見直しの動きを許してはならない。
- 3 弁護士会は明文改憲や解釈改憲をさせない世論形成に努めるべきである。
- 4 在日外国人弁護士の公務就任権について会内で議論を興すべきである。

1 憲法改正を巡る情勢

2009年8月に発足した民主党を中心とした政権は、憲法擁護の多様な市民団体の活動等の結果、改憲賛成派より反対派の方が多くなるといった事態が切り開かれた中で登場して来ており、容易に明文改憲に踏み込める状況にはなかった。

ところが、超党派の改憲派国会議員でつくる新憲法制定議員連盟が、東日本大震災を奇貨として、この震災への対応に際して非常事態条項がないなど現行憲法の欠陥が明らかになったとする大会決議を採択し、改憲論をぶち上げる動きがみられる。このような動きは、阪神・淡路大震災の際にも見られたものであるが、上記議員連盟は2008年時点で191人もの国会議員を擁し、無視できない数を誇っているだけでなく、鳩山由紀夫元首相が顧問に復帰している。

与党民主党が政治改革推進本部の総会で憲法改正への道を開きかねない国会の比例定数削減を進める決定を行っており、次期国会で改憲原案の審査権限を持つ憲法審査会の委員選任の意向を示しているという状況の下では、引き続きこのような動きを注視していくことが必要である。

2 解釈改憲を巡る情勢

しかし、当面は明文改憲論以上に解釈改憲に注意を払う必要がある。中でも2010年12月17日に閣議および安全保障会議が今後10年間の防衛政策を策定した新防衛計画大綱には重大な関心を持たざるを得ない。

この大綱は、2010年8月の新安保防衛懇報告書、同年11月29日の民主党外交安全保障調査会が公表した防衛計画の大綱見直しに関する提言を踏まえて策定されたもので、独立国としての必要最小限度の基盤的な防衛力を保持するとする基盤的防衛力構想を排斥し、わが国の防衛と周辺事態に対してより実効的な抑止と対処をすることと、アジア太平洋地域および国際的な安全保障環境を改善することの2つの目的を実現しようとする動的防衛力構想を打ち出している。

動的防衛力構想は、上記報告書・提言を踏まえるならば、専守防衛政策を大きく変容させ、PKO参加五原則、武器輸出禁止三原則の見直しの方向を示唆している。そのような最中、民主党の政策責任者である前原政調会長は、2011年9月7日ワシントンで講演し、国連平和維持活動(PKO)で自衛隊と一緒に活動する外国部隊が攻撃を受けた場合、自衛隊が反撃できる

ようPKO参加五原則を見直す考えを表明し、武器の国際共同開発や生産に参加することが日米同盟、米国以外の国々との安全保障協力の深化につながるとして武器輸出禁止三原則の見直しにも積極姿勢を示した。

このような動きは、自民党政権もとですら踏み込めなかった地点まで解釈改憲を進めようとする危険なものであり、憲法9条に抵触するおそれ強い。

3 弁護士会の課題

かかる憲法を巡る情勢のもと、弁護士会に課されているのは、明文改憲や解釈改憲をさせない世論形成に尽力することである。このような問題意識から東弁憲法センターでは、一昨年来中学生に対する出前憲法講座を続けてきており、コンスタントに年間5校程度には出前講座をするようになってきている。

短兵急に憲法9条2項の改正の不当性を訴えるような活動は、弁護士会のそれとして相応しいものとはいえない。そのような観点から、これまで、素材にした判例は「石に泳ぐ魚事件」「ハンセン病熊本地裁判決」「外務省機密漏洩事件」「朝日訴訟」「日産女子若年定年制事件」等で、表現の自由、憲法の最高法規性、知る権利、生存権、法の下での平等などについて、生徒と一緒に考えることを主眼にし、法の支配、国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義という憲法の基本理念・原理の1つだけでも頭の片隅に残してもらうことを獲得目標とした。今後ともこのような地道な活動を続ける必要がある。

また、日本国憲法擁護の観点から、適切な意見表明をしていく活動も大切である。2011年

度、東京弁護士会は、5月23日に通信の秘密の保護などの観点から「情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案について慎重審理を求める会長声明」、6月14日に「東京都における国旗国歌強制に対する最高裁判決に関する声明」、7月26日に国民の知る権利保護の観点から、原子力発電所等に対する風評被害防止を目的にインターネット上に流通する情報を政府が監視しようとする「資源エネルギー庁の『不正確情報対応』事業の適正化を求める会長声明」を発表した。

これらの活動は、あいまって日本国憲法的価値観を広く市民に広げ、ひいては憲法改正をさせない世論を作りあげる役割を果たしている。引き続きこれらの活動を強化する必要がある。

4 外国人弁護士の公務就任権

最後に、在日コリアンに代表される外国籍弁護士の公務就任権について触れておきたい。現在、在日コリアンの弁護士の数は3桁に及んでおり、日本の弁護士の中に確固たる地位を築きつつあるにもかかわらず、裁判所は在日コリアンの司法委員・調停委員の就任を拒否し続けている。この問題については、日弁連・東弁をはじめ多くの単位会から、就任を認めるべきであるとの意見書が出されているところであり、このような意見書は国際化時代を迎えつつある現在、当然のことというべきである。

私たちは、ここからさらに進んで、在日コリアン弁護士が多数加入している東弁において、在日コリアン弁護士の檢察審査会の起訴議決に基づく指定弁護士への就任が問題になる寸前の事態にまで立ち至ったことを踏まえて、この問題の検討も始めるべきである。

犯罪被害者支援の さらなる前進のために

1 弁護士による犯罪被害者支援 の現状

日本における犯罪被害者支援の施策は、確実に前進している。

2004 年に犯罪被害者等基本法が成立し、2005 年 12 月に犯罪被害者等基本計画が策定された。現在、内閣府は、犯罪被害給付制度の拡充および新たな補償制度の創設に関する検討委員会や、犯罪被害者等に対する心理療法の費用の公費負担に関する検討会等を開催している。

また、内閣府は、2011 年 2 月から 3 月にかけて、性暴力被害やDV被害のための電話相談であるパープルダイヤルを開設した。その後も、全国シェルターネットが主催するパープルホットラインという電話相談の後援をするなど、性暴力被害者向けの施策を前進させている。

弁護士会の犯罪被害者に対する取組みも前進している。全国の単位会すべてに犯罪被害者支援委員会があり、犯罪被害者向けの専門相談を行っている単位会も多い。

2008 年 12 月に発足した被害者参加制度および損害賠償命令制度は、各地で定着し、いまや被害者支援は弁護士の業務内容の 1 つといっても過言ではない。

また、法テラスは、犯罪被害者に対する相談を活動の柱の 1 つに据えているが、その中心となる「犯罪の被害者に対する支援に詳しい弁護士（精通弁護士）の紹介」は、各地の弁護士会が提供した名簿に基づいて行われている。

さらに、2011 年 3 月に閣議決定された第 2 次犯罪被害者等基本計画の策定や、その後の各検討会には、弁護士が委員として加わっている。内閣府主催のパープルダイヤルの実施にあたっては、各地の犯罪被害者支援に詳しい弁護士が協力をした。

すなわち、被害者支援の分野で、弁護士および弁護士会の活動はますます多岐に及んで

おり、その重要性は増しているのである。

2 東京弁護士会による取組みの 現状

(1) 電話相談等の現状

東京弁護士会では、現在、平日の午後 1 時から 4 時まで、毎日電話相談を行っている。この電話相談の番号は、東京三弁護士会で共通である。第二東京弁護士会が午前 11 時から午後 1 時まで、第一東京弁護士会は東京弁護士会と同じく午後 1 時から 4 時まで相談を受けているので、利用者からみた場合、共通の電話番号に電話をすれば、平日は午前 11 時から午後 4 時まで、弁護士の相談が受けられる形になっている。

東京弁護士会の毎月の電話相談件数は約 50 件で、そのうち 1 割程度が面接相談に移行している。

(2) 研修の実施

東京弁護士会では、相談の質を充実させ、かつ、相談担当弁護士による二次被害を防ぐため、相談結果の検討や研修に力を入れている。

また、発足して間もない被害者参加制度や損害賠償命令制度についての講義や、経験者による経験交流なども行っている。

東京三弁護士会合同での被害者参加制度等についての研修会も定期的に行われており、全国的に見てもレベルの高い研修が行われている。

(3) 法テラスおよび他機関との連携

東京弁護士会では、法テラス東京に、精通弁護士名簿の提出、国選被害者参加弁護士名簿の提出等の協力をしているほか、毎月開催されている東京三弁護士会の被害者支援委員会の協議会等を通して、法テラス東京との意思疎通を密に図っている。

また、警視庁や被害者支援都民センター等とは、東京三弁護士会共催の意見交換会等で、活発な意見交換を行っている。

(4) 性暴力被害者の支援

東京弁護士会は、性暴力被害者の支援にも力を入れている。

2009年12月には、第一東京弁護士会および第二東京弁護士会と共同し、全国で初めて、性暴力被害者向けの1日電話相談を行った。この電話相談は、「1つの電話を相談員（カウンセラーなど）と弁護士と一緒に聴いて相談を受ける」という画期的な手法を採用したものであった。当日のテレビなどで繰り返し紹介され、午前10時から午後7時までの間に約100件もの相談を受け付けた。2010年度も、同様の1日電話相談を2月に行ったが、90件以上の相談が寄せられた。2011年度も12月に同様の相談を行う予定である。

また、性暴力被害者向けのワンストップセンター（1か所で、カウンセリングや治療、証拠採取、事情聴取を受けることができるセンター）を都内でも発足させることも重要な課題である。

ワンストップセンターは、隣国の韓国では各地に設立されているが、日本では大阪の阪南中央病院という私立病院が設置しているのみという状況である。人口が多く、事件も多い東京においてワンストップセンターが1つもないというのは、犯罪被害者の支援という見地や、女性の人権の見地からみても、犯罪の予防という見地からみても問題である。

そこで、東京弁護士会の犯罪被害者支援委員会では、ワンストップセンター設立に向け、さまざまな取り組みをしている。たとえば、2010年度には前記阪南中央病院に設立されたワンストップセンターの見学や韓国視察旅行を行ったが、2011年度には神奈川のサポートステーション見学や、都議会の民主党あての要請を行った。

なお、上述の性暴力被害者のための1日電話相談は、ワンストップ（1か所）で相談員と弁護士が同時に相談を受けるという意味で、ワンストップセンターの趣旨を少しでも実現すべく実施しているものである。

3 来年度の主な課題

2012年度の主な課題は、①電話相談の充実を図ること、②相談担当弁護士の研修に力を入れ、被害者参加制度および損害賠償命令制度についても活発な経験交流や意見交換をすること、③法テラス東京が行っている犯罪被害者支援（精通弁護士の紹介など）に引き続き協力をする事、④他機関（警視庁、東京地方検察庁、被害者支援センター、民間団体）との連携を強めること、⑤性暴力被害者支援の取り組みを強化し、ワンストップセンター設立に向けて尽力すること、である。

公害をなくし環境を守ることが 弁護士会の重要な使命

弁護士会がいまなすべきこと

- 1 東日本大震災による原発事故を契機として、環境が、人間の生存、生活、経済、将来世代の持続可能性にとって、貴重で共通の基盤であることを再確認した今、弁護士会や各事務所等の活動の中で、省エネなど環境により一層配慮すること。
- 2 東日本大震災と原発事故については、拡散防止策、被害の具体的救済活動に努力しているところであるが、さらに、食の安全を含む健康被害防止・瓦礫・放射性廃棄物・アスベスト・フロン処理のための、測定方法、将来予測方法、廃棄物の中間的措置・最終的措置における東京電力・国の責任を明確にした提言および適正な制度確立・運用に向けて、全会挙げて取り組む。特に、予防原則の考えに立った環境汚染防止対策、健康被害予防対策、さらには、いわゆる自主的避難についての完全な損害賠償について、会内合意を形成し、立法提言すべきである。
- 3 原子力発電から撤退し、省エネと自然エネルギー推進など、エネルギー政策を見直す立場であることを明らかにし、火力発電についても効率化を進め、温暖化防止対策を進め、巨大都市が地方にもたらしている「エネルギー植民地」とも言われる状態を見直すべきである。この点、東京都が行っている先進的な二酸化炭素の排出量削減義務付けを含む地球温暖化対策との連携を深めるべきである。
- 4 水俣病の解決、化学物質による健康環境被害、大気汚染による喘息等の被害者の救済、土壌汚染、騒音振動被害など、従来型の公害対策もいまだに十分ではなく、継続していく必要がある。
さらに、公害を防ぐためにも、より良い自然環境を維持する必要がある。
- 5 環境を破壊する税金無駄使いの公共事業については、情報公開と市民参加を保障し、計画策定手続と見直し手続を改革すべきである。
- 6 司法アクセス改善、私人による法監視機能の促進のため、片面的敗訴者負担制度、団体訴権制度の導入を提言し、最低限、集団訴訟の際の印紙代を原告人数分で加算しないように改正すべきである。

1 放射能汚染の防止対策

2011年3月の東日本大震災により、大変な瓦礫・廃棄物の山、放射線による汚染が発生した。

放射性物質による汚染被害に関しては、従来、環境基本法から除外されており(環境基本法13条)、廃棄物処理法からも除外されてきた(廃棄物処理法2条等)。放射性物質汚染対処特別措置法が施行されたが、放射性廃棄物の処理に対する東京電力・国の責任が不十分で、放射性廃棄物を拡散させ、自治体や住民に負担を強いている。これまでの「専門家」に任せず、市民の視点に立った弁護士会の役割は重大である。特に、情報が無いか不正確な中で、線量測定やリスクに関して、詳細に研究をした結果をうけて情報提供するシステムや、予防原則に立った環境汚染防止対策・健康被害予防対策を提言し、さらにはいわゆる自主避難についても適切に賠償するスキームを提唱すべきである。

また、原子力は、都市の電力消費をまかなうという名目などで、地方に原発が導入されてきた。東京が、電力消費を抑制し、再生可能エネルギーを取り入れることで、原発の不要性を示すことが必要である。とりわけ、地方を「エネルギー植民地」にしている現状を見直すべきである。

日本の自然が、原発により数万年単位で汚染され壊されたことは、重大な人権侵害である。

弁護士会は、放射能汚染防止に向けて最善の努力をするとともに、各事務所等においても省エネなどの環境配慮の取組みを強化する必要がある。

特に、食の安全を含む健康被害防止対策や予防原則の考えに立った環境汚染防止対策等の提言は重要である。

2 公害環境問題への取組みにおける課題

(1) 水俣病問題

昔からの公害の例としては、公害の原点といわれる水俣病問題がある。水俣病公式発見からすでに54年が経過したが、いまだに救

済を受けない患者が大量に残されている。各地裁に提起されている水俣病訴訟では現在和解協議が進行しつつある。しかし、2009年7月に、最終解決をめざすとして制定された「水俣病被害者救済特別措置法」は、チッソの分社化への道を開くなど問題点が多いため、本法の運用に対しては厳しい監視が必要である。

(2) 有害化学物質の長期微量汚染型公害

新しい公害の例としては、有害化学物質の長期微量汚染による現代型公害の対策が課題となっている。近年は、シックハウス症候群や化学物質過敏症の患者、そしてダイオキシン汚染が問題となった。アスベスト訴訟は各地裁でたたかわれているが、アスベスト被害のような長期微量汚染型の公害を発生させないための抜本的な対策を講じさせることが重要である。

(3) 大型公共事業による自然環境破壊

税金無駄使いの大型公共事業による自然環境破壊の事例が全国で後を絶たない。八ッ場ダムの見直し問題については、政権交代後の国交相が中止を明言したが、地元自治体や官僚の抵抗で先行き不透明となっている。諫早湾の干拓事業、川辺川ダム建設事業、泡瀬干潟埋立事業、高尾山圏央道建設事業などの公共事業は、無駄で有害な公共事業の典型であり、各事業の中止を求める大型環境訴訟がたたかわれてきた。諫早湾の潮受け堤防排水門の開門調査が佐賀地裁判決によって命じられたにもかかわらず、農水省はこれに応じていない。公共事業の計画策定手続きと見直し手続きのため、情報公開と市民参加をより徹底すべきである。

(4) 地球温暖化問題

地球温暖化問題は現在および将来世代の人権問題である。人類は地球規模の深刻かつ重大な危機に直面している。政権交代による新政権は2020年までに1990年比25%削減という中期目標を表明し、国内排出量取引制度などを含む地球温暖化対策基本法の早期制定の方針を打ち出した。しかし、産業界の巻き返しにあい、2010年春の通常国会に上程された「地球温暖化対策基本法案」はその方針よりも内容的に後退した。しかも、その法案さえも審議未了で廃案となった。今後は中長期の排出削減目標を設定し、排出削減に実効

性のある政策を導入して持続可能な低炭素経済の構築に踏み出していかなければならない。

(5) 情報公開の推進

2011年10月14日、最高裁判所は、省エネ法に基づく報告義務に関する情報の開示を求める訴訟について、開示を命じた東京地裁、名古屋地裁、大阪地裁、東京高裁、名古屋高裁の判決を取り消し、公開請求を棄却したが、情報公開は、環境のみならずあらゆる権利保護の基盤であることから、弁護士会挙げて、情報公開を積極的に推進するための提言行動を行うべきである。

(6) 司法アクセスの改善

公害環境問題に関する司法アクセスは非常に不十分であるので、これを改善する必要がある。特に、片面的敗訴者負担制度や団体訴権制度の導入と集団訴訟における印紙代の減額化等が早急に実現されるように、取組みを強化しなければならない。

環境保全のために実効性のあるシステムはどのようなものか、現行の法制度にはどのような問題点があるか、どのような法制度を構築する必要があるか等について調査研究し、専門家や市民との連携協力関係を一層強化しつつ、積極的に提言を行い、関係当局にその

実行を迫ることが重要である。

3 公害環境問題の過去

1960年代には、高度経済成長のもとで悲惨な公害が全国的規模で激発していた。弁護士会が、公害を重大な人権問題と位置づけて基本的人権の擁護という観点から公害問題に組織的に取り組むようになったのは、今から約40年前の1969年、日弁連に「公害対策委員会」が設置されてからのことである。東弁もこれに引き続き、公害対策特別委員会（後に「公害対策環境保全特別委員会」と改称）を設置し、それ以来、公害環境問題に積極的に取り組んできた。

1970年代末頃から政府や産業界から「公害は終わった」とのキャンペーンが執拗になされたにもかかわらず、いまだに、水俣病問題の解決はなされておらず、大気汚染や、有害化学物質などによる新たな公害が発生し続けている。さらに、地球環境問題は深刻化しており、人類の生存基盤を脅かしつつある。

公害環境問題は、まさしく、重大な人権問題であることを肝に銘じて、弁護士会の重要課題として、それへの取り組みを一層強化することが求められている。

個別課題
第 11 章

労働関係法制の改革

人間らしく働けるための実効ある労働関係法制の実現と権利救済システムの充実のため、東京弁護士会は以下のような具体的取組みを行うべきである。

- 1 労働相談活動の拡充、充実と、相談にたどり着けない労働者（2012年度は特に原発労働者）への積極的アプローチのための広報活動の拡充
- 2 労働事件・労働問題を扱う弁護士の育成とレベルアップのための研修会等のさらなる充実
- 3 労働関係法制等に関する意見書や提言、会長声明等の積極的な発表
- 4 労働者・市民の啓発や労働関係法制の実現のためのシンポジウム等の開催
- 5 特に高校や大学などでの生徒・学生向けの労働法教育の推進
- 6 厚労省や経営者団体、労働組合、裁判所等との協議や連携の強化

1 労働者が置かれている現状

(1) 総務省統計局の2010年労働力調査によれば、同年平均の雇用者（役員を除く）は5111万人となり、前年に比べて9万人増加した。しかし、雇用形態別では、正規が3355万人で前年比25万人減少し3年連続の減少となった一方、非正規（有期雇用のパート・アルバイト、契約社員、嘱託や派遣労働者）は1755万人で前年比34万人増加した。その結果、非正規の割合は34.3%で前年に比べ0.6%上昇した。派遣労働者は、2008年秋のリーマンショック以降の派遣切りで大きく減少したが、かわってパート・アルバイトが増加している。地位が不安定で労働条件も低い非正規が雇用者全体の3分の1以上を占め

る現状はさらに深化している。また完全失業者は、前年比で2万人減少したものの、2010年平均で334万人（男性207万人、女性127万人）、完全失業率は前年と同じ5.1%と依然高水準にある。

こうした現状の中、正規労働者はますます絞り込まれ、長時間・過密労働（不払い残業も依然多い）や成果主義賃金体系のもとでの目標達成への圧力と過大な職務責任にさらされており、うつ病等の精神疾患を患う労働者が増えている。また労働条件の切下げや非正規への切替が進み、経営不振を理由として退職を迫られる事態も多発している。

他方、非正規の労働条件はますます悪化しており、厚労省の調査では非正規の74%が年収200万円以下であり、特に女性の非正規で年収200万円未満の者は実に86.1%にのぼ

る。また非正規から正規への転換も極めて困難で、雇用形態による「社会的身分」が固定化しつつある。わが国の貧困率悪化の大きな要因の1つは、こうした非正規雇用の拡大である。

円高不況とそれに伴う産業空洞化が進行しつつある中で、労働者が置かれる状況は、残念ながら2012年度も一段と深刻化、劣悪化することが予想される。

(2) また、福島第一原発事故を契機に、劣悪で危険な原発労働の実態が明らかになっている。原発では、大企業の下に全体として5重、6重もの重層下請構造があり、電力会社社員は1万人弱なのに下請労働者は7万5000人にのぼる(2009年度・原子力安全保安院)。実態は派遣であり、違法な偽装請負が長年公然と行われている。電力会社は人件費として日当5～10万円を出していると言われているが、各下請会社(人夫出し業者)が多額の間接搾取をし(そこには暴力団等反社会的勢力の介在も指摘されている)、末端労働者の賃金は日給7000円から1万円程度にすぎない。しかも、多くの下請労働者は健康保険や雇用保険に未加入である。

従事する作業は被曝を伴う危険な労働であるが、被曝線量の上限100ミリシーベルトは高過ぎ、今後深刻な健康被害が懸念されるとともに、重層下請構造のもとで管理責任(放射線の防護措置、放射線量の記録等)は曖昧となり、安全教育は形だけで放射線被曝の危険性より「安全」性が強調され、労災の申請をすれば仕事が回って来なくなるため労災は隠されてきた。

2 誰もが人間らしく働けるための実効性ある労働関係法制の実現を

東京弁護士会は、こうした現状のさらなる悪化をくい止め、改善を図っていくために、特に次のような課題に精力的に取り組むことが求められている。

(1) 労働者派遣法改正の早期成立

同改正法案が2010年4月衆議院に上程されたが、派遣業界等が反対の動きを強め、また国会が混乱する中で、2010年秋の臨時国会でも2011年の通常国会でも質疑がされず

またもや継続審議となっている。この改正法案は、多くの不十分さを残すものの、法の目的に「派遣労働者の保護、雇用の安定」を掲げ、常用労働者以外の登録型派遣、製造業務への派遣、日雇い派遣などの原則禁止、違法派遣の派遣先労働契約申込みみなし規定の創設等、1985年制定以降派遣労働者を激増させてきた規制緩和の流れを変える積極的な側面を含む。そこで、東京弁護士会は、改正法案のさらなる改善につき審議を尽くしたうえで早期に成立させるよう取り組む必要がある。

(2) 有期労働契約の規制と適正化のための立法を

厚労省の労働政策審議会労働条件分科会は、2011年8月3日、これまでの議論を整理した「有期労働契約に関する議論の中間的な整理について」(中間的整理)を公表した。2010年9月10日の厚労省有期労働契約研究会報告書は、有期労働契約の不合理・不適正な利用が存在することを認め、その弊害防止・除去のための規制の必要性を指摘していたが、中間的整理は労使の対立点を確認するだけで規制の必要性や方向性を打ち出さず、後退したものとなっている。有期雇用はあくまで例外で期間の定めのない雇用が原則との立場に立って、東京弁護士会は、有期労働契約の不合理、不適正な利用を制限するとともに有期契約労働者の雇用の安定や均等待遇を実現するための抜本的な立法実現のための取組みを強める必要がある。

(3) 労働契約に影響を及ぼす民法改正への対応

法務省法制審議会民法(債権関係)改正部会は、2011年5月に「民法(債権関係)の改正に関する中間的な論点整理」を公表した。その中には、新たな役務提供契約の総則規定の新設や民法の「雇用」部分の一部改正案が含まれ、また公序良俗違反の拡充や不実表示の一般法化、事情変更の制度化、民法536条2項の廃止、賃金の短期消滅時効の廃止、契約上の地位の移転(譲渡)等総則規定や債権総論部分の改正も検討されており、その結果次第ではこれまで長期間にわたって形成されてきた労働判例および労使慣行が変質させられ、労働者の権利を不当に制約ないし後退させることにもなりかねない。そこで、

東京弁護士会は、これまで築かれてきた労働者保護の水準が低下することのないよう、改正動向を注視しつつ、意見表明や提言等の取組みを行うことが必要である。

(4) その他の労働関係法制の改正、実現

高齢社会化と年金支給年齢の繰延のもと、2006年4月に改正高年齢者雇用安定法が施行されたが、その実効性については不十分な点が多く、施行後年を経るにしたがい各地で紛争が多発している。高年法9条1項（高年齢者雇用確保措置）に違反した場合の法的効果の明定、継続雇用制度における選択基準が違法である場合や継続雇用が不当に拒否された場合の法的効果の明定等の改正が必要である。また、頻発しているセクハラ、パワハラ防止立法の制定や不払い残業防止や長時間労働の抑制のための実効ある労基法改正も課題である。

3 原発労働者の置かれた現状を改善するための取組み

東京弁護士会は、声を上げにくい原発労働者が置かれている現状について調査や相談活動を通じて社会的に明らかにするとともに、劣悪で危険な労働環境の改善や放射線被曝による健康被害に関する労災申請、企業責任追及のほか、健康保険や雇用保険など社会保険への加入促進、危険手当や賃金の中間搾取の防止、原発事故による解雇や労働条件切下げへの対応など、原発労働者をとりまく労働問題の解決のための取組みを強める必要がある。

4 権利救済システムの充実とさらなる活用を

- (1) 労働者が権利を侵害された場合に、労働者が簡易迅速かつ適正に救済されるようなシステムを整備し充実させていくことは、市民に身近で利用しやすい司法をつくるという司法改革を実現する上で、極めて重要な課題である。

- (2) 民事・行政事件件数が全国的に横ばいの中で、労働事件の新規件数は2003年には3192件（訴訟、仮処分）であったのが、2010年には労働審判を含む総計で7074件に急増している。特に、労働事件の掘り起こしに貢献したとされる労働審判制は、簡易・迅速で柔軟かつ適正な紛争解決を図れる手段として大いに活用され、その新規申立件数は年々急増し、施行翌年の2007年には1494件であったものが2010年には3375件と2倍以上に達している。東京では、2010年4月から本庁だけでなく立川支部でも実施されている。

労働審判制については、期成会政策本部民事・行政訴訟PTが会員に向けて行ったアンケート（回答数49通）でも、「大変良い」と「良い」を合わせて実に73.4%が肯定的評価をしている。その理由として共通して挙げられているのは「迅速な解決」であり、依頼者の早期解決の要望に応える制度である点が高く評価されている。他に「柔軟な解決」や「審判員の存在」を挙げる意見もある。他方で、回答者の多くが労働者側として申立をしているためか、多くが指摘しているのが「解決水準の不十分さ」である。また「審判官・審判員ともに『当たり』『外れ』の落差が大きい」との点もいくつか指摘されている。

そこで、労働審判制については、依頼者が要望している「迅速な解決」は今後も維持しつつ、東京弁護士会は、会員の研修や裁判所との協議等を通じて、「解決水準」の引き上げやその前提としての審判官・審判員の能力、資質の向上・平均化、審判委員会による納得性のある手続運営・認定判断の実現に取り組む必要がある。

- (3) また、労基法無視の長時間・過密労働や残業代不払いその他の問題を改善するため、労基署等の行政官庁による積極的な監督、是正がなされなければならない。この点について、東京弁護士会は、厚労省をはじめ関係官庁との協議や連携を強め、実効性を高めるよう努力すべきである。

- 1 高齢者の「地域で安心して暮らす権利」を広く浸透させ、国や自治体に対しては、高齢者支援策を強化することを求め、権利擁護のための公的な相談・支援機関を構築させ、充実させるべきである。
- 2 高齢者の権利擁護に積極的に取り組む専門性の高い弁護士を養成し、その活動を支援する体制を整備充実させるべきである。

1 高齢者支援における課題

日弁連人権のための行動宣言 2009 は、高齢者の権利擁護の分野で、高齢者が、安心して地域で暮らす権利を実現することを中心として、さまざまな権利侵害からの救済、成年後見制度の充実、高齢者虐待防止法の積極的活用に取り組むこと等を宣言した。

高齢者人口は既に全人口の 20% に達しているが、福祉予算削減、介護保険制度の「改正」等により、福祉サービスが抑制されつつある。

また、判断能力の不十分な高齢者を狙った消費者被害も一向に後を絶たない。さらに、在宅にとどまらず、施設での高齢者虐待も増加している。

このような権利侵害から高齢者を護り、また予防するために、弁護士会、弁護士は、高齢者を支えている福祉の専門家や自治体などと連携して、相談や被害回復、支援の体制を充実させるとともに、成年後見制度を積極的に活用することが必要である。

2 専門性の高い弁護士の養成と支援

高齢者人口の増加とともに、高齢者をとりまく法律問題も増加している。これらの法律問題には、困難な相続紛争や遺産分割の前哨戦ともいべき財産紛争から福祉サービスの契約関係

や高齢者虐待問題等まであり、その解決を図り、支援の活動に従事するには、単にその分野の法的知識を有するにとどまらず、高齢者福祉や判断能力が減退した者の特性を理解することが必要となる。したがって、そのような観点からの研修を充実させ、高齢者の権利擁護に積極的に取り組む弁護士を養成することが求められる。

また、高齢者の法的支援のためには、自治体の福祉担当者や社会福祉協議会その他の福祉関係者との連携が重要である。弁護士会が、自治体や福祉関係団体と組織的な情報交換を行い、連携の意義やあり方を確認し合うことなどにより、連携の基盤を整備することが必要である。

3 成年後見人候補者の養成

成年後見制度の申立件数は、2010（平成 22）年 1 月から 12 月まで 1 年間で、後見 2 万 4905 件、保佐 3375 件となり、施行時からの過去 10 年間の後見類型の申立件数は、約 16 万 7000 件となった。従来、成年後見人等となる者は、圧倒的に親族が多いとされていたが、2010 年は全選任件数の約 41.4% が第三者の後見人であった。（以上、最高裁家庭局「成年後見関係事件の概況」から）

しかし、専門職後見人といわれる弁護士、司法書士、社会福祉士のうち、最も選任割合が多いのは、司法書士であり、2010 年度の全国統計では、司法書士 4460 件に対し、弁護士 2918

件となっている。

法律問題や紛争性のある事案については、高度の法的知識を有する弁護士成年後見人が選任されるべきである。東京弁護士会における成年後見人等の候補者についても、会員数の増加とともに、希望者が増加しつつあり、家庭裁判所の推薦要請にも不足なく応えられるようになっている。

しかし、成年後見では、財産管理だけでなく、身上監護も重要であるが、弁護士は身上監護に対する認識が必ずしも十分でないことがある。したがって、この点の研修を充実させ、旧来の法律業務のわくにとらわれず、身上監護についても積極的に取り組む弁護士を多数養成し、弁護士会として責任ある候補者推薦をすることが必要である。なお、東京家庭裁判所に対する後見人等の推薦に関しては、2011年度から一般的な事案につきこれまでの名簿提出方式から個別推薦方式に変更され、弁護士会の責任はより重くなっている。

また、紛争性の強い後見事案においては、推薦に基づき後見人等に選任された弁護士が孤立することのないよう、助言体制を整備することも求められる。

4 高齢者に対する支援策の充実

地域で自分らしく安心して暮らす権利は、基本的人権であるとの認識を広く浸透させ、国や自治体に対しては、高齢者支援策を強化すること、地域での生活を総合的・継続的に支援することのできる公的な相談・支援機関を構築させ、充実させるよう求めていく必要がある。

5 東京弁護士会の高齢者の権利擁護活動等

東京弁護士会は、高齢者・障害者の権利に関する特別委員会および高齢者・障害者総合支援センター「オアシス」を中心として、これまで述べたさまざまな課題に対応し、一定の評価を受けている。

今後、この分野の課題や会員からの要請等が量的に増大することは明らかである。したがって、同委員会およびオアシスの活動を組織的に支え、さらに体制を強固にし、充実させることが必要である。



障害のある人の権利保障

- 1 国ないし地方公共団体は以下の措置を講じるべきである。
 - (1) 災害救助法、災害対策基本法、または個人情報保護条例の中で、災害時における個人情報を関係機関が共有できるようにすること。
 - (2) 障害者自立支援法の2013（平成25）年8月までの確実な廃止、および、同法廃止後に向け、障害のある人の権利を量的にも質的にも十分に保障する総合福祉法（新法）の制定・施行。
 - (3) いわゆるバリアフリー新法を改正し、社会のバリアフリー化を促進すること。
 - (4) 障害者差別禁止法案に、「障害者オンブズ・パーソン」制度、および裁判外紛争解決制度（ADR）を創設し、かつ、禁止される差別の類型として、直接差別のほかに、間接差別、および合理的配慮の欠如を明文化すること。
 - (5) 公職選挙法11条等を改正し、成年被後見人に対し選挙権を付与すること。
 - (6) 障害者基本法に、成年後見制度の趣旨が本人の意思決定の支援にあることを明文化すること。
 - (7) 国内の障害のある人に関する法制度の一刻も早い整備と国連の障害者権利条約（選択議定書も含む）の批准。
- 2 検察および警察は、取調べの全過程可視化、および、コミュニケーション能力や理解力に不自由さを持つ障害のある人の取調べへの福祉関係者の立会いを実現し、ならびに、捜査機関に対し障害のある人に関する研修を実施すべきである。
- 3 日本弁護士連合会、東京弁護士会、第一東京弁護士会および第二東京弁護士会（以下、「弁護士会」という）は、以下の措置を講じるべきである。
 - (1) 東京メトロ霞ヶ関駅の地下鉄（B1b出口）から弁護士会館地下1階の出入口へ至る階段およびエスカレーターのある場所にエレベーターを設置するなど、同場所を車いすなどで通行することができるようにすること。
 - (2) 緊急時に備えて、各階の階段脇に、肢体障害のある人でも利用することができるような災害時用の階段昇降機を設置するとともに、緊急時にも操作を誤らずに当該機械を適切に扱えるようにするため、当該機械を使った職員による避難訓練を実施すること。
 - (3) 職員等に対して、障害のある人、ベビーカー利用者および高齢者などについて

て実践的研修（基礎的知識を習得するための学習と誘導、手引きの援助方法など）を実施すること。

（４）各法律事務所のバリアフリー化を促進させるために、バリアフリー化を奨励すること。

（５）知的障害のある被疑者・被告人の人権を擁護する見地から、知的障害のある人を弁護する場合の留意点などに関する弁護士向けの研修を充実させること。

第1 災害関連

障害のある人は、一般的に、移動やコミュニケーションに障壁を持つ場合が多く、災害時には、取り残されるおそれがあるうえに、安否情報も含めて自分に関する情報を発信できないことが多い。その際、第三者が協力をしようにも、個人情報保護法が立ち塞がり、障害のある人がどこにいて、どのような障害を持っていて、どのような援護が必要なのかという情報を得ることすらできない状況もあるが、このような状況は早急に改善されなければならない。現に、2011（平成23）年3月11日に起こった東日本大震災で被災した障害のある人は、障害のない人に比べ、死者・行方不明者が2倍の数にのぼったとの報告もある。

また、東日本大震災で被災したために日常生活により支障が出るようになった障害のある人の福祉に関する負担は少しでも軽減されなければならない。

そのため、私たちは、下記の2つについて提唱するものである。

まず、災害時における個人情報の関係機関共有化である。

国レベルでは、災害救助法または災害対策基本法に、被災障害者の救助や安否情報、県外へ避難した障害のある人への支援や相互連絡等について、これらに協力する行政機関、地方公共団体、関係機関や民間協力団体等が個人情報共有することを正当化するための根拠規定を新設すべきである。また、地方レベルでは、個人情報保護条例において、被災障害者の個人情報の外部提供を促進する根拠規定を定めるべきである。

次に、2012（平成24）年に成立することが予定されている総合福祉法案に取って代わられるまでの間は、障害者自立支援法が適用されざるを得ないところ、同法には、介護給付費、訓練等給付費の支給、および、特例介護給付費、特例訓練等給付費の支給について10割の補助を許容する31条（いわゆる災害時利用者負担免除規定）がある。しかし、同規定は機能していないため、国または地方公共団体は、これを積極的に適用し、被災障害者の負担を少しでも軽くするように運用すべきである。

第2 総合福祉法案（現行は障害者自立支援法）の充実化

現行の障害者自立支援法は、障害のある人に対する福祉をサービスの一環と捉えているため、自立支援給付の額は、「費用」のうちの9割にとどまり、残りの1割を障害のある人に負担させている（応益負担）。さらに、その「費用」についても、たとえば、車いす1台につき10万3000円（平18厚労省告示528号）と低くみなされており、多くの肢体障害のある人は、車いす1台を買

うたびに平均して20～40万円の金銭を自己負担しているのが現実である。このような応益負担制度は、障害者福祉をサービスの一環としてしか捉えておらず障害者支援の基本理念に反するので、見直されるべきである。また、福祉制度の充実化には、現実に災害救助法に基づく福祉避難所がある程度整っている一方で、福祉対策の全く進まない一般の避難所から障害のある人が排除されるこ

とを防止することを結果的に促進するという付随的な効果があることも見逃してはならない。

見直す際には、このような障害のある人に自己責任を負わせる応益負担制度を法の骨格として導入した障害者自立支援法に対し、全国各地で違憲訴訟が提起され、その後、国（厚生労働省）との間で基本合意が締結されたという経緯も重視しなければならない。

以上より、国は、障害者自立支援法違憲訴訟の原告団・弁護団との間で締結した基本合意に従い、障害者自立支援法を2013（平成25）年8月までに確実に廃止し、同法廃止後に向け、次の①から⑥までの事項を満たす、障害のある人の権利を保障する総合福祉法（新法）を制定・施行すべきである。

① 障害のある人の「完全参加と平等」の理念のもと、障害のある当事者が多数構成員となっている「障がい者制度改革推進会議」と「総合福

祉部会」が新しい法律の骨格について提言しているものであり、その意見を最大限尊重すること。

- ② 障害者権利条約および憲法に基づく障害のある人の基本的人権を具体的に保障する規定を明確に設けること
- ③ 発達障害、難病等が法の対象となるよう「障害」の範囲を広げることなど、制度の谷間を作らないこと
- ④ 障害のある人の地域での自立生活を実現可能とするための支援を量的にも質的にも保障すること
- ⑤ 応益負担を撤廃し、障害ゆえの特別な負担を障害のある当事者に強いないこと
- ⑥ 「支援のない状態」を「自立」と理解する現行の介護保険制度と障害のある人の権利保障制度とを統合せず、現行の「介護保険優先原則」を廃止すること

第3 いわゆるバリアフリー新法の充実・強化

2006（平成18）年12月からは、現行の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」が施行されているものの、いまだに、新幹線や公共的建造物等がバリアフリー構造になっていないことが数多くある。例として、いまだに数多くの鉄道の駅には転落防止柵が設置されておらず、視覚障害のある人や車いすを利用している肢体障害のある人にとって危険な状態が継続されているという事態もある。他にも、東京地方裁判所に近い東京メトロ有楽町線の桜田門駅には地上へ上がるためのエレベーターが設置されていないなどがある。

また、災害時に避難所となることが予定されている小学校等においては、平常時からバリアフリー構造で建造しておけば、いざ災害が起こった時だけでなく、加齢や思いがけない負傷によって身

体的機能が奪われて障害を有することとなった場合でも、自然とバリアフリーの持つメリットを受けられるようになる。

社会のバリアフリー化を推進し、先天的に障害を有していた場合でも、後天的に障害を有するようになった場合でも、住みよい社会を作ることができるようにするためには、上記バリアフリー新法の強化を図らなければならない。建築物においては、バリアフリー化の義務の対象と範囲について、たとえば既存建造物の改築であっても義務化の対象を工事床面積2000m²以上の改築に限らないなど、義務の拡大・強化をはじめとして、補助金額の増加、政策融資枠の拡大、および税制のさらなる優遇などを進めることで、社会のバリアフリー化を促進していくべきである。

第4 弁護士会館のバリアフリー化

(1) 現在の弁護士会館は、例えば、東京メトロ霞ヶ関駅の地下鉄（B1b出口）からの地下1階の入口にエレベーターがないことに象徴されるように、バリアフリー化が極めて不十分であり、障害のある人の権利救済のための弁護士へのアクセスを妨げている。この不十分さは、東京地方裁判所前に同駅の地下鉄から上がってくるエ

レベーターが設置されていることと比較しても明らかである。のみならず、例えば、車いすを利用している障害のある弁護士自身が自分の弁護士会館に直接行くことができないために、仕方なく自己の費用でタクシー等を使って弁護士会館を利用しているという極めて不合理な現実がある。弁護士がこのような足元の状況の改善

を怠ることは、弁護士法1条で謳われた基本的人権を擁護し、社会正義の実現を使命とする弁護士の役割の放棄を宣言しているに等しい。

そのため、上記地下鉄出口から弁護士会館地下1階の出入口へ至る階段およびエスカレーターのある場所にエレベーターを設置するなど、同場所を車いすなどで通行することができるように改造する必要がある。

- (2) また、東日本大震災でも明らかになったように、大地震や停電時には弁護士会館のエレベーターは全て停止してしまう。このような設備状況では、障害のある人が避難できずに上階に取り残されるという状況を想定していないという印象すら受けるので、早急に改善されなければならない。

そこで、緊急時に備えて、各階の階段脇に、肢体障害のある人でも利用することができるような災害時用の階段昇降機を設置すべきである。また、緊急時にも操作を誤らずに当該機械を適切に扱えるようにするため、当該機械を使った職員による避難訓練も実施すべきである。

- (3) さらに、ハード面だけでなく、弁護士会の職員等は、障害のある人、ベビーカー利用者および高齢者などについての実践的研修（基礎的知識を習得するための学習と誘導、手引きの援助方法など）を受ける必要がある。
- (4) なお、弁護士会館に止まらず、弁護士会は、各法律事務所のバリアフリー化を促進させるために、バリアフリー化の奨励等をすべきである。

第5 障害者差別禁止法案の充実化

障害のある人が会社・学校・病院・福祉施設などの日常場面で直接的または間接的な差別を受ける事例は後を絶たない。

1 「障害者オンブズ・パーソン」制度の創設

このような状況を打破するためには、2013（平成25）年に成立が予定されている障害者差別禁止法案の中に、障害のある人の人権が侵害されている状況を監視し是正していく目的を持った、公的な強制的権限を発動しうる「障害者オンブズ・パーソン」制度を構築すべきである。なお、名称についてはこれにこだわるものではないが、民間による「障害者オンブズ・パーソン」を排除してはならない。公的な制度であれば、強制的な権限を発動できるというメリットもある一方で、相互監視を含めて民間による監視も制度の適正化のために必要であるからである。

現実に関起った障害のある人に対する差別事件を解決するためには、障害のある人に関する事例に特化した裁判外紛争解決制度（ADR）の創設もすべきである。これにより、これまで泣き寝入りをするしかなかった障害のある人の権利の救済が簡易・迅速・安価に図られ、事件の解決にも資することになる。

「障害者オンブズ・パーソン」などのこれら制度は、障害のある人に対する差別を抑止する

効果が期待されるので、国は、上記障害者差別禁止法案の中に必ず組み込むべきである。

2 間接差別、合理的配慮欠如禁止の明文化

また、障害のある人に対するあらゆる差別を禁止するためには、大前提として、同法案の中に、禁止される差別の類型として、直接差別のほかに、間接差別、および合理的配慮の欠如を明文化すべきである。これにより、必ずしも直接差別という類型では捉えることのできない間接差別（意図しない差別、結果における差別）や合理的配慮の欠如という実際に存在する差別を明示的に禁止することができるようになるからである。なお、2011（平成23）年7月8日第6回障がい者制度改革推進会議・差別禁止部会において資料とされた一橋大学専任講師・相澤美智子氏の「『間接差別』－諸外国における概念の展開の経緯について」は、間接差別について詳細に解説している。

第6 刑事事件における配慮

刑事司法の犠牲となるのは、弱者であることが多く、障害のある人もその例外ではない。例えば、知的障害のある人が言われなき自白を誘導されたり、捜査の際の知的障害に基づく「不審」行動に対する実力行使により命を落としたりするなどの事案が現実存在した。

このような事態は、決して許されるべきではなく、以下のような制度を採用しつつ、再発の防止とそのための原因の分析に努めなければならない。

い。

すなわち、取調べの全過程可視化、コミュニケーション能力や理解力に不自由さを持つ障害のある人の取調べへの福祉関係者の立会い、捜査機関に対する障害のある人に関する研修の実施、また、知的障害のある被疑者・被告人の人権を擁護する見地から弁護士に対する知的障害のある人を弁護するにあたっての研修の充実化を制度として採用すべきである。

第7 成年被後見人の選挙権

成年後見が開始されると、成年被後見人は公職選挙法11条1項1号により、選挙権が剥奪される。財産管理ができないことと、国の運営の根本を形成する選挙権を奪われることとの間に、合理的な理由を見出すことはできないので、選挙権を定める憲法15条に反する制度であるといわざるを得ない。民事法上も、成年被後見人の行為は、取り消し得るものに止まっており無効とはなっていないところ、国政の基礎を形成し重要な意味を持つ選挙権を奪ってよい理由はない。そもそも、

障害のある人は成年後見制度による保護の客体ではなく、権利の主体性を成年後見制度によって援護されているにすぎないことを確認すべきである。

そこで、公職選挙法11条等を改正し、成年被後見人に選挙権を認めるべきである。また、障害者基本法の中に、成年後見制度の趣旨が本人の意思決定の支援にあることを書き込むべきである。

第8 社会のセーフティネット形成と障害者権利条約の批准

以上のような障害のある人についての施策を充実させるための制度・政策は、社会のセーフティネットを形成し、誰もが暮らしやすい社会を生み、ひいては社会経済の発展にも寄与していくものだと信じて止まない。障害のある人は、保護の客体なのではなく、権利の主体である以上、「Nothing about us, without us!（私たち抜きに私た

ちのことを決めないで!）」というスローガンの理念が確認されなければならない。

また、国内の障害のある人に関する法制度を一刻も早く整備し終えたうえで、選択議定書も含めて、現在わが国が署名するにとどまっている国際連合の障害者権利条約の批准を行うべきである。

個別課題
第14章

子どもの人権

弁護士会は、以下の課題の実現に取り組むべきである。

- 1 子どもの人権の意義を再確認し、子どもの人権を基軸に据えた、個別事案に即した適切な問題解決が図れるように制度の整備を進める。その際、子どもの権利条約や国連子どもの権利委員会の知見を一層活用する。
- 2 改正された親権制度が実務において適切に運用されるように取り組む。
- 3 児童虐待の防止と、虐待事案への介入後の子どものケアの取組みを進める。司法面接の制度化に向けた検討を進める。
- 4 日本が国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）を締結した場合に備え、子どもの最善の利益が尊重されるような国内法の整備を求めるとともに、弁護士が国際的な子の連れ去り等の事件に適切に対応できるよう研修を充実させ、中央当局と連携して当事者が相談しやすい態勢を整える。
- 5 教員の思想良心の自由への間接強制などの教員への管理統制の強化に伴い、子どもの思想良心の自由侵害や教育を受ける権利の侵害が生じていないかに関する監視を強める。
- 6 東京都における子どもの権利条例の実現に向け、検討や運動を進める。また、2010年7月に国が策定した「子ども・若者ビジョン」について、東京都において具体化するための取組みを進める。
- 7 東日本大震災に被災した子どもたちの権利実現のための取組みを進める。また、数百人単位にのぼる「震災孤児」については「親族里親」の充実など里親制度の充実を進める。

1 子どもの人権

子どもも、一人ひとりがかけがえのない存在である。大人とともに今のこの社会を生きるパートナーであり、これからの社会を担う存在でもある。子どもの人権を保障することは、子どもを単に保護の「客体」や指導・教育・訓練の「対象」と見るのではなく、自ら成長発達過程にある主体として捉え、その人権感覚の基底となる自尊感情を育み、能力が開花するよう支援することにほかならない。

東京弁護士会は他の単位会に先駆けて「子どもの人権 110 番」という電話相談や面接相談の窓口を開設し、さらに、その相談時間を夜間と土曜日にも拡大して、子どもの人権に関する相談に対応してきた。この活動は、弁護士有志が福祉関係者や市民とともに創設した民間の子どもシェルター（カリヨン子どもの家）との連携へと展開している。また、東京弁護士会は子どもの人権救済センターを設置し、子どもについての人権救済の申立てに取り組んできた。

そして、仮処分や訴訟といった手法に限らず、関係者との直接交渉での調整的解決や児童相談所などの関連機関との連携による適切な社会資源の動員など、子どもの人権を基軸に据えたソーシャルワーク的なアプローチをも行うようになり、＜糾弾型－調整・共働型＞＜過去指向－未来指向＞など多様なアプローチから事案や子どもの状況に応じた適切な解決手法を考えられるようになってきている。

また、東京弁護士会子どもの人権と少年法に関する特別委員会では、これらの活動を通して弁護士が直面した子どもの権利侵害の状況や社会制度の不備等を、社会にわかりやすく伝え啓発するために、子どもたちと弁護士が作るお芝居、「もがれた翼」を例年公演している。18 回を迎えた 2011 年 8 月の公演では、昼夜 2 回の公演合計で 800 人を超す観客が観覧し、その広報啓発効果を発揮している。

このように子どもの人権保障の分野において、東京弁護士会が果たしてきた役割は大きかったし、今後ますます的確な役割を果たすことが望まれる。

ところで、子どもの権利条約を日本が批准してから 16 年が経つ。この条約の批准に弁護士会が果たした役割は大きく、東京弁護士会も他

の単位弁護士会と同様に批准に向けた運動に取り組んだ。子どもの権利条約や、国連子どもの権利委員会の一般的意見および日本の報告書に対する総括所見などは、日本における子どもの人権の実現に向けた取組みに大きな力をもたらすと考えられるが、批准後に子どもの権利条約や国連子どもの権利委員会の知見を生かす取組みが十分にされているとは言い難い。この点でも、東京弁護士会は、今後十分な役割を果たすことが求められよう。

2 家庭における子どもの人権 (親権制度の改正をふまえて)

子どもの成長発達権の保障は、第一次的には家庭によって担われる。子どもは親に適切に養育されることで親との信頼関係を築き、それを基盤に活動範囲を広げ、さまざまな経験を重ねて、学び、成長発達していく。

(1) 児童虐待について

ところが、家庭がそのような役割を果たさないばかりか、子どもたちを深く傷付けることがある。児童虐待である。児童虐待の予防、早期発見、必要な事案における適切な介入・分離、被虐待児童の保護と適切な養育、虐待親への教育的な関わり、再統合の試み等々、あらゆる局面で子どもの人権の観点から弁護士の関与が求められる。

近時、子どもの権利に通じている弁護士が児童相談所の協力弁護士、非常勤弁護士となって児童虐待のケースなどで法的な援助を行っており、また、各地の要保護児童地域対策協議会にも弁護士が参加を求められるようになっている。東京弁護士会はこのような取組みを引き続き積極的に支援すべきである。

さて、2011 年 5 月 27 日、民法及び児童福祉法の改正案が可決・成立した。今回の改正が十分なものではないにせよ、親権の目的であり、いわば内在的制約が「子の利益」であることが示され、それをふまえて、「子の利益」の機動的な実現のために親権停止の制度が設けられ、また、児童福祉施設の施設長や児童相談所長の権限が強化されたことは評価されるべきである。未成年後見についても複

数後見や法人後見が認められ、子どもの実情に応じた柔軟な運用が可能となる。2012年4月から施行される改正法が、子どもの権利の実現のために機能するように、その運用に注目するとともに、弁護士にも改正法を十分に活用する実践が求められる。

(2) ハーグ条約について

国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）は、子どもが国境を越えて連れ去られるなどして監護権が不法に侵害された場合に、子どもを迅速に元の国（常居所地国）に戻す手続等を定める条約である。ハーグ条約は1980年に採択され、1983年に発効して以降、すでに86か国（2011年7月現在）が加盟しているところ、2011年5月、日本政府はハーグ条約を締結する方針を明らかにした。現在、締結に向けた準備が進められている。

ハーグ条約の理念や目的は正当なものと思われるものの、審理に迅速性が求められること、条約の定める返還例外事由は狭く解釈されてきたこと、事件が国際的で証拠収集が容易でないことなどから、ケースによっては子どもに苛酷な結果をもたらすのではないかと懸念されている。また、子どもの所在の特定や返還命令の強制執行など、制度設計や運用において悩ましい問題も少なくない。

弁護士会としては、子どもの最善の利益を守る見地から、条約を実施するための国内法の整備その他の準備に適切に関与する必要がある。また、研修の機会やマニュアルの提供等を通して、ハーグ案件に関わる弁護士を養成・支援し、日本において条約実施の責任を負う中央当局（外務省に設置予定）と連携して当事者が相談しやすい態勢を整えることが望まれる。

3 児童福祉と子どもの人権

深刻な虐待を受けたり、親と死別したりして適切な養育者がいない場合、社会的な養育を行って、その子どもの生存・健康はもとより、適切な成長発達を保障しなければならない。その担い手である児童養護施設や里親等においては、それまでに適切な養育を受けてこなかった子どものさまざまな権利侵害を回復させるためにも、子どもの人権に十全な配慮が求められる。

る。

ところが、児童養護施設や里親において、虐待や不適切な処遇が行われる事例がみられる。

また、保育や障害児への援助においても、虐待や不適切な処遇がなされたり、障害ゆえに児童福祉サービスの利用を拒まれたりする事例もみられる。

とりわけ児童養護施設に措置されている子どもたちは、被害を訴えたり救済を求めたりすることが極めて困難な状況に置かれている。

東京弁護士会は、子どもの人権110番の拡充はもとより、東京都の設置した子どもの権利擁護専門委員の制度に弁護士委員を推薦し、東京都下の児童福祉施設で生じた問題の解決の仕組みにおいて、成長発達権の主体である子どもの立場に立った解決がはかられるよう取り組んできた。

引き続き、弁護士・弁護士会が児童福祉分野における子どもの人権の問題に関する事案についても積極的ににかかわり、また、制度の改革提言等を行っていくべきである。

4 司法面接の導入にむけて

子どもが児童虐待や犯罪の被害者となる事件は跡を絶たず、被害者となった子どもが被害事実確認のために捜査機関や児童相談所で事情聴取を受けることは少なくない。また、子どもが犯罪等の目撃者として警察捜査の対象となり、事情聴取を受けることもある。ところが、子どもの記憶や供述は様々な外的な刺激の影響を受けやすいし、被害体験等を子どもから繰り返し聴取することは子どもにとって大きな負担であり、二次被害を生じさせかねない。

子どもの供述内容が外的に汚染されないようにできるだけありのままに聴き取り、それをそのまま記録し、かつ検証できるようにしておくことは、子どもの福祉的保護手続においても、刑事事件の立件手続（被害者保護とともに、誤った判断の防止という観点からも）においても必要なことである。また、その際に聴取の回数をできるだけ限定することは、繰り返しの聴取による二次被害を防止することにも資すると考えられる。

そこで、児童虐待や犯罪等の被害を受けた子どもおよびそれらの被害を目撃した子どもから児童福祉に関する調査および犯罪捜査のための

事実の聴取りを行う場合は、専門的な訓練を受けた面接者が、誘導・暗示に陥りやすい子どもの特性に配慮し、児童虐待等の被害を受けた子ども等に対し、その供述結果を司法手続で利用することを想定して実施する事実確認のための面接、すなわち、司法面接制度を導入する必要がある。

弁護士会としては、上記を内容とする司法面接制度の導入にむけ、具体的な制度構想の提言等の取組みを進めていくべきである。

5 学校と子どもの人権

教育を受ける権利は憲法に明記された人権である。

ところが、上述した子どもの人権 110 番への相談においても、いじめや体罰の相談は後を絶たないし、いじめ自殺の報道もしばしばみられる。不登校の背景を十分に顧慮せずに登校圧力をかけるような方法も未だに見受けられる。また、プール事故などの学校事故もなくならない。さらに、一部には、学校に苦情をいう保護者を「モンスターペアレント」などと称し、あたかも学校運営を阻害するエゴイスティックな保護者と規定するような動きもある。

東京弁護士会は、子どもの人権 110 番の拡充、子どもの人権救済センターにおける人権救済申立てに対する対応（調整活動を含む）、東京都子どもの権利擁護専門委員の制度への弁護士委員の推薦などはもとより、東京都教育庁が設置した学校問題解決サポートセンターにも弁護士委員を推薦するなど、東京都や都下の自治体の公立学校で生じた問題の解決の仕組みにおいて、成長発達権の主体である子どもの立場に立った解決がはかられるよう取り組んできた。

教育の現場における子どもの人権の侵害について、引き続き、当事者である子どもたちが相談しやすい仕組みを検討すべきである。

「モンスターペアレント」問題についても、一般的にはその保護者を「悪者」にし敵対するのではなく、学校や教員に対して抱いている不信や不安を受け止め、子どもが直面している問題とともに真摯に向き合うことこそが解決の王道であると考えられる。子どもの問題に造詣の深い弁護士が学校側への助言を行うことで、問題がいたずらにこじれるのではなく、解決に向かうことが少なくないと考えられる。

また、教育基本法「改正」後の教育現場の実情などもふまえ、学校制度そのもののあり方も含め、子どもの教育を受ける権利の実質的な保障のために、さらに取組みを進めていくべきである。

その際、教員の管理統制をとおしての子どもの教育への権利、思想良心の自由などの人権侵害を招かないための監視も必要である。

東京都の、いわゆる 10.23 通達（「入学式、卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施について」（2003 年））に対し、東京弁護士会は「『国旗・国歌実施指針』に基づく教職員処分等に関する意見」（2004 年 9 月 7 日）を表明し、教員の思想良心の自由や子どもの思想良心の自由、教育を受ける権利を侵害する事態に警告を発してきた（日弁連も同様の観点から「公立の学校現場における『日の丸』『君が代』の強制問題に関する意見書」（2007 年 2 月 16 日）を公表している。）。性教育への「不当な支配」がなされた七生養護学校事件（2003 年）に関する人権救済申立てに対し、東京弁護士会は、子どもの教育を受ける権利が侵害されたことなどを理由に警告を発してきた（2005 年 1 月 24 日）。昨今、全国の学校現場に、教育公務員たる教員への管理・統制の拡大が懸念される兆しが広がっている。北海道教育委員会は、「教職員の服務規律の実態に関する調査」（2010 年 3 月）を行い、新たに要綱（2010 年 5 月）を設け「学校及び教職員の法令違反等に関する道民からの情報提供」を求めて、教育の自主性・創造性を損ない教育現場に混乱をもたらすものと批判されている。大阪府では「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」（2011 年 6 月）が成立し、条例の「国歌斉唱義務」違反などの懲戒・処分を明文化し、教員管理を強化し、競争教育へと誘導する「教育基本条例」制定の動きがある。2011 年 5 月から 6 月にかけて、東京都の 10.23 通達関連の最高裁各小法廷の判断が出そろい、あたかも日の丸・君が代の取扱いに関しては教育公務員への思想良心の自由の間接的強制が許されるかの如き法廷意見となっている。教員への管理統制をとおして子どもたちの思想良心の自由や教育を受ける権利が侵害される事態が強く危惧される状況となっており、監視が必要である。

6 地域社会と子どもの人権

地域社会における犯罪防止等の動きは、運用の仕方によっては、犯罪化について事実上のハードルを下げ、子どもに一度の失敗で深刻なレッテルを貼り付けたりすることになりかねない。非行少年を排除する社会ではなく、非行少年の更生を支える社会を作るためには、子どもの人権についての一層の理解を得ることが必要不可欠であると考えられる。この点でも弁護士会はさらに取組みを進めていくべきである。

7 矯正施設と子どもの人権

2009年4月に報道された、広島少年院での法務教官らによる収容少年に対する暴力事件は、記憶に新しい。非行に陥った少年たちの最後のセーフティネットであるべき少年院の改革のために、法務省は、少年矯正を考える有識者会議を発足させ、同会議は2010年12月7日、提言を公表した。そこでは、少年矯正施設の人的物的体制の整備はもとより、成人の刑事施設ではすでに実現されている視察委員会のような第三者によるチェック機関の設置、施設内での人権侵害についての不服申立制度の整備などが求められている。提言に述べられた諸改革が実効性あるものとして制度化されるように取組みを進めるとともに、第三者によるチェック機関のような制度が実現した際には能力・識見ともに優れた弁護士を委員として推薦することで制度が十分に機能するよう支えるべきである。

なお、少年矯正の制度が、＜警察・検察－家庭裁判所・鑑別所－少年院－保護観察所＞と縦割り組織によって分断されている中、弁護士付添人は、はじめから終わりまで少年と伴走できる立場にある。本項ですでに述べているように弁護士だけが子どもたちに関わるのではなく、適切な社会資源をコーディネートし、多くの人たちが重層的に関わることが少年の立直りを支えるものだと考えられるが、そのためのキーパーソンの1人として、保護処分言渡後の弁護士付添人の継続的な少年への関わりについても、さらに検討を進め、実践を積み重ねて、適切な提言等を行っていくべきであろう。

8 子どもの権利条例への取組み等

子どもの権利条約の重要性については1で述べたが、これを具体化するためには、国レベルでの子どもの権利基本法や自治体レベルでの子どもの権利条例の制定が望まれる。

すでにいくつかの自治体では子どもの権利条例が制定されている。東京都においても、子どもの権利条約を十分に具体化するような子どもの権利条例の制定が実現されるべきであり、そのために東京弁護士会も取組みを強化すべきである。

また、子どもの権利条約の理念に基づくことが謳われている、子ども・若者育成支援推進法に基づき、2010年7月、国において策定された「子ども・若者ビジョン」の東京都における具体化、とりわけ、いわゆる縦割り構造のもと、最も支援が必要な子どもたちが制度の狭間に落ちてしまい支援が届かないという事態を防ぐために、教育・福祉・司法が横断的に連携する仕組みの構築に向けて、東京弁護士会は、取組みを進めるべきである。

9 被災地の子どもへの支援への取組み

(1) 東京弁護士会は、避難所となった旧赤坂プリンスホテルにおいて、子どもたちへの学習支援のボランティア活動を担った。引き続き、弁護士・弁護士会の特徴を生かして、被災地の子どもたちの成長し発達する権利を支援する取組みが望まれる。

(2) 「震災孤児」は数百人単位にのぼるが、親をなくしたうえに、故郷や親戚、友人や教師から切り離されることは避けることが望ましい。子どもの権利条約20条は孤児の養育環境として里親委託を優先し、国連児童「代替的養護に関する指針」は「緊急事態における養護」について「家庭を基本とした養護」を優先している。わが国では、孤児の受け皿のひとつに「親族里親」がある。里親手当は支給されないが、特別の手当を支給すべきである。

充実した生存権の保障を

- 1 弁護士会は、国や自治体に対し、以下のことを求めるべきである。
 - ・ 社会保障制度の充実と貧困や経済的格差是正のための諸施策を実施すること
 - ・ 生活保護制度について申請権の侵害を許さず、その積極的な活用を図ること
 - ・ 生存権保障をさらに充実させる社会保障法制を実現すること
- 2 東京弁護士会は、生活保護、多重債務、労働等、生活困窮者が抱える法律問題を 1 か所で相談できるようなワンストップサービスの相談体制を実施すべきである。
- 3 東京弁護士会は、社会保障制度を充実させるための調査・研究、立法・政策提言を行うため、人権擁護委員会内の格差問題部会を独立の委員会に格上げすることを検討すべきである。

1 貧困の実態とその影響

(1) 貧困の実態

ア 最近のデータから

2011 年 9 月時点で、完全失業率は 4.1 %、完全失業者数は 275 万人（前年比 65 万人減）、就業率は 56.9 %（前年比 0.2 %低下）、2010 年平均の有効求人倍率は 0.67 倍となっている（厚生労働省 2011 年 10 月 28 日報道発表の資料）。

生活保護世帯数は 1996 年度から一貫して増加し、2011 年 7 月時点で、148 万 6341 世帯、受給者数は 205 万 0495 人に達している（厚生労働省福祉行政報告例 2011 年 7 月分概数）。

一切の貯蓄を持っていない世帯は、2010 年には 10 %、母子世帯では 28.7 %となっている（厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」）。

相対的貧困率は 2009 年では 16.0 %（1985 年 12.0 %）、子どもの貧困率は 15.7 %（1985 年 10.9 %）となっている（厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」）。

これらの数値は、長引く不況の影響により、1996 年頃から悪化の一途をたどっている。

イ 生活困窮者の現状

貧困が若年層をも直撃している。就職氷河期が続き、フリーターの増加、新規卒業者の採用内定取消、ニートの増加などが見られる。

また、女性の非正規雇用労働者の増大は、女性の貧困化の大きな原因になっている。2010 年 10 ～ 12 月平均の非正規労働者総数は 1798 万人（前年比 38 万人増）、そのうち女性は 1250 万人となっている（総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」2010 年 10 月～12 月期平均再集計結果）。女性の非正規雇用の増加は著しく、身分も不安定で賃金等の処遇も劣悪な状態におかれている。

母子世帯は一層生活困難な状況にあり、その平均年間所得は、2010 年で 262 万 6000 円、一般世帯の平均所得 549 万 6000 円の半分にも及ばない（厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」）。

外国人労働者については、不況と震災に

より、流入の減少、帰国者の増加という傾向が目立っている。日本に滞在する外国人については、安定した在留生活を送ることができる層と、逆に生活困窮のため在留を余儀なくされる層の二極化が進んでいるとの指摘がある。

外国人労働者、とりわけ就労可能な在留資格のない非正規滞在外国人労働者は、従来から劣悪な労働条件下におかれているばかりでなく、解雇等の厳しい現実にも脅かされている。また、このような外国人について、日本の社会保障制度は極めて不十分で、「在留資格なければ権利なし」を基本方針として、医療扶助を含む生活保護、健康保険という最も基本的な社会保障分野において排除されている。

(2) 貧困のもたらす影響

貧困のもたらす影響としては、主として以下のことが指摘されている。

ア 自殺者の増加

1998年から、倒産件数の急増、失業率の上昇に伴い、自殺者が急増しはじめ、2010年まで13年連続で年間3万人を超えている。その理由として「経済・生活問題」が「健康問題」に次いで多く、また、就職失敗を原因とするものも増加している（警察庁生活安全局生活安全企画課「平成22年中における自殺の概要資料」）。

イ ホームレスの人々の増加

厚生労働省の2011年1月の調査によれば、全国のホームレスの人々の数は1万0890人（前年比2234人減）となっている（厚生労働省2011年4月15日報道発表資料）が、今後非正規労働者の増加や震災の影響によるホームレスの人々の増加が危惧される。

ウ 多重債務者の増加

生活資金の不足等により多重債務に陥った人々は200万人以上存在すると言われている。

個人破産の申立件数は1990年には1万件程度だったところ、それ以降急増した。2002年の年間20万件をピークに、最近では減少傾向にあるものの、それでも2008～2010年の3年間は12万件台（2010年は12万1150件）（最高裁判所司法統計情報破産新受事件数）で推移している。

エ 無保険者の増加

国民健康保険の保険料を滞納している世帯は、2010年6月で436万世帯に増加している（厚生労働省2011年2月4日報道発表資料）。国民健康保険料が長期滞納になると、正規の保険証を市町村に返還させられ、代わりに「被保険者資格証明書」が交付される。このような「無保険者」が全国で2005年度において32万世帯以上、2006年度には35万世帯以上に達したとされている。保険料が支払えず、医療を受けることができない状態が現実化している。

オ 教育が受けられない子どもの増加

義務教育への就学が困難な子どもを援助する就学支援制度については、2010年における国庫補助事業としての要保護者数は14万7755人で1.46%、市町村の単独事業としての準要保護者数は140万3328人で13.83%に達している（文部科学省「平成22年度就学援助実施状況について」）。

また、日本高等学校教職員組合の調査によれば、授業料の滞納者が全日制・定時制とも増加し、授業料の減免を受けている生徒や、奨学金制度を利用している生徒が増加している。小中学校では、給食費の滞納が増加し、滞納者には支払督促などの法的手段を講ずる自治体も出ている。

カ 児童虐待の増加

全国の児童相談所が対応した児童虐待の相談件数は、2008年度4万2664件、2009年度4万4210件、2010年度5万5152件と急増しており（厚生労働省「子ども虐待による死亡事例等の検証結果（第7次報告概要）及び児童虐待相談対応件数等」）児童虐待が深刻化している。被虐待児の半数は未就学児であり、加害者の過半数が母親である。虐待者は、経済的に困難な状況のもとで、子どもの存在がストレスになり、子どもに対する経済的・精神的余裕を持っていないことにつながっている場合があるとされている。

2 社会保障制度の現状と問題点

(1) 生活保護法

生活保護制度を利用し得る人のうち現に利用できている人が占める割合を示す「捕捉

率」について、日本の行政はそもそも貧困調査をしていないため正確な数値を示していない。研究者によれば、16%ないし20%と推計されているが、日本における「捕捉率」を仮に20%と見積もった場合、現に生活保護受給中の世帯数から計算すれば、およそ600万人近くの生活保護制度を利用する必要のある人々が最後のセーフティネットから漏れ落ちていっていると言われている。

窓口規制にも問題がある。生活保護法は制度利用者の保護申請権を保障しているにもかかわらず、「稼働能力がある」「扶養義務者がいる」「現住居の家賃が高すぎる」等の理由で申請として扱わず、単なる相談として処理する「水際作戦」と言われる違法な運用がなされている。

また、最近では震災の義援金や仮払い補償金の受領を理由に生活保護が打ち切られる例も出ている。

(2) 社会保険

離職者の生活の安定を図り、求職活動を支援することについては、まず雇用保険制度の失業給付が基本であるが、失業者の約2割しか受給できていない現状では、多くの離職者が失業と同時に生活の困窮に陥っている。

(3) 新たなセーフティネット

2009年10月から、緊急の「経済危機対策」として、就職安定資金融資、訓練・生活支援給付、住宅手当、生活福祉資金・総合支援資金および臨時特定つなぎ資金貸付が実施された。この点は前進面であるが、いまだ十分とは言えない。

3 これまでの主な取組み

(1) 日弁連の取組み

ア 人権擁護大会決議等

日弁連は、2006年の第49回人権擁護大会で「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」を、2008年の第51回人権擁護大会で「貧困の連鎖を断ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」を、2009年の第60回定期総会で「人間らしい労働と生活を保障するセーフティネットの構築を目指す宣言」を、2010年第53回人権擁護大会で「貧困の連

鎖を断ち切り、すべての子どもの生きる権利、成長し発達する権利の実現を求める決議」を、2011年の第54回人権擁護大会で「希望社会の実現のため、社会保障のグランドデザイン策定を求める決議」をそれぞれ採択した。

第51回人権擁護大会の決議を受けて、2008年12月に貧困と人権に関する委員会が設置され、さらに、2010年4月、同委員会を改組して貧困問題対策本部が置かれ、体制が強化された。

対策本部は、貧困に関わる人権侵害を社会から根絶するための諸活動を行うことを目的としているが、特に、①労働と生活の問題の総合的な相談窓口の構築、②正規雇用を原則とする労働法制および労働政策の確立、③日弁連生活保護法改正要綱案の法制化、④子どもの貧困対策の推進、⑤生存権保障の観点からの自殺対策の推進、を重点目標としている。

イ 生活保護法改正要綱案の作成

2008年11月18日、生活保護法改正要綱案および参照条文を取りまとめ、厚生労働大臣、財務大臣および各政党宛に提出した。

改正要綱案は、①水際作戦を不可能にする制度的保障、②保護基準の決定に対する民主的コントロール、③受給権の権利性の明確化、④ワーキングプアに対する積極的支援の実現、を4つの柱としている。

ウ 政府に対する申入れ等

(ア) 生存の危機にさらされている失業者に対し、国に緊急対策を求める申し入れ

非正規労働者を中心とした大量失業により、多くの人々が生存の危機にさらされる事態が生じていることから、2009年3月18日、国に対し、①緊急の対策として、⑦生活費の確保、④住居の確保、⑤相談窓口の整備・充実、⑥使用者に対する指導・監督、②制度上の政策として、⑦雇用保険の加入要件・受給要件を大幅に緩和すること、④生活保護については、地方自治体の過度の財政負担を軽減するための国庫負担割合を大幅に増加させること、などを求めた。

(イ) 生活保護水準を底上げする「新たなセーフティネット」の制度構築を求める

申入れ

2009年10月から緊急の「経済危機対策」として構築された新たなセーフティネットが本格的に実施されたことから、「新たなセーフティネット」各施策が生活に困窮した市民にとって真に使いやすく役立つ制度となるよう、今後も申入れ等必要な措置を行うだけでなく、今般、各施策の本格的運用開始を前に、現時点で判明している制度面および運用面の問題を中心に「生存権保障水準を底上げする『新たなセーフティネット』の制度構築を求める申入書」を取りまとめ、同年10月1日付で厚生労働省に提出した。

(ウ) その他

2009年3月17日「住居喪失者・DV事件被害者等の受給に関する申入」(総務省)、同年6月18日「代理人による生活保護申請はなじまない」とする厚労省の新設問答の削除を求める意見書の公表などを行った。

エ 震災・原発問題への取り組み

震災・原発の影響により、雇用情勢の悪化、生活保護利用者の増加等、貧困問題が深刻化する可能性があることから、福島県や岩手県の現地調査、「震災と節電の影響による雇用と生活ホットライン」を実施した。

オ 地域主権改革への対応

地域主権改革は、労働、社会保障、教育、環境などその影響は広範であり、ナショナル・ミニマムの切下げにつながるといった指摘があるにもかかわらず、十分な国民的議論がなされてこなかったことなどから、2010年12月、保育・教育の保障、勤労保障などの視点に基づき、慎重かつ徹底した審議を求める意見書を取りまとめた。

(2) 東京弁護士会の取組

東京弁護士会は2007年に人権擁護委員会内に格差問題部会を設置し、生活保護相談担当者の研修を行うとともに、相談内容を分析し、弁護士会としての格差問題(貧困問題)に関する対応を検討することとした。その上で、2008年4月から北千住と池袋の法律相談センターにおいて生活保護相談を実施した。相談件数は年を追って増加しており、相談枠を増やすなどの対応をしている。

4 今後の課題と社会保障制度の充実に向けた弁護士会の活動

(1) 捕捉率等の貧困調査の実施

現在の生活保護制度の運用を見ると、「真に保護に値する者の保護」という名目のもと、捕捉率は極めて低く抑えられていると想定される。現行の生活保護制度の問題点を把握し、制度改革を行っていくためには、その前提である捕捉率等の貧困調査の実施を行政の義務として行うことを求める必要がある。

(2) 雇用保険制度の拡充

離職者の生活の安定を図り、求職活動を支援することについては、雇用保険制度の失業等給付が基本であるが、現状では、失業者の約2割しか雇用保険を受給できていない。

そこで、2009年3月の法改正により、①雇止めの場合の受給資格要件の緩和と給付対象者の拡大、②重点的に再就職の支援が必要な人に対する給付日数の延長、がなされたが、これにとどまらず、さらに雇用保険の適用範囲の拡大、受給資格要件の緩和、給付日数の充実などによって、雇用保険制度を大幅に拡充することを求める必要がある。

(3) 職業訓練・職業教育機関の整備・充実等

貧困の連鎖、あるいは固定化を防止するために、企業外に利用しやすく効果的で多様な職業訓練・職業教育機関を整備・拡充し、あわせて訓練・教育中の生活保障制度を整備することを求める必要がある。

(4) 子育て世帯、とりわけ一人親世帯に対する支援

シングルマザーをはじめ子育て世帯を支える社会保障の脆弱さのために、貧困が子どもに拡大していくことのないよう、児童手当の大幅増額、保育施設の実質的運営に関する公的責任の維持と保育料減免の拡大、初等教育および前期中等教育の教育費(授業料・教科書代のみならず、給食費・補助教材費・学用品費等を含む)の実質的無償化、公立高校の受入数の拡大、公営低家賃住宅の大量受給等、子育てワーキングプア世帯を支えうる社会保障制度の整備などを求める必要がある。

(5) 住居喪失者に対する支援

失業により住まいを失った人々に対しては公営低家賃住宅を大量に供給するとともに、

緊急の一時宿泊場所を全国各地に設置するほか、ハウジングプアを生み出さないために、収入が不安定な労働者にも公的機関が家賃を保証し、滞納時には立替払いをする制度を拡充することを求める必要がある。

(6) 生活保護法の改正と運用の改善

生活保護法の改正としては、日弁連の提案した「生活保護法改正要綱案」のとおり改正を求めていく必要がある。

運用の改善としては、水際作戦等によって申請を拒否されることのないよう国や自治体に対して正しい運用を求めるとともに、生活保護制度の積極的な運用を国民に周知することを求める必要がある。

(7) 生存権保障水準を底上げする「新たなセーフティネット」の制度構築

「緊急の経済危機対策」として構築された就職安定資金融資、訓練・生活支援給付、住宅手当、生活福祉資金・総合支援資金および臨時特例つなぎ資金貸付を、生存権保障水準の底上げにつながるよう改善を求めていく必要がある。

(8) ワンストップの総合相談窓口の整備・充実

生活困窮者が利用しやすいワンストップサービスの総合相談窓口（失業保険、就職支援、職業訓練期間中の生活保障給付、生活保護、住居、多重債務、公的貸付、労働問題など）を全国各地に設置し、窓口には経験・知識のある職員を配置することを求める必要がある。

(9) 社会保障のグランドデザインの策定と社

会保障基本法の制定

命や人間らしい生存の保障、災害や貧困の克服が社会全体の課題となっている今日、社会保障制度のあり方を根本的に見直し、社会保障のグランドデザインを策定することが必要である。

また、安易に保障の切下げや削減が行われ、社会保障に関する裁判でも広範な立法裁量や行政裁量に阻まれる場合が多い状況の中で、社会保障を人権として捉え、その権利性を高め、これを担保するための社会保障基本法の制定を求める必要がある。

(10) 課題実現のための東京弁護士会の体制の強化

ア ワンストップサービスの相談体制の実施

生活困窮者に対して、行政はワンストップ・サービスを実施しており、その拡充が求められるところであるが、弁護士会においても、労働、多重債務、生活保護など、多くの問題を抱える相談者に対して、1か所で相談できるワンストップサービスの相談体制を実施することが求められる。

イ 格差問題部会の委員会への格上げ

日弁連は、前記のとおり貧困問題対策本部を設置し、すでに対応しているが、東京弁護士会としても、日弁連の対策本部を支えるだけでなく、社会保障等について調査研究、立法・政策提言を適切に行うために、格差問題部会を、他の関連委員会との連携を視野に入れながら、独立の委員会に格上げすることを検討すべきである。

個別課題
第16章

消費者の権利保障

弁護士会は、以下の課題の実現に取り組むべきである。

- 1 消費者契約法の実体法部分の改正を早急に行うこと
- 2 消費者取引一般における不招請勧誘（消費者の意に基づかない勧誘）の禁止を法制化すること

1 はじめに

消費者被害の現状は、PIO-NET（全国の消費生活センターに寄せられる消費者相談を国民生活センターがとりまとめた統計）によれば、なお年間約90万件の消費者相談が各地の消費生活センターに寄せられており、依然高い水準で推移している。また、近年では未公開株、社債、外国通貨などへの投資を装って高齢者等を勧誘し、多額の金員をだまし取るいわゆる劇場型の詐欺商法が横行しており、生涯かかって貯めた老後資金を根こそぎ奪われるなどの深刻な被害をもたらしている。

このような広範かつ深刻な消費者被害の原因を考えてみると、まず消費者被害の端緒が事業者による不招請勧誘にあることがわかる。次に消費者の利益を守るべき民事法制、とりわけ消費者契約法の規定が不十分であることが挙げられる。さらに被害を受けた消費者が自らの力でその損害を回復することが事実上困難であることや悪質事業者が違法に得た収益を隠匿したり、散逸してしまったりすることに現行法制度が極めて無力であることがある。このうち、最後に触れた被害回復と違法収益剥奪については、重点課題第3章の「民事司法改革」で述べたので、初めの2つについて提言を行うものである。

2 消費者契約法の実体法部分の改正の必要性

2000年に消費者契約法が立法された際、衆参両議院の付帯決議では5年後を目途に見直しを含めた措置を講ずることとされていた。実際、施行後5年前後から内閣府国民生活審議会において消費者契約法の見直し作業が行われていたが、消費者庁設立の動きによって頓挫して今日に至っている。消費者契約法の内容が消費者の利益の確保という視点からみて改正すべき点が多々あることは、昨今の債権法改正論議における消費者契約に対する規律に関する提案が、現行消費者契約法の規定より消費者利益の確保の観点からかなり進んだものとなっていることから明らかである。

消費者契約法は、その特性と改正の機動性が尊重されるべきであることから、一般法である民法とは別に立法されていることが望ましく、民法に関する改正論議の結論を待つまでもなく、消費者契約法の改正に関する検討を早急に遂げて改正が行われるべきである。

その際には、情報提供義務の法定化、取消事由の拡張・整序、不当条項リストの拡大、適合性原則や後述する不招請勧誘に関する規定の新設などができるだけ盛り込まれるよう働きかけを行っていく必要がある。

3 不招請勧誘の禁止の導入の必要性

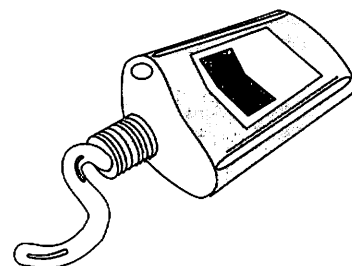
消費者被害の端緒をみると、不招請勧誘からはじまっている例が極めて多い。その意味で不招請勧誘を禁止することで、相当程度の消費者被害が防止できることは間違いない。また不招請勧誘は、時間や状況を選ばずに消費者個人の生活圏に入り込むという点で、個人の平穩に生活する権利を侵害するものでもある。最近では地方公共団体の中には、地域の消費者被害を防止するために条例に不招請勧誘の禁止を盛り込むところも出てきている状況がある。

不招請勧誘は事業者の営業活動の自由を直接制約するものであることから、その禁止については事業者側から反対する意見が強いのは事実である。しかしながら、消費者の選択の自由が

事業者による不当な影響を受けることなく保障されるという公正な取引社会を実現するためにも、不招請勧誘の禁止が立法化されるべきである。

4 委員会活動への支援

弁護士会としては、上記の大きな課題の実現への取組みのほかに、これまで消費者問題対策特別委員会が取り組んできた、①消費者利益に関係する場面での意見書、会長声明の提案、②大型消費者被害に対応するための110番活動、被害弁護士団の結成、③消費者教育のための学校等への講師派遣、④破産者の経済的更生を妨げるおそれがある官報公告問題など、個別問題への取組み等に対する支援を積極的に行っていくべきである。



個別課題
第17章

外国人の権利保障

- 1 多様な国籍からなる外国人市民に対する司法アクセスの拡充に向け、法律相談センター外国人相談の活性化を図るとともに、拠点となる「外国人専門公設事務所」の設置を検討すべきである。
- 2 収容された外国人市民に対する権利保障の観点から、「外国人当番弁護士」制度の確立の可能性について検討すべきである。
- 3 外国人市民が司法サービスを十分に享受できるよう、民事法律扶助や日弁連委託援助事業の援助審査基準の柔軟な適用を求めるべきである。

第1 外国人市民の司法アクセスの促進

1 現状と課題

(1) 2009年末の外国人登録者数は国籍にして189か国、合計213万人を超え、その数は10年前と較べて約40%も増加している。うち東京都には全体の約20%近い42万人弱が居住している。

このような外国人市民の居住実態に対し、東京弁護士会はこれまで外国人の権利に関する委員会を中心に、外国人の権利擁護の取り組みとして次のような体制を整えてきた。

具体的には、東京三会が合同で運営するLC四谷における外国人専門相談の実施、および東京入国管理局（品川）への出張相談、東京弁護士会単独の池袋法律相談センターにおける外国人専門相談の実施である。

このほか、関弁連や日弁連と共催して行われた東日本入国管理センター（牛久）への出張相談会の開催や、東日本大震災で被災した外国人のための電話相談の実施等も、東京弁護士会が他の在京弁護士会と協働して行ってきた。

(2) しかし後述するように、上記のような体制では外国人市民の司法へのニーズは必ずしも充足されていない現状がある。

そもそも東京弁護士会は、より市民に利用しやすい司法をめざして司法アクセスの拡充に取り組んできてはいるものの、その取り組みを見ると、基本的には、言語を共通とし、文化的・社会的背景を同一とする日本人が念頭に置かれてきた感が否めない。

また日本では、退去強制令書の発付を受けた非正規滞在外国人等に対して世界で類を見ない全件収容主義がとられているように、入国管理局に収容された外国人における司法アクセスへの障害はさらに深刻な状況となっている。そのため例えば、収容により身体拘束を受けているにもかかわらず、刑事手続のような手続保障がなされておらず、弁護士会としてこれに十分対処できていないという実態がある。

(3) 今後、様々な国籍からなる外国人市民の増大が見込まれる中、広く会員が外国人市民の権利擁護活動を展開するための基盤を整備し、もって、外国人市民の司法アクセスの向

上に努めていく必要がある。そこで、そのための具体的施策として、以下の取組みを行うべきである。

2 必要な施策

(1) 外国人市民への司法アクセスの拡充

ア 法律相談センター外国人相談の活性化

現在、東京弁護士会による常設の外国人専門相談は、上述のとおり、LC四谷および池袋法律相談センターでの実施にとどまる。しかしながら、このうち池袋法律相談センターの外国人専門相談は、数年前から月間2～3件程度と極めて低い相談件数にとどまり、枠自体がキャンセルされることが相次いでいる。また、LC四谷では一定の相談件数は確保されているものの、近時減少傾向にある。

これら相談件数の低迷は、単に相談窓口を設けるだけでは必ずしも司法アクセスの改善にはつながらないことを示している。外国人市民がアクセスに躊躇しないための多言語対応、積極的な広報活動の展開、行政機関やNPO／NGOといった関係機関との連携等を推し進めることにより、法律相談センターの拡充を図る必要がある。

イ 地方で外国人事件に取り組む弁護士の養成と派遣

外国人市民は、東京だけでなく、地方にも多く居住している。製造業の盛んな東海地方の市区町村には、外国人人口が1割近くにのぼるところも出てきている。

他方で、地方における外国人事件を担う弁護士は少なく、地方における司法アクセス障害は深刻である。東京弁護士会はこれまでに過疎地ひまわり基金法律事務所や法テラスに数多くの弁護士を赴任させてきているが、外国人分野に詳しい弁護士を養成・派遣することで、地方で外国人事件に取り組む弁護士を拡大し、各地でそのようなネットワークが形成されることに寄与すべきである。

ウ 「外国人専門公設事務所」の設置の検討

(ア) 外国人市民に対する司法アクセスの拡充をめざす動きとして、東京弁護士会の都市型公設事務所東京パブリック法律事務所に、2010年11月、外国人事件を

専門的に扱う外国人部門が設立された。そこでは、4人の弁護士が多言語対応にて外国人事件に集中的に取り組んでいる。

特定の事件、過疎的な分野を専門的に扱う初めての試みであったが、これまでのところ、その相談件数は月に約30～40件と相当数に及んでいる。外国人部門開設前に東京パブリック法律事務所に併設されていた池袋法律相談センターの外国人相談が月に2～3件にとどまっていたことから考えると、こうした拠点事務所を設置することによってニーズが開拓され、これまで弁護士にアクセスできなかった外国人市民に司法の手が届く結果となっていることがわかる。また関係行政機関やNPO／NGO、駐日大使館等からの関心も高く、連携案件も増えている。

(イ) この取組みを1事務所の部門という形ではなく、「外国人専門公設事務所の設置」という形で実現できれば、社会的により強いインパクトを持って受けとめられ、さらなる有機的なネットワーク構築へとつながり、外国人市民にとっての「駆け込み寺」として、外国人市民の司法アクセス向上に大きな役割を果たすことになると思われる。

また、上記のような外国人事件のための拠点事務所が設置され、これまでになかった受け皿ができることによって、そこに集まってきた事件等を会員に依頼することにつながるほか、会員が外国人事件を扱う際の翻訳資料や通訳体制の提供、国別情報の提供等を行う等のセンター的な役割を果たすことも可能になると思われる。

さらに、拠点事務所においては、地方に派遣する弁護士の養成等も可能であり、外国人事件に詳しい弁護士を養成し派遣していくことによって、日本各地の外国人事件への取組みをボトムアップさせることへとつながる。

このような拠点事務所設置は、多くの会員が外国人事件を行うための基盤強化へとつながる。また、国際機関で働きたい、留学制度を利用して研究をしたい、

途上国の法整備支援に携わりたいという希望を持つ若手会員に対して、それを支援し、バックアップするベースキャンプの役割を果たすことも可能となる。

(ウ) 他方で、このような「外国人専門公設事務所」の設置には予算措置が必要となる。近年、弁護士会の財政問題と関連して、公設事務所に要する経費支出に関して慎重論もあることから、この点の検討は不可欠である。そこで「外国人専門公設事務所」の設置に際しては、①開設に要する費用および②維持運営に関する費用を検討する必要がある。

まず①開設費用については、「外国人専門公設事務所」が弁護士過疎地に外国人に精通した弁護士を派遣する役割を担うことから、日弁連の過疎偏在対策基金を利用することで1500万円の援助を受けることができる。東京弁護士会はこれに不足する費用を支出することになる。

また②維持運営費用については、現在、東京弁護士会の公設事務所は基本的に黒字運営をめざして努力が続けられており、弁護士会が負担するのは原則として事務所家賃分のみとなっている。

(エ) なお、会員の業域拡大という側面から考えても、このような社会的インパクトを持ち、強い誘因機能を持つ拠点の設置は有意義と思われる。近年、法律相談センター等を含めた事件数の減少等が当会においても課題となっているが、広く多くの会員がまだまだ潜在的可能性を有している外国人事件という新たな領域に取り組むことができるようになるためには、常駐の専門家が積極的な広報と関係機関との連携で誘因機能を育てること、専門的情報（各国の法制等の情報）や専門資源（多言語通訳等）を提供すること、個別専門事件の助言を提供することといった支援体制の整備が不可欠である。「外国人専門公設事務所」の設置は、このような体制の構築に資するものである（東京パブリック外国人部門では、東京外大と連携しての低価での多言語通訳体制を作り、外国人ローヤリングネットワークという全国の弁護士ネットワークにその体制を提供している。専門

拠点ができることで初めて実現する活動の1つであろう）。

(オ) 弁護士人口の増加や事件数の減少という課題に受け身に対処するのではなく、広く打って出る弁護士会をめざすのであれば、「外国人専門公設事務所」の設置は、中長期的な視点での業域拡大のための先行投資としての意味も持つと思われる。

現在、東京パブリック法律事務所において行われている外国人部門の取組みを「外国人専門公設事務所」の設置という形で拡大・発展させることを検討することで、さらなる会員の活動基盤の強化および外国人市民への司法アクセスの拡充を図るべきである。

(2) 「外国人当番弁護士」制度確立の可能性の検討

ア 現状と課題

不法滞在等により退去強制手続に置かれる外国人市民は、収容施設に収容され身体を拘束されたまま違反調査等の手続の中に置かれる。しかし退去強制手続は密室で行われることから、外国人市民の基本的人権が侵害され、適正手続が保障されていないという実態がある。

収容という身体的自由を剥奪する重大な処分を受ける以上、本来、収容処分については憲法33条の令状主義の規定が適用ないし準用されるべきであり、違反調査手続にあたっては刑事被疑者に保障される黙秘権や接見交通権のような憲法上の権利保障もなされるべきである。しかし収容された外国人市民には、そのような保障は及んでいないといわざるをえない。そのためこれら外国人市民は、自己に対して行われる手続の内容について十分な説明もなく、かつ、理解をしないまま、意に反した供述をしたり、権利放棄を行うなど、何らなすべきがないという重大な人権侵害の渦中に置かれている。

しかし、このような憲法上放置できない人権侵害の実態が従来から指摘されているにもかかわらず、現在の東京弁護士会の外国人市民に対する相談体制のもとでは、入管という密室で進められる外国人市民が直面する権利侵害を回避するための、タイム

リーな相談体制すら整備されていない。

イ 必要な施策

(ア) 憲法は、内外人を問わず基本的人権の保障を求め、その担保として適正手続を要請している。しかし外国人市民に対する退去強制手続は、この憲法上の要請を満たしているとはとうていいえない。

「外国人だから」という理由で、また「刑事手続でないから」という理由で、上述した外国人市民の基本的人権を侵害することとなる身体拘束を放置しておくことはできない。

そこで、収容された外国人市民に対する基本的人権を保障する端緒として、弁護士が、収容された外国人市民の手続にタイムリーに関与できる体制の確立、すなわち「外国人当番弁護士」制度の確立

を検討すべきである。

検討の具体的な内容としては、まずは①具体的ニーズ、②弁護士の体制の検討、③入管側の体制等について調査し、その上で予算措置を含め、その実現を図っていくべきである。

(イ) このような制度が確立されれば、弁護士がタイムリーに外国人市民に対し各種手続の意味について説明する機会が確保され、これにより、外国人市民が密室で受ける手続の意味を適切に理解し、意に反して自己に不利益な状況に陥ることを回避することが可能となる。このように「外国人当番弁護士」制度の確立を検討することで、外国人市民に対する人権保障の確立をより一層促進していくべきである。

第2 外国人市民に対する法律扶助の拡充

1 現状と課題

上記第1で述べたように、外国人市民に対する司法アクセスの拡充が求められる中、その司法サービスを受ける外国人市民に対する支援のあり方についても、また検討されなければならない。

現在、総合法律支援法30条1項2号は、民事法律扶助の対象者について「国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者」としているが、この要件は一義的に明白とは言えず（例えば、在留期間の更新不許可処分を争っている外国人や、難民認定申請を行って仮滞在許可を得ている外国人等）、少なくとも同要件によって一定範囲の外国人が民事扶助の対象からは除外されざるをえなくなっている。

仮に同要件に該当しない人たちであっても、交通事故や労災などに遭って損害賠償を求める場合などを想起すれば明らかなとおり、それが

直ちに民事法律扶助の必要性を欠くことを意味しない。これらの事件は、結局、日弁連委託援助事業によって穴埋めされることになるものの、何らの扶助も受けられないという現状にある。

また日弁連委託援助事業についても、国外滞在者や当事者が複数の場合等の援助基準について、必ずしも明確でないという現状がある。

2 必要な対応

上記法30条1項2号の要件については、中長期的には当該条文の修正の要否の問題として論じられるべきであるが、当面は同要件を柔軟に適用することによって、援助の空白遅滞に陥ることがないようにすべきである。

また日弁連委託援助事業についても同様に、援助基準を柔軟に適用すべきであり、同時にそのようなきめ細かい対応が可能となるような審査体制の充実を図るべきである。

個別課題
第18章

法教育の推進

- 1 民主主義社会の担い手を育む法教育の重要性に鑑み、都内の全学校を視野に入れて法教育を実施できるよう、学校側と弁護士会（東京三会）側の協力態勢の構築を図るべきである。
- 2 会内における法教育の担い手を確保すべく、若手会員にとっても参加しやすい環境を整備すべきである。
- 3 従前の各委員会の活動を発展させつつ、より充実した法教育プログラムの提供を可能とするため、会内の各委員会の連携を深めるべきである。

第1 総論

(1) 法律専門家でない一般の人々を対象として、法律、法過程、法システムおよびこれらの基礎にある原理や価値に関連する知識、技能を提供する法教育は、これまでの学校教育において、必ずしも十分には顧みられてこなかった。

2001年に司法制度改革審議会が出した意見書は、21世紀の司法制度の姿の柱の1つとして、国民的基盤の確立（国民の司法参加）を挙げ、裁判員制度をはじめとした国民の司法参加を実現するための条件整備として、学校教育等における司法に関する学習機会の充実を求めるとともに、司法に関する教育の担い手として、教育関係者のみならず、法曹関係者が積極的役割を果たすことを求めた。

これを受けて、法務省内で、法教育の研究・実践・普及方法のあり方について検討が進めら

れる一方、文部科学省も、2008年3月に小学校・中学校の新学習指導要領を告示し、同年12月には高等学校学習指導要領の改訂案を発表して、国民の司法参加、法に関する学習を大幅に拡充する方針を示した。

(2) もとより、国民が個人尊重の憲法原理に立って、多様な人々が共生する民主主義社会の担い手として成長するためには、法教育の重要性は疑うべくもない。そして、法教育を通じ、次世代を担う若者に、自由で公正な社会を実現する法やルール必要性、法を実現するための司法の存在意義を伝えるとともに、国民に最も身近な司法の担い手である弁護士の仕事や役割についての理解を広げていくことは、弁護士会の重大な責務と位置付ける必要がある。

第2 現状と課題

(1) 東京弁護士会では、法教育センターが従来から裁判傍聴の引率や模擬裁判の指導等を行ってきたほか、各委員会が独自に講師派遣等を行っているが、まだまだ、広範囲に法教育を

実施できているとはいいがたい。

法教育の重要性に鑑みれば、都内の全学校を視野に入れて法教育を実施できる体制を整えることが必要であるが、現状では、継続的に法教

育を提供できているのは、熱心な教員がいる一部の学校に限られている。

かかる現状を打破するためには、①学校側と弁護士会側の協力体制の構築、②弁護士会側での人員拡充、③会内各委員会の連携強化が必要である。

- (2) まず、現状では、個々の学校からの要請に応じて講師を派遣するなどにとどまっているが、都内全学校において十分な法教育が実施されるためには、弁護士を学校に派遣するだけでなく、教員が各教室で法教育を実施できるよう、弁護士による教員教育を実施することが必要である。そのためには、個々の学校に働きかけるだけでは足りず、教育委員会を通じて各学校に働きかけることが不可欠であろう。

これを実現するためには、都内各教育委員会と弁護士会との連携が必要となるところ、行政との連携を図るには、東京弁護士会だけではなく、東京三会が共同することが期待される。その形式としては、三会で法教育センターを設置することも考えられるが、段階としては、三会および都内各区の教育委員会との間で協議会を発足させ、相互の信頼関係を築きつつ、協力態勢を構築するところから始めるべきである。

- (3) 次に、弁護士会側での人員拡充については、急増している若手がその担い手となりやすい環境を整えることが必要である。

法教育においては、若手弁護士であっても、やる気があれば十分にその担い手となりうる。もっとも、学校へ講師派遣した際に支給されるのが交通費のみという現状では、いわゆるイソ弁や軒弁、さらには即独者にとって参加しやすいとは言いがたい。そこで、現状のように公益

活動として評価することはもちろん、これに加えて適正な日当を支給できるようにすれば、人材を確保しつつ、同時に若手弁護士の経済状況に配慮することも可能となるであろう。

なお、学校数の多さを考えると、都内全域をカバーするに十分な人的体制を整えることは、仮に東京三会が協力したとしても、容易ではない。そこで、先述のように弁護士会として教育委員会との連絡を密にするなどして、これまで以上に教育関係者との連携をとりつつ、教員自体のレベルアップを図っていくことも必要であろう。

- (4) 最後に、現在、東京弁護士会が行っている消費者教育、公害・環境教育、憲法教育、子どもの人権に関する教育、その他人権教育などの学校への出前授業、そして法教育センター運営委員会が行っている裁判傍聴支援、模擬裁判支援などの多様な取組みについて、現状では各委員会がこれらをバラバラに実施しているに過ぎない。

そこで、東京弁護士会が提供する各種法教育の実施主体を法教育センターに統一することも考えられるが、法教育の必要分野は多岐にわたるうえ、各委員会にはそれぞれの経験の蓄積が存在する。

したがって、より充実した法教育プログラムを提供するためには、現在は必ずしも活発とは言えない各委員会の連携を強化して経験の交流を図ったうえ、授業等の実施については、各専門委員会を主体とするのが適切であろう。そのうえで、法教育センターには、講師派遣等の窓口としての役割も期待される。

個別課題
第19章

東京弁護士会の広報活動

- 1 東京弁護士会の広報をますます強化するために、広報の現状を詳細に分析し、個別の項目ごとに広報の対象と目的を意識して戦略的な広報を展開すべきである。
- 2 上記広報戦略に従って、広報媒体の拡充を図るとともに、広報すべき内容を充実化させるべきである。

1 総論～広報強化の必要性

弁護士人口の増大を受けて、弁護士会の広報を強化する必要性はますます高まっている。

1つには、会員が6000人を超えて会員相互の関係の希薄化や弁護士会の求心力の低下が懸念される中で、今後も弁護士自治を堅持していくためには、会員向けの広報をより充実させていく必要がある（会内広報の強化）。また、1つには、弁護士人口の増加に見合うだけの市民の弁護士へのアクセスの向上と弁護士の業務拡充を図るためには、市民向けの広報をより充実させる必要がある（会外広報の強化）。

そのため、近年、ほとんどの理事者は、重要政策の柱に「広報の強化」を挙げてきた。実際、東弁の広報は、2010年度の広報担当者会議の設置、記者懇談会の充実化、2011年度のツイッターの導入と、少しずつ強化されてきている。

しかし、他方で、東弁の広報は、期待されている役割を考えればさらに強化をする必要がある。

以下、広報手段ごとに現状と課題を整理し、あるべき広報の展望につき述べる。

2 戦略的広報の展開について

（1）広報の対象・目的からみる課題

ア 会内広報

会員を対象とした会内広報は、会員に対

する多様な情報提供により、会員の業務の円滑化や向上を図ったり、会運営に対する理解を得たり、会員相互の親睦を図ったりすること等を目的として行われる。また、会内広報の充実化が会員の会に対する信頼につながり、ひいては弁護士自治の基礎ともなる。

会内広報では、いかに会員が必要とする情報の発信を充実化できるかが重要な課題となる。また、弁護士業務の多様化に対応した情報の多様化も今後重要な課題となる。

イ 会外広報

会外広報の対象は、市民、マスコミ、司法関係者など多岐にわたる。

a 市民向けの広報

このうち市民を対象とした広報では、法律相談や弁護士紹介等の事業目的の広報と、法教育や裁判傍聴の案内といった市民に弁護士や法制度を知ってもらうための公益目的の広報がある。

市民を対象とした広報では、いかにわかりやすく、親しみやすく情報を発信できるかが重要な課題となる。また、事業目的の広報では、いわゆるマーケティング的な分析も重要な課題となる。

b マスコミ向けの広報

マスコミ向けの広報は、弁護士会がマスコミを通じて社会に情報を発信したり、弁護士・弁護士会の立場を理解した報道がなされるように働きかけたりする

ことが目的である。

そのために、日頃から会とマスコミ関係者とのパイプを強化して、マスコミ関係者に弁護士会の政策の理解を得ておくことが課題となる。

c 司法関係者向けの広報

裁判官、検察官等の司法関係者のみを対象に絞った広報は少ないが、弁護士会の広報を通じて、会の政策や弁護士業務のあり方を他の司法関係者に理解しても

らうことはある。

広報の内容によっては、そのような視点を持つことが重要である。

(2) 広報の対象ごとの媒体の選択

現状の東弁の広報媒体を、上記広報の対象ごとに分類すると、以下の表ようになる。

東弁の広報の充実を考える上では、媒体ごとにその対象を意識して広報戦略を立てる必要がある。

(東弁の広報の現状)

	会内広報	会外広報	
		市 民	マスコミ
リブラ	◎	△	△
ホームページ	◎ (会員ページ)	◎	○
ツイッター	△	○	－
メルマガ	○	－	－
記者懇談会・記者会見	－	－	◎
パンフレット・チラシ	－	◎	－
市民交流部会等	－	○	－

◎主要な広報手段

○補助的広報手段

△一部で活用

(3) 市民を対象とした広報における言葉の平易化の徹底

上記のうち、市民を対象とした広報では、いかにわかりやすい言葉で伝えるかという点が重要である。

法律用語など弁護士の使う言葉は市民にとって難解なことが多く、そのことが弁護士や司法制度を市民から遠い存在にしていることは否めない。裁判員裁判の開始にともない、法律用語の平易化が意識され始めているが、広報の現場においても、そのような意識の徹底が必要である。

そのために、広報の担当者を対象とした研修等を企画することが望まれる。

(4) 広報担当者会議の活用 (広報戦略の構築)

これまでの東弁の広報活動が、とかく委員

会・部署ごとに縦割りに行われがちであったことを見直すために、2010年度から、各委員会の広報担当者を集めて、理事者および広報室囑託との会議を持つようになった(広報担当者会議)。

2010年度は、ホームページのリニューアルがその中心課題となったが、2011年度は、ツイッターの活用などが課題となっている。

今後の課題としては、広報の現状分析に必要な情報の集約および統一的広報戦略の構築が重要になってくると思われる。そのためには、人員と予算を確保して、データ分析や広報戦略の構築のために専門家の関与を求めることを検討すべきである。

2 広報媒体の拡充と広報内容の充実化

(1) 会報「リブラ」

リブラは、東弁の会内広報の中心的ツールとして機能してきた。毎月1回、会から全会員のもとにリブラが届けられることで、会（理事者、委員会、個々の会員を含む）から各会員に向けた安定的な情報発信が図られている。

また、リブラは、全国の裁判所や法務省、他の単位弁護士会にも配布されることで、法曹界における会外広報の役割も一定程度果たしている。リブラは、製本された形で定期的に発刊される性質上、対外的に重みを持った情報発信に適している。

リブラは、この2つの側面を踏まえて、今後、ますます内容面で充実させていくことが望ましい。そのため、今後の課題としては、リブラ編集委員の人的拡充が挙げられる。

また、会内財政への寄与の点からは、掲載広告を増やすことも考えられる。

(2) ホームページ

インターネット時代の今日、ホームページは、会外広報の主要媒体の1つとなっているとともに、会員ページに書式等の情報を置くことで会内広報の媒体としても重要性を増している。

東弁のホームページは、2011年3月にリニューアルされた。

リニューアルの骨子は、①市民にわかりやすいように情報を整理するとともに、②各委員会が自由にブログを掲載できる形にして、情報の充実化を図ることにあった。このうち①の点では、一定の成功を収めたと評価できるが、②の点については、今後、各種委員会からの発信情報をいかに充実化するかが課題となる。

また、東弁のホームページのアクセス数を増やすための仕組みをどう作るかという点も課題になってくる。

さらに、市民にとって法律相談の予約を電話で行うことのハードルが高い場合もあることを考えれば、法律相談のインターネット予約も検討されてよい課題といえる。

(3) ソーシャルメディア（ツイッター等）

東弁では、2011年7月13日からツイッターを開始した。

ツイッターのメリットは、①情報発信の即時性、②情報の拡散性、③費用が無料であることにある。

このうち②の点は、開始後約3か月半で891人（10月27日現在）のフォロワーを得ているだけでなく、多くの記事が多数のフォロワーによってリツイートされていることを考えると、それなりの効果を挙げていると評価できる。

また、ツイッターによりホームページの情報を案内するなどして、ホームページへの誘引も行われている。

今後は、各委員会や部署からの情報をいかに効率よく集め、ツイッターに反映していくかが課題となる。

また、「顔」の見える関係で情報を発信し、情報の双方向性を実現しやすいフェイスブックなど、他のソーシャルメディアの活用についても、必要に応じて検討されてよい。

(4) メールマガジン

東弁では、希望する会員を対象に、メールマガジンを発行している。

メールマガジンは、全会員を対象としていない点でリブラとは異なるが、情報発信の簡易・迅速性というリブラにはない特徴があり、リブラとの使い分けにより、会内広報の充実化を図ることができる。

今後の検討課題としては、例えば、弁護士会の相談利用者や法廷傍聴等の参加者にメールマガジンを案内するなどして、会外広報の媒体としても使うことも考えられる。

(5) 記者懇談会・記者会見

マスメディアが会外広報の重要な媒体であることは論を待たない。マスメディアの報道には、コストをかけずに、情報の受信者に信用されやすいというメリットがある。

マスメディアへの情報発信の場としては、記者懇談会と記者会見が考えられる。

記者懇談会は、1つのテーマを掘り下げて意見交換することで、司法記者クラブの記者や論説委員・解説委員に弁護士会の考え方を理解してもらう機会となると同時に、会（理事者、広報室嘱託）とマスコミのパイプ作りにも役立っている。年間5～6回程度は記者懇談会を行って、マスコミとの継続的なパイ

ブ作りをしていくことが必要である。

記者会見は、主として当日夜のニュースまたは翌朝の朝刊の記事にしてもらうための情報を発信する場として活用される。記者懇談会に比べて、ニュースとして採り上げられる可能性が高いかわりに、情報の目新しさ（ニュース性）がなければ記者が集まらないという難しさがある。

現在、東弁では、懲戒処分等があったときの臨時記者会見を行うのみで、定例記者会見は行っていない。日弁連は毎週水曜日に定例記者会見を実施しており、マスコミ対策の強化という点からすると、東弁でも定例記者会見が検討される余地がある。ただし、東弁では、日弁連と異なり、未発表の新鮮な情報がどれだけあるのかという問題があり、現時点での実施は容易でない。

（6）パンフレット・チラシ類

法律相談センター所管の法律相談やオアシス、子どもの人権110番などの特別相談については、これまで担当委員会・部署がそれぞれパンフレットやチラシを作成して、配布してきた。各委員会等の自主的な広報の取組みについては尊重されてよい。

しかし、他方で、弁護士会の広報が縦割りになることで、統一的な戦略に基づく広報がなされていなかったことも事実である。例えば、どの自治体に、どのパンフレットが、いつ、何部送られ、それはどの窓口に置かれて活用されたのか（あるいは活用されなかったのか）といった情報の集約はなされることがなかったため、現状分析に基づく広報戦略は立てられていなかった。

このような統一的な広報戦略を立てるた

め、前述の広報担当者会議を利用した情報分析が今後の課題になると思われる。その課題を実現するためには、情報収集のための人員の確保が必要となる。また、東京三会での調整も問題となる可能性がある。

（7）コマーシャル

テレビやラジオを使ったコマーシャル（CM）は、現在、最もポピュラーな広報媒体である。福岡県、山形県、長野県、愛知県、沖縄といった単位会では、CMを制作している。

ただし、東京でのCMには、地方局以上にコストが高いという問題があるうえに、東京では東京三会の調整という特有の問題もある。また、特定の事務所のCMと異なり、会自体のCMということになると、どのターゲットに何を広告するのかという戦略をよほど練らないと、単なるイメージ広告に終わる可能性もあり、実質的な宣伝効果を得るのが難しいと思われる。

映像による広告の効果を比較的低コストで確認するのであれば、まず、会のホームページ上に動画を置く形で試してみるということは考えられる。

（8）市民交流会等

広報委員会では、市民交流部会を設けて、市民の希望者を刑務所見学や法廷傍聴等に案内する市民交流会を実施するなど、地道な広報活動を行っている。

また、東弁の行っている各種法教育も、広報活動の一翼を担っているといえる。

このような地道な取組みは、今後も継続される必要がある。

個別課題
第20章

弁護士会多摩支部の本会化へ向けて

- 1 地・家裁立川支部、地検立川支部の本庁化、弁護士会多摩支部の本会化に向けた取り組みを行うべきである。
- 2 弁護士会多摩支部の会員資格制限、強制加入化に向けた検討を行うとともに、少なくとも新規加入会員の資格制限を行うべきである。
- 3 支部の運営に関する自治的権能を拡充させるべきである。
- 4 八王子支部会館の売却の実行を見送り、同会館の一層の有効利用を図るべきである。

第1 弁護士会支部活動の現況

2011（平成23）年6月10日時点での多摩支部会員は1214人（東弁582人、一弁389人、二弁243人）である。後述するように会員資格要件が、東京三会の会員であれば多摩地域に事務所や住所がなくても、だれでも支部会員になれるとされているため、近年、会員数は大きく増加している。しかし、このうち、多摩地域に事務所のある会員は378人にすぎない。また、支部加入が強制されていないため、多摩地域に事務所を有しながらも支部に加入していない会員も多数存する。

支部内には17の委員会がある（PTを含む）。

2011（平成23）年度には貧困問題対策PTが発足し、活動を開始した。2009（平成21）年11月から、全国の支部としては初めて、裁判所・検察庁立川支部での修習生受入れが始まっており、これに対応して弁護士会多摩支部としても、独自に弁護修習における修習生受入れ体制を整えている。

また、地元自治体からも、各種委員、法律相談担当者の紹介の依頼が頻繁に寄せられている。

このように地域における司法の運営、司法サービスの提供に関して、多摩支部の業務は拡大の一途をたどっている。

第2 裁判所・検察庁多摩支部の本庁化、弁護士会支部の本会化への取り組み

多摩地域の人口は412万人を数え、地・家裁立川支部の取扱い事件数は全国の地・家裁本庁、支部の中でも、民事通常事件で8番目、刑事事件で7番目、家事事件で4番目の多さである。しかし、裁判所が支部であるため、独立した予算権も人事権もなく、何事を決めるのもすべて本庁の意向と判断のもとにおかれている。しかし、このような規模の地域には、司法サービスのあり方を自

律的に決定する裁判所の設置が求められる。

また、弁護士会多摩支部も、日常的な活動は、支部として一体となって行われているにもかかわらず、組織的には、それぞれ東・一・二弁の支部が鼎立する形となっている。しかも支部に独自の意思決定権が与えられていない。そのため、特に対外的な働きかけが必要な活動については常に三会本会の承認が必要であり、三会の意見が食い違

った場合には支部としての活動が行えないという弊害があり、地域における迅速な司法サービスの提供に支障が生じている。

そこで、多摩地域における司法サービスを充実させるためにも、裁判所・検察庁立川支部の本庁化、そして本庁化に伴って必然的に実現される弁護士会支部の本会化は不可欠である。

本庁化、本会化については2005（平成17）年の東・二弁多摩支部臨時総会で決議され、2009（平成21）年には多摩30市町村と都議会において本庁化の意見書が採択された。

東弁においては多摩支部本会化検討プロジェクトチームが設置され、多摩支部本会化推進のための基本計画の立案作業が行われている。2012（平成24）年度は本会化した場合のシミュレーションをもとに、本会化に向けた具体的な準備活動に着手すべきである。

また、本庁化・本会化のためには法律の改正が必要であり、東京三会が足並みをそろえるだけでなく、日弁連、日本弁護士政治連盟などと共同して、最高裁のみならず国会への働きかけを行う必要がある。

第3 支部会員の資格制限

前述のように、支部会員の資格要件に何らの限定も付されていないため、三会多摩支部は多摩地域に事務所を有する会員の約3倍もの会員を擁している。しかし、多摩地域に事務所も自宅もない会員の中には、支部への帰属意識が弱い支部会員も多い。そのため、支部会員の増加にもかかわらず、それに比例しては、支部の公益的活動を担う会員が増加せず、一部の会員に過重な負担がかかるという問題があり、この問題への対応が急務である。

また、会員の増加に伴う事務量の増加も無視で

きない問題となっている。

そもそも本会化を目指し、後述するようにその過程で支部の自治的な権能を強化していく以上、支部会員を多摩地域に事務所を有する会員に限定すること、強制加入とすることの是非についての検討も必要である。

ただこの問題は、支部内にも異論が多い難しい問題である。そこで、少なくとも2012年度以降は、新規加入会員に限って、多摩地域に事務所がある会員に限定すべきである。

第4 支部運営の自治的権能の拡大

第2で述べたように、支部の日常の活動においてはそれぞれの所属会を意識することなく統一的に運営されているにもかかわらず、意思決定においては東京三会との調整に多くの時間を取られ、迅速な活動の妨げになっている。また、予算の支出に関しても、支払金額が1万円を超える支出は担当本会副会長の事前承認が必要であり、5万円を超える支出は三会の事前承認が必要であるなど、迅速な予算執行の妨げとなっている。

本庁化・本会化に至るまでの間でも、多摩支部独自の意思決定権限の範囲を広げるとともに、支部の

判断で行える予算支出の範囲も拡大すべきである。

また、これらの自治的権能の拡大のためにも、支部会員の意思を支部活動に反映させるために、支部内の意思決定機関の整備が必要となってくる。多摩支部の意思決定機関としては、支部役員で構成される役員会と、三会多摩支部それぞれの総会があるのみであり、重要課題について支部内の合意を迅速に形成し、支部活動に反映させるための機関を欠いている。そこで、支部会員の選挙によって選ばれたメンバーによる、役員会の諮問機関としての「評議員会」の設置をすべきである。

第5 八王子会館問題

八王子会館は、現在もその中に八王子法律相談センターが設置され、多くの市民に利用されているだけでなく、会員の勉強会等にも利用されている。支部の本会化を目指し、支部の自治的権能を拡大する以上、八王子会館存置の是非については、支部の意向を重視すべきである。三会の間で

締結された2008（平成20）年2月20日付「多摩支部新会館に関する覚書」に基づく売却の実行を見送り、自前の会館であることのメリットを活かして、夜間相談の本格実施等、同会館の一層の有効利用を図るべきである。

個別課題
第21章

関東弁護士会連合会の活動の活性化に向けて

- 1 関弁連の次の2つの機能の充実化を図るべきである。(提言1)
 - (1) 人的・財政的支援を踏まえた職能団体としての機能
 - (2) 関弁連の公共的機能
- 2 関弁連を始めとする各弁連と日弁連との関係について、次のような法整備をすべきである。(提言2)
 - (1) 日弁連会則等に弁連への業務委託について規定をもうける
 - (2) 関弁連の規約に委託業務を受託できる旨を規定する

第1 はじめに

(1) 関東弁護士会連合会(以下「関弁連」という)は、全国8ブロックの弁護士会連合会(以下「弁連」という)の1つであり、東京弁護士会をはじめとした東京高裁管内13の弁護士会により構成されている。

関弁連傘下の弁護士数は1万8000人を超え、全国の弁護士の約3分の2が集まるもので、弁連の中でもっとも大きな組織となっている。

(2) そもそも関弁連をはじめとする全国8つの弁連は、弁護士法44条に基づく任意団体として結成されたもので、「同じ高等裁判所の管轄区域内の弁護士会」として「共同で特定の事項を行う」団体として活動するものである。

それゆえ本来的に高裁管内における特定地域の弁護士会連合会として弁護士会と弁護士会会員弁護士の親睦・交流、連絡、会員の地域的な求心力を保持する機能(職能団体としての機能)を有するものである。

しかし、日弁連の社会的役割が増大する中で弁護士会に求められる活動領域が格段に増加し関弁連(はじめ各弁連)の役割も単なる「職能団体としての機能」に止まらず、弁護士団体としての使命から発生する社会的オピニオンリー

ダーとしての機能(公共団体としての機能)を果たすことが求められるようになっている¹⁾。

(3) このように現在では、弁連は「職能団体としての機能」のみならず「公共団体としての機能」をも果たすことを求められているが、近年では、司法改革のもとに弁護士人口が激増するなかで、ますます弁連の役割が重要なものとなっている。

ただ現状はというと、会員でさえ関弁連がどのような位置付けにあり、いかなる活動をしているか等について、その意義を十分に認識して活動しているかはなほ疑問である。今後は、より多くの会員が、各種委員会活動やシンポジウム等に参加し旺盛な活動を展開することが求められている。

同時に、日弁連と関弁連(はじめ各弁連)の関係も関弁連が現代社会において果たしている役割にふさわしい形のものとなっているかについては検討する必要がある²⁾。

第2 関弁連の2つの機能と現代的課題

(1) 関弁連は、その内部に大都市圏と弁護士過疎地を併有する弁護士会連合会である。それゆえ、職能団体として構成弁護士会相互の親睦・交流、連絡を通じた相互協力を行うについても、それぞれの規模に応じた財政的・人的協力が必要である。

弁護士会の規模に照らし、その実質を考慮した財政的支援や人的支援、交流も含めた活動を展開することにより、弁護士会独自では達成できない課題も関弁連によって達成できるという利点がある。

近年では、各種委員会活動のみならず、裁判員裁判の刑事弁護活動の経験交流をしたり支部活動の交流を図ったりと様々な活動がなされている。また、牛久入管に身体拘束されている外国人の人権擁護のために相談活動を行うなど、関弁連独自の活動も強めている。

このように、関弁連内の弁護士会間の経験交流や管内の諸課題を弁護士会が単独で行うだけでなく、関弁連が構成弁護士会と共同で行うことにより、大きな成果を上げている。

また地方の公設事務所だけでなく都市型公設事務所に対しても、人的ならびに財政的支援をしているが、かかる支援により単位会のみでは充実した運営をすることが困難な事務所をも維持することが可能となり職能団体としての機能をより発揮することができることになる。

(2) このように、職能団体としての機能は、弁護士会のみならず、弁護士会の連合体である関弁連においても、中心的活動の1つとなっていることはいうまでもない。

そして今日のように複雑化した社会においては弁護士会において専門分野の研修体制の強化等もより必要とされるところであるが、弁護士会単独ではカバーしきれない分野において職能団体としての機能を十分に発揮するためには、日弁連や関弁連が、より以上に弁護士会に対し財政的・人的支援を図ることが不可欠であるといえる³。

(3) ところで関弁連は、職能団体としての機能のみならず独自に公共団体としての機能をも果たすことを求められ、かつ果たしているといえる。また日弁連からの委託業務を含めると様々な公共団体としての機能を果たしているといえ

る。

例えば、関弁連が東京高裁管内の裁判所・検察庁との間で、法曹連絡協議会を開催し、管内全域の司法の運営全般について、適正な改善を図るための情報交換や協議をしていることなどはその一例である。

また関弁連（はじめ各弁連）は、日弁連から数多くの分野の会務や業務について委託を受け、また各種シンポジウム等を共催するなど、現代においてはその活動は日弁連に不可欠な存在となっている。

このような活動をしているにもかかわらず、関弁連（はじめ各弁連）は、弁護士法44条に規定される任意団体であり（わずかに日弁連会則31条を準用する32条によって日弁連が弁連に対し総会決議や役員人事ならびに会規等の制定・変更等について報告義務を課し、弁護士職務基本規程79条によって弁護士会員が弁連からの委嘱事項を拒絶してはならないとされているにすぎない）、日弁連との関係を規律するこれといった法的根拠もなく現状では事実上慣習的に行っているにすぎない。

弁護士人口の激増や公共的機能の拡大、複雑・多様化に伴い弁護士会の果たす役割はますます重要なものとなっている今日、事実上の関係で進められている関弁連と日弁連の関係を整備することが喫緊の課題となっている。何となれば人的支援、財政的支援を含めた日弁連、弁護士会と弁連との共同活動を充実化できないからである。

すでに述べたように関弁連（はじめ各弁連）と日弁連の関係を規律する法制度はわずかに弁護士法44条等に規定されているだけで何ら整備されていないが、後述するように現状を踏まえつつ弁護士法の任意団体としての視点を考慮するなら、日弁連会則と各弁連規約の改定によって法整備がなされるべきものと考えらる。

第3 関弁連と日弁連を取り巻く現状と法整備の必要性

(1) 関弁連と日弁連の関係について法的に整備すべきであるとしても、現状ではどのような関係のもとに活動しているかみてみたい。

人事上は大きく連動している。例えば、「①日弁連副会長の推薦、②日弁連各種委員会のブロック別割り当て委員の推薦、③最高裁判所裁判官候補の推薦、④司法研修所弁護教官の推薦」を行っている。

とりわけ近時は、日弁連の意思決定過程にも関与している。日弁連の正副会長会議の構成員である副会長は、実質的には東京三会と関弁連（はじめ各弁連）から選出されている。また日弁連の各委員会は、そのほとんどが設置規則において、委員の選任について弁連の推薦を求めており、関弁連も独自に日弁連の委員会に委員を推薦していることから推薦委員を通じて意見を述べることができ、実質的には日弁連の意思決定過程に深く関与しているといえる。

また関弁連では、「①弁護士任官の推進、非常勤裁判官の推薦、下級審裁判官の指名諮問、②公設事務所の開設、法律相談センターの開設、ひまわり公設事務所の開設、③日弁連の実施する各種重要活動報告キャラバンへの協力」等も行っている。

このように、関弁連は日弁連と一体となって弁護士会全体としての公共的機能を果たしているといえる。

他方、関弁連は日弁連から多くの業務が委託されている。例えば、「①定期研修、②、新規登録弁護士研修、③日弁連各委員会の地区別協議会、④法律相談事業のブロック別協議会」等々である。

(2) では関弁連（はじめ各弁連）と日弁連はい

かなる関係にあるべきであろうか。

関弁連（はじめ各弁連）と日弁連の非常に緊密な関係を前提にすると、将来的には、弁護士法の改定も含め現行法制を抜本的に改め両者の組織的關係を整理し、関弁連（はじめ各弁連）を日弁連と一体的に捉え組織的にも公共的機能を果たすようにすることも必要であろうかともいえる。

ただ現状では、各弁連内部の事情が地域性を有し、弁護士会員数の違い等もありその意向は一律ではない。かかる状況のもとで弁護士法を改定し抜本的に法整備を図るのは、時期尚早ともいえる。

他方、関弁連内部をみても、関弁連が弁護士会の連合体として存在しているという本来の組織体制からの側面や構成弁護士会の自治を損なうことにもなりかねないという側面もあることも事実である。

かかる観点から考察すると、私たちは、抜本的改正はともかく、関弁連がその主体性を有しつつ日弁連と協同し協調的に連携しながら、実質的に公共的機能を相互補完的に果たす組織体制を構築すべきことに力を尽くすべきではなかろうか。

そのために当面は、日弁連と関弁連（はじめ各弁連）との委託関係を法的に根拠付けることが必要である。

それにより関弁連（はじめ各弁連）と日弁連が対等平等に人的・財政的裏付けのもと、それぞれの機能を果たし相互に補完的に役割を担っていくことが可能となるからである。

ではいかなる法整備が必要か、次に述べる。

第4 具体的法的根拠の整備

(1) 日弁連と関弁連をはじめとする各弁連の関係を規律するには、本来的には弁護士法の改正を踏まえた法的整備が必要と考えられるが、既に述べたように各弁連の現状を踏まえると日弁連の会則の改定とそれに対応する各弁連の規約の改定により整備することが相当であると思料する。具体的には次のように考える。

(2) 日弁連会則の改定

日弁連の会則に、各弁連に対する業務委託に関する規定を設けるべきである。詳細な規定は、会規に委ねるとし、会則に基本規定を設けることで、現実には慣習的になされていた日弁連から各弁連に対する業務の委託を根拠付けることになる。

任意団体として存在する関弁連（はじめ各弁連）ではあるが、現実には日弁連の会務や業務を実施するうえで不可欠な存在となり、公共的機能も担っていることから、何らの根拠もなく事実上行われていた業務委託を法的に根拠付けることで対等平等の相互補完的關係において公共的機能をも果たせるシステムが整備されることになるからである。

とりわけ詳細な規定を会規に設けることで委託業務等についての財政的支援も明確に位置付けることができる。それにより関弁連（はじめ各弁連）と日弁連の共同化が図れるといえる。

（３）関弁連規約の改定

日弁連の会則改定に対応するものとして他方当事者である関弁連の規約も改定する必要がある。

規約４条に「目的」が規定されている。現行規約では連絡、懇親等職能団体としての機能について明記されているが、公共的機能に関連する規定は設けられていない⁴。

そこで「本会は、日本弁護士連合会の業務委託を受諾することができる」旨改定すべきである。

第５ おわりに

以上のように、関弁連は、人的・財政的支援を踏まえた職能団体としての機能の充実化を図り、公共的機能を強化することが必要である。

同時に関弁連（はじめ各弁連）と日弁連との関

係についても、少なくとも日弁連会則等に弁連への業務委託について規定を設けるとともに、それに対応するように関弁連規約に委託業務を受託できる旨規定し、法的関係を明確にすべきである。

1 「自由と正義」(vol56.NO.4)『日弁連の将来像試論』参照

2 関弁連をはじめ全国の弁連は、日弁連に対し、2006（平成18）年3月30日、「『弁護士会連合会のあり方』の検討開始を求める要望書」を提出した。それを受けて日弁連では「弁護士会連合会のあり方等検討ワーキンググループ（柳瀬康治座長）」が設けられ、2008（平成20）年3月14日には、意見書が提出されている。ただ今日に至るも具体的進展はない。

3 2011年8月19日付けで日弁連から各弁護士会に対し「日本弁護士連合会中長期財政基本計画（案）」についての意見照会がなされた。同計画（案）のなかでは日弁連主催行事等についての補助の充実が図られるなど積極的側面もあるが、単発ないしは不定期の行事については弁護士会や弁連に対し原則上限10万円とするなど、いまだ改善すべき余地はある。

4 関東弁護士会連合会規約

第4条 本会は次の事項を行うことを目的とする。

- （１）日本弁護士連合会及び管内弁護士会の連絡に関する事項
- （２）管内弁護士相互間の協力及び懇親を目的とする事項
- （３）司法の改善、発達並びに人権擁護及び社会正義の実現に関する事項
- （４）管内弁護士の品位及び地位の向上並びに学術の研究に関する事項
- （５）司法修習生の修習方法に関する事項
- （６）前各号に関連する事項

この政策は、次のメンバーの協働作業で策定されました。

(五十音順)

相川 裕、青野 博晃、赤沼 康弘、上石 奈緒、安孫子理良、石井 麦生、石田 武臣、泉澤 章、
磯谷 文明、伊藤 勝彦、伊藤 敬史、井上 圭、岩崎 泰一、殷 勇基、上原 理、上原 公太、
牛島 聡美、枝川 充志、大井 暁、大瀧 靖峰、大辻 寛人、大治 右、大村 郁文、大森 顕、
大森 秀昭、置塩 正剛、掛川 亜季、片岡 勇、加藤 文也、加納小百合、亀井 時子、川上 詩朗、
河崎健一郎、木村 裕、工藤 裕之、蔵本 怜子、黒岩 哲彦、黒澤 圭子、桑原 育朗、栞原 周成、
小池 純一、小島 延夫、小林 七郎、小林 政秀、小松 雅彦、近藤 博徳、齊藤 誠、斎藤 義房、
酒井 圭、酒井 幸、酒井 桃子、坂口 禎彦、坂根 真也、佐々木幸孝、佐々木 亮、貞弘 貴史、
山内 一浩、鹿野 真美、柴垣 明彦、柴田 五郎、末次 弘明、菅 俊治、菅本麻衣子、鈴木 堯博、
須納瀬 学、芹澤 眞澄、高木 敦子、高遠あゆ子、高橋 太郎、高橋 利明、高林 藍子、立石 則文、
田中 敏夫、谷口 太規、田部知江子、田村 剛志、千葉 恒久、千葉 肇、佃 克彦、網島 正人、
鶴見 祐策、永嶋 真倫、中西 一裕、中村 雅人、並木 政一、贅田健二郎、西嶋 勝彦、西田 穰、
橋本 佳子、長谷川正浩、服部 弘幸、濱田 広道、濱野 泰嘉、原 和良、原口 紘一、日高 絢子、
平湯 真人、蛭田 孝雪、樋渡 俊一、福島 正洋、古山 弘子、堀 敏明、堀野 紀、前田 茂、
増岡 研介、舩田 正、松浦 基之、松尾 久美、三澤 英嗣、水田 敦士、三森 敏明、皆川 涼子、
蓑毛 良和、村上 一也、村田 智子、村中 貴之、村山 裕、望月 晶子、望月浩一郎、森田 太三、
山川 幸生、山添 健之、山本 英司、山本 孝、山本 哲子、山本 裕夫、横手 聡、横山 友子、
吉田 忍、吉羽 真治、吉峯 康博、脇田 康司、渡邊 恭子

(以上 133 名)

「市民の司法アクセスの大幅拡充と会員支援の強化」

——人権の担い手として打って出る弁護士会を——

発 行 日 ▶ 2011年12月15日

発 行 所 ▶ 東京弁護士会 期成会

発行責任者 ▶ 代表幹事 黒岩 哲彦

所 在 地 ▶ 東京都千代田区有楽町1-6-6 小谷ビル4F 〒100-0006
日比谷シティ法律事務所内

電 話 ▶ 03-3580-6103

F A X ▶ 03-3580-6104

メ ー ル ▶ kiseikai@ac.auone-net.jp

ホームページ ▶ <http://www.kiseikai.jp/>

印 刷 所 ▶ 株式会社きかんし Printed in JAPAN

©2011 東京弁護士会 期成会 許可なく転載することを禁ず

