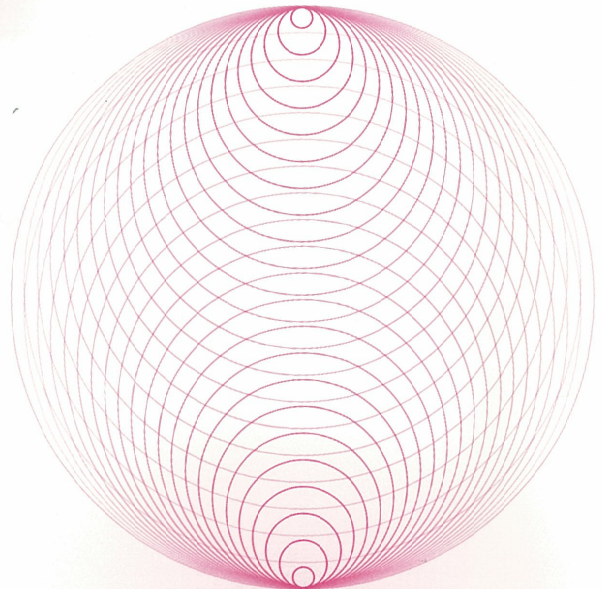
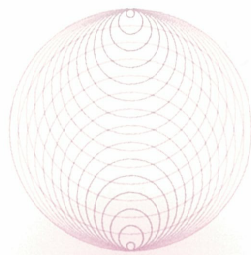
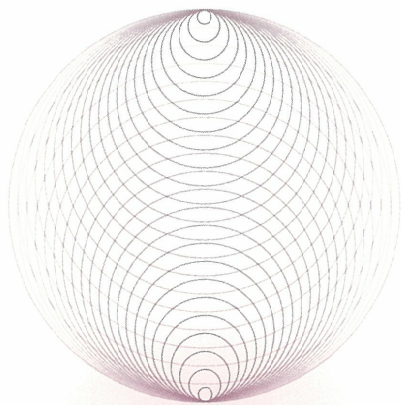


# 混迷の時代に 司法の灯りを

2013年度 基本政策 東京弁護士会 期成会



## はじめに

期成会は、東京弁護士会の一会派として、これまで積極的に弁護士会に政策を提言し、会務活動にも参加してきました。東弁の皆様には日頃から私ども期成会の活動にご理解をいただきありがとうございます。

さて、弁護士会が進めてきた「司法改革」の歩みは、①弁護士ゼロワン地域の解消、②法テラスの発足、民事法律扶助予算の増額と償還免除の一部導入、③被疑者国選弁護人制度の実現と対象事件の拡大、④裁判員制度の実施、⑤少年事件当番付添人制度の全国実施など、大きな成果を上げてきました。また、⑥法科大学院（ロースクール）など、法曹人口の増大を前提にした新しい法曹養成制度が機能しています。

他方で、急激な合格者の増大は、弁護士への就職難を生じさせ、さらに、長引く経済不況に2011年3月の東日本大震災・原発事故の被災が重なり、逼迫した国の財政の中で、弁護士を取り巻く環境の厳しさが顕著になってきています。

毎年の司法試験合格者は年に2,000人程度に推移しているものの、なお弁護士を取り巻く環境の厳しさは変わらず、ロースクールへの評価についても議論があり、2012年8月には、内閣の閣僚会議の下に、法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行うための法曹養成制度検討会が発足し、2013年4月にも答申が出る予定です。

期成会は、「混迷の時代に司法の灯りを」として、現在の社会情勢に対応した政策を作成することにしました。その中では、再び俎上に上っている憲法改正問題、東日本大震災・原発事故の被災者の権利回復のための取組み、司法基盤の整備と刑事、行政、民事司法制度改革への取組み、弁護士業務の改革に向けての取組み、会員への支援と監督の新しい問題提起、修習生への就職支援や若手会員への業務支援など、喫緊の課題と考えられるテーマに絞って政策を提起しています。

「市民に身近で利用しやすく頼りになる司法」を目指した司法改革の理念を後退させず、困難な時代に司法の灯りで社会を照らすべく、弁護士・弁護士会にはその役割が求められているでしょう。ぜひとも、東弁会員の皆様にご検討を頂き、ご批判を賜れば幸いです。

2013（平成25）年1月23日

東京弁護士会・期成会

代表幹事 森田太三

## 第1部 ひととしての尊厳と暮らしをまもる社会の実現を。そのために弁護士会は何をすべきなのか

憲法「改正」問題について	1
第1 活発に進められつつある憲法改正論議	1
第2 自民党「日本国憲法改正草案」の問題点	1
第3 自民党「日本国憲法改正草案」に代表される改憲案の政治的背景	3
第4 改憲案の政治思想	3
第5 弁護士会の課題	4
原発事故被害の早期全面救済と震災復興に力を尽くそう	5
第1 総論	5
第2 ADRの現状に対する批判をふまえ、打開の道をひらこう	6
第3 居住用不動産の賠償基準について	7
第4 広域避難者に対する支援を充実させよう	7
第5 運用が改善された個人版私的整理ガイドラインを活用しよう	8
第6 東京都に放射能汚染対策を求めよう	8
原発汚染から生命と健康をまもる	9
第1 原発事故による健康被害への万全な対策	10
第2 原子力発電所の安全規制を厳格に	11
第3 原子力発電からの脱却	11
第4 エネルギー政策の転換	12
男女平等をめざして	13
第1 非正規雇用の女性差別解消に向けて	13
第2 セクハラに対する救済の充実を	13
第3 選択的夫婦別姓制度等の民法改正の取り組み	14
<b>第2部 人権の担い手としての弁護士会をどのようにして支え、大きくしていくのか</b>	
会員に厳しく、あたたかい弁護士会	15
第1 問題の提起	15
第2 会員に対する指導・監督の問題	15
第3 会費負担の軽減による会員支援	17
都市型公設の充実と強化のために	19
第1 2012年度の基本政策	19
第2 成果と課題	19
第3 人手不足解消に向けての提言	20
第4 最後に	21
裁判所立川支部の本庁化・弁護士会多摩支部の本会化にむけて	21
第1 裁判所立川支部の本庁化	21
第2 弁護士会多摩支部の本会化	22

## 第3部 市民に利用しやすい頼りがいのある司法の実現のために

刑事司法の改革課題	24
第1 取調べの規制と防禦権保障	24
第2 人質司法をなくす	25

第3	全面証拠開示	25
第4	国選弁護の拡大	25
第5	裁判員裁判の3年後見直し	25
第6	その他の課題	26
	<b>公正、平等、身近で利用しやすい民事司法の実現を</b>	<b>26</b>
第1	はじめに～公正、平等、身近で利用しやすい民事司法の実現に取り組む	26
第2	消費者被害回復のための集団的訴訟制度の早期導入を	26
第3	民事審判制度の導入に向けて	27
第4	財産開示制度を中心とする民事執行手続の強化を	29
第5	弁護士会照会制度の強化・拡充を	31
	<b>行政訴訟改革に向けて～市民の命と日本の明日のために～</b>	<b>33</b>
	<b>(裁量処分の判断枠組みに関する提言)</b>	
第1	裁量の名による行政判断の追認は許されない	33
第2	裁量処分の判断枠組みは変わらなければならない	33
	<b>(事業進行前に裁判所が判断できる仕組みに関する提言)</b>	
第1	状況	34
第2	事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを	34
	<b>(広く訴訟提起を可能にするための提言)</b>	
第1	原告適格の拡大	35
第2	主張制限の撤廃	35
第3	団体訴訟制度の導入	35
	<b>(国家賠償請求訴訟制度の改善に関する提言)</b>	
	<b>(税務訴訟の改革に関する提言)</b>	
第1	税務訴訟における裁判所調査官制度の運用とその問題点	37
第2	争点を訴訟対象に	38
	<b>(行政訴訟にこそ裁判員裁判制度導入をめざす提言)</b>	
	<b>第4部 弁護士としての生き方と弁護士業務のあり方を考え、その将来を展望する</b>	
	<b>弁護士の生き方を豊かにする男女共同参画を推進するために</b>	<b>39</b>
第1	会務活動・会派活動における配慮	39
第2	出産・育児支援のあり方	40
第3	法律事務所内の男女共同参画	40
第4	男女共同参画の前進のために	40
	<b>若手弁護士のOJTと法科大学院修了生等の就職支援</b>	<b>41</b>
第1	若手弁護士OJT制度の構築	41
第2	法科大学院に対する就職支援強化の働きかけ	42
	<b>法律相談活動の活性化と拡充のために</b>	<b>43</b>
第1	2012年度基本政策	43
第2	弁護士会法律相談の無料化の現状	43
第3	全面無料化に対する批判や反対論	44
第4	法律相談無料化の意義 ～職域拡大との関連から	44
第5	法律相談の質を担保するための相談担当弁護士の研修・指導体制の整備	44
第6	弁護士会の果たすべき役割 ～市民の信頼を確保するために	44
第7	最後に	45



## 第1部

ひととしての尊厳と暮らしをまもる  
社会の実現を。そのために弁護士会は何をすべきなのか

## 憲法「改正」問題について

## 【提言の骨子】

- 1 立憲主義を危うくしかねない憲法改正論議を注視していかねばならない。
- 2 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。

## 第1 活発に進められつつある憲法改正論議

2011年秋に衆参両議院で憲法審査会が活動を開始して以来、日本国憲法（以下、「現憲法」という）の各章ごとに論点整理と改憲の必要性の検討が行われている。

これと並行して、憲法「改正」へ向けての各政党の動きが強まっている。「たちあがれ日本」（現在は「日本維新の会」に合流）が2012年4月25日に「自主憲法大綱『案』」を、「みんなの党」が2012年4月27日に「憲法改正の基本的考え方」を、「自民党」が2012年4月28日に「日本国憲法改正草案」を、それぞれ発表した。これらには以下の四つの共通点を指摘できる。

- ①立憲主義の揺らぎ
- ②天皇の元首化と民主主義の退潮
- ③戦争をしない国から戦争をする国へ

## ④硬性憲法から軟性憲法へ

いずれも見逃すことのできない重要な点であるが、「たちあがれ日本」の「自主憲法大綱『案』」に、「日本国が立憲君主国であることを明らかにする」と思わず耳を疑う言葉まで書かれているところに象徴されるように、これら憲法改正案には、「現憲法」の改正の限界を踏み越えていると考えざるを得ないものも含まれている。

2012年12月総選挙の結果、右翼的潮流が急速に力を伸ばし、改憲勢力が衆議院議員の3分の2を上回るにいたった。「現憲法」はかつてない危機に直面している。

以下、影響力がとくに大きい自民党「日本国憲法改正草案」を取り上げ、問題点を検討する。

## 第2 自民党「日本国憲法改正草案」の問題点

## 1 問題点の概要

自民党が発表した「日本国憲法改正草案」（以下、「草案」という）は、これまで自民党が何度か作成した憲法改正試案と比べても「現憲法」との乖離が大きく、「現憲法」を全面的に書き換えようとするものである。

前項で指摘した、①立憲主義の揺らぎ、②天皇の元首化と民主主義の退潮、③戦争をしない

国から戦争をする国へ、④硬性憲法から軟性憲法へ、の4点に加えて、⑤基本的人権の保障には後ろ向きで義務拡大には前のめりであることを指摘できる。

以下、①～⑤について検討する。なお、上記⑤は、他の政党の憲法改正案には明示されていないため前項で指摘しなかっただけのことであり、けっして「草案」だけの特徴とは考えられないことを付言しておきたい。

## 2 立憲主義の揺らぎ

「現憲法」は、国民の権利を守るために権力者の権力の行使を制限するいわゆる立憲主義に立脚している。立憲主義は、世界の民主主義に立脚するすべての国家の基本理念である。

ところが、「草案」には、立憲主義を揺るがす条文が散りばめられている。前文第5段は、「日本国民は、良き伝統と我々の国家を末永く子孫に承継するため、ここに、この憲法を制定する」とする。これは権力制限規範としての憲法を国民統合規範として捉えようとするもので、立憲主義の放棄を宣言するに等しい。

また、「草案」98条1項は、「外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他法律で定める緊急事態において、内閣総理大臣が緊急事態宣言をすることができる」とする。緊急事態条項は、明治憲法の緊急勅令（8条）、緊急財政処分（70条）の焼き直しに過ぎない。これらは、戒厳（14条）、非常大権（81条）とともに濫用され、人間の尊厳をないがしろにしてきた歴史がある。これら条項も権力制限規範としての憲法を骨抜きにするものである。

さらに、本来、憲法尊重義務の名宛人は、権力の行使に携わる者であって国民ではない。ところが、「草案」102条1項は、その名宛人に国民を加えており、立憲主義の本質に矛盾する。

## 3 天皇の元首化と民主主義の退潮

「現憲法」は、「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」としている。

これに対し、「草案」前文第1段は、「日本国が国民統合の象徴である天皇を戴く国家である」とする。広辞苑によれば、「戴く」とは、崇めて大切に扱うとあり、「現憲法」の「国民の総意に基く」とは、位置づけがまったく異なる。

また、「草案」1条は、「天皇が日本国の元首であり、日本国及び日本国民統合の象徴である」とする。天皇は、「現憲法」では形式的・儀礼的行為しか認められておらず、日本国の元首は、内閣または内閣総理大臣とするのが憲法学界の多数説である。元首という概念は、何らかの実質的な権限を含むとされており、天皇を元首とすると、天皇の国事行為の意味が実質化し、

大される恐れがある。

## 4 戦争をしない国から戦争をする国へ

「現憲法」は、その第2章の標題を「戦争の放棄」とし、「戦争の放棄」、「戦力の不保持」、「交戦権の否認」を定めているが、「草案」では、その全てが骨抜きにされている。

「草案」9条1項は、「戦争放棄」に言及しているが、「草案」9条2項は、「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない」として、何らの制限も付さない形で自衛権を明記している。これは集団的自衛権の行使を容認することに繋がり、戦争放棄を宣言しながら、日本が戦争をする国になることを意味する。

「草案」9条の2第1項は、「国防軍」の保持を明示し、戦力の不保持原則を放棄している。2005年自民党憲法改正草案では「自衛軍」と表現されていたが、海外に進出するニュアンスを高めるため、このような表現になったと考えられる。「交戦権の否認」条項も削除された。

## 5 硬性憲法から軟性憲法へ

「草案」は、憲法改正手続の要件を緩和し、改正を容易にしようとしている。

「現憲法」96条は、憲法の安易な改正を防ぐとともに、合理的変更の道を開いておくことにより時代の変化への柔軟な対応を可能にし、全体として憲法の安定性と永続性を確保しようとしたものである。とりわけ、立憲主義、憲法9条2項など「現憲法」の基本理念、基本原則が掘り崩されることのないよう、その改正手続きが厳格でなければならない必要は大きい。

## 6 基本的人権の保障には後ろ向きで義務拡大には前のめり

「草案」には、新たに保障しようとする権利はない。たしかに、「草案」19条の2に「個人情報保護」規定が、「草案」25条の2に「環境権」の規定が設けられている。

しかし、これらの規定は、国民の権利として設けられてはいない。「個人情報保護」規定は、個人情報の不当取得を禁止し、私人に義務を課す形に、「環境権」の規定も、国民に環境保護義務を課す形になっている。

また、「草案」94条2項は、最高裁でも「現憲法」上立法政策の問題とされている在留外国

人の地方参政権を明確に否定している。

他方、国民の義務は飛躍的に拡大されている。「現憲法」12条は、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は…濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」と規定しているが、「草案」12条は、「現憲法」の「公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」とあるところを、「自由及び

権利には責任及び義務が伴うことを自覚し、常に公益及び公の秩序に反してはならない」と書き換えている。

その他にも、家族の助け合いの義務（「草案」24条1項）、国民の憲法尊重義務（「草案」102条1項）など見逃すことのできない条項が書き加えられている。

### 第3 自民党「日本国憲法改正草案」に代表される改憲案の政治的背景

「草案」が出された背景には、かねてから日本を軍事的同盟国にするべく集団的自衛権の行使を認めるための憲法9条改正に圧力をかけ続けてきたアメリカがサブプライムローン問題やリーマンショックなどの経済的要因により、日本に東アジアでの「世界の警察」としての役割の肩代わりを求めている政治状況がある。防衛装備の新規需要や兵器の開発・輸出を期待し、世界市場への参入、資源確保、国際経済秩序支配のために軍事的プレ

ゼンス（軍隊の強化と自由な派遣・戦争遂行のための法整備）強化を求め続けている経済界の強力な後押しの下に打ち出されてきている点も無視することはできない。

加えて、周辺諸国との領土を巡る紛争や東日本大震災対策を巡る論議が、国防軍を保持すべきだとか国家緊急権を認めるべきだといった短絡的な結論に誘導される恐れがある。

### 第4 改憲案の政治思想

#### 1 「草案」と新自由主義のかかわり

「草案」は、自主憲法制定を党是に掲げる自民党のかねての主張を集大成したものである。その復古主義的、保守的性格からして、果たして「現憲法」の下で育った大方の国民の支持を受け得るものか疑問なしとしない。

しかし、ここで注意を喚起しておきたいのは、この「草案」が、冷戦後の世界を席卷している新自由主義思想の特徴を色濃く現している点である。新自由主義は、ポピュリズムと深く結びついてナショナリスティックかつ保守的な性格を有しているとされており、「草案」は、現代世界を覆う新自由主義思想の本流を行くものである。その意味で、単なるアナクロニズムと切って捨てて事足りるものではない。

#### 2 新自由主義思想の「草案」への反映

新自由主義は、国家が貧困層への富の再配分を行ったり、経済活動の規制を行ったりすることを拒否し、市場原理やグローバル化への対応を最優先課題として、経済領域からの国家の撤退を主張する。当然のことながら、国民の社会

権の保障に対しては後ろ向きの姿勢をとることになる。

「現憲法」22条1項は「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」としているが、「草案」では「公共の福祉」を削除していること、「草案」26条3項は「現憲法」同様労働基本権を認めているが、その2項で公務員について「全体の奉仕者」であることを根拠にその権利の制限規定を設けていることなどに、新自由主義の影響を色濃く見ることができる。

#### 3 新自由主義と結びついた保守主義の「草案」への反映

新自由主義は、家族・宗教・コミュニティ・女性の伝統的役割といったノスタルジーを喚起しやすい対象を持ち出す文化的保守主義とも結びつく。そもそもこの文化的保守主義が新自由主義としっかり整合しているわけではない。新自由主義の無制限な浸透は、伝統的価値を掘り崩す恐れがあるからである。

しかし、この両者の矛盾を多様な階層からの支持という強みに転換してきたのがレーガンであり、レーガンの二番煎じで地すべりの大勝を

勝ち取ったのが後述の小泉元首相であった。

「草案」では、良き伝統と我々の国家の伝承の憲法制定の目的化（「草案」前文5段）、天皇の元首化（「草案」1条）、日の丸君が代尊重義務（「草案」3条）、政教分離原則の緩和（「草案」20条1項）、家族の尊重（「草案」24条1項）など、文化的保守主義に基づく条項はてんこ盛りになっている。

#### 4 新自由主義と結びついたナショナリズムの「草案」への反映

新自由主義の下で推し進められたグローバリズムは、世界的な規模で格差を拡大し、文化的には様々な国民の故郷喪失をもたらした。このような脅威に対する最後の拠り所として、国民国家に期待が集まっている。これがグローバル化の中でナショナリズムが進行する理由となっている。「現憲法」第2章「戦争の放棄」を、「草案」では第2章「安全保障」に書き換え、平和主義から国防軍を持った「戦争をする国」へ転換し、外国人参政権は否認している（草案15条3項）。

最近、中国との尖閣列島や韓国との竹島をめぐる問題が政治問題化している。この種の問題は容易に国民のナショナリスティックな心情を燃え上がらせる。「草案」がメインのターゲットとする憲法9条改正に向けて、悪用されることに十分警戒しなければならない。

#### 5 新自由主義と結びついたポピュリズムの「草案」立憲化への影響

現代のポピュリズムは、権威主義的ポピュリズムと呼ばれるように右からのそれである。20世紀型福祉国家を批判することで1970年代までに力を蓄え、1979年から1980年にかけてサッチャー、レーガンを政権につけ、強大な影響力を

及ぼすことになった。1960年代末にその高揚の頂点に達したラディカルな民主主義運動への幻滅感と深い関係がある。日本では、実質的平等の観念が「悪平等」として論難され、戦後民主主義の清算といった意味合いが、全面に押し出された。

これを支持する社会層がはっきりせず、ときには労働者層をも取り込み、また低所得者層の若者に支持されることも多い。必ずしも政府が提示する政策によって利益を受けるのではなく、むしろ不利益を被る層からも、ぶち壊す快感やモラリズムに寄り添う形で支持を得る傾向がある。このことに注意しなければならない。

このようなポピュリズムは、社会の諸集団と、それぞれの利益を代表していた各政党との安定的なつながりが成り立ちにくくなった政治環境の下に入り込む。

2005年8月、時の小泉首相は、「郵政民営化イエスカノーか国民に聞いてみたい」と衆議院解散に打って出た。郵政民営化は、アメリカと経済界の強い要請の下で行われ、僻地での郵便サービスや金融サービスが切り捨てられる結果をもたらすなど大いに問題があった。それにもかかわらず、小泉元首相の「自民党をぶっ壊す」などのフレーズによるぶち壊しのイメージで時流にのり、圧倒的支持を得てしまった。

橋下大阪市長がぶち上げた日本維新の会の動きも、ポピュリズムの典型例といえることができる。

最近の政治の混迷を目にするにつけても、「草案」のごとき憲法改正案が、格好の扇動者とタイミングを選んで、ポピュリズム的手法を用いて、国民の目の前に突きつけてこられることがないとは言えない。私たちはこのような動きに嚴重な警戒を怠ってはならない。

## 第5 弁護士会の課題

野田首相は、2012年7月6日の「国家戦略フロンティア分科会」の報告書を受けて、集団的自衛権の行使が合憲であることを認めうるような解釈論の検討を指示した。長年にわたる国会論議を経て営々として積み上げられてきた解釈論を投げ捨てることは解釈論の枠を大きく踏み越えるものである。

2012年12月総選挙の結果、国会議員のじつに8

割を集団的自衛権容認派が占めるにいたった。明らかに民意とは乖離している。小選挙区制選挙の弊害の現れである。

このような情勢のもと、弁護士会に課せら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。そのためのささやかな努力の一環として、東憲法センターでは、中高生に対する憲法の出前講座を行ってきたが、それも

4年を経過して、リピーターも増え始めている。

また、2012年度は、外国籍の東弁会員が、外国籍であることを理由に調停委員・司法委員への就任を拒否されたことに端を発して、国民主権が「外国籍者の公務就任権」妨げる理由となりうるのかといった新しい憲法上のテーマを取り上げたシンポジウムを開催するなどの意欲的な取り組みを行ってきたが、今年度もこのような取り組みを続ける必要がある。

さらに、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。東弁では、

2012年6月7日に「新たな在留管理制度・外国人住民基本台帳制度に関する各市区町村に対するアンケート結果をふまえての意見書」、同年10月12日に「弁護人の接見交通権侵害を理由とする国家賠償請求訴訟についての会長談話」、同月17日に「1票の格差を巡る最高裁判決に関する会長声明」などを発表してきた。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上げる役割を果たしている。引き続きこのような活動を強化する必要がある。

## 原発事故被害の早期全面救済と 震災復興に力を尽くそう

### 【提言の骨子】

- 1 原発事故被害の早期全面救済と震災復興に力を尽くそう。
- 2 ADRの現状に対する批判をふまえ、打開の道をひらこう。
- 3 居住用不動産の賠償基準について、センターに対しては、原発事故被害の完全賠償と原状回復を実現させるため、政府・東電の「基準」に依拠することなく、弁護団などの異なる見解が存することを念頭に置いて審理をすすめるよう求めていくべきである。
- 4 広域避難者に対する支援を充実させよう。
- 5 運用が改善された個人版私的整理ガイドラインを活用しよう。
- 6 東京都に放射能汚染対策を求めよう。

## 第1 総論

2011年3月11日に発生した東日本大震災と東京電力株式会社福島第一・第二原子力発電所事故（以下、「原発事故」という）の発生から、まもなく2年になる。

しかし、被災地の復興は十分に進んでいない。原発事故によって拡散した大量の放射性物質による被ばくのおそれは、依然として残っている。震災被災者および原発事故被害者の避難生活は長期にわたり、苦難に直面している。原発事故賠償も解決への道のりは遠い。大震災・原発事故から3年目を迎えようとしている今、様々な新しい課題が浮かび上がっている。

期成会は、2012年度の基本政策として、震災からの復旧・復興に積極的な役割を果たし、被

災地および都内避難者を支援するとともに、原発事故の速やかな完全賠償と原状回復を求めることを掲げた。この方針に沿って、期成会は、弁護士会を通じ、法律相談活動や原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「センター」という）の体制強化に協力してきた。また、各会員によって、被災地および都内避難者を支援するボランティア活動が積極的に展開された。

2013年度は、2012年度に引き続き、震災復興、被災者支援および原発事故の完全賠償の実現に全力を挙げるとともに、新たに浮かび上がった課題に取り組む必要がある。

## 第2 ADRの現状に対する批判をふまえ、打開の道をひらこう

現在、センターの和解仲介手続きの遅延が問題になっている。

手続きの遅延の大きな原因として、加害者である東京電力株式会社（以下、「東電」という）が被害者の申立てに対して争う姿勢であることが挙げられる。審理に臨む東電の姿勢は、細かな争いにこだわる、パネルから和解案が提示されても回答を遅らせる、原子力損害賠償紛争審査会（以下、「原賠審」という）の中間指針に明記されていない事項について請求に応じようとしない等の問題がみられ、被害者救済の観点に立った和解に消極的であると指摘されている。

東電の頑なな姿勢に影響されて、中間指針よりも大きく踏み込んだ和解案の提示を期待するのは難しくなっている。とくに、政府による避難等の指示がなされた区域以外の地域からの避難者（以下、「区域外避難者」という）に関しては、口頭審理すら開かず終結する事例がある。区域内の避難慰謝料についても、中間指針を踏み越える判断がなされることは、ほとんどない。

センターの手続きの進行においては、とくに事業者でない個人の申立てにつき、第1回期日がなかなか入らないという問題も生じている。申立てから半年以上経過しても第1回期日が開かれない事件もある。終結までに平均約7か月を要するといわれており、迅速な解決を図るといふセンター設立の趣旨に合致しない事態が生じている。事件を処理する調査官等のスタッフは、東京弁護士会の協力によって補充が行われたものの、まだ不足している。「手続きが遅れた影響で、やむを得ず申し立てを取り下げる被害者もいる。人手不足のため、機能不全に陥っている」（2012年10月21日付毎日新聞朝刊）との報道もなされている。

2014年3月には事故発生から3年が経過する。東電は一部の請求について時効の完成を主張する可能性もある。センターへの申立てには時効中断効が認められないので、審理期間が長引いていることもあり、このままでは申立てを躊躇する動きにつながりかねない。

まさに、センターは正念場というべき状況に直面している。

これらの現状を打破するには、新規立法によ

るセンターの権限強化が必要である。具体的には、

- (1) センターは現在文部科学省の原賠審の下部組織として位置づけられているが、これを内閣や文部科学省から独立した機関とする
- (2) 各パネルに裁定機能を持たせ、和解案の提示後一定の期間内に東電が訴えを提起しないときは和解案による和解に応じたものとみなす
- (3) センターへの申立てに消滅時効の中断効を認める

などの条項を盛り込むことが必要である。

さらに、独立機関化に伴い、運用面では、中間指針に明示されていない事項についても、被害者救済の観点から各パネルが積極的に和解案を提示することが求められよう。中間指針は最低限度の賠償基準である。指針に明記されていなくても相当因果関係が認められれば賠償は当然認められるべきである。賠償の範囲や賠償額（とりわけ、避難等による精神的損害に対する慰謝料）等について中間指針の見解は、被害の実情に必ずしも合致しておらず、抜本的な見直しが行われるべきである。独立機関化が実現すれば、中間指針を絶対視する運用を防ぐことができるはずである。

東京弁護士会はセンターの調査官等の募集に協力するなど、その運営体制の充実強化に尽力してきた。運用面での改善をすすめるためにも、センターに対する協力をいっそう充実させなければならない。

一方、すでにいくつかの弁護団が集団訴訟に向けて準備を始めており、訴え提起を前提とした弁護団間の連携も加速している。センターで和解がすまない事項については、今後、訴訟において解決が図られることとなろう。また、原発を推進してきた国の責任を追及するため、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、「原賠法」という）4条1項の「責任集中原則」の壁を乗り越えて、国家賠償請求訴訟を提起しようという動きもある。

こうした被害者の訴え提起へ向けた動きの広がりを念頭に置きつつ、センターが被害救済の選択肢の1つとして今後も十全に機能するよう、そのあり方の抜本的改善を早急に求めている



く必要がある。

### 第3 居住用不動産の賠償基準について

原発事故による居住用不動産の賠償について、2012年7月、経済産業省（以下、「経産省」という）が「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」を、東電が損害賠償の基準を、それぞれ相次いで発表した。居住用不動産の賠償は、損害額も大きく、被害者の生活再建に影響も大きいことから、とくに焦点になっていたものである。これらの「基準」は価格賠償をベースにしており、これに従った場合には原状を回復するに足る代替不動産を取得することが困難になると指摘されている。

しかし、経産省や東電の「基準」は、中間指針と異なり、センターにおける和解の基準となるものではない。原賠法上、当事者間における和解の参考となるべき基準は、原賠審が指針として定めるべきものである。原賠審の決定を待たずに、他の政府機関である経産省や加害者である東電が一方的に「基準」を発表すること自体に疑問が残る。

経産省や東電の「基準」が客観的・絶対的な

基準であるかのような誤解を生じさせないように、被害者に注意を喚起すべきである。

これに対し、東電に対する損害賠償請求に取り組んでいる7つの弁護士団は、2012年9月3日、共同で「居住用不動産賠償に関する弁護士団の基本方針（全損の場合）」をまとめた。そこでは、「本件原発事故による居住用不動産の損害は、単に喪失した不動産の交換価値の賠償ではなく、被害者がそれぞれの移転先において生活基盤を回復できるだけの賠償、すなわち、当該移転地での生活基盤の再取得価額の賠償がなされなければならない」との見解が示され、経産省および東電の「基準」を批判している。

今後も、経産省および東電が新たな「基準」を打ち出してくる可能性がある。センターに対しては、原発事故被害の完全賠償と原状回復を実現させるため、政府・東電の「基準」に依拠することなく、弁護士団などの異なる見解が存することを念頭に置いて審理をすすめるよう求めていくべきである。

### 第4 広域避難者に対する支援を充実させよう

2012年6月、原発事故子ども・被災者支援法（以下、「支援法」という）が議員立法により成立した。同法は、避難指示等が出ている区域の外の居住者および区域の外からの避難者に対する支援と、子ども・妊婦を中心とする健康管理・医療支援を目指すものである。支援法に基づいて積極的に支援策が運用されれば、原発事故被害者の生活支援に大きな役割を果たし得るものと期待される。

しかし、同法は理念法であって、原発事故被害者に具体的な権利を保障するものではない。支援対象地域や具体的な支援策の策定は広範な行政裁量に委ねられている。政府は2012年内を目途に同法に基づく基本方針を策定するとみられるが、そこに積極的な被害者支援策を盛り込むよう政府に対する働きかけを強めるべきである。

市内には9,000人以上の原発被害者が避難している。地元で生計維持者を残し、母子のみで避難している家庭も多い。地元と避難先を往復

する交通費の負担の軽減、避難先での住宅の確保、健康や医療の面での支援等が、とくに要望されている。弁護士会は、相談活動などを通じて支援のニーズを拾い、支援策について具体的かつ積極的に提言すべきである。

支援対象地域の指定は区域外における支援の範囲を画することになるので、とくに重要である。公衆の被ばく限度の国際基準に鑑み、年換算で1ミリシーベルト以上の空間放射線量を測定した地点を有する自治体においては、無条件に指定を行うべきである。

避難区域等および支援対象地域から避難している広域避難者および同地域の住民に対して行うべき具体的な支援の内容については、

- (1) 避難先で長期にわたって安定的に避難できるようにするための住宅の無償提供
- (2) 避難元に生計維持者を残して避難している場合の避難元と避難先を往復するための交通費（高速道路料金、ガソリン代、鉄道運賃、高速バス料金等）の補助・無償化

- (3) 子ども・妊婦だけでなく、成人を含めた健康診査、内部被ばく検査（ホール・ボディ・カウンター）および甲状腺検査を全国的に無料で実施することおよび厳格な再検査を行うこと
- (4) 避難先での就労の支援を行うとともに、職業訓練に対する補助を行うこと
- (5) 放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染状況重点調査地域の除染については、低線量地区と高線量地区とを区別することなく、より効果的な除染を実施すること

- (6) 避難先での就学、保育、その他の子育て支援、医療、介護などについて住民並みの行政サービスを受けられるようにすること等が必要である。

原発事故の広域避難者は、生活費の増加による困窮化や避難疲れが深刻になってきている。政策によって原発を推進してきた国の責任にかんがみ、支援法にとどまらず、災害救助法等の既存の法令もフル活用して、必要な支援を積極的に行うよう求めるべきである。

## 第5 運用が改善された個人版私的整理ガイドラインを活用しよう

東日本大震災で被災した方々の生活再建は、震災復興の重要な柱である。震災で失われた住宅等のローンの返済によって、生活再建が妨げられ被災者が苦しむことのないようにすることが必要である。

個人版私的整理ガイドライン（被災ローン減免制度）は、個人再生や自己破産によることなく債務を整理することのできる制度であり、積極的に活用していくべきである。これは、当初、

使い勝手が悪いという批判があり、利用者が少なかった。しかし、自由財産に相当する財産を500万円まで残せることになるなど、運用改善が進んだ。制度にかかわる弁護士らの努力で、制度の周知も図られるようになった。

今後も、個人版私的整理ガイドライン運営委員会および各金融機関に対して、運用上の改善をさらに進めるとともに、制度の利用の促進を図るよう強く求めていくべきである。

## 第6 東京都に放射能汚染対策を求めよう

東京都内でも原発事故による放射能の汚染が問題になっている。2012年6月、葛飾区の都立水元公園内の複数の測定箇所では、1時間あたり1マイクロシーベルトを超える空間放射線量が記録された。足立区や江戸川区などの一部でも、都心部よりも高い空間放射線量が観測されている。

水元公園では東京都による除染が行われたが、1時間あたり1.16マイクロシーベルト未満の汚染箇所は除染されなかった。除染が行われた箇所でも、除染後に年換算1ミリシーベルトを超える空間放射線量が測定されており、問題は深刻である。

各区が管理する公園・学校等については、区が独自の基準を設けて除染を進めているところ

もある。しかし、都内には、放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染状況重点調査地域の指定を受けた区市町村はなく、住宅地の除染計画は立てられていないため、一般の住宅の除染は十分に進んでいないのではないかと懸念が残る。

東京都および関係各区市町村は、都内においても放射能汚染のホットスポットがあることを率直に認めるべきである。そして、除染を進めるため、一部の区においては汚染状況重点調査地域の指定を受け、除染計画に基づいた除染をすすめて、都民が安心・安全に暮らせる環境を整えるべきである。

## 原発汚染から生命と健康をまもる

### 【提言の骨子】

原発汚染から国民の生命と健康をまもるために、弁護士会は、政府に対し、以下の事項を要求し、その実現をめざして取り組むべきである。

- 1 政府は、放射線による外部被ばくおよび内部被ばくについて、被害者の健康管理調査と無償医療を実施すべきである。

現在、政府が福島県に行わせている福島県民健康調査は、「内部被ばくの調査がきわめて限定されている」「放射線被ばくの影響ががん・白血病のみに限定されており、それ以外の所見の把握がきわめて不十分である」「血液検査、尿検査、ホール・ボディ・カウンター検査もきわめて限定した機会にのみ実施するものとし、しかもその検査が3年おきなど不十分なものである」「健康管理調査の結果が当該被害者に開示されていない」など、きわめて問題があり、これらの点はただちに是正されるべきである。

また、福島県以外の地域でも、年間追加線量で1ミリシーベルト以上の地域については、健康管理調査と無償医療を実施すべきである。

また、福島県民健康調査以外の疫学調査を実施不可能とさせ、福島県以外では、なんら健康調査をさせないようにしている、文部科学省と厚生労働省の2011年5月16日付事務連絡「被災地で実施される調査・研究について」は速やかに撤回されるべきである。

- 2 原子力発電所の安全規制を抜本的に改め、厳格に行うべきである。

原子力規制委員会の委員は、原子力政策を推進する組織等との利害関係がない者を選任すべきである。すでに発足した原子力規制委員会の委員のうち2名については、委員就任直前まで被規制機関に所属していた者であり、明らかに適正さを欠く。現在の原子力規制委員はすべて白紙とし、あらためて適正な委員を選任すべきである。

また、原子力規制庁の職員については「ノーリターンルール」を確立し、例外を設けることなく厳格にこれを適用すべきである。

国民的議論のうえ、安全指針類の抜本的見直しをし、シビアアクシデント対策を確立すべきである。また、バックフィット制度を厳格に運用すべきである。

そして、新指針に対する適合性が確認できるまでの間、既存原子力施設の稼働は許すべきではなく、すでに稼働している原子力施設はただちに稼働を中止すべきである。

原子力規制委員会および原子力規制庁は、秘密の議事等を行うことなく、すべてについて議事録を作成し、あらゆる点について情報公開を行い、公正で民主的な行政が確保できるようにすべきである。記者会見への出席は広く希望者の参加を認めるべきであり、一部の記者を排除するようなことはすべきでない。

- 3 原子力発電所は新增設せず、核燃料サイクル施設および同事業、ならびに既設の原子力発電所のうち、①福島第一および第二原子力発電所、②敷地付近で大地震が発生することが予見されるもの、③運転開始後30年を経過したものは、直ちに廃止すべきである。今後10年以内のできるだけ早い時期に全ての原子力発電所を廃止すべきである。

4 再生可能エネルギーの推進、省エネルギーおよびエネルギー利用の効率化を政策の中核とするエネルギー政策へと転換すべきであり、それを可能とする電力供給体制の変革およびスマートグリッド・スマートコミュニティの推進が必要である。

「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」によってなされる再生可能エネルギーの固定価格買取りが実効的な制度として機能するように、買い取り価格および買い取り期間の設定や再生可能エネルギーによる電力の接続拒否の回避、電力事業者による不適切な契約条件設定の防止策などについて、適切な対応を図ることが必要である。

また、農地転用許可、国立公園内の開発規制などの再生可能エネルギー阻害要素については、すみやかに緩和措置がはかられるべきである。

発電・小売事業を全面的に自由化し、送配電事業を発電・小売事業から明確に分離すべきである。

## 第1 原発事故による健康被害への万全な対策

1 政府は、放射線による外部被ばくおよび内部被ばくについて、被害者の健康管理調査と無償医療を実施すべきである。政府が福島県に行わせている福島県民健康調査は、以下のような点で全く不十分であり、きわめて問題がある。ただちに是正されるべきである。

- ・ これらの施策の目的は、「健康上の不安の解消」にあるとされていること
- ・ 内部被ばくの調査がきわめて限定されていること
- ・ 放射線被ばくの影響ががん・白血病のみに限定されており、それ以外の所見の把握がきわめて不十分であること
- ・ 血液検査、尿検査、ホール・ボディ・カウンター検査もきわめて限定した機会にのみ実施するものとし、しかもその検査が3年おきなど不十分な回数のものであること
- ・ 健康管理調査の結果が当該被害者に開示されていないこと

また、福島県以外の地域でも、年間追加線量で1ミリシーベルト以上の地域については、健康管理調査と無償医療を実施すべきである。

2 政府は現在、福島県民健康調査以外の疫学調査を実施不可能とさせ、福島県における、他の主体による疫学調査ができない状態とする他、福島県以外では、なんら健康調査をさせないようになっている。

これでは、非常に問題のある福島県民健康調

査によって、福島県における健康被害でさえ切り捨てられ、それ以外の地域での健康被害はすべて切り捨てられることとなり、水俣病の際に起きたのと同様の問題が再現する事態となる。健康管理調査は、プライバシーに十分に配慮しつつも、広く学術機関に開かれ、複数の団体による調査を保障し、適正さを確保できるようにすべきである。

文部科学省と厚生労働省の2011年5月16日付事務連絡「被災地で実施される調査・研究について」は速やかに撤回されるべきである。

3 どのような健康管理調査を実施するかについては、日本弁護士連合会の2011年11月15日付意見等をふまえ、包括的かつ全面的なものとするべきである。上記意見では、健康管理調査は以下のようなものであることを求めている。

- ① 可能な限り多くの対象者に対して対面調査による詳細な聴き取り調査を実施すること
- ② 放射線被ばくの影響をがん・白血病のみに限定せず、所見はもらさず把握するという姿勢で臨むこと。少なくとも血液検査、尿検査、ホール・ボディ・カウンター検査については希望者全員を対象に実施し、その場合の検出限界値は可能な限り低くすること
- ③ 甲状腺検査については、甲状腺超音波検査のみならず、併せて血液検査・尿検査を実施すること
- ④ 妊産婦に対しては母乳検査を実施するとと

もに、出生児についても追跡調査を実施すること

⑤ 適切な比較対照群を設定すること

4 政府は、被害者自らが被ばく状態・健康状態を知る権利があることを認め、被害者が希望す

る場合は、ホール・ボディ・カウンター等により内部被ばくの有無を測定し、そのデータから現在までの被ばく量を推計したうえ、健康管理調査の結果はすべて、当該被害者に開示すべきである。また、その費用は国が負担すべきである。

## 第2 原子力発電所の安全規制を厳格に

1 新たに発足した原子力規制庁の下で、真に国民から信頼される独立した規制行政を確立するため、原子力規制委員会の委員は、原子力政策を推進する組織等との利害関係がない者を選任すべきである。

すでに発足した原子力規制委員会の委員のうち2名については、委員就任直前まで被監督機関に所属していた者であり、明らかに適正さを欠くものである。現在の原子力規制委員はすべて白紙とし、あらためて適正な委員を選任すべきである。

2 中央省庁では、省庁間の人事交流は多く行われているが、出身省庁に戻ることが前提であるため、利害関係が断たれていないのが現実であった。原子力規制庁職員については、そうした利害関係から独立した行政を可能とするために、出身省庁に戻ることがないというルールである「ノーリターンルール」を確立し、例外を設けることなく厳格にこれを適用すべきである。

3 福島第一原発事故の教訓を受け、新たな知見に基づき、耐震安全性、多重故障、シビアアクシデント対策、設備機器の老朽化等について、

国民的議論のうえ、安全指針類の抜本的見直しをすべきである。とりわけ、シビアアクシデント対策は、福島第一原発事故のような重大事故が発生した場合に、原子炉対策・避難・放射性物質による汚染防止除去・健康被害防止などをどのようにするかを事前に決めておくことが求められるので、喫緊の課題である。

4 既存原子力施設についても、新たな安全指針に定める安全規制を適用し、それに適合していない限り稼働できないとするバックフィット制度を厳格に運用すべきである。

5 新指針に対する適合性が確認できるまでの間、既存原子力施設の稼働は許すべきではなく、すでに稼働している原子力施設はただちに稼働中止すべきである。

6 原子力規制委員会および原子力規制庁は、秘密の議事等を行うことなく、すべてについて議事録を作成し、あらゆる点について情報公開を行い、公正で民主的な行政が確保できるようにすべきである。記者会見への出席は広く希望者の参加を認めるべきであり、一部の記者を排除するようなことはすべきでない。

## 第3 原子力発電からの脱却

1 原子力発電所の新增設（計画中・建設中のものを全て含む）はすべきではない。

2 再処理工場、高速増殖炉などの核燃料サイクル施設および同事業は直ちに廃止すべきである。

再処理については技術が未確立であり、その安全性に問題があること、増殖炉計画が挫折状態にあり、プルトニウムの使い道がないこと、余剰プルトニウムを保有することに対する国際的批判が強いこと、再処理後の高レベル放射性廃棄物の最終処分方策が確立していないこと、採算がまったくとれていないこと等の理由から、そもそも再処理政策は破綻している。日本弁護士連合会も、1998年5月24日第49回定期総会において、「日本のプルトニウム政策及びエ

ネルギー政策に関する決議」を採択し、再処理政策からの撤退を決議している。

また、核燃料サイクルとは、ウラン採掘、ウラン燃料の製造加工、原子力発電、使用済燃料の再処理、高速増殖炉による発電、これらのサイクルから発生する低・高レベルの放射性廃棄物の処理処分の連鎖を指すが、原発の稼働に伴い排出される使用済燃料を再処理し、抽出したプルトニウムを新たな発電の燃料とすることを中核とするものであって、原発運転の継続が前提となるだけに、「原発ゼロ」とは完全に矛盾する。

3 既設の原子力発電所のうち、①福島第一および第二原子力発電所、②敷地付近で大地震が発

生することが予見されるもの、③運転開始後30年を経過したものは、危険性が非常に高いために、直ちに廃止すべきである。

4 上記以外の原子力発電所も、安全性が完全に

は確保できないうえ、発電にもとない発生する核廃棄物の処理策がない以上、10年以内のできるだけ早い時期に全て廃止し、代替エネルギーを整備すべきである。

## 第4 エネルギー政策の転換

1 今後のエネルギー政策は、再生可能エネルギーの推進、省エネルギーおよびエネルギー利用の効率化を政策の中核とし、それを可能とする電力供給体制の変革およびスマートグリッド・スマートコミュニティの推進が必要である。

スマートグリッドは、通信・制御機能を付加した電力網である。従来からの大規模で安定供給可能な発電設備に、再生可能エネルギーの進展にともない各地にできる分散型の発電設備と蓄電池・電気自動車を加え、末端の電力機器をコンピュータネットワークで繋ぐ。電力需要のピーク時に電力機器の使用を一時的に制御したり、事業所や個人宅の余剰電力の買い取り時に円滑に「逆方向」に電気を流したり、電気自動車の充電放電を電力需給にあわせ調整したりして、電力網内での需給バランスの最適化調整をはかる仕組みである。太陽光発電や風力発電のような、変動しかつ発電量を制御できない発電装置を普及して行くためには、これが不可欠である。

スマートコミュニティは、エネルギーとの文脈では、スマートグリッドの活用、地域社会による再生可能エネルギーの利用推進、熱エネルギー等の電力以外のエネルギーの効率的な活用、コンパクトな町づくり等での自動車利用の削減・公共交通機関の適切な配置等による地域社会のエネルギー利用の効率化等によって、地域社会を、外部の大規模発電設備に依存しないようにするものである。再生可能エネルギーを中心とした、エネルギーの効率的な利用が可能なものにしていくことである。

2 政府は、少なくとも「2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」ことなどを骨子とする新しいエネルギー政策提言（「革新的エネルギー・環境戦略」）を閣議決定すべきである。

3 再生可能エネルギーの推進のためには、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」によってなされる再生可能エネルギーの固定価格買取りが実効的な制度として機能することが不可欠である。そのために、買い取り価格および買い取り期間の設定や再生可能エネルギーによる電力の接続拒否の回避、電力事業者による不適切な契約条件設定の防止策などについて、政府が適切な対応を図ることが必要である。

また、農地転用許可、国立公園内の開発規制などの再生可能エネルギー阻害要素については、すみやかに緩和措置がはかられるべきである。

4 再生可能エネルギーの推進、省エネルギーおよびエネルギー利用の効率化を可能とする、真に持続可能な電力の供給体制を構築するためには、垂直一貫体制と地域独占を基礎とする電力供給システムを抜本的に改革することが必要である。具体的には、発電・小売事業を全面的に自由化し、送配電事業を発電・小売事業から明確に分離すべきである。それは再生可能エネルギー推進のために不可欠である。

5 政府は、スマートグリッド・スマートコミュニティの推進のためのあらゆる施策を講じるべきである。



# 男女平等をめざして

## 【提言の骨子】

- 1 弁護士会は、非正規雇用の雇用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、労働契約法等の有期雇用の法的規制に関する提言を行い、長時間労働、転勤等について人間らしい働き方・ジェンダーの観点から問題提起を行っていくべきである。
- 2 弁護士会は、セクハラ等による職場の精神疾患救済のための提言を行うべきである。
- 3 選択的夫婦別姓実現のために弁護士会としての取り組みを強化すべきである。

わが国においては、根強い性別役割分担意識の下で、さまざまな分野で女性差別が残存している。2012年10月24日、世界経済フォーラムの世界の性別格差ランキングが発表されたが、日本は135カ

国中101位（前年98位）である。法律事務所の弁護士採用等における女性差別が顕然として存在することもその現れである。

## 第1 非正規雇用の女性差別解消に向けて

正規労働者における男女差別は依然として大きな問題である。これに加えて、現在の非正規雇用の激増の下で、とりわけ女性労働者がますます低賃金で不安定な身分に追いやられている。

働く女性は全体の42.7%（2010年）、そのうちの53.8%がパート等の非正規雇用で、非正規雇用の80%は女性である。とく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。そのほとんどが有期雇用であることから、常に雇止めの不安にさらされ、低賃金や劣悪な労働条件にも声を上げることもできない。生活保護受給者が急増し、貧困が大きな問題となっているが、とくに母子家庭を中心に女性の貧困化が進んでいる。

この間、労働者派遣法の改正が行われ、有期労働契約に関する労働契約法の改正も行われた。この点に関して、弁護士会も意見書を出して国会要

請を精力的に行うなどの取り組みを行ってきた。

しかし、改正の内容は、一定の改善策が盛り込まれたものの、たとえば、非正規雇用に共通して重大な問題である有期雇用を合理的理由があるときのみ限定するいわゆる入口規制をしないなど、現状改善のために大きく規制するものとはならなかった。

そのため、弁護士会として、今後行われるパート法の改正をはじめとして、非正規雇用の低賃金・不安定雇用の温床である有期雇用に関する法的規制等について、さらには長時間労働や転勤等労働者の働き方そのものについて、とりわけ女性が過酷な非正規雇用に追い込まれる実情などジェンダーの視点をふまえた意見表明が引き続き必要である。

## 第2 セクハラ等に対する救済の充実を

最近、職場のセクハラが社会的に問題となっており、相談が急増している。企業においてもメンタルヘルス対策が課題となっている。セクハラは労働者の尊厳や人格、適正な職場環境で安心して働く権利の侵害行為である。2013年3月には、両性の平等委員会でセクハラ・パワハラに関するシ

ンポジウムが予定されている。

セクハラはもちろん、パワハラにおいても被害者は女性が多い。セクハラに従わなかったことの腹いせにパワハラに及ぶという悪質なものが少なくない。さらに、セクハラ・パワハラの被害を受けて、うつ病等の精神疾患に罹患し、休職に追い

込まれ、休職期間満了で退職・解雇に追い込まれることがパターン化し、増えている。自殺にまでいたる悲惨な例も報告されている。

それにもかかわらず、密室での出来事で立証が困難な場合が多く、労災認定されることはごくま

れで、私病扱いで解雇されるケースが増えている。

そのため、弁護士会として、セクハラ・パワハラ  
の防止、セクハラ・パワハラそのものの救済にとどまることなく、とくに、精神疾患の労災認定を視野に入れた問題提起が求められている。

### **第3** 選択的夫婦別姓制度等の民法改正の取り組み

毎年の課題であるが、選択的夫婦別姓、婚外子の相続分差別是正の民法改正については、従前から国連人権規約委員会からも勧告されてきた。2011年11月には改善状況を1年以内に報告するよう国連人権規約委員会から求められていたが、日本政府は国会答弁を並べただけの報告を行った。法制審議会の改正要綱が出て16年が経過（この間

に議員立法で法案提出、廃案の経過あり）しており、日弁連をはじめ各単位会で長年にわたって意見書を提出し国会要請をしてきたが、未だに動きが見えない。

弁護士会として、基本法である民法の差別規定をこれ以上放置することを許されず、早期改正を実現するため、引き続き取り組む必要がある。

第2部

# 人権の担い手としての 弁護士会をどのようにして支え、 大きくしていくのか

## 会員に厳しく、あたたかい弁護士会

### 【提言の骨子】

- 1 トラブルを抱えた会員を指導する体制をつくり、弁護士に対する社会の信頼を維持しよう。
- 2 新しい発想で柔軟な会費制度をつくり、会費負担に苦しむ会員をなくそう。

### 第1 問題の提起

弁護士業界をめぐる情勢は、経済の低迷、弁護士人口の激増、他士業の業域の拡大、法的サービス市場開放の圧力などの影響を受けて、将来の見えない混沌とした状況にある。経営基盤の脆弱化は、強制加入制度・弁護士自治の崩壊にも繋がる危険性を孕んでおり、いまその曲がり角にあると言っても過言ではない。

このような状況にあって、もっぱら集客を目的とする広告や収益本位の業務活動が目立っており、市民窓口への苦情も著しく増加している。これらの状態を放置すれば、弁護士に対する信頼は大きく崩れるだろう。

また、勤務先がない、十分な仕事もないなどから会費の納入に苦勞する会員も増加している。これは弁護士会への帰属意識の低下を招く要因であ

るし、「貧すれば鈍する」の喩えにあるように依頼者の信頼を失う弁護士が数多く登場することも心配される事態である。

このような状況を前にして、これまで経験したことがない、弁護士世界のいわば底辺の広がりに対処する必要性を痛感するのである。

そこで、苦情・非行、綱紀・懲戒などの問題を抱えた会員に対する弁護士法31条に基く指導監督のあり方を考えるとともに、会費の値下げあるいは減免措置などによる会員への経済的支援を検討してみたい。換言すれば、「会員に厳しく、あたたかい弁護士会」を作っていく課題であり、弁護士自治を維持するための具体策の一つとも位置付けられる。

### 第2 会員に対する指導・監督の問題

#### 1 はじめに

弁護士に対する苦情の飛躍的増加とともに、弁護士会の「市民窓口」の役割が重要性を増している。東弁では年間2,000件にもなる苦情申出案件があり、平日の午後1時から3時までの受付時間帯は、まさに殺到しているとの感がある。

苦情の申出に対しては、担当者の説明や簡単な対応で解消するものも多いが、紛議、懲戒に発展する可能性を秘めたケースも無視できない数に上っている。市民窓口は前捌きとしての役割を担う一方で、非行の萌芽を知る機会ともなる。その意味で、市民窓口の充実は、弁護士業務に対する理解を広め深める役割だけではなく、非行と疑わしき案件に対する早い段階から

の対処を可能とする側面もある。

後者は、会員に対する指導監督のあり方の問題である。これが適時に、十分なものとして行われれば、紛議、懲戒案件の未然防止に役立つものと期待される。

しかし、弁護士会が強制力をもって会員の業務活動に介入する危険性も看過してはならない。弁護士の独立性に対する十分な配慮が求められる。また、会の介入による非行案件のみ消しが疑われることもあってはならない。

ここに、苦情申出を契機とする、会の会員に対する指導監督のあり方を議論する意味と問題点がある。具体的な検討課題として指導監督のガイドラインの策定と、この任に足る組織(体制、担当者)を提案する。

なお、指導監督権限の拡充強化は、反面において、弁護士会の対外的な責任を大きくすることも付言しておきたい。

## 2 組織、体制

以下のような「指導員制度」を創設する。

### (1) 目的と会規の制定

会長から指導監督権の行使を委嘱された(仮称)指導員が、指導すべき対象会員と接触し、事情を聴取するとともに、その同意に基づいて、相談を受け、必要に応じて支援、指導することにより、非行を事前に防止することを目的とする。

制度の発足にあたっては、事柄の重要性にかんがみて、その目的や指導権限、会員の義務などに関する根拠規定を、総会決議による会規として制定する必要がある。

### (2) 会長直轄の協議会

- ① 会長、会長が指名する副会長2名(主に市民窓口および綱紀委員会の担当副会長)、市民窓口委員会正副委員長3名、および指導員10名、合計16名を構成員とする協議会を組織する。
- ② 協議会は、会長または会長が指名する委員が議長となり運営する。
- ③ 対象会員の決定、指導方針の策定、指導の終了の確認、対象会員に対する措置、指導員の選任、監督および解任を権限とする。

### (3) 指導員 10名 = 2名 × 5チーム

- ① 原則として市民窓口委員の中から適任者

を抜擢し、会長が委嘱する。

\*現職の綱紀、懲戒、紛議の委員は指導員に就任できない。

\*役員、委員長経験者を中心とするが、経歴に捉われず、実働できる者を選任する必要がある。

- ② 有給 年間60万円。あるいは、付託1件につき30万円とする。

\*有給制により指導員の自覚と責任感も高まる。

- ③ 守秘義務の徹底を図る。

## 3 運営のガイドライン

### (1) 対象会員の選定と決定通知について

- ① 協議会の議長は、苦情ランクA(緊急対応を要する深刻な事案)を中心に市民窓口委員会の委員長および担当副会長が選定した対象会員候補者を協議会に付議し、指導開始の有無および指導内容、ならびにその他の対応策を決する。
- ② 前項の協議においては、苦情の内容、過去の非行歴、同期、同僚、友人などから人格や実情を聴取した資料を提出する。
- ③ 指導を決定したときは、指導員2名を選任する。
- ④ 指導の決定は文書で対象会員に通知する。
- ⑤ 通知には、会規に基づく指導を決定したこと、指導員の氏名、および指導員との面談が義務であること、その後の相談や指導に応じるかどうかは任意であることを告知し、指導に応じるかどうかの回答を求める。

### (2) 指導、監督の方法

- ① 指導員は、速やかに対象会員と面談する。
- ② 任意であることを説明したうえで、事情を聴取し、相談に応じ、指導を受けるかどうかを再確認する。
- ③ 指導員は、その直後の協議会において、事情聴取の結果を報告する。
- ④ 指導に同意したときは、指導員は指導方針案を作成して協議会の承認を得る。
- ⑤ 緊急性があり協議会まで待てない場合には、担当指導員2名と会長、副会長2名で指導方針を決定し、直後の協議会において承認を得る。
- ⑥ その後、対象会員に指導方針を伝え、指導に当たる。

(3) 面談や指導に同意しない場合の措置

- ① 面談に応じない場合には、それ自体が会規違反であることを通知する。
- ② この場合、協議会は、指導員に命じて、苦情申立人など関係者から事情を聴取する、文書で対象会員に照会状を送付する、預かり金に関する会規等を活用するなどして、非行の有無を調査することができる。
- ③ 協議会は、前項の調査結果をふまえて、対象会員に対する措置の必要性およびその内容を決定する。
- ④ 前項の措置は、会規違反に基づく警告および懲戒申立とする。
- ⑤ 面談に応じたものの、指導を受けること

に同意しなかった場合は、指導を開始せず、協議会は前記対応に準じて調査を続行する。

(4) 懲戒申立など

- ① 協議会は、調査の結果、懲戒事由に該当すると判断したときは会長に懲戒申立を具申する。
- ② 会長は、指導により解決、改善の可能性があり、それを試みるのが相当と判断するときは、対象会員を呼び出して、あらためて指導を受ける意思の有無を確認する。
- ③ 同意があった場合には、協議会の議を経て指導が開始される。

### 第3 会費負担の軽減による会員支援

#### 1 はじめに、会員の実情

会費の納入率が98%を超え、6ヶ月以上の滞納者が10数名という納入状況は、強制加入団体であることを考えても驚異的である。現下の景気低迷の時代においては、なおさらその感を深くする。

しかし、これは、けっして会員が総じて経済的に余裕をもっていることを意味しない。注意を要する点である。

会費滞納に基づく懲戒処分(除名)は、弁護士にとって死刑宣告と同等に厳しいものであり、税金の滞納処分とは比較にならない強制力がある。新人弁護士の給与は下落し続け、年収500万円が当たり前となっている状況において、その1割もの会費負担はどう考えても重い。会費以外にも健康保険、年金など、大部分は自己負担せざるを得ないから、実質的に生活費に充てられる売上は著しく低額となる。アルバイトをしなければ生計が成り立たない会員もいる。早くから独立した会員にとっては、収入そのものが不安定であるから経済的な不安はいっそう大きい。

これら実情に目をつぶることはできない。

\*東弁会員の年会費(普通会員)

464,400円/年

\*ちなみに他士業の会費は、特別会費の有無、所在地や支部等により増減はあるが、東京ではおおよそ以下のとおりである。

税理士会 114,000円/年(東京、

	支部会費合算)
公認会計士会	102,000円/年(本部, 東京会合算)
弁理士会	180,000円/年(暫定値 下げ中)
司法書士会	245,400円/年(東京, 支部, 特別会費込)
行政書士会	78,000円/年(政治連盟 会費込)
社会保険労務士会	102,000円/年(政治 連盟会費込)

#### 2 負担軽減の思想

会費の減免は、かつては病気など特別な事情がある一部の会員に限られていたが、いまや長引く経済不況、弁護士人口の飛躍的增加など構造的な要因によって必要性が増していることを看過してはならない。その意味では、会員の個人的な問題として突き放すのではなく、弁護士全体の課題として、弁護士会が対策を検討すべきものであると言って過言ではない。

わが国の発展とともに、多種多様な社会的・経済的弱者に対する配慮、救済は、恩恵的なものから権利として観念されるようになっていく。社会の進歩の先端にあると自負する弁護士会においては、様々な状況に応じたきめ細かい対応を会員に施していきたい。共助の思想は、家族、血縁・地縁に限らず、職場でも弁護士会でもそうあって欲しいと思う。このような発想と施策は、強制加入団体としての弁護士会への

求心力を高め、この時代におけるあり方の典型を示すものとする。

そこで、ここでは、会費のあり方や値下げを提案するとともに、会費の減免制度をより緩やかな制度に改めるほか、納付猶予制度等の新設案を示したい。

なお、以下に提言する制度は、重複、矛盾する要素を含んでいるので、すべて同時並行に実現を求める趣旨ではないことをお断りしておく。

### 3 応能負担制度について

収入に応じて会費の負担額に格差を設ける。会費が2倍になっても損金であれば痛痒を感じない会員もいる一方で、前述のように会費負担に苦しむ会員もいる。

この事実を直視して、所得税の累進課税と同様の発想をもって会費制度を構築することは検討に値する。このような制度については、団体の性格からそもそもすべきではないとの意見もあるし、制度立ち上げの当初は安定した予算を組むのが技術的に困難を伴うなど今後検討すべき課題もあるが、弁護士会であれば、助け合いの精神に基づいて実現したいと考える。

共助の思想に基づくものである以上は、会員を信頼して、まずは自主申告に基づいた制度を考えてみたい。

東弁の一般会費部分について、売上に比例して、その1%程度を会費とする。具体例をあげれば、以下のような基準である。

基礎会費（誰もが一律に支払う） 5,000円  
 加算会費（売上に応じる） 以下のランクで  
 5,000円から20,000円  
 加算額

売上 600万円未満→ 0円 = 5,000円  
 （年60,000円）

売上1,200万円未満→ 5,000円 = 10,000円  
 （年120,000円）

売上1,800万円未満→ 10,000円 = 15,000円  
 （年180,000円）

売上2,400万円未満→ 15,000円 = 20,000円  
 （年240,000円）

売上2,400万円以上→ 20,000円 = 25,000円  
 （年300,000円）

\* 現行の東弁の通常会費は、月額18,500円  
 （年222,000円）

なお、これら申告に基づく会費の額は、1年単位とするのではなく、3年ないし5の間は同

額として変更しないものとする。

### 4 会費の値下げについて

全会員一律の会費値下げには異論が多く、実現は難しい。

そこで、経済基盤を確立する前の若い会員および高齢の会員（現行の当然免除対象外）についてだけ会費の値下げを検討する。若い会員については全員一律とし、高齢の会員については、一律にする必要性はないと考えるので、その申出によって値下げする。

前記の重い会費負担は、弁護士会活動の飛躍的な拡大・発展を原因とし、これらは弁護士の社会的地位を高めているのであるからけっして無駄な支出ではない。とはいえ、他の士業とは比較にならないほど高額であることも忘れてはならない。

値下げの額は、大きい方がよいが、ここでは登録5年間までおよび年齢70歳以上（現行の免除制度を考えれば、70歳から概ね80歳まで）を対象に、前記基礎会費と同額の5,000円を提案したい。

### 5 会費の減免制度の拡充

(1) 出産の前後（現行4カ月）、育児期間（現行8カ月）の一定の会費免除制度を拡充して、その期間を延ばすことや、家族の介護等の事由も免除対象に加える。

(2) また、上記事由には該当しないが、収入が一定額以下（たとえば年収600万円以下）で、会務活動等に精勤している会員についても、条件を定めて会費免除対象とする（いわば会務活動で会費を支払っているという扱い）。

(3) 病気等による収入の減収などに基づく従前の会費の減免の許可基準を緩和すること、および申告内容と資料を信頼し、原則として反面調査を行わない。これによって積極的に申請を誘導するとともに、調査事務を軽減する。

### 6 会費の納入猶予制度の創設

(1) その理由を問わず、会員の申告に基づき、期間を区切って、会費の全部または一部について納入を猶予する。

(2) 猶予する際には、期間後の納付条件を提示させる。

(3) 納入を猶予した部分について、保証人を



求める。

## 都市型公設の充実と強化のために

### 【提言の骨子】

- 1 弁護士会は、都市型公設事務所の専門部門・重点部門の設立や専門事務所・支所の設立を積極的に支援すべきである。
- 2 弁護士会は、新しい支援制度の設立、広報の充実、実働委員会等との連携等により、都市型公設事務所に継続的に人材を供給できるよう、最大限の努力をすべきである。

## 第1 2012年度の基本政策

期成会は、2012年度基本政策において、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外国人専門分野や専門分野公設事務所(支所を含む)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り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、よりいっそう努める。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、との政策を掲げた。

## 第2 成果と課題

### 1 成果

上記2012年度基本政策のうち、①については、財政的支援は2012年度も継続されており、②については、2012年10月に外国人分野を中心的に扱う、東京パブリック法律事務所三田支所が開設するという大きな前進が示された。

### 2 課題

しかしながら、前記③については、未だ各都市型公設事務所は人手不足の状態が続いており、解消の目途は立っていない。

2012年4月1日から10月末日までの間に、東弁の4つの都市型公設事務所に新たに移籍・入所した弁護士は、20期代1名(弁護士任官退官者)、40期代2名、50期代1名、60期代10名の合計14名である。なお、そのうち3名は上記東京パブリック法律事務所三田支所開所のために移籍・入所した会員である(40期代1名、60期代2名)。新たに入所した弁護士は、明らかに若手弁護士に偏っているといえよう。

では、なぜ中堅層(40期後半から50期前半)あるいは実務経験を積んだ若手(50期後半)の弁護士が入所をしないのであろうか。

### 3 分析

大きな理由の一つとして、所属事務所を抜けることが、その事務所と本人に大きな負担となることが挙げられる。優秀な人材であればあるほど、共同事務所においては、引き留めたい気持ちになるであろう。また、個人事務所であっても、事務員をどうするのかという問題が生じ、自分にとっても、事務所を畳むことにより、顧問をはじめとする顧客が離れるのではないか、また、任期満了後自分はどうなるのかといった不安が生じるであろう。

公益活動に関心のある優秀な人材が都市型公設事務所に継続的に供給されることは、弁護士へのアクセスに困難を抱える多くの都市市民の権利救済にとっても、また、前記②の専門分野における市民の権利救済にとっても有益である。それに加えて、前記①の財政的な意味でも

有益である。すなわち、そのような実務的力量のある、いわば「稼げる」弁護士が何人かいることにより、事務所の財政が安定し、弁護士会

の財政面での負担を減らすことができるからである。

### 第3 人手不足解消に向けての提言

#### 1 新人を養成して派遣する事務所の制度作り

弁護士会は、都市型公設事務所に人材を派遣する事務所に人的・物的支援を行う必要がある。どの都市型公設事務所も、応募倍率が高いため、公益活動に関心があるものの公設事務所に入所できず、断念する修習生・新人弁護士は相当数に上ると思われる。弁護士会は、新人を2～3年鍛錬し、都市型公設事務所へ派遣する事務所を支援する体制を早急に作るべきである。

#### 2 専門部門・重点部門事務所（支所も含む）の設立

東京パブリック法律事務所三田支所は、本所内に外国人部門を設立し2年間実績を集積し、支所設立にいたった経過である。また、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いずれも「刑事重視」事務所であり、渋谷パブリック法律事務所も「法曹養成」を重視する事務所である。「専門・重点」事務所、部門という表題をつけることは、加入を考えている弁護士にとって、公設事務所において何をするかという具体的なイメージにつながり、加入を促進できる。他方で、相談を考えている市民からみても、安心して相談ができるメリットがある。たとえば、東京パブリック法律事務所は、外国人部門の設立を受けて3名（その後1名が加入）の弁護士の加入があった。相談者も1年未満で40カ国以上の方から600件を超える相談を受けた。その後の三田支所（外国人専門支所）の開設では、さらに3名の弁護士が加入した。

今後も専門部門・重点部門の設立や専門事務所・支所の設立の試みがあると思われる。弁護士会は、積極的に支援していくべきである。

#### 3 実働委員会との連携

ところで、東弁HPにおいては、「人権擁護活動への取り組み」として16委員会が紹介されており、このカテゴリーに属する、いわゆる「実働委員会」がある。いずれも社会的弱者の人権擁

護のために、献身的に活動している委員会である。

実働委員会は、公設事務所とそのコンセプトである「社会的弱者の権利救済を実践する」という点において親和性がある。実際に外国人の権利委員会や刑事弁護委員会等の中核を都市型公設事務所所属の弁護士が担っている。実働委員会の全面的バックアップは今後の都市型公設事務所にとって重要なものとなると思われる。弁護士会内実働委員会は、公益活動の実践の場として、積極的に都市型公設事務所を活用していく必要があり、また、相互の連携を構築し、人的交流を図っていく必要がある。

#### 4 会派との連携

すでに期成会には、期成会パブリック会議として、都市型公設事務所への所長・中堅・若手弁護士の加入・移籍を推進する会議があるが、単体で十分に機能するわけではない。会派活動を熱心に行う弁護士は、公益活動にも熱心な弁護士が比較的多く、前記3で述べたことと同じ理由で、公設事務所と親和性がある。よりいっそう連携を強化し、積極的に公設事務所へ弁護士の加入・移籍を推進させる施策を立てるべきである。

#### 5 広報の充実

一般の事務所から都市型公設事務所の中核弁護士として加入するスタイルは、①勤務弁護士（アソシエイト）からの加入、②経費を分担している弁護士（パートナー）からの加入、③個人事務所を閉鎖しての加入、に大別される。

公設事務所加入を考えている弁護士が加入を検討するにあたって、躊躇する点はそれぞれのスタイルによって異なる。たとえば、①勤務弁護士は、公設事務所の任期満了後に独立するとき、今まで公設事務所で受任した依頼者の事件を今後は個人事務所にて受任することは可能か（可能）、②パートナー弁護士は、任期満了後に再び共同事務所に戻ることは可能か（実際に戻っている弁護士がいる）、③個人事務所を閉

鎖する際、事務員はどうするのか（そのまま公設事務所事務員として就職し、同弁護士の担当事務局となったケースがある）等が考えられよう。シンポジウムなどで多くの公設事務所弁護士らにより広報されているところであるが、依然として周知が不足している。

東弁が都市型公設事務所を開所して10年が経過したが、どのような活動をしているのか知らない弁護士も多い。具体的な活動内容を知るべ

き機会を提供して初めて都市型公設事務所に興味を持つ弁護士も出てくると思われる。弁護士会はよりいっそう広報活動に努めるべきである。具体的には、都市型公設事務所への就職に関心がある弁護士を対象とした説明会を開催することが挙げられる。そのうえで、具体的な加入・移籍障害となっている声を聴き、その対策を弁護士会は検討するべきである。

## 第4 最後に

2012年7月19日、弁護士会館内において、東弁公設事務所10周年シンポジウムが行なわれた。160名もが参加する大盛況となった。また、同年6月15日に池袋にて開催された東京パブリック法律事務所10周年記念シンポジウムは、196名の参加者を数えた。同事務所のシンポジウムにおいては、法曹関係者のみならず、地元の他士業、区役所職員等、市民の悩みごと・困りごとの対応に日々奮迅なさっている方々の多数の参加をみた。

開設から10年を迎え、都市型公設事務所は、「市民の駆け込み寺」という開設当初の役割からさらに進んで、「地域コミュニティ形成の拠点」としての役割へと変貌しつつある。弁護士人口の急増

のなか、都市型公設事務所の存在意義に疑問を呈する向きもある。

しかし、市民の権利擁護のための先駆的役割を果たす法律事務所として、地域住民からのニーズはむしろ高まっているといえよう。そのニーズに応えていくためには、都市型公設事務所に継続的な人材が供給されることが不可欠である。また、上述のとおり、中堅弁護士の確保は、財政基盤の確立という側面からも有益である。

東京弁護士会は、市民の目線に立ち、市民が何を求めているのかという視点から、都市型公設事務所の今後さらなる10年を見据え、人的側面における支援強化策を検討すべきである。

# 裁判所立川支部の本庁化・弁護士会多摩支部の本会化にむけて

### 【提言の骨子】

- 1 多摩地区における司法サービスの向上のために、東京地家裁立川支部の本庁化に向けた弁護士会の取り組みをいっそう進めるべきである。
- 2 弁護士会多摩支部の本会化に向けた会内合意の形成に努めるとともに、当面は、本会に準じた機能を果たすことができるように支部の自治的権能を拡大・充実する必要がある、そのために必要な対策を弁護士会は積極的に講じるべきである。

## 第1 裁判所立川支部の本庁化

1 東京地家裁立川支部は、日本一の巨大支部である。新受事件数は、民事事件が全国10位、刑

事事件が8位、家事事件が4位、少年事件が7位となっており（2010年度実績・最高裁事務総

局調べ)、他府県の本庁並みの多さである。庁舎の規模も他府県の本庁庁舎並みである。

ところが、立川支部に配属されている裁判官は29名にすぎない。裁判官一人当たりの手持ち事件数は404件にも達する。本庁の裁判官数が334名で裁判官一人当たりの手持ち事件数が310件である(2009年から2010年の数字を弁護士会が独自調査)のと比較すると、立川支部の裁判官の手持ち事件数の多さは顕著である。さらに、立川支部では、裁判員裁判や司法修習生の受入れも行っているため、立川支部の裁判官の負担は本庁の裁判官より重いと思われる。

このように本庁に匹敵する規模の庁舎を有し、本庁並みの事件数を抱え本庁並みの裁判機能を果たしているにもかかわらず、立川支部には独自の人事権も予算もない。さらに、支部には裁判官会議もなければ、地裁委員会も家裁委員会もなく、多摩地区の司法行政に裁判官や市民の声が反映される場がない。

裁判所が多摩地域の司法サービスの中核としての役割を果たすためには、司法サービスのあ

り方を自律的に決定しうる裁判所の設置が求められる。すなわち、立川支部を本庁化して、意見や要求を直接東京高裁や最高裁判所に提出できるようにする必要がある。

2 弁護士会多摩支部では、2005年6月に「裁判所立川支部の本庁化を求める運動を進める」との決議を挙げ、その後、自治体議会と東京都議会に働きかけてきた。その結果、2009年には多摩地区30自治体の全議会と東京都議会において、裁判所立川支部の本庁化を求める意見書が採択されている。

3 2011年度には東京三弁護士会で「東京地方・家庭裁判所立川支部本庁化検討協議会」が発足し、本庁化の必要性が確認された。さらに、2011年9月の関弁連定期大会で立川支部を本庁化すべきであるとの決議がされた。

このように、立川支部の本庁化を求める流れは本格的になってきている。この流れを会内に広め促進する方向で取り組む必要がある。また、上記協議会は、対外的な働きかけもできる組織に衣替えすべきである。

## 第2 弁護士会多摩支部の本会化

### 1 本庁化の視点からみた本会化の必要性

立川支部が本庁化すれば、弁護士会多摩支部も法律上当然に本会化するので、本庁化の検討や運動と本会化のそれとは同時並行的に進める必要がある。

2010年に設置要綱を定め、2011年に発足した「東京弁護士会多摩支部本会化検討プロジェクトチーム」(以下、「PT」という)は、多摩支部を本会化した場合に必要な組織や運営の検討と分析を行った。その結果を意見書「多摩には多摩の弁護士会を！」にまとめて2012年7月に公表した。さらに、同年の夏期合同研究では、PTと多摩支部の共催で分科会をもち、同意見書の報告と提言を採択した。

この提言は、東京三弁護士会は多摩支部とともに、実現可能な事項については早期の実現を図り、一日でも早く多摩地域に独立した弁護士会が設立されることを目指すと述べている。PTでは、現在本会化推進のための基本計画を作成中である。

しかし、まだPT内の議論に留まっている感

がある。会内に多摩支部本会化の関心と議論をさらに広める必要がある。

### 2 本庁化とは別の多摩支部独自の必要性

(1) 弁護士会多摩支部の本会化には、本庁化とは別に、独自の必要性がある。多摩地域の司法サービスの向上と充実のためには、裁判所立川支部の本庁化を待つことなく、弁護士会支部としての機能の実質化、充実化、ひいては支部本会化が必要なのである。

ア この数年間、支部会員数は三桁の数字で増え続けている。しかし、そのうち多摩地区に事務所をもつ弁護士の割合は1～2割である。その結果、多摩地区に事務所をもつ支部会員よりも23区内に事務所をもつ支部会員の方がはるかに多いという現象が生じている。

たとえば、2012年8月末現在における支部会員数は1,382名(東弁661名、一弁394名、二弁327名)(うち多摩地区事務所会員数は三支部合計395名)であるが、2011年6月10日現在の会員数が三合合計で1,214名(多摩地区事務所会員数は378名)であったことか

らすると、168名（多摩地区事務所会員数は17名）の増加である。

**イ** 多摩地区事務所会員数を23区事務所会員数が大きく上回っている現状は、多摩支部の意思決定に影響をおよぼす。多摩支部の重要課題や支部の運営が、多摩地区に活動の基盤をもたない会員の意向に左右されかねないことになる。この現状は、不正常というほかない。

**ウ** 全国の弁護士会各支部を見ても、支部会員は、その地域に事務所をもつ会員に限られるのが通常である。少なくとも関連傘下の弁護士会のうち、支部のある7県では支部会員は地域に事務所をもつ会員に限られている。この点からみても、多摩支部の現状は異例というほかない。

**エ** また、23区事務所会員の活動への参加率は低調である。たとえば、2011年度で支部の14委員会に委員登録している会員は、多摩地区事務所会員がのべ238名であるのに対し、23区事務所会員はのべ64名しかいない（しかも、法律相談・倒産法・消費者等の実務委員会に50名と集中している）。さらに、委員会への出席者数で見ると、多摩地区事務所会員は月平均のべ153名が出席しているのに、23区事務所会員はのべ18名しか出席していない。

**(2)** 多摩地域において弁護士会が果たすべき司法サービスを向上させ、充実させるためには、弁護士会多摩支部の活動を充実させ、支部たる実質を備えたものとする必要がある。その支部の実質化、充実化の延長線上に、多摩支部本会化がある。

そして、支部の実質化、充実化、ひいては支部本会化を実現するためには、多摩地域における法律事務、弁護士会活動は、基本的に

すべて多摩地域に事務所をもつ支部会員のみで担うことができる体制づくりが不可欠である。その具体的内実は、一つは支部会員資格限定であり、もう一つは多摩支部の自治的権能の拡大と充実である。

支部会員資格限定は、本会化への準備行為と位置づけられる。これは、2012年度じゅうに実現することが期待される。

支部の自治的権能の拡大・充実、角度を変えて見れば、本会からの権限の委譲の問題でもある。本会化を見据えて自治的権能を拡大・充実するのであるから、周辺的な細かい権限の委譲ではなく、弁護士自治を支える核心的な権限の委譲でなければならない。ポイントは二つある。一つは財政である。本会が監査するのではなく支部自らが自律的に実質的な監査をおこなう体制をつくることを前提に、予算面で支部の自治・自律を大幅に認めるとともに、予算執行面で支部独自の判断で行える支出の範囲を広げていくことである。最終目標は支部の独自財源の確保と予決算権限の確立である。ポイントのもう一つは支部会員に対する指導・監督権限の本会から支部への委譲である。その最終目標は支部独自の懲戒権限の確立である。

本会は、多摩支部と連携を密にし、支部の実質化、充実化、ひいては本会化に向けた多摩支部の動きを積極的に支援すべきである。すなわち、支部本会化に向けた会内合意の形成に努めるとともに、当面は、本会に準じた機能を果たすことができるように支部の自治的権能を拡大・充実する必要がある、そのために必要な対策を弁護士会は積極的に講じるべきである。

第3部

# 市民に利用しやすい頼りがいのある 司法の実現のために

## 刑事司法の改革課題

### 【提言の骨子】

- ① えん罪の原因を究明し、えん罪の根絶を期するための人的・物的そして制度的改革の実現を弁護士会は目指さねばならない。具体的な改革課題は、主に以下のとおりである。
  - ・取調べの全過程の可視化
  - ・取調べの際の弁護人立会い
  - ・接見交通の完全保障
  - ・人質司法の根絶
  - ・全面証拠開示
  - ・国選弁護の拡大
  - ・無罪判決や再審開始決定に対する検察官上訴の禁止
  - ・代用監獄の廃止
  - ・えん罪究明第三者機関の国会内設置
  - ・事実上の黙秘権剥奪や捜査の便宜優先の手続、実体法改悪の阻止
- ② 裁判員裁判の3年後見直しに向け弁護士会は適切な対応を図らねばならない。優先的に取り上げられるべきは、裁判員の守秘義務の緩和と死刑の全員一致である。

足利事件に象徴されるえん罪事件の続発、郵便不正事件の証拠の偽造に代表される検事の暴走を契機にスタートした、法務省法制審議会「新時代の刑事司法制度特別部会」（以下、「特別部会」という）が、開かれている。この間でも東電OL事件の再審無罪判決、PC遠隔操作誤認逮捕事件など、えん罪がくり返されている。

今求められる刑事司法改革は、えん罪の原因を究明し、えん罪の根絶を期するための人的・物的そして制度的改革でなければならない。特別部会の審議とその方向はこの課題に応えるものとなっているか。十分に応えさせるために、我々は以下の改革課題を掲げてその実現を迫っていこう。

## 第1 取調べの規制と防禦権保障

### 1 全過程の可視化

一部事件を選んで、検察庁による取調べの録音・録画が試行されている。しかし、多くの事

件は弁護人が申し入れても、録音・録画がされおらず、試行のケースも全過程は少ない。警察は、代わりの武器として盗聴の拡大などを要求し、暴力団関与事件への適用に難色を示して、



強く抵抗している。

可視化は、①取調べの全過程について、②任意取調べから参考人取調べも、③大半の事件への拡大を「制度的に」実現させなければならない。

もはや議論の段階は過ぎており、警察、検察とも、直ちに導入すべきである。

また、対象を障害者や少年の事件に限定するような妥協策を許してはならない。

## 2 弁護人の立会い

弁護士の立会いは、先進国では当然のこととされ、韓国でも実施されている。

問題は、弁護人の対応である。捜査への支障と弁護士会としての組織的体制づくりの困難を見越して、捜査側の抵抗が強い。弁護人が立会わないときの取調べの可否、立会いなしに取調べた調書の証拠能力等、多少の問題は残るが一

歩進める必要がある。弁護人立会いと録音・録画は車の両輪である。

## 3 接見交通の完全保障

警察留置場、拘置所のいずれにおいても、弁護人の携帯電話、録音・録画機器の持ち込みをめぐるトラブルが絶えない。

拘置所が弁護人の懲戒申立を行い、逆に当該弁護士が国賠請求に持ち込んだケースもある。これら機器の持ち込みは、メモの代替手段、証拠保全活動であり、基本的には弁護人の接見交通権の範囲内にあるものであり、保障されなければならない。接見禁止中の被疑者・被告人と外部の者に携帯で交信させるなどのケースの場合でも、具体的事案ごとに適切であったかを事後判断し、弁護士会が指導すれば足りる。

また、拘置所の夜間・休日接見（現在夜間は平日の午後8時まで）も広く認めさせるべきだ。

## 第2 人質司法をなくす

「人質司法」「虚偽自白の温床」。PC遠隔操作誤認逮捕事件を報じる各紙は、躊躇なくこう表現する。日弁連は、既に身体不拘束原則を法規に謳うことや、起訴前保釈の導入を求めているが、2012年9月さらに、特別部会に勾留・保釈制度の

改善策として、勾留に代わる「住居等制限命令制度」を提案した。勾留と在宅の中間形態としてのこの制度を実現させたい。

否認すれば、長期に身体拘束する運用は、早急に改めさせなければならない。

## 第3 全面証拠開示

えん罪が検察官の証拠かくしによって生じていること、また証拠開示をしないことがえん罪を晴らす重大な障害となってきたことは、今日明らかである。

公判前整理手続の導入に伴い、一定の証拠開示が進んだが、まだ不十分であるほか、再審への適

用もない。法制上、全面的開示、その前提としての全証拠のリスト（警察から検察へ送致するとき目録が作成される）開示が必須である。この証拠開示についても、日弁連は本年9月特別部会に提案済みである。

## 第4 国選弁護の拡大

身体拘束全事件へ国選弁護を拡大すべきである。他方、現在の勾留以後の選任制度も、逮捕段階に及ぼすべきである。

国は、財政事情等を理由に消極的であるが、続発するえん罪事件を思えば、急ぐ必要がある。

## 第5 裁判員裁判の3年後見直し

被告人の選択制、事実認定と量刑判断の分離、公判前整理担当の裁判官と公判審理をする裁判官の分離などが提起されているが、差しあたり裁判

員経験者から要求されている次の点は優先的にとりあげられる必要があろう。

① 裁判員の守秘義務の緩和

② 死刑の全員一致

第6 その他の課題

- 1) 東電OL事件、名張事件、福井女子中学生事件などを見ると、検察官の無罪判決や再審開始決定への上訴を禁止すべきだ。
- 2) もちろん、弁護士会が永年求めつづけている代用監獄の廃止もとりあげられなければならない。
- 3) 足利事件、氷見事件、志布志事件では検察、警察とも、郵便不正事件で検察庁が、それぞれ組織内部で検証し公表しているが、なぜ虚偽の自白があるかなど、まったく不十分である。布

川事件、東電OL事件、PC遠隔操作誤認逮捕事件では内部の検証すらしようとしな。制度改革につながる、えん罪原因を究明する独立した第三者機関を、国会に設置する重要性がますます高まっている。

- 4) 他方で、捜査側が特別部会に持ち込んでいる司法取引、刑事免責、盗聴の拡大、被告人から実質的に黙秘権を奪おうとする諸方策や、捜査の便宜を優先させる実体法の改悪などを許してはならない。

公正，平等，身近で利用しやすい民事司法の実現を

第1 はじめに～公正，平等，身近で利用しやすい民事司法の実現に取り組む

市民は、公正、平等、身近で利用しやすい民事司法の実現を望んでいる。いわば、「十分に正義が実現されつつ、しかも遅滞なく、経済的負担もそれほど大きくない」司法の実現、そのための司法基盤の整備が求められている。

民事司法の分野においては、実務における幾多の工夫と、長きにわたる実務改善運動の一つの結果として、1998年に新民事訴訟法が施行された。

しかし、現在でも、公正、平等、身近で利用しやすい民事司法の達成には程遠いものがある。民事司法に携わる者全てが、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。

具体的には、民事訴訟法のさらなる改正をめざすとともに、その外縁として、法律扶助制度の改

革や権利保護保険の改革・普及等により民事司法アクセス、利用しやすさがいっそう追求されなければならない。

また、裁判官の増員や人事制度改革、裁判所支部の人的・物的充実を含む司法予算の増額など、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議論においても、市民の人権を保障し、公正、平等、身近で利用しやすい法制度を実現しなければならない。

民事司法に携わる者は、これらの実現に向け、積極、果敢な取り組みを行うべきである。

第2 消費者被害回復のための集団的訴訟制度の早期導入を

【提言の骨子】

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について、消費者庁は2012年8月に案を公表した。

これを早期に実現させるとともに、被害救済のためさらに踏み込んだ集団訴訟制度を創設すべきである。

## 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。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剥奪し、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」と規定する。また、参議院の附帯決議は「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」を求めている。

## 2 消費者庁の制度案

消費者庁は、2012年8月、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」を公表した（以下、「消費者庁案」という）。その内容は、①手続を2段階に分け、第1段階（共通義務確認訴訟）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（簡易確定手続）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ことが提案されている。②共通義務確認訴訟で原告として訴訟を進行するのは、特定適格消費

者団体に限られる。③被告は、法人等または事業を行う場合における個人のみとし、役員個人を被告とすることは予定されていない。④この制度を利用できる事案は、限定列举される、とされる。

## 3 消費者庁案の問題点

消費者庁案は、集団的消費者被害の救済に一步踏み出すものと評価できる。しかし、これにより上記附則や参議院附帯決議の事項が十分に果たせるかという点、その保証はない。

まず、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が認められるべきである。

また、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が必要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懸念される。

一部の被害者のみが救済され、泣き寝入りしている被害者が置き去りにされてきたのが今までの訴訟制度であるが、「権利を実現したい者は自分で提訴せよ」との伝統的思考が、違法行為者に甘い汁を吸わせ、消費者の深刻な被害を放置してきた。その結果、違法収益は吐き出されず、正義は実現されない。違法行為を行った者に、そのうまみが残らない制度を創設しなければならない。被害者が使えない制度では意味がなく、新しい制度は、多様な選択肢を持ったものとすべきである。

## 第3 民事審判制度の導入に向けて

### 【提言の骨子】

- (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」実現の方途の1つとして導入すべきであり、内容および対象事件の類型について当事者の選択に任せる方向で積極的に検討すべきである。
- (2) 民事審判制度を導入する場合には、審判員に対する研修を十分に実施し、そのうえで、

裁判官である審判官以外に、複数の民間審判員を参加させるべきである。

## 1 「民事審判制度」をめぐる議論状況

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から見られるように、市民に最も密接な分野である民事司法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。

その方策の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されている。

## 2 導入の是非について

日弁連の民事審判制度要綱（案）（2010.9.11第24回司法シンポジウム民事裁判分科会基調報告書、以下「要綱（案）」という）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・消極の両意見および留保条件付きのものがある。

すなわち、期成会政策本部（民事・行政訴訟PT）のアンケートにおいて、制度導入「賛成」の回答者は、現行労働審判手続の「弱点」は認識しつつ、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。時間と費用を要する民事訴訟（本訴）を提起することに躊躇しがちな市民に、簡易・迅速な解決を図り得る新たな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、市民の権利実現拡大につながると考えられる。なお、当事者の手続保障について、「要綱（案）」では、労働審判手続と同様に、審判に対して異議が出された場合には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。

他方で、アンケートでの20%弱の「反対」の回答の中には、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」と指摘するものや、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ものがある。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）もなしうる現行民事調停と別に、民事審判制度を創設することに、どのような意義があるのか等の意見もあった。消極論の根拠としてはほかに、民事審判は非訟事件手続で裁判を行うものであり、職権的、行政的で、近代法、裁判制度の理念と相容れない、安易に公権的判断ができるとするのは国民の権利保障および国家権力行使のあり方として問題である、対審構造を基本とするこれまでの民事訴訟制度の本質を大きく変えてしまうおそれがある、少額事件や労働事件の特別手続が参考にされているが、これらの手続はそれぞれ存在理由があり、また仮に成功しているとすればその固有の理由があるのであって、これら手続の特色を、安易に民事事件全体に適用して制度設計を行うのは相当でない、さらに、非訟事件手続であるために代理人資格が緩和され、弁護士の訴訟代理制度が維持されない方向で議論がされるおそれがあるなどが見られた。

このような民事審判制度に対する慎重論、懐疑論を克服する手当をしつつ、導入方向で積極的に検討されるべきである。

## 3 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。その判断の目安は、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、当事者が、民事審判制度の特質、限界を真に理解したうえで同制度を選択するとは限らないから、当事者の選択に任せるべきではないとする見解と、当事者の選択に任せるべきであり、民事審判の対象事件の類型を限定すべきではないとの意見がある。

しかし、「要綱（案）」では、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。よって、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。

#### 4 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。

「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懸念がある」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。

すなわち、「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。たしかに専門性を想定しにくい分野の事件類型（たとえば「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、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思われる。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。審判員の中立性・公平性の確保が前提であるが、それが担保されるのであれば、むしろその事件の専門家、または法的知識や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人の裁判官による「独走」的な判断を防ぎ、より当事者の納得が得られ、民事審判による終局的な解決（迅速な解決）が得られることになろう。

以上、相当数の審判員の確保や、相応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、職業裁判官の審判官以外に、複数の審判員を参加させる制度が考えられる。

## 第4 財産開示制度を中心とする民事執行手続の強化を

### 【提言の骨子】

民事執行制度の実効性が必ずしも高くない現状のもと、債権者の権利実現の保障のために民事執行制度の充実を図るべきである。

- (1) その一環として、民事執行法を改正し、財産開示手続に従わない債務者に対する制裁措置の強化を検討すべきである。
- (2) 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）の新設も検討すべきである。

### 1 債務者に対する制裁措置を強化すべき理由、内容

- (1) 財産開示手続とは、民事執行手続の強化、すなわち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年4月から施行されている制度である。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となった。

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開始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

財産開示手続の申立件数をみると、訴訟事件受理件数が増加している中で、財産開示手続の申立件数は逆に減少している。2009年は、わずか893件である。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、わが国の財産開示申立件数の少なさは際だっている。また、債務者の出頭状況を見ても、東京地裁で2006年末までに実施した302件のうち、開示期日に債務者が出頭しないものが138件（45.7%）である。

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、実際に手続が開始されても半数近くの債務者が出頭しないなど、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と是正の方向性

### ア 日弁連アンケートの結果

日弁連全会員に対する「財産開示手続に関するアンケート」(2008年1月)によると、「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%を占める。また、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%にとどまる。手続を利用した弁護士のうち、「今後財産開示手続を利用しない」理由の74%は、「効果を期待できない」であった。

このように、財産開示手続が十分に利用されている状況にはなく、その実効性確保のために法改正が必要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

財産開示手続改革のために、大きく2つの方法が考えられる。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、実効性の大きな財産開示制度に改革すべきである。

## (4) 債務者自身に対する制裁強化について

ア 現行の財産開示手続では、義務に違反した債務者には30万円以下の過料（行政罰）がなされるに過ぎない。過払金返還請求訴訟の判決後に任意の弁済をせず、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せず、過料の制裁を繰り返し受けて平然としている金融業者もいる。

したがって、財産開示制度の実効性を確保するために、債務者に対して、強制力を及ぼすような改正がなされるべきである。具体的には、①債務不履行者名簿の創設、②不出頭債務者に対する勾引制度の導入、③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などが検討されるべきである。

たとえばドイツの場合、財産開示のために召喚されたが応じずに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。その名簿には、債権者などの外に、民間の信用調査機関がアクセスできる。そのため、債務者名簿に登録された者は、割賦販売・銀行口座開設等、信用を必要とする日常生活の場面でかなりの困難が生じる。そのために、財産開示を避け、任意の債務返済に応じる債務者もいるとのことである。不出頭債務者に対しては召喚制度もある。これに応じなかった債務者に対して、債権者の申請に基づいて執行裁判所が逮捕命令を下すと、債権者の費用負担で最大6か月間の勾留が可能である（実際には、勾留まで行くケースはほとんどないという）。

韓国の場合、期日に出頭しなかったり、財産目録を提出せず、または宣誓を拒否したりした債務者は、法院（裁判所）の決定により、法院に備置される債務不履行者名簿に登録され、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。何人でも、債務不履行者名簿を閲覧・謄写できる。また、財産明示命令の送達を受けた債務者が正当な事由なく財産明示期日に出頭せず、財産目録の提出を拒否し、宣誓を拒否した場合には、法院が20日以内の監置に処する制度もある。

このように財産開示制度がある諸外国と比べ、制裁として罰則を設けていないのは日本のみである。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し、民事執行制度の実効性を強化することになる。

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導入が検討されるべきである。

## 2 第三者に対する照会手続導入の理由、内容

(1) 現状の財産開示手続は、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財産を奪われるリスクを負う債務者に対して、裁判所に出頭させ、開示を求めることには必ずから限界がある。

そこで、市町村および税務署などの公務署、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のできる制度を創設すべきである。この制度は、2003年法改正の際の、担保・執行法制見直しに関する要綱中間試案において導入が検討されたが、見送られた経緯がある。たとえば、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、市町村に対しては固定資産税に関する名寄帳など、各記載内容を照会して回答を得る、金融機関の本店に照会して本・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ことを保証する制度が考えられる。

(2) 第三者照会手続については、第三者が被

る不利益にも十分に配慮する必要がある。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そのプライバシーを侵害したとして顧客から責任を追及されるリスク等である。

そこで、たとえば、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得、第三者は回答をしたことによるプライバシー侵害等の責任を免れ、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を禁止され、違反した債権者には制裁を科すなどの制度が考えられる。

また、第三者が正当な理由なく照会に応じない場合には、過料の制裁を科すか、第三債務者の陳述催告手続と同様、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などの方法も検討されるべきである。

## 3 まとめ

以上のとおり、民事執行制度の実効性を強化するためにも、債務者自身への制裁措置の強化、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実効性あるものにするために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

### 【提言の骨子】

- (1) 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) 弁護士会は、回答拒否に対する制裁措置の導入など、法改正をも視野に入れた活動を行うべきである。

―― 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、

―― 弁護士会照会制度である。(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。また、弁護士会照会の対象となる「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】(弘文堂)164頁)。



さらに、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制度を積極的に運用している。

しかし、本制度の下で回答を得られない例が多数報告されている。

そこで、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、東京弁護士会にはさらに踏み込んだ対応、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、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を送達できない。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制度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として、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がなされることがあるが、消防署は、将来の業務に支障があるとの理由で、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な傾向は悪化しており、企業・団体の中には、弁護士会照会に対して一律に全て回答を拒絶する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、弁護士会では、再度照会を行ったり、場合によっては抗議をすることもありますが、

事態は改善していない。回答拒否に対して、個別に訴訟を起こす会員は少数である。そのうえ、個別に起こされた訴訟においては、過去には、違法な回答拒絶につき、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弁護士会が積極的に断固たる対応をとらなければ、事態が改善され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。

弁護士会としては、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、弁護士会としては、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に迷うことがないように、今後もいっそう、弁護士会としての取り組みを進めるべきである。

# 行政訴訟改革に向けて —市民の命と日本の明日のために—

## 提言の骨子 1

裁量処分の判断枠組みを次のとおり変えるべく、弁護士会は積極的に取り組むべきである。

- (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、その実現のために取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、かつ公正に分析する。
- (4) 主張立証責任は行政側に負わせる。
- (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。

## 第1 裁量の名による行政判断の追認は許されない

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。そのような行政訴訟における裁判所の消極姿勢は、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、日

光太郎杉事件（東京高判昭和48年7月22日）と伊東市の都市計画の違法性が争われた事案（東京高判平成17年10月20日）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、人のいのちや健康までも奪われてきた。

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。

## 第2 裁量処分の判断枠組みは変わらなければならない

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、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。

### 第3 結論

以上のとおり，すべての行政判断が裁判所の全面的審査に服することが可能になる改革を実現す

るために，弁護士会は積極，果敢に取り組むべきである。

#### 提言の骨子2

事業進行前に裁判所が判断できる仕組みをつくるべく，弁護士会は積極的に取り組むべきである。

- (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る。

### 第1 状況

たとえば，都市計画決定は，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，日本の裁判所は，その処分性を認めず，訴訟の対象としていない。

その結果，たとえば，圏央道のある野地域では，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であったが，土地収用法上の事

業認定の段階でなければ訴訟提起ができなかった。しかし，この段階では，事業はもはや後戻りはできず，社会経済的には事業を止められない状況である。したがって，勝訴しても事情判決となり，また，実際上の権利救済は困難とし，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。

### 第2 事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを

#### 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。また，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，執行停止決定ができることは，きわめて例外的にとどまったままである。

### 第3 結論

以上のとおり、事業進行前に裁判所が判断できる仕組みを実現するために、弁護士会は積極、果

敢に取り組むべきである。

### 提言の骨子3

広く訴訟提起を可能にするべく、弁護士会は積極的に取り組むべきである。

- (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、目的並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、同法9条1項の「法律上の利益を有する者に限り」を改正して、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。

## 第1 原告適格の拡大

原告適格を拡大する＝行政事件訴訟法9条2項を削除し、同法9条1項の「法律上の利益を有する者に限る」を改正して、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。

## 第2 主張制限の撤廃

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（東京高等裁判所平成13年7月4日判決（東海第二原発訴訟・判例時報1754号41頁））。

## 第3 団体訴訟制度の導入

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、一定の要件を充たすものが、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。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。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。

さらに、私人による法の実現をいっそう可能にする。また、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、行政に対するチェック機能の強化を実現することになる。

## 第4 結論

以上のとおり，原告適格の拡大，主張制度の撤廃および団体訴訟制度の導入を実現するために，

弁護士会は積極，果敢に取り組むべきである。

### 提言の骨子4

国家賠償請求訴訟制度を改善させるべく弁護士会は積極的に取り組むべきである。

- (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。

## 第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く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，「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」とした。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（職務行為基準説と呼ばれる）。この職務行為基準説は，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。

上に引用した，国家賠償請求訴訟における行政の主張には，ほかにも以下の問題点がある。

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らるべきである。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、とくに法令上、それを適法化する理由がない限り、責任を追うべきだという点とも合致する。

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つとめた、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、行政庁の処分とその遵守すべき行為規範の違反があって、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ものであり、その点でも適切ではない。

## 第2 結論

以上のとおり、国家賠償請求訴訟制度を改善するために、弁護士会は積極、果敢に取り組むべき

である。

### 提言の骨子5

税務訴訟を次のとおり改革すべく、弁護士会は積極的に取り組むべきである。

- (1) 裁判所調査官は中立の者を任用する（国税庁職員等は任用しない）。
- (2) 争点のみを訴訟対象にする（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）。

## 第1 税務訴訟における裁判所調査官制度の運用とその問題点

裁判所法57条は、地方裁判所に租税事件等に限って審理および裁判に関して必要な調査等の事務を司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他の法律において定める事務をつかさどる」）。1966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対するわけであるが、裁判官の背後にいる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。そもそも当事者側一方の手助けに頼りながら法廷にのぞむ裁判官が、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止

めるべきである。

## 第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、処分庁が全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。

## 第3 結論

以上のとおり、税務訴訟を改革するために、弁

護士会は積極、果敢に取り組むべきである。

### 提言の骨子6

行政訴訟にこそ、裁判員裁判制度を導入すべく、弁護士会は積極的に取り組むべきである。

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挙げられるが、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ってすみやかに導入すべきであり、これを実現するために、弁護士会は積極、果敢に取り組むべきである。



第4部

# 弁護士としての生き方と弁護士業務のあり方を考え、その将来を展望する

## 弁護士の生き方を豊かにする男女共同参画を推進するために

### 【提言の骨子】

東京弁護士会「男女共同参画基本計画」について会内周知を図り、アクションプラン（行動計画）の実現をめざす具体的取り組みを強化する。

- 1 女性の会務参加の行動計画の実現のために、理事者の業務軽減等の見直しを行う。
- 2 出産・子育て中の委員の委員会への帰属意識を維持し、参加をやすくするために、メール等の活用により情報提供や意見を寄せる機会を保障する等の工夫を検討する。
- 3 出産・育児に対する弁護士会としての支援の充実を図る。
- 4 アンケート調査を分析し、法律事務所での就職差別・業務上の差別解消に向けた取り組みを強化する。
- 5 男女共同参画に向けて広報の充実を図る。

2011年10月11日に常議員会で決定した東京弁護士会男女共同参画基本計画の実現に向けた具体的取組が第一である。その取り組みのひとつとして、2012年11月、東京弁護士会男女共同参画推進本部では全会員へのアンケート調査を行った。2013年度は、そ

の集約を早急に行い、分析し、今後の検討課題を確認し、実現のための取り組みを具体化しなければならない。

以下、アンケート分析前の検討であるが、現在考えられる課題は以下のとおりである。

### 第1 会務活動・会派活動における配慮

会務活動の参加のうち、理事者（女性会員1名以上）については、理事者の激務が女性会員参加の足かせになっている。会長のみならず副会長もほぼ専従体制である。しかも、夜の時間帯の業務も多く、このままでは参加条件のある女性会員は限定される。そのため、理事者の業務の見直しによる業務の軽減、財政上の援助額の増額などの検討が必要である。

また、理事者等の重要人事の決定に関し会派の果たしている役割を考えると、女性が会派活動に参加しにくい状況（たとえば活動のほとんどが夜間に集中しているなど）が見直されるべきである。

委員会の参加（女性会員の参加を25%）については、委員会、会派への声かけによって参加割合

は徐々に前進している。ただ、全体として人権に関する委員会以外の常置委員会への参加率が低い。どのような活動をしているのか会員が知らないことによって参加する気にならないという声もあり、委員会の活動の中身を知らせる広報を工夫すべきである。また、出産・育児で休んだ後に委員会に参加しにくいとの声もある。委員会に出られない場合でも委員会の一員としての帰属意識を持てるような環境づくり、復帰後には委員会活動にスムーズに参加できるような工夫が必要であろう。たとえば、メールで委員会の報告をし、「リブラ」への投稿など、何らかの文章の起案を担当したり、意見を言うことができるようにすると、これらでも会務に参加と評価するなど、全く

会務から離れることのない方策を検討する。さらに、研修に自宅で参加できるようなスカイプの利

用も考えられる。

## 第2 出産・育児支援のあり方

現在のところ、産前産後休暇、育児支援期間の会費免除および会務活動免除制度がある。産休についてはほとんどが免除を受けており、育児従事期間中の会費免除については、月2～3件の申請があり、1999年7月から2012年9月までで68名(うち男性6名)が申請している。育児支援制度の支援についてはさらに支援期間を延長することを検

討すべきであろう。研修や委員会出席のために研修を昼間に行ってほしい、和室の利用について3日前に申請してベビーシッターを自分で連れてこなければならぬので使用しづらく、一時預かりの託児所が必要である、さらに、女性会員室でも授乳等しにくいので保育室(ベビールーム)がほしい等の要望があり、今後の課題である。

## 第3 法律事務所内の男女共同参画

法律事務所における男女共同参画、男女平等の実現はそれ自体女性会員の権利である。そして、法律事務所における男女平等の実現なしに弁護士会の男女共同参画は確立しない。

法律事務所への就職の際の性差別禁止は、従前から問題になっており、すでに弁護士会の規則となっている。しかし、最近の新人弁護士の就職難の状況から相当行われているのが実情ではないかと懸念される。今回のアンケート結果をふまえ、弁護士会として具体的にどのような対応をすべきか検討しなければならない。

また、女性弁護士が育休後事務所に戻ったら自分の机がなく結局事務所を辞めた等の事例報告もあり、法律事務所の産休育休ガイドラインを弁護士会で作成してほしいとの声もあがっている。これも検討課題である。

過去の女性会員に対するアンケート調査では、

女性は会社顧問になれない、経営者弁護士や先輩弁護士が家事事件等収入に結びつかない案件を配点するなど業務上の差別に関する回答も少なくなかった。

女性弁護士が増える中で現状ではどうかなど、今回のアンケートの結果をふまえ、業務上の性差別の実態についても再検討する必要がある。さらに、法律事務所の出産育児に関する支援制度(経費分担額の減額等)の有無もアンケートの結果をふまえて検討する。

なお、日本弁護士連合会において2011年、規則改定により性差別禁止やセクハラ禁止が法律事務所にも適用になったため、弁護士会でも同様の規則改定の準備がなされている。今後、実効性を図るためには、会員弁護士にはもちろん、事務所の職員にも弁護士会の相談窓口や救済の仕組み等について周知していかなければならない。

## 第4 男女共同参画の前進のために

男女共同参画に関しては、弁護士会における広報が重要である。すでに確立している産前産後や育児に関する支援制度を知らない会員も少なくなく、そのため、制度の利用率も未だ低い状況であり、広報の充実が緊急の課題である。

また、男女共同参画は弁護士会のこととして、法律事務所の義務・課題としてとらえていない会員が多いと思われ、男女差別にかかわるものであ

り、弁護士会の広報の必要性はより大きい。

さらに、女性に対する差別等を調査して改善をうながすというだけでなく、女性弁護士ならではのメリットや女性弁護士が事務所にいることの利点についても積極的に事案を拾い上げ、広く情報提供をすることによって、法律事務所内の男女共同参画を促す、という発想の転換も大切である。

# 若手弁護士のOJTと法科大学院修了生等の就職支援

## 【提言の骨子】

- (1) 若手弁護士OJT支援のための人的ネットワークの構築など、従来の事務所内部における新人養成型とは異なる新たな実務指導制度の構築を検討すべきである。制度を構築するに当たっては、若手弁護士の意向のほか、指導を提供する側の事情をふまえ、無理なく継続することができ、かつ、若手・指導者双方にとって活用（提供）し易い制度の実現を目指すべきである。
- (2) 各法科大学院に対し在学学生および修了生の就職支援をよりいっそう充実させるよう強く働きかけるべきである。とくに法科大学院は、法曹が社会の様々な領域に進出して法の支配を確立するという理念のもと、新たな法曹を養成する中心的役割を果たすことが期待されているのであるから、理念に沿った教育を行うことはもちろん、修了後に学生が現実に各方面で活躍することができるよう、民間企業、中央および地方の立法・行政関連団体など、より広範囲な「場」の開拓についても、主導的役割を果たすべきである。

## 第1 若手弁護士OJT制度の構築

### 1 新たな若手弁護士支援制度の必要性

司法制度改革審議会意見書（2001年6月、以下「審議会意見書」という）において法曹人口の大幅な増加が提唱されて以来、弁護士数は増加の一途を辿り、それに伴い若手弁護士（幅のある概念だが、本稿では登録後1年目から5年目程度の弁護士を想定している）に対する実務指導の在り方も見直しを迫られている。1つには、弁護士の急増を背景として、都市部でも「即独」、「軒弁」といった新たな形態の就業者が増加している。これらの者については従来型の就職先事務所によるOJTの機会に乏しく、それに代わる新たな支援の取組みが必要になる。また、弁護士間の競争も意識しなければならない中で、利用者からの信用を得て安定的に仕事を確保してゆくためには、いくつかの専門的知識・技術を早期に獲得してゆくことが重要になる。このためには、事務所の域を超えて、自ら興味のある分野を実践レベルでスキルアップできる仕組みがあれば望ましい。

### 2 若手弁護士の意向

期成会法曹養成WGでは、若手弁護士が望む支援は何であるか、複数回に亘りヒアリングを実施した。その結果、若手弁護士が概ね共通して望んでいるのは、より実践的な指導、実際の事件について事務所の域を超えて協議又は指導を受けられる体制であった。これは従来、法律事務所のOJTとして行ってきた内容とも共通する部分はある。しかし、そのような事務所の先輩がいない者や、事務所で扱っていない分野についても専門性を高めたいと考える者が増えつつあることを反映したものと思われる。

### 3 既存の現場での取組み

若手弁護士を取り巻く環境の変化をふまえて、既に東京弁護士会の内外で様々な取組みが始まっている。東京弁護士会におけるクラス別研修制度や、期成会会員が実務指導に協力している「ともに法律事務所」などがそれである。「ともに法律事務所」では、これまでに11名の弁護士を迎え入れ、他方で3名の弁護士を司法過疎の鹿児島県出水市、パブリック事務所、地

域密着型の新設事務所へ巣立ちさせている。これらの実績は、里親・協力弁護士の支援ばかりではなく、自分の力で事務所を開拓しなければならない緊張感のなかで、期成会や各種弁護団、あるいは弁護士会の委員会等に積極的に参加することで幅広い経験を積み、人脈を作っていくという特長から生まれている。

また、他の会派では、2009年度以降、会員から事件の提供を受け、それを指導弁護士（登録後10年～15年程度の中堅弁護士が担当）と若手弁護士のペアで取り組むことを内容とする「メンターシップ制度」を立ち上げている。しかし、若手弁護士からの需要は多いが提供事件が少なく、なかなか事件を配点できないといった課題も抱えている。

さらに、期成会でも、過去に専門家リストを作成して事件の提供を依頼したり、委員会を設置して勤務弁護士でなくとも他の事務所の事件を体験できる仕組みを立ち上げたことがあったようである。しかし、残念ながら定着には至っていない。

#### 4 考えられる取組み

既存の取組みにおける課題をふまえて考えるに、若手弁護士の意向に応え、かつ持続しうる仕組みを考えるに当たっては、以下の2点がポイントになる。

- (1) 実際の事件について協議し、指導することを基本とする仕組みであること。
- (2) 提供する側にとっても、持続可能な制度であること。

指導をする側にとっては、相談を受ける場合はもちろん、とくに自己の事件を若手弁護士に

提供する場合には、提供先の若手弁護士との間に何らかの人的繋がりがあり、最低限の信頼関係があるということが重要になる。このような点にも配慮して現実に「動き続ける」制度を検討する必要があるところ、①少数ゼミ形式の事件検討会（1回あたり3名程度の若手弁護士が順に実際の事件を題材にプレゼンテーションを行い、指導担当弁護士を含めて議論する）、②（仮称）若手弁護士向け指導担当弁護士制度（若手弁護士が実際の事件について相談できる弁護士を割り当て、専門ごとに置くことも考えられる）、③（仮称）中堅・若手弁護士双方方向プラットフォーム（独立するまでの経済的余裕がないが一時的に補助が必要になる中堅弁護士が事件の手伝いを若手弁護士に依頼する代わりに責任を持って指導する）等を検討すべきである。

#### 5 取組みの進め方

何れの取組みに着手するにしても、多くの会員の協力を必要とするため、会内にて別途検討部会を立ち上げて検討する必要がある。また、どのようにすれば「動き続ける」制度になるのか予測できない部分があるため、まずは有志による仮制度の試験的運用などから始め、問題点の抽出・改善を行いながら拡大してゆく方法が望ましい。

#### 6 その他の問題

若手弁護士の支援については、上記に述べたほかにも、組織内弁護士として活動を開始した者に対する研修の在り方など、従来と異なる問題も生じている。

## 第2 法科大学院に対する就職支援強化の働きかけ

### 1 就職支援の現状

司法修習終了者の就職支援については、日弁連が「ひまわり求人・求職ナビ」を立ち上げ、求人・求職情報の総合管理および提供を行っているほか、職域拡大に向けて早い段階から各種の基礎調査および企業や官公庁に対する働きかけ（提言の作成、各種団体との意見交換、シンポジウムの開催等）を行ってきた。また、各単体会・弁連（一部日弁連との共催を含む）では、個別に就職説明会等を開催して求人側と求職側

のマッチングの機会を提供し、かつ会員に向けて新人弁護士採用の要請を通知するなどの取組みを行っている。

他方、法科大学院でも、法科大学院協会において修了生職域委員会を設置し、職域拡大のための取組みを続けているほか、各法科大学院に呼びかけて修了生の就業動向を把握するべくプロジェクトを立ち上げている。また、各法科大学院でも、在学生に向けて各職域の関係者を招いて講義を行い、また修了生に向けて求人情報を提供するなどの支援を行っている。法科大学

院によっては、このような法科大学院提供の支援のほか、法科大学院同窓会が中心となり、求人・求職双方が参加する就職情報交換会を開催しているなど、二重三重の支援制度があり、求人情報も豊富と見られる。しかし反面、これら情報に乏しい法科大学院も多く存在する（とくに小規模の法科大学院）と考えられる（就職支援面での格差）。

## 2 法科大学院における就職支援の強化の必要性

司法修習修了者だけでも極めて厳しい就職状況が続く中（その他に司法修習に入らない法科大学院修了者が相当数存在する）、法曹養成機関として学生を受け入れた法科大学院には、学生および修了生に対して就職の「場」を提供し、その就職支援活動をよりいっそう強化すべき責

務があると考えられる。ことに、審議会意見書が法曹人口の大幅の増加を提唱した前提として、法曹（弁護士）が従来型の法律事務所における業務のみならず、政界、経済界、その他の分野においても幅広く活動することを想定していたことをふまえ、学生にそのような活動の在り方を意識づけ、その「場」を提示していくことが必要になる。

先に述べたように、法科大学院における努力も始まっているが、修了者の就職状況は今後さらに厳しくなることが予想され、組織内弁護士数も想定されたほどは増加していない。弁護士会としては、法科大学院側のいっそうの取組み強化を求めるべきである（なお、弁護士会が法科大学院の要請に応じて適切な協力をすることはもちろんである）。

# 法律相談活動の活性化と拡充のために

## 【提言の骨子】

弁護士会の無料法律相談を量的・質的に充実させ、市民の中に広くリーガルサービスを提供しよう。

## 第1 2012年度基本政策

期成会は、2012年度基本政策で、（1）弁護士会の行う法律相談の活性化と拡大のために法律相談の無料化の検討、（2）専門分野別法律相談活動の充実、専門分野登録弁護士制度の創設、（3）

自治体法律相談の充実発展、直受可能自治体の拡大、（4）新しい活動分野の開拓、（5）権利保護保険の普及・推進、を提起した。

## 第2 弁護士会法律相談の無料化の現状

この提起の中で、近時、弁護士の中で賛否両論が出されているのが、弁護士会法律相談の無料化の是非である。

現在の全国の弁護士会法律相談の現状は概ね以下のような状況にある。

1 クレサラ、生活保護、民事・家事当番（初回30分）など典型的に低所得層、貧困層の相談が多数であると推測される相談分野においては無料化が普及・一般化している。また、政策的位

置付けから中小企業に対する相談窓口である「ひまわりホットダイヤル」は当面初回30分の相談が無料化されている。その他、単位会によっては、労働相談、離婚相談などについて無料としているところも存在する。

2 法律相談センターの相談件数の割合で見ると、相談件数全体の約7割が無料相談となっている。

3 他方、官公署、自治体等との連携を進めるに

あたり「有料」法律相談が弁護士への相談件数の増加によって障害となっている、との指摘がなされている。すなわち、隣接士業である司法書士会や行政書士会は相談料を無料化している

ところ、自治体等では司法書士会や行政書士会の無料法律相談のポスターが貼られている中で、弁護士会の有料相談は敷居の高い存在となっている、との指摘がなされている。

### 第3 全面無料化に対する批判や反対論

弁護士会法律相談の全面無料化に関しては、以下のような批判、反対論が出されている。

#### 1 弁護士業務有償性の原則

知的サービスである法律相談業務は、原則有料とされるべきであり、これを無料化することは、知識・情報は「ただ」という知的財産権・サービスに対する誤った国民意識を助長することになる。

#### 2 民業圧迫のリスク

各法律事務所が無料化することはともかく、公的団体である弁護士会が法律相談を無料化することは、会員の事務所経営や業務をその所属する強制加入団体が圧迫することになりかねない。とりわけ、会員の事務所に隣接して弁護士会の無料法律センターが開設された場合、その被害は重大なものとなる。

### 第4 法律相談無料化の意義～職域拡大との関連から

法律相談の無料化は、弁護士の増員の中で旧来の業務スタイルでは、若手はもちろん中堅の弁護士も経済的基盤が確立できないという現状がある中で、大いに市民の中に打って出て、新しい法的需要、権利の掘り起こしを行うことを目的として検討されているものである。

弁護士の法律相談が、対価を要求するに値する知的サービスであることはもちろんであるが、その価値あるサービスも、利用され、体感されない限り意味はない。多くの市民に、弁護士への相談および事件の受任が自らの権利を守るために有用

であることを広く知ってもらうためには、弁護士と市民との接点となる法律相談について無料化という方法により敷居を低くすることは、全体として見れば弁護士業務の有償性を否定することにはならない。

すでに、司法書士会や行政書士会が相談無料化に踏み出しているが、弁護士会としては、これと対立するのではなく、それぞれの職域・職責に応じて市民への法的サービスの拡充を図る中で、全体として職域の拡大を図ることが望ましい。

### 第5 法律相談の質を担保するための相談担当弁護士の研修・指導体制の整備

1 弁護士会が主催する法律相談においては、相談にきた市民が、相談の有用性を体感し弁護士と弁護士会への信頼を高めてもらう必要があることは言うまでもない。経験の浅い弁護士が、不適切なアドバイスを行ったが故に、かえって弁護士と弁護士会への信頼を失いような事態はあってはならないことである。

2 そこで、弁護士会の法律相談の質的充実を図るために、ベテランの弁護士と若手弁護士との共同相談体制による質を確保し併せて若手弁護士のOJTの場とすること、相談担当弁護士の研修制度を充実させることを、弁護士会として取り組むべきである。

### 第6 弁護士会の果たすべき役割～市民の信頼を確保するために

法律相談において弁護士会の果たすべき重大な役割の一つは、市民に対して、弁護士へのアクセス障害を除去することにある。それは、国民は誰

でもその収入の多寡に関わらず、専門家からの必要な法的助言を受ける権利を有するという崇高な民主主義社会の理念の実現に他ならない。

また、若手弁護士の立場から見れば、法律相談活動に参加する場を得ることによって、自らの法律家としての技術を磨き習得する貴重な場ともなるものである。

他方、複雑多様化する現代社会において、すべての法律相談に一人の弁護士が適切かつ質の高い法律相談、法律業務を提供することは不可能である。また、一般民事、家事事件等に関してはとりわけ、自分と相性や考え方の合う弁護士に事件を依頼したいという市民の要求もある。このような

相談や事件受任の需要に応えうるのは、それぞれの実績と業務スタイル、特徴を持った個々の会員の法律事務所である。

弁護士会の法律相談活動の拡充と、各法律事務所の業務とは、いわば車の両輪の関係にあり、会としてのアクセス障害の除去と各法律事務所の弁護士の日常業務を通じた市民へのサービスの向上と相まって全体としての弁護士と弁護士会への市民の信頼が確保されると確信する。

## 第7 最後に

弁護士会の法律相談無料化にあたっては、現在自治体から弁護士会に支払われている委託料の扱い、法テラス予算との関係など、解決すべき問題が存在しているが、法律相談の無料化は、法律援助予算や自治体の援助を不要とするものではなく、総合的な観点からその拡大・充実を求めるも

のである。

会員間にいまだ多種多様な意見が存在する中で、期成会は、これらの貴重な意見に真摯に耳を傾けながら、弁護士会の発展のために力を尽くすものである。



この政策は、つぎのメンバーの協働作業で策定されました。(50音順)

上石奈緒, 朝倉正幸, 石井麦生, 石田武臣, 磯谷文明, 枝川充志, 大瀧靖峰, 大森顕, 置塩正剛, 蔵本怜子, 黒岩哲彦, 黒澤圭子, 桑原育朗, 梶原周成, 小島延夫, 小林政秀, 酒井圭, 坂口禎彦, 貞弘貴史, 山内一浩, 鹿野真美, 白井剣, 杉浦正敏, 鈴木堯博, 高橋太郎, 立石則文, 田中敏雄, 千葉肇, 並木政一, 西嶋勝彦, 橋本桂子, 原和良, 樋口裕子, 蛭田孝雪, 樋渡俊一, 淵脇みどり, 古谷明一, 堀敏明, 前田茂, 増岡研介, 舛田正, 三澤英嗣, 蓑毛良和, 森田太三, 山川幸生, 山本英司, 吉羽真治, 脇田康司

#### 東京弁護士会期成会2013年度基本政策集

こんめい じだい しほう あか  
混迷の時代に司法の灯りを

発行日 2013年1月23日  
発行所 東京弁護士会期成会  
発行責任者 代表幹事 森田太三／政策本部長 鈴木堯博  
所在地 東京都千代田区有楽町1-6-6 小谷ビル4階 〒100-0006  
日比谷シティ法律事務所内  
phone 03-3580-6103  
facsimile 03-3580-6104  
email kiseikai@ac.auone-net.jp  
home page <http://www.kiseikai.jp>  
印刷所 株式会社きかんし printed in Japan

©2013 東京弁護士会期成会 許可なく転載することを禁ず

