

Ⅵ 人権の擁護

1. 子どもの人権

(1) はじめに

① 子どもの人権救済センターの拡充

日弁連は1985（昭和60）年の人権大会において子どもの人権擁護のために全力を尽くすことを決意する宣言を採択し、東弁はこれに先だって「子どもの人権110番」（無料電話相談）をスタートし、電話相談や面接相談を通じて多数の相談を受け、あるいは、幾多の子どもの人権救済の申立てを受理してきた。2012（平成24）年で開始から27年となる。

2004（平成16）年6月からは、相談時間を平日13:30～20:00（ただし、16:30～17:00は休み）、土曜13:00～16:00と拡大したこともあって、1か月の相談件数は100件前後に上る。

学校内でのいじめ、対教師トラブル、不登校、家庭内での虐待、少年犯罪、児童養護施設内での虐待等々、子どもの人権侵害は発生し続けている。今後とも、子どもの人権救済センターの活動を発展させていかなければならない。

② 子どもの権利条約の運用

また、1989（平成元）年には子どもの権利条約（以下「条約」という。）が国連総会において採択され、1994（平成6）年には我が国も批准し、2009（平成21）年は採択20周年のメモリアルイヤーであった。今や未締約国はアメリカとソマリアのみである。

条約第3条1項は、子どもに関する全ての措置を取るに当たって「子どもの最善の利益」が主として考慮されることを定め、条約第12条1項は、「自己の意見を形成する能力のある子どもがその子どもに影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利」と、その意見が「その子どもの年齢及び成熟度に従って相応に考慮される」ことを保障している。

しかしながら、実務において条約の趣旨が十分に活かされているとは言い難く、我々弁護士（弁護士会）は、条約の趣旨をより一層社会に広めていくために、一層の努力をしなければならない。

なお、条約については、2008（平成20）年4月に第3回政府報告書が提出され、2009（平成21）年7月に日弁連からカウンターレポートが提出され、2010（平成22）年に国連での審査が行われた。

③ 子どもの権利基本法・基本条例の制定に向けて

子どもの人権を普及させ、子どもの権利条約の趣旨を社会に根付かせるためには、子ども自身が権利の主体であり、大人の援助を受けつつも自ら成長し発達していくという理念を広めることが必要であるが、そのためには、旧来型の大人が子どもを害悪から守るという発想に基づく「青少年健全育成」ではなく、子どもの権利を基盤にした施策の実行や、子どもの権利基本法・基本条例の制定が求められている。

この点、政府が 2010（平成 22）年 7 月 23 日に子ども・若者育成支援推進法に基づき、現行の青少年育成施策大綱に代わるものとして作成した「子ども・若者ビジョン」においては、理念として「憲法及び児童の権利条約に基づき子ども・若者の最善の利益を尊重」「子ども・若者は、大人と共に生きるパートナー」と盛り込まれるなど、一定の前進が見られた。今後とも、子どもの権利基盤型の理念の普及に努める必要がある。

④ 子どもの代理人制度について

条約が保障する子どもの意見表明権を支援する代理人制度は、現在は子どもを被拘束者とする人身保護請求事件において選任される国選代理人にその例を求めることができるが、近時、家事審判法改正を巡る論議の中で子どもの代理人制度の創設が検討されてきた。

この点、2011（平成 23）年 5 月 25 日に公布された家事事件手続法においては、子の身分関係に影響が及ぶような一定の家事事件においては、未成年者である子も意思能力があれば、自ら手続行為をすることができることとし（同法 151 条 1 項 2 号（子の監護に関する処分）、168 条 3 号（親権喪失・停止、管理権喪失）、同条 7 号（親権者指定・変更）等）、家庭裁判所が相当と認める場合には職権で参加させることもできることとしたうえで（同法 42 条 3 項）、裁判所が弁護士を手続代理人に選任することもできることとされた（同法 23 条 1 項・2 項）。

これにより子どもの代理人制度の一部が実現したものと思われるが、費用の負担をどのようにすべきかについては、職権選任等の場合の国費負担の余地の有無や、法律扶助の手当てなど、未確定の問題が多く残されている。また、意思能力のない子の利益を図る代理人を選任する仕組みは実現していないし、審判手続外での代理人制度の問題も残されている。

今後とも、新法の施行に向けた準備を進めるとともに、その運用を注視していく必要がある。

（2）学校教育の現場において

① いじめ被害の深刻化と「いじめ出張授業」の試み

学校教育の現場では、いじめによる深刻な被害が依然として後を絶たない。

東京三会では、日弁連の「こどもの日」記念企画の一環として、ここ数年、都内の小中学校に出向していじめ予防のための出張授業を実施している。体育館などでの講演ではなく、各教室にそれぞれ弁護士が張り付き、「いじめられる人にも問題があると思う人は？」などと子どもたちの本音を引き出しながら、授業を展開している。授業の中では、過去のいじめ自殺事件や講師の体験談など具体的な話題を中心とし、人権概念を分かりやすく説明するなどの工夫も織り交ぜ、なぜいじめは許されないのか、いじめの周囲にいる人たちには何ができるか、などを語りかけている。

我々弁護士は、いじめの被害者も加害者もいずれも人権侵害の被害者であるとの視点に立ち、各種相談活動や代理人活動、あるいは、啓蒙活動を通じていじめ被害の根絶に向けた努力を続けなければならない。

② 教育基本法改正問題

また、学校教育をめぐるのは、2006（平成 18）年 12 月に東弁などの反対にもかかわらず

教育基本法が改正され、2007（平成 19）年には学校教育法、地方教育行政組織法、教育職員免許法などの教育関係三法が改正された。

改正法は、教育現場における教育の自主性・自律性等を害することが危惧されるほか、教員への管理統制が強化され、教員が自主的・自律的に子どもと直接的な人格的関わりをするという教育の本質を損ないかねず、また、学校評価の導入等により教育の場における競争をますます激化させ、子どもたちを一層追いつめる結果をもたらすのではないかと懸念される。

我々はこれらの子どもに関する国の施策の動向を注視し、憲法や子どもの権利条約の趣旨を失わせるような運用がなされないようにしていかなければならない。

③ 学校をめぐる近時の問題点

近時、いわゆるモンスターペアレントの問題が広く取り上げられるようになり、学校からの法律相談の需要が高まっている。我々は、これらの法的ニーズにも対応していく必要があるが、その際には、親からの訴えの背景にある真の問題を洞察するとともに、子どもの権利擁護が置き去りにされることのないように注意し、また、子どもの人権問題に精通している弁護士を派遣する体制作りも検討する必要がある。

(3) 子どもの福祉の分野において

① 児童虐待防止の取り組み

子どもに対する虐待被害は依然として深刻であり、2007（平成 19）年 5 月には、児童相談所の立入調査権の強化などを定めた児童虐待防止法の改正法が成立した。しかしながら、2010（平成 22）年には、江戸川区での虐待死事件や、大阪での 2 児死亡事件などが大きく報道され、社会に衝撃を与えた。2010（平成 22）年 8 月 26 日実施の全国児童相談所長会では、児童虐待防止法に基づく保護者への出頭要求について、保護者や子どもの氏名が分からなくても「一定の調査を尽くした場合は部屋番号などの情報だけで実施できる」との見解が示されるなど、法の運用強化策が探られている。

我々は、児童相談所等との連携を深めながら、虐待防止のための活動を続けていなければならない。また、子育て家庭に対する適切な支援を通じて不適切な養育を防止する取り組みも必要であり、子どもの権利擁護の見地からの親支援のあり方についても研究を進めていかなければならない。

② カリヨン子どもセンターとの連携

2004（平成 16）年 6 月には、子どもの人権救済活動に携わる東弁の会員を中心に、「カリヨン子どもセンター」（現在は、社会福祉法人）が設立された。これは、虐待を受けたり、少年犯罪に巻き込まれたり、児童養護施設出身者であるなどのために、帰るべき家庭を失った子どもたちのために、一時避難場所としてのシェルター「カリヨン子どもの家」を運営することを目的としており、全国初の試みとして画期的なものであった。

東弁の子どもの人権救済センターは、上記シェルターと緊密に連携を保ち、緊急の一時避難場所を必要とする子どもたちがシェルターに入居するための窓口となり、また、子どもひとり

ひとりにつく「子ども担当弁護士」(コタン)の供給源として、子どもの自立支援等のための役割を果たしてきた。

子どものシェルター開設運動は、横浜(てんぽ)、名古屋(パオ)、岡山(モモ)、広島(ピオ)へと続き、京都(ののさん)、福岡、仙台でも準備が進むなど全国的な拡がりを見せている。さらに、子どもシェルターは、自立援助ホームとして公的補助の対象とされるに至った(2011(平成23)年7月19日雇児発0719第1号)。

③ 未成年制度のあり方と親権制度の改革について

近時、憲法改正手続法が制定され、18歳以上の日本国民に投票権を与えたことから、民法の成年年齢も18歳に引き下げるべきではないかという問題提起がなされている。

この点、不適切な親権の行使による拘束から逃れて自立を目指す18、19歳の子どもにとっては、住宅の確保や携帯電話購入の際の契約締結の自由を確保する好機とも見えるが、そのような子どもたちの支援の現場からは、むしろ、現在は18歳未満を対象としている児童福祉法の対象年齢を20歳未満に引き上げることが望まれている。法制審は、2009(平成21)年10月、民法の成年年齢を18歳に引き下げるのが適当であるなどと答申したが、我々は、引き続き成年年齢の安易な引き下げがなされないように取り組んでいかなければならない。

不適切な親権の行使との関係では、むしろ、親権制度を子どもの権利擁護の見地から構成し直し、あるいは、弾力的で柔軟な親権制限のための制度の整備をしていくことこそが必要であると思われる。この点については、平成23年民法、児童福祉法等改正により、親権者は「子の利益のために」監護教育をすべきことが明記され(改正民法820条)、親権の行使が著しく困難又は不適当であることにより子の利益を害するときは親権喪失・停止の原因となるものと規定された(改正民法834条、834条の2)。また、親権喪失・停止等の申立権が子ども自身にも認められたことが重要である。

さらに、未成年後見制度も改正され、複数後見、法人後見が認められた(改正民法857条の2)。

我々は、新しい親権制度が子どもの最善の利益の視点に立って運用されるように、子どもの申立てを支援したり、あるいは、親子関係の調整や、関係各機関に対する助言等を積極的に行っていかなければならない。また、適切な未成年後見人を家庭裁判所に推薦していくための仕組みづくりも急務である。

④ 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約(ハーグ条約)が実施される場合における子どもの最善の利益確保について

政府は、2011(平成23)年5月20日閣議了解に基づき、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。1980(昭和55)年採択、1983(昭和58)年発効)の締結準備を進めることを決めた。同条約は、①監護権の侵害を伴う、②16歳未満の子の、③国境を越えた移動について、「そのような移動が子の利益に反するとの考え」、「監護権の所在を決着させるための本案手続は移動前の常居所地国で行われるべきであるとの考え」に基づき、子を常居所地国に戻すための国際協力の仕組み等を定めるものとされており(外務省)、保全手続

的なものである。例外としては、「子の返還により、身体的又は精神的危険がある」、「子自身が返還を拒否」、「連れ去りから 1 年以上経過し新しい環境になじんでいる」等の場合が挙げられている。

子の所在特定や任意返還等の調整と司法手続開始援助を中央当局（外務省を想定）が担当し、返還命令手続（可否判断）は司法当局（特定の家裁を想定）が担当するものとされ、それぞれ、外務省内の懇談会と法制審議会内の部会で議論が行われている。

我々は、条約の実施・運用が子どもの最善の利益にかなうように行われるよう求めているかなければならない。とりわけ、条約が定める「子を耐え難い状況に置くこととなる重大な危険」という返還拒否事由を具体化・明確化する国内法の制定や、子どもの意見が適切に聴取されかつ尊重される手続とすることが重要である。

(4) 広報・啓蒙活動の推進

① 広報・啓蒙活動の必要性

子どもの人権擁護の課題は、別項で述べられる少年司法の問題を含めて山積みしているが、問題意識が十分に市民に浸透しているとは言い難い。我々は、子どもの人権についての問題の本質を分かりやすく市民に広報し、啓蒙する活動を続けていく必要がある。

② 劇「もがれた翼」の上演を通じた実践

この点、東弁は、1994（平成 6）年に、子どもの権利条約の発効を記念するとともに、少年当番弁護士の創設を願って、弁護士と演劇部の高校生が作る演劇「もがれた翼」を初めて上演した。以来、公演は、いじめ、虐待、少年犯罪等の子どもの人権に関わるテーマを取り上げて毎年回を重ねている。

我々弁護士は、上記の「もがれた翼」の上演をはじめとしてあらゆる媒体を活用しつつ、子どもの人権に関する問題の広報・啓蒙活動を進めていかなければならない。

(5) 「子どもの貧困」問題に対する取組み

政府は、2009（平成 21）年 10 月に、わが国の 17 歳以下の子どものうち、7 人に 1 人が貧困状態にあり、特にひとり親家庭の子どもに至っては半数以上が貧困状態にあることを明らかにした。

人生のスタートラインである子ども期からの貧困は、安心した生活や成長発達を阻害し、子ども期において得るべきものを得られず、貧困から容易に抜け出せないという「貧困の連鎖」を生じさせており、子どもの生きる権利、成長し発達する権利、教育を受ける権利、家庭的環境で養育される権利等の子どもの人権を侵害するものである。

子どもの貧困は家庭内の問題ではなく、社会全体の問題というべきであり、我々は、2010（平成 22）年の日弁連人権大会における「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」を踏まえて、この問題の克服に全力で取り組まなければならない。

2. 男女共同参画の推進

(1) 現状と問題点

1999（平成 11）年 7 月に、男女共同参画社会基本法が成立し、実定法にもとづく男女平等の推進体制が整備されて以来、政府は男女共同参画社会の実現を目指して取り組みを続けてきた。2000（平成 12）年に、同法にもとづく国の行動計画が策定されたが、その中では男女共同参画社会の実現を「21 世紀の最重要課題」と位置づけている。同法にもとづいて、2010（平成 22）年 12 月に第 3 次男女共同参画基本計画が策定された。

しかしながら、わが国においては職場、家庭、地域などにおいて性別役割分業の解消が進んでおらず、今なお男女差別が根強く残っており、男女共同参画も十分進んでいない。特に議会等の政策決定機関への女性の参画は著しく立ち遅れている。2009（平成 21）年 8 月の衆議院選挙では 54 人が当選して、女性議員の割合はそれまでの 9.4%から 11.25%に増加したが、諸外国において国会議員（下院または一院制）に占める女性議員の割合は、スウェーデン 47%、ドイツ 32%、カナダ 22%、中国 21%、アメリカ 17%となっており、依然として著しく低い。

また、世界経済フォーラム（W E F）の 2009（平成 21）年版報告書では、日本の男女格差は世界 134 ヶ国中 75 位と、2008（平成 20）年の 130 ヶ国中 98 位から前進はしたものの、先進国としては異例と言える後順位となっている。

一方では男女共同参画条例の中に「男らしさ女らしさ」の文言を入れたり、条例自体が議会で可決されず制定できない自治体もあり、またジェンダー・フリー教育への批判が高まるなど、男女平等に逆行するバックラッシュの動きもある。2008（平成 20）年 1 月には、つくばみらい市で予定されていたDV講演会が、反対派による妨害が予想されるとして中止になるなどした。従って、弁護士会としてもこのような動きを踏まえつつ、差別解消に向けた一層の取り組みが必要となっている。

以下具体的な問題点を指摘する。

(2) 男女共に家庭責任と両立できる働き方（ワーク・ライフ・バランス）をめざして

1985（昭和 60）年に制定された男女雇用機会均等法は 1997（平成 9）年に改正され、募集、採用、配置、昇進において男女差をつけることを禁止規定とする、ポジティブ・アクションの促進、事業主のセクシュアル・ハラスメント防止への配慮義務などが盛り込まれた。一方、時間外・休日労働、深夜労働に対する労働基準法の女子保護規定が撤廃された。

しかし、今日においても、均等法導入にともなうコース別人事管理制の実施による昇級・昇格の間接差別（男女別定年制などの直接差別とは異なり、昇進にあたり転勤経験を要件とするなど、外見上は性中立的な要件でも結果として性差別にあたるもの）の存在、女性の平均賃金が男性の約二分の一と男女格差が一向に縮まらないこと（近年パート労働者を含めるとむしろ男女格差は拡大している。）、女性労働においてパート労働など不安定就労が多数を占め、フルタイム労働と

の処遇の格差が大きいことなど職場における男女平等の実現にほど遠い現状にある。

2006（平成 18）年に均等法が改正され、一定の範囲の間接差別の禁止など性差別禁止の範囲が拡大され、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いの禁止、セクシュアル・ハラスメントにつき措置義務を課すなどの規定が盛り込まれた（2007（平成 19）年 4 月 1 日施行）。また 2007（平成 19）年 5 月にはパート労働法が改正され、一定のパート労働者につき正社員との差別が禁止された（2008（平成 20）年 4 月 1 日施行）。しかしながら、間接差別の範囲が限定的であり、差別禁止のパート労働者も一定範囲に限られる（5%程度と言われている。）など、まだ十分とは言いがたい。

1998（平成 10）年に労働基準法が改正され、裁量労働制が導入されたり、労働者派遣法の改正もなされるなど、労働環境は厳しさを増し、格差の拡大が社会問題となって、仕事と家庭の両立が益々困難な状況になっている。特に日本においては、男性の育児・介護休暇の取得率が低く（2008（平成 20）年の育児休業取得率は 1.2%）、性別役割分業が解消されていないため、女性への家庭責任の負担が大きくなっている。保育所の待機児童が全国で 2 万 5000 人もいるなど、両立のための環境整備も不十分である。現在官民一体となった仕事と生活の調和の実現に向けた取り組みが進められており、2007（平成 19）年には「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」において、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章及び行動指針がとりまとめられた。男女共同参画社会基本法第 6 条にある通り、男女が共に家庭生活における活動と他の活動の両立が図れる社会の形成が求められている。

1995（平成 7）年に日本も批准したILO 156 号条約、165 号勧告（家庭責任を有する男女労働者の均等待遇に関する条約・勧告）の趣旨に従い、労働時間の短縮や育児休業、介護休業制度の充実など、男女が共に家庭責任と両立できる働き方に向けて法改正を図るよう弁護士会として働きかけていく必要がある。

さらに、2003（平成 15）年の国連女子差別撤廃委員会（CEDAW）は日本政府に対し、間接差別の解消を含む勧告を行ったが、2009（平成 21）年の最終見解においても、間接差別の狭い定義が採用されていることに遺憾の念が表明された。間接差別をどう定義づけ、差別解消につなげていくかが今後の課題であり、弁護士会として取り組んでいく必要がある。

（3）家族法の改正

法務省は 1996（平成 8）年に選択的夫婦別氏制の導入、婚外子の相続分差別の撤廃、離婚における積極的破綻主義の導入、婚姻年齢の平等化、再婚禁止期間の短縮など、結婚・離婚規定の見直しの改正案をまとめた。

しかし、当時の与党である自民党内で改正への反対意見が強く、改正の動きはストップしたままであった。2009（平成 21）年 9 月に民主党を中心とした内閣が成立し、民法改正について千葉景子法務大臣が意欲を表明するなど改正の動きが出て来ていたが、2011（平成 23）年 10 月現在、改正は未だ実現していない。

東弁は従来から意見書の公表、書籍の出版など家族法改正に向けた取り組みを行っている。

2010（平成 22）年には日弁連及び東弁において、民法（家族法）の早期改正を求める会長声明が出されている。

夫婦同氏強制制度や婚外子の相続分差別を残す日本の家族法が、他の先進諸国に比較しても今や特異な存在となっており、国連の規約人権委員会等から日本政府に対し、再三の是正勧告も出されていることにかんがみれば、政権交代の実現した現在、早急に民法を改正し、近年の結婚・家族の変化に対応した法律とするよう、弁護士会として今後も積極的に働きかけをしていくべきである。

また、2007（平成 19）年に民法の嫡出推定規定（第 772 条）の見直しに関する議論がなされ、法改正は実現していないものの、離婚後妊娠したことが証明される場合には、前婚の夫の子としない出生届を求める法務省通達が 2007（平成 19）年 5 月に出されている。東弁は同年 9 月にこの問題につき法改正を求める意見書を公表した。一方、自民党を中心に家族法の基本理念を定めた憲法第 24 条を改正する動きもあったが、個人の尊厳と両性の本質的平等を保障する憲法の理念は維持されるべきであり、弁護士会としても今後の動きを注視していく必要がある。

（4）女性に対する性搾取・暴力への取り組み

国連は 1993（平成 5）年に「女性に対する暴力撤廃宣言」を総会で採択し、女性に対する暴力が性にもとづく差別であり、人権侵害にあたることを明確に位置付けた。

1998（平成 10）年 10 月の日弁連人権擁護大会では、“家族と暴力”をテーマにシンポジウムが開催され、今後の取り組みを促す決議が採択された。東弁では 2000（平成 12）年 10 月よりドメスティック・バイオレンスの法律相談窓口が設置された。2001（平成 13）年には配偶者からの暴力防止法が制定されている。この法律では、接近禁止や退去を含む保護命令の規定が盛り込まれていることが注目される。保護命令の申立ては多く、月間 120 件前後で推移している。2004（平成 16）年に同法が改正され、加害者に元配偶者を含めることや退去命令の期間の延長など、保護命令の内容を充実する方向での見直しが図られた。2007（平成 19）年にも、生命・身体に対する暴力のみならず脅迫を受けたときも保護命令の申し立てができること、電話・電子メール等の禁止、被害者の親族等も接近禁止命令の対象とすることなどの改正が行われた。しかしながら、配偶者等からの暴力は今なお後を絶たず、デートDV（明確な定義ではないが、ここでは夫婦間以外の恋人などの関係にある者の間で発生する暴力をいう。）も問題となっている。また、保護命令の発令件数が地域により格差があることも指摘されている。

性の問題に関しては、アジア女性に対する性的搾取、暴力的なポルノ文化の氾濫など女性の性をモノ扱いする風潮が顕著である。特にアジアの児童買春に対しては、日本人が国際的に非難を浴びている。1999（平成 11）年に、児童買春、児童ポルノ禁止法が成立したが、現在国際的な人身売買が大きな社会問題となっており、2005（平成 17）年 6 月に刑法の一部を改正して処罰規定が設けられた。しかしながら、いずれも性搾取や暴力・買春の実態は十分改善されているとは言えず、2009（平成 21）年の女子差別撤廃委員会最終見解において懸念が表明されている。弁護士会としても今後これらの問題解決に向けて積極的に取り組む必要がある。

(5) 弁護士会における男女共同参画の取り組み

現在市民に開かれた司法をめざして司法改革の取り組みがなされているが、司法分野におけるジェンダー・バイアス（ドメスティック・バイオレンスへの無理解、性犯罪・セクハラ被害者への無理解、性別役割分業意識、女性蔑視など、性差別的偏見にもとづく判決・発言その他を指す。）の存在が問題となっている。

この問題につき、日弁連が2002（平成14）年5月の臨時総会において「ジェンダーの視点を盛り込んだ司法改革をめざす決議」をし、2007（平成19）年5月には「日本弁護士連合会における男女共同参画の実現を目指す決議」がなされた。同じく2007（平成19）年に日弁連は「男女共同参画施策基本大綱」を制定、2008（平成20）年には「男女共同参画推進基本計画」を策定するなど、弁護士会として積極的に取り組む姿勢を示している。2009（平成21）年には「公式企画の実施にあたり男女共同参画の観点等から留意すべき事項に関するガイドライン」を制定した。

東弁においても2008（平成20）年に男女共同参画推進本部が設置された。東弁においても、2011（平成23）年10月の常議員会で東弁の男女共同参画推進計画が承認された。

弁護士会としても、法曹のジェンダー教育、研修や女性会員の意思決定機関への参画推進などを含め、司法分野でのジェンダー・バイアスの払拭や男女共同参画の実現に向けた具体的な取り組みを行う段階に入ったと言える。

(6) その他の問題と今後の課題

2009（平成21）年8月には国連の女子差別撤廃委員会（CEDAW）で、日本政府の報告書が審議され、日本政府に対し、民法改正（婚姻最低年齢・再婚禁止期間・選択的夫婦別氏）と婚外子に対する差別的規定（民法及び戸籍法）の改正について即時に行動すること、並びに、雇用、政治的・公的活動（教授職を含む。）に重点を置いた、あらゆるレベルにおける意思決定の地位への女性の参加を増やすための数値目標と予定表を伴う暫定的な特別措置を採択することの2点について、2年以内に、詳細な書面による情報を提供するよう勧告がなされた。

これに対し、日本政府は2011（平成23）年8月に、取り組み状況報告を公表したが、民法改正が国会に提出されていないことが報告されている。また各分野での暫定的特別措置（ポジティブ・アクション）についても、導入に向けて積極的に取り組んでいると報告しているが、目標数値の実現等、具体的成果を報告するまでには至っていない。

前述した通り、日本においては、性別役割分業の解消が進まないことが男女平等実現のための最も大きな障害となっている。税制・社会保障制度については、配偶者控除の廃止や、年金の3号被保険者問題など、世帯単位のあり方が議論されている。2003（平成15）年には、特別配偶者控除が廃止され、配偶者控除の見直しに向けた改革がなされた。また、2004（平成16）年には離婚時の年金分割制度も導入され、2007（平成19）年4月より実施されている。2008（平成20）年4月からは3号被保険者の年金分割制度が実施されている。

少子高齢化の進む21世紀においては、男女共同参画社会基本法を軸として、従来の世帯単位

から個人単位システムへの移行の検討も含め、男女が等しく仕事と家庭責任を分担・両立できるような新しい社会のシステム作りが求められており、弁護士会としてもこのような社会の形成に向けて取り組んでいくことが求められる。

3. 高齢者・障がい者の人権

(1) 高齢者をめぐる状況について

① 急速な高齢化

わが国の高齢者（65 歳以上）人口は急速に増え、政府が閣議決定した 2011 年版「高齢社会白書」によれば、2010（平成 22）年 10 月 1 日時点で 65 歳以上の高齢者人口は 2958 万人で、総人口に占める割合（高齢化率）は 23.1%（前年比 0.4%増）となっている。このうち後期高齢者（75 歳以上）は 1430 万人で 11.2%（前年比 0.4%増）に上り、いずれも過去最高を更新している。これに伴い、身寄りのない高齢者も増え、高齢者の社会的孤立等が問題となっている。

② 介護保険法の改正

介護保険制度（2000（平成 12）年 4 月施行）は、高齢期の国民生活を支える制度として順調に定着したが、その一方で、利用の伸びに伴い費用も急速に増大してきた。続く改正では、制度の持続可能性を確保するために、予防重視型システムへの転換が図られ、これに伴い、高齢者の地域での生活を支援する地域支援事業が創設され、これを担う機関として「地域包括支援センター」が創設された。同センターでは、介護予防給付等のほか、高齢者虐待防止・早期発見のための事業その他の権利擁護のために必要な事業も担うこととされた。2012（平成 24）年度施行に向けた今回の一部改正では、介護に必要な人も住み慣れた地域で暮らせるような体制づくりを目指しており、「認知症対策の推進」という改正点では、市民後見人の育成及び活用等、市町村における高齢者の権利擁護の推進が挙げられており、弁護士会でも推進に向けて積極的な働きかけが必要である。なお、日本司法支援センターにおいては、総合法律支援法 32 条 2、3 項が付加された経緯に鑑み、地域包括支援センターとの連携を図り、高齢者の権利擁護に努めるべきである。

③ 高齢者虐待防止法

急速な高齢化の中、要介護高齢者の増加は顕著であり、介護の負担の増大とともに、虚弱な高齢者に対する虐待問題が社会問題化している。厚生労働省の調査結果（平成 22 年度調査）によれば、65 歳以上の高齢者に家族や親族が虐待したと自治体が判断した件数が 1 万 6668 件（前年比 6.7%増）に上り、18 年度の調査開始以来過去最多となっている。

2006（平成 18）年度施行の高齢者の虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（高齢者虐待防止法）では、弁護士等には虐待の早期発見努力義務も定められており（同法 5 条）、高齢者虐待事案の多発する現状で、弁護士のより積極的な関与が期待されている。

弁護士会では、高齢者・障害者の権利に関する特別委員会に高齢者虐待防止に関する部会を設置し、市区町村の高齢者虐待防止の取り組みに関与し事例検討等を重ねているが、より一層の取り組みが求められる。また、同法では適切に老人福祉法 32 条の規定による審判の請求をすべきことも定めており、市町村長による後見開始審判の申立てへの支援や代理業務（特に、迅速な対応を要する審判前の保全処分申立、続く財産管理者としての業務において、弁護士の役割は大きい）や後見業務等に関しても、弁護士の活躍が期待されている。

施設内虐待問題も深刻化している。同調査結果によれば、介護施設などでの職員による虐待につき、相談・通報件数が 506 件（前年比 24%増）に上り、うち虐待と判断したのが 96 件（前年比 26.3%増）で過去最多である。しかし、これが実態を反映している数字とは考え難く、施設内虐待に関する不十分な現行規定を改め、更なる法的整備の実現を訴えていくべきである。

(2) 障がい者をめぐる状況について

① 障害者自立支援法の廃止に向けた動き

障害者自立支援法は、2006（平成 18）年 4 月 1 日に一部施行、同年 10 月 1 日に本格施行したが、応益負担制度を法の骨格として導入されたため、障がい故に生じる不利益や負担を本人の責任に帰する仕組みとなり、障がいのある人が他の者と平等に生きる権利が保障されるとする、「障がいのある人の権利に関する条約（権利条約）」の精神に違背するものとなった。2008（平成 20）年 10 月に障害者自立支援法は違憲であるとの訴訟が全国で一斉に提起され、結果、国（厚生労働省）は障がいのある人たちの声を受け止め、障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と 2010（平成 22 年）年 1 月 7 日、基本合意文書を調印し、自立支援法の 2013（平成 25）年 8 月までの廃止を確約したところである。弁護士会としても、権利条約の批准を実効性のあるものとし、障害のある人の他の者と平等に生きる権利が保障されることを求め、障害者自立支援法を確実に廃止し、障害のある当事者の意見を最大限尊重し、その権利を保障する総合的な福祉法の制定を国に対し強く求める必要があり（日本弁護士連合会『障害者自立支援法を確実に廃止し、障がいのある当事者の意見を最大限尊重し、その権利を保障する総合的な福祉法の制定を求める決議』（平成 23 年 10 月 7 日決議）、新たな制度設計にあたり、真にサービスが必要な者がサービスを利用できないという制度とならないように監視していく必要がある。

② 障がい者に対する虐待

障がい者は、家庭、学校、施設及び職場などの生活空間において、抑圧・被抑圧的あるいは支配・従属的な人間関係におかれることが多く、社会生活上色々な場面で虐待が生じていても顕在化しないものが多く、深刻な事態に至っている。このような構造自体が障がい者の自立を阻害し、虐待を生み出す要因となっており、児童、配偶者間、高齢者と同様に、障がい者に対する虐待を防止し、被害者を救済する法制度の整備が求められていた（参照：2008（平成 20）年 9 月 5 日日本弁護士連合会・障がいのある人に対する虐待防止立法に向けた意見書）。そして、2011（平成 23）年 6 月 17 日に「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関す

る法律」(障害者虐待防止法) がやっと成立し、2012(平成 24) 年 10 月 1 日から施行されるところとなった。同法律では、障がい者への虐待を発見した人に市町村への通報を義務付けるほか、虐待が疑われる家庭への市町村の立入調査も可能とされ、被害者の救済に一步踏み出したものである。虐待を受けたことの認識がない、被害を訴えていくことが困難であるという障がい者の事情に鑑みれば、弁護士会としては、法律の理念を実現すべく、弁護士がより積極的に障がい者に対する虐待の救済事案に関わっていく活動をすべきである。

(3) 高齢者・障がい者の財産管理～成年後見制度

成年後見申立関係事件の申立件数は、2010(平成 22) 年 1 月から 12 月までの 1 年間で合計 3 万 79 件であり、対前年比約 9.8%の増加となっている。成年後見制度につき、審理期間の短縮(1 ヶ月以内の終局が全体の約 48.9%)や鑑定費用の低下(5 万円以下のものが約 66.9%)等が図られており、以前よりは使いやすくなっている。統計によると鑑定の実施率自体も低下してきているが(全体の約 17.7%に止まる)、本人の判断能力の判定が難しい面もあることを考慮すれば、鑑定実施の有無が適切な判断でなされているのかは検討する必要があるだろう。

法定後見制度において、親族以外の第三者が成年後見人等に選任される事案は年々増加傾向にあるところ(全体の約 41.4%。前年は約 36.5%)、2010(平成 22) 年に弁護士が選任された事案は 2918 件で前年比約 23.7%の増加となっており、特に、紛争性の高い事案における弁護士の役割が期待されている。弁護士会としても後見人等候補者の育成に力を入れるべきである。特に、東日本大震災により被災した人の中には、認知症、知的障がい、精神障がいにより物事を判断する能力が十分ではなく、成年後見制度の利用が望ましいと思われる人が一定数存在し、財産管理・身上監護両面において、成年後見制度の利用を推進するべく(参照：平成 23 年 4 月 27 日厚生労働省事務連絡『被災された高齢者及び障害者における成年後見制度の利用等について』)、弁護士会もより積極的な活動をしていくべきである。

任意後見制度につき、任意後見監督人選任審判の申立件数は 602 件と増加してきているが(前年比約 12.7%増)、任意後見契約の受任者等が制度を悪用・濫用し、本人の権利を侵害するような事案も見られるようになっている。同制度が安心して広く利用されるようになるためにも、任意後見契約締結における公証人の審査権限の強化、いわゆる移行型の場合における任意代理人の不正行為の防止等にむけて、弁護士会としても積極的な提言が必要であろう(参照：2009(平成 21) 年 7 月 16 日日本弁護士連合会意見書『任意後見制度に関する改善提言について』)。

また、成年後見制度全体を通して、医療同意の問題についても、積極的に議論していくべきである。日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会が 2008(平成 20 年)に実施したアンケート調査によれば、法的に権限がないにもかかわらず、成年後見の現場で苦慮した弁護士がやむなく医療同意に対応している様子が伺えるものであり、判断能力の喪失した者に関して、成年後見人や第三者機関に医療同意権を与えるか否か等、法整備がなされるように提言していくべきである(参照：2010(平成 22) 年 11 月同委員会の『終末期医療に関する報告書』)。

4. 外国人の人権保障

(1) はじめに

1990（平成 2）年 3 月、東京弁護士会は、他会にさきがけて外国人 인권救済センターを設立し、その後、第一東京弁護士会、第二東京弁護士会、それに法律扶助協会東京支部（現在「法テラス」に承継）と共同して、月曜日から金曜日までの外国人のための法律相談が実施している。このような取り組みの中で、外国人の人権保障をめぐるこれまで問題となってきたのは、次のような点である。

(2) 労働をめぐる問題

外国人労働者が過酷な長時間労働、賃金不払い、不当解雇等の問題を抱えていても適切な救済を得られない場合がしばしば見られる。今後これらの外国人の事件を担当する弁護士の確保や外国人に公正かつ良好な労働条件の実現に向けて弁護士会としても努力しなければならない（日弁連は、2011（平成 23）年 4 月 15 日に「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」を出している。これは、当該制度のもとで発生している人権侵害、問題点をなくすため同制度の抜本的見直しを提言したものである。）。

なお、外国人の労働災害をめぐるっては、後遺症についての逸失利益を日本国の賃金水準に基づいて算定すべきか否か、慰謝料について日本人と差異を設けるかどうか争われるケースが多い。この点については、憲法 14 条、「経済的、社会的及び文化的な権利に関する国際規約（社会権規約）」2 条 2 号、7 条等から日本での物価水準を基準とすべきである。

(3) 医療をめぐる問題

外国人の医療をめぐるっては、診療拒否や、たらい回しによって死亡した例がマスコミで報道されるなど、事態は深刻である。

社会保険（健康保険、国民健康保険）においてその適用を受けうる外国人は、適法に就労する外国人（健康保険）や入国当初入管法上 1 年以上在留期間が認められる者（国民健康保険）に限定されており、就労可能な在留資格のない者や短期滞在者は原則として健康保険への加入が拒否されている。

また、生活保護法の医療扶助制度についても厚生省は「永住者」「定住者」に限り生活保護法が準用されるという取り扱いをしている。

社会保険や生活保護におけるこのような取り扱いは、医療がその者の生存自体に直結する問題であることに鑑みれば、社会権規約 12 条（身体及び精神の健康を享受する権利）、2 条 2 項（差別の禁止）、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）」自由権規約 26 条（差別の禁止）に違反し許されないといわざるを得ない。弁護士会としては、上記取り扱いの是正を求める取り組みを強化すべきである。

(4) 家族をめぐる問題

日本人と婚姻したオーバーステイの外国人が日本に適法に滞在するためには、いったん日本から出国して改めて「日本人の配偶者等」の在留資格を取得した上で日本に入国するか、あるいは、日本にいながら法務大臣の「在留特別許可」を取得するかの方法をとらなければならない。2004（平成 16）年の入管改正法においては出国命令制度が創設され、所定の要件を満たすものについては、退去強制手続によらずに出国を命ずることとし、その者に係る上陸拒否期間も 1 年間に短縮することとした。この法改正において家族結合の尊重が付帯決議されている。政府が家族的結合等の実情を十分考慮した運用をすべきことを今後とも求め続けなければならない。

死別や離婚によって「日本人の配偶者等」の在留資格を喪失した場合、引き続き日本に在留すること（「定住者」への資格変更等）は容易に認められていない。離婚や死別という外在的要因によって、人の生活基盤を簡単に奪ってよいのか、批判のあるところである。離婚の原因が日本人夫の暴力という場合は特にそうである。1996（平成 8）年、入管当局は、日本人の実子を扶養する外国人親の在留資格について、その親子関係、当該外国人が当該実子の親権者であること、現に当該実子を養育、監護していることがあれば、「定住者」への在留資格の変更を許可する旨の通達を出した。一歩前進したものと評価できる（なお、2008（平成 20）年には国籍法が改正され、それまでは出生後に日本人である父親が認知しても子供は日本国籍を取得できなかったものが、日本国籍を取得できるようになり、日本人の実子を扶養する外国人母親の定住者への在留資格変更が認められやすくなった）。

また、婚姻関係が法律上続いている場合にも別居している場合に「日本人の配偶者等」の在留資格が更新されるかについて、2002（平成 14）年 10 月 17 日の最高裁判決は、共同生活の実態を欠き、回復の見込みが全くない場合には配偶者としての在留資格は認められないと判断した。この判決は、別居の原因が夫婦のどちらにあるかを問わないとしており、在留資格喪失の不安から結果的に当該外国人に対する暴力等を放置することになりかねないと懸念されるが、そのようなことを許すことがあってはならない。

(5) 入管法の手続（特に収容）をめぐる問題

入管法上の収容の根拠としては、収容令書に基づく場合と退去強制令書に基づく場合がある。いずれの収容も、身体の拘束という重大な人権制限を課するものであるにもかかわらず、司法の関与は一切排除されている。憲法 31 条、33 条、34 条からも、現行入管法は、手続保障の面で違憲の疑いがあるといえる。

被収容者の収容施設での処遇についてみると、退去強制令書発布後の収容期間については、法に制限がないため、長期間（2 年以上）収容される者があり、今後とも発生する可能性がある。拘禁の長期化は、被収容者の精神的・肉体的に支障をきたすおそれがあるといえる。また、通信についての検閲があること、戸外運動をさせる施設を有するものは数少なく、またその機会が少ないこと、隔離室、戒具の使用の濫用の危険、物的施設の不備等、様々な問題が指摘されている。これら処遇の問題に対して今後とも改善のための努力がなされなければならない。

(6) 難民認定制度

難民認定にあたって、法務省はきわめてきびしい態度で臨み、まれにしか難民認定をしないという状態が長く続いている。このような日本の対応に対しては国内外から強い非難がなされている。

また、わが国の難民認定制度は、いわゆる「60 日ルール」、専門的知識をもつ難民調査官養成制度の不完全（ないしは完全な欠如）、難民の側に自己の難民該当性の立証責任を課している点、手続の不透明性など、多くの問題点が指摘されてきた。

2004（平成 16）年に入管法が改正された。改正点のうち、①不服申立手続における難民審査参与員制度の導入は、現状の制度には全く手を加えることなく不服申立手続の段階において難民審査参与員に諮問をさせるというものであって、日弁連が要求してきた独立性・客観性・公平性という点で極めて不十分である。また、②仮滞在資格の付与及び③難民認定者に対する在留資格の自動的付与についても、申請者が本国から日本に直接入国していること、及び原則として入国してから 6 ヶ月以内の申請があることが必要とされていることが問題である。前者は多くの難民がいろいろなルートで日本に到着していることに鑑みれば難民排除のための布石としか評価できない。後者についても申請期限の撤廃を形を変えて再び登場させたに等しく 6 ヶ月の根拠も不明である。結局改正法からは日本の難民認定手続を国際水準に近づけようとする意思は読みとれない。

(7) 在留特別許可

従来、オーバーステイの外国人に在留特別許可が認められるのは、前述のように日本人の配偶者であるか若しくは親であるというように日本人との家族関係を有することが実質的に不可欠な要件とされてきた。

しかし、1999（平成 11）年の「在特取得一斉行動（日本で育った外国人の子供を持つ複数の外国人家族が弁護士らとともに、在留特別許可を求めて入管に出頭）」を契機に滞在年数 10 年前後で子どもの年齢が中学生くらいの家族の場合、在留特別許可が認められる可能性が高いという実例が作られた。他方において、子供の小さい家族や単身者には在留資格が認められないという現状が続いている。

この問題については、長期間の滞在を通じて日本社会に根付いた事実があるならばそのことをもって在留が許可されると考えるべきである。

(8) 国際人権法と外国人の人権

外国人の人権保障の問題を考えるにあたっては、国際人権についての理解が不可欠である。わが国はすでに国際人権規約については、「経済的、社会的及び文化的な権利に関する国際規約（社会権規約）」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）」の 2 つを批准している。このうち自由権規約の実体的規定は、国内法としての効力を有すると解釈されている。従って、裁判規範となるのでありこれまで判決で自由権規約違反に言及したものもでてきているが、全体として日本の司法の条約判断における消極性は顕著である。国際人権規約の他、わが国は、「子どもの権利条約」、「人種差別撤廃条約」、「女子差別撤廃条約」、「難民の地位に関する条約」等の

批准をし、また国連においては、人権の分野についてさまざまな基準を定めている。これらの各種の基準は、自由権規約等の解釈において有効な指針となり、活用が図られるべきである。

また、国際人権規約のうち「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」については、わが国はいまだ批准していないため、日本国民および日本に在留する外国人が人権侵害を受け、日本国内法上の手続によって救済を受けることができなかった場合に、同議定書の定める手続によって規約人権委員会に通報し救済を求めることができない。早急に、同議定書の批准を行うよう弁護士会としても取り組む必要がある（人種差別撤廃条約についても同様の問題があり、日弁連は 2010（平成 22）年 4 月 6 日に出された「人種差別撤廃委員会の総括所見に対する会長声明」の中で個人通報制度の受諾の宣言がなされるべきことを指摘している。）。

（9）在日外国人問題の展望と弁護士会の更なる取り組み

市町村役場に外国人登録をした外国人の数は、1990 年代および 2000 年代を通して、一貫して急速に増加していたが、2009（平成 21）年から減少傾向にある。2010（平成 22）年末現在の外国人登録者数は、在日韓国・朝鮮人、在日中国人などの「オールドカマー」をあわせて、約 213 万 4000 人であり、ピークであった 2008（平成 20）年末と比較して、約 8 万 3000 人減少している。それでも 10 年前の 2000（平成 12）年末に比べると約 1.3 倍になっており、長期的には増加傾向にある。

日弁連においては、2004（平成 16）年 10 月に開催された第 47 回人権擁護大会において「他民族・他文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」を採択した。宣言は「外国人の対しても基本的人権を原則として等しく保障し、更に、民族的少数者の権利を確立すること」をめざし、立法・行政・司法への参画、社会保障制度、労働法制に基づく権利、女性の権利保護、多様な教育の機会の制度的保障等各分野における外国人の権利を保障すること並びに人種差別禁止のための法整備を行ない、その実効性を確保するために政府から独立した人権機関の設置を求めること等を内容とするものである。

さらに、2009（平成 21）年 11 月に開催された第 52 回人権擁護大会において、「人権のための行動宣言 2009」を策定し、向こう 10 年間を目途に実現を目指して取り組むべき具体的課題を提起したが、その中に、外国人・民族的少数者の権利保障について、「日本に在留する外国人の数はますます増え続けているにもかかわらず、日本には外国人の人権保障を目的とした法律が存在しない。外国人の人権享有主体性を確立し、外国人や民族的少数者への差別を撤廃するため、外国人・民族的少数者の人権基本法の制定に取り組む。又、外国人や民族的少数者が民族的アイデンティティを保持しながら教育を受ける権利や社会への参画を保障するなどして、他民族、他文化の共生する社会の実現に取り組む」と宣言している。

日弁連の、上記各宣言の採択はまことに時宜を得た適切なものであり、その実施について東京弁護士会も積極的に関与・協力してゆかなければならない。

そして、外国人に関する法律問題は、国際結婚、在留資格など、日本人の事件とは異なった知識を必要とする面が多いところ、現在この分野の仕事を進んで引き受ける弁護士の数決して十

分であるとはいえない。上記宣言の具体的中身を達成してゆくためにも、今後とも、会内において現在行なわれている研修等を更に充実させ、一人でも多くの会員が外国人事件に関与することになるように配慮すべきである。国際化の急速な進展の中で、外国人の権利保障の問題は、わが国の人権の質が問われる場面であり、弁護士会および弁護士は一層力を注いでいかなければならないと考える。

5. 貧困と人権 ― 貧困の時代と弁護士の役割 ―

(1) 貧困の拡大

- ① 近年、日本社会に急速に貧困が拡大している。2009（平成 21）年 11 月、長妻昭厚労相は、2007（平成 19）年の調査時点で日本の相対的貧困率が既に 15.7%だったと公表した（2009（平成 21）年 11 月 4 日付朝日新聞）。

相対的貧困率とは、国民一人ひとりの所得を並べ、その真ん中の額の半分に満たない人の割合を示す。相対的貧困率が 15.7%ということは、約 6 人のうち 1 人がその程度の所得しか得られていない貧困層が拡大していることを意味する。因みに、OECD の 2004 年の調査では、日本の相対的貧困率は 14.9%で、加盟 30 ヶ国中 4 番目に高いと指摘されていたので、その後更にこの貧困率が増大したことになる。

- ② 我が国の貧困の実体については、2008（平成 20）年度富山で開催された日弁連の人権擁護大会の決議においても、日本社会の貧困の実体は、貯蓄なし世帯が 1990 年代後半から急増し、2 人以上世帯では約 2 割、単身世帯では約 3 割にそれぞれ達したこと、国民健康保険の保険料滞納世帯は 2000（平成 12）年の 370 万世帯から 2007（平成 19）年には 474 万世帯に増加したこと、また、生活保護利用世帯は 112 万世帯、生活保護利用者は 156 万人と 10 年間で 46 万世帯、61 万人が増加していると報告されている。そして、貧困が拡大するなかで、我国の自殺者数は、1998（平成 10）年から 10 年間で 3 万人を超え、2007（平成 19）年の約 33,000 人のうち約 7,300 人が経済苦を理由としていることが明らかになっていると指摘されている。

- ③ 2008（平成 20）年 9 月サブプライムローン問題をきっかけとして米国のリーマンブラザーズが破綻して世界金融恐慌が発生した。我が国の企業業績も更に悪化し、これにともない失業者も増大、我が国の貧困の状況は一層深刻化しているように思われる。

- ④ 厚生労働省の集計によれば、2011（平成 23）年 7 月の生活保護受給者数は 205 万人を超えて過去最高となり、これは戦後の混乱の影響が残っていたと思われる昭和 26 年度の 204 万人（月平均）を更新する数であり、現在の貧困状況の事態の深刻さを示す資料と考えられる。東日本大震災の被災の影響も指摘されるが、同震災前の段階で、既に 200 万人を超えていた事実も指摘されており、震災による影響とは切り離して検討する必要がある。

(2) 貧困と格差社会・ワーキングプア

- ① 国民の間で「格差」が拡大している実感が高まり、「格差」をめぐる議論が発生し、2006（平成 18）年の「ユーキャン新語・流行語大賞」では「格差社会」がトップテン入りした。「格差社会」は、一般的にはある基準を以て人間社会の構成員を階層化した際に、階層間格差が大きく、階層間の遷移が不能若しくは困難である場合（つまり、社会的地位の変化が困難、社会で移動が少なく閉鎖性が強い状態）が存在する社会であるとされているが、今ここで問題とされるべきは経済的意味での「格差社会」であり、格差の拡大である。
- ② そして経済的意味における格差社会は、それすなわち各階層間における貧富の差を意味し、最近の日本で特に問題となっているのは、非正規雇用の増加によって所得格差が拡大し「ワーキングプア」が増大していることである。「ワーキングプア（働く貧困層）」とは、一般的には働いても生活保護基準以下の収入しか得られない人を指すが、前記日弁連の人権擁護大会の決議においては、「働いているか、働く意思があるにもかかわらず、憲法 25 条が保障する健康で文化的な最低限度の生活水準を保てない世帯収入しかない人」を指すとしている。そして、現在我が国では、働いても人間らしい生活を営むにたりる収入を得られないワーキングプアが急増しており、年収 200 万円以下で働く民間企業の労働者が 1,000 万人を超えたと指摘されている。

(3) 問題の所在

- ① このような意味での「格差社会」で問題とされるべきことは、それが労働者の文化的で最低限度の生活保障する生存権・生活権を脅かすものであるからに他ならない。いうまでもなく、日本国憲法 25 条は、全て国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有し、国は、全ての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならないと規定している。
- ② 社会正義の実現と基本的人権の擁護を使命とする我々弁護士、弁護士会は、我が国社会全体に拡大する貧困とそれがもたらす深刻な人権侵害の実体を直視し、社会的弱者救済を図る必要がある。当然のことながら格差社会で貧困に喘いでいる市民の生存権、生活権を守るべく、国、地方公共団体、企業らに対して、諸方策を提言し実現する努力を怠ってはならない。

(4) 対策

上記のような問題状況に対して、日弁連は、上記の人権擁護大会で概要以下のような施策を提言しており、我々としてもこの提言を支持すべきである。

① 正規雇用を原則とする労働政策及び労働法制の確立

(ア) 正規雇用が原則であること

国は、正規雇用が原則であり、有期雇用を含む非正規雇用は合理的理由がある例外的な場合に限定されるべきであるという原則に立って、労働法制と労働政策を抜本的に見直すべきである。

労働契約は、期間の定めのない契約が原則であるべきであり、有期労働契約は代替的・短期的（一時的）、季節的な特別な業務の場合など合理的理由のある場合にしか締結できないことを労働契約法で定めるべきである。

(イ) 労働者派遣法制の抜本的改正

(a) 日雇い派遣は直ちに禁止すること

日雇い派遣は、有期雇用と間接雇用が結合した極めて不安定な雇用形態であり、特に倉庫、運送、建設など重労働の場面での雇用が多いが、原則的に禁止すべきである。仮に、これを認めるとしても常用型派遣にしたうえで派遣会社の雇用責任を明確にするか、派遣を禁止して職業紹介に切り換える等にすべきである。

(b) 派遣料金のマージン率に上限規制を設けること

派遣事業の場合、教育訓練費等独自の労務費を含むという理由で手数料の規制がないが、派遣会社の不当なピンハネを規制する趣旨で、派遣料金と労働者に支払う賃金を派遣労働者に明示させ、マージン率の上限規制を設けるべきである。

(c) 派遣対象業務を専門的業務に限定するポジティブリストに戻すこと

職業安定法は、直接雇用形態こそが原則として規定しており、労働者派遣制度は、臨時的、一時的な労働力の需給調整に関する対策であるので、本来例外的であるべきであり、派遣対象業務を専門的業務に限定するポジティブリストに戻すべきである。

(d) 登録型派遣の禁止

登録型派遣は、労働者が予め派遣会社に派遣スタッフとして登録しておき、派遣先から仕事があるときだけ派遣会社に雇用されて一定の派遣期間のみ派遣先企業で働くという雇用形態であり、極めて雇用、賃金が不安定であるので、これを廃止すべきである。

② 均等待遇原則の確立

憲法 14 条、労働基準法 3 条（社会的身分等を理由とする賃金その他の差別的取扱の禁止）、同 4 条（男女同一賃金の原則）、いずれも日本も批准している ILO「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約」、ILO 民間職業仲介事業所に関する条約等から、我が国においても、同一または同等の労働の場合は、雇用形態は違っても賃金等の労働条件に差異が生じないよう労働契約における労働条件の均等待遇を立法化すべきである。

③ 最低賃金の大幅な引き上げ

2007（平成 19）年最低賃金法改正により考慮事項として「労働者が健康的で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護にかかる施策との整合性に配慮するものとする（同法 9 条 3 項）」とされた。

主要先進国中でも最低のレベルにある我国の最低賃金（2011（平成 23）年度には、全国加重平均額で 737 円となった）を、すべての人が人間らしい生活を営むことのできる水準に引き上げる施策を講じるべきである。

④ 違法行為の根絶に向けた監督体制の強化

我国の職場では、労働契約法、労働基準法、労働安全衛生法、男女雇用機会均等法や育児介護休業法等に定められた労働者の最低の労働条件や生活権が守られていない状況が多く見られるところ、国は違法行為に対する罰則を強化し、労働基準監督署の指導監督の組織を強化するなど、使用者に労働法規を遵守させるための実効力のある措置をとるべきである。

⑤ 社会保障費の抑制方針の見直し、社会保障制度の抜本的改善等

(ア) 国、地方自治体はワーキングプアが増大する状況下において、社会保障費の抑制を止め、これらを正面から対象とするような社会保障制度の抜本的改善を図ることが重要である。

その上で、雇用保険の給付期間・給付額等の大幅改善、国民健康保険における傷病手当制度の創設等の社会保険制度の見直しや、生活保護制度を利用しやすくすること、また貧困が子供に及ばないように児童手当の増額、公的保育の維持・保育料の減免拡大、公営低家賃住宅の供給拡大等も検討されるべきである。

(イ) 貧困の固定化を防止するため、利用しやすく効果的で多様な職業訓練、職業教育制度の拡大・拡充を計り、併せてその間の生活保障制度等も検討すべきである。

⑥ 使用者の社会的責任

国や地方自治体を含む全ての使用者は、労働関連諸法規を遵守し違法行為を行わないことは当然のこととして、安定した雇用の実現、教育訓練の実施、福利厚生の実施など、雇用する全ての労働者が人間らしく生活できるよう、雇用の在り方を見直して、社会的責任を果たすべきである。

(5) 弁護士及び弁護士会の役割

弁護士及び弁護士会は、人権擁護と社会正義の実現という使命に基づいて、ワーキングプアが増大し貧困が拡大することを阻止するため、労働問題と生活保護等の生活問題に不可分一体として取り組む必要がある。

日弁連は、2010（平成 22）年 4 月、従前の貧困と人権に関する委員会を改組して、貧困問題対策本部を設置した。そして、貧困対策本部は、貧困に関わる人権侵害を社会から根絶するために必要な対応策の提言、調査研究、対外的諸活動を行うことを目的として、特に、①法律扶助制度を拡充しつつ、労働と生活の問題の総合的な相談窓口を各地の弁護士会に設置するとともに、自治体等との連携により市民がアクセスしやすい体制を構築すること、②直接・無期の労働契約による正規雇用を原則とし、非正規的雇用は合理的理由がある例外的場合に限定されるべきであるとの観点に立った労働法制及び労働政策の抜本的見直し、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（2010（平成 22）年に盛岡で開催された第 53 回人権擁護大会での決議）の 4 点を重点目標とするものとした。

また、これらの課題に取り組むため、①セーフティーネット部会②ワーキングプア部会③女性と子どもの部会の 3 つの部会及び相談体制構築部会 P T を対策本部内に設置し、貧困問題の解決を目指している。

政治状況の停滞から、上記問題に対する立法的解決が進まない状況にあるので、弁護士、弁護士会の取組は、一層重要なものとなっている。

6. 犯罪被害者の支援

(1) 犯罪被害者の支援に対する法律改正と新たな制度の施行

2004（平成 16）年に犯罪被害者等基本法が成立し、2005（平成 17）年に犯罪被害者基本計画が閣議決定され、法務大臣から法制審議会に諮問がなされた事項につき、2007（平成 19）年 6 月に「犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事訴訟法等の一部を改正する法律」が成立し、公布された。これに基づき、2008（平成 20）年から、以下の事項がすでに施行されている。

(2) 2008（平成 20）年から施行されている制度

① 被害者参加制度、損害賠償命令制度、公判記録の閲覧及び謄写の緩和、犯罪被害者等に関する情報の保護、民事訴訟における証人保護制度の導入等の制度が新設された。

② 各制度の概要

（ア）被害者参加制度（刑事訴訟法 316 条の 33 から 39）

故意の犯罪行為により人を死傷させた罪あるいは刑法 176 条から 178 条等の罪名に制限はあるが、規定された罪に係る被告事件の被害者等若しくは法定代理人が被告事件の手續に参加し、被告人や情状証人に質問し、最終意見陳述もできるようになった。但し、これらの制度利用については、申出に基づき裁判所の許可を要する（2008（平成 20）年 12 月 1 日から施行）。

（イ）損害賠償命令制度

犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手續に付随する措置に関する法律（以下「犯罪被害者等保護法」という。）の 9 条から 26 条までに規定された。

今回認められた賠償命令は、重大犯罪の故意犯に限られているが、刑事被告事件の被害者等が刑事被告事件に係る訴因として特定された事実を原因とする不法行為に基づく損害賠償請求を、刑事被告事件を担当する裁判所に提起することができ、当該裁判所が民事の審理を行って損害賠償命令の可否を審理決定する制度で、被害者等にとっては、現行の民事訴訟に比べ時間的・経済的（申立手数料 2,000 円）・労力的な負担の軽減となる制度である（2008（平成 20）年 12 月 1 日から施行）。

（ウ）公判記録の閲覧及び謄写の緩和（犯罪被害者等保護法 3 条、同法 4 条）

これまで公判記録の閲覧・謄写については、損害賠償請求を行うため必要な場合などに限定して認められていた。そのため、被害者が事実を知りたいという理由で閲覧・謄写を行うことはできなかった。

今回、この要件が緩和され、被害者等については原則として閲覧・謄写が認められることとなった。

さらに、被告人及び共犯者により、継続的あるいは反復して行われた同種余罪の事件の被害者についても、損害賠償請求権の行使のために、公判記録の閲覧・謄写を認める規定が新たに設けられた。

(エ) 犯罪被害者等に関する情報の保護（刑事訴訟法 290 条の 2）

(a) 公開の法廷における性犯罪等の被害者の氏名等の秘匿

これまでも性犯罪などの事件等においては、裁判所の訴訟指揮に基づき、起訴状の朗読等の際に、被害者の氏名を明らかにせずに訴訟を進める扱いが、実務上も行われてはいた。

今回の法律では、特定の事件の被害者については、裁判所が被害者の氏名・住所など、被害者を特定させることとなる事項について、非公開の決定を行うことができることとし、起訴状、証拠書類の朗読、尋問や陳述の場面において、被害者特定事項を明らかにしない方法でこれを行うことや、被害者特定事項にわたる場合には制限できることとされた（刑事訴訟法 290 条の 2 第 1 項ないし第 3 項、同法 291 条）。

もっとも、その結果、犯罪の証明に重大な支障を生ずるおそれがある場合、又は被告人の防御に実質的な不利益を生ずるおそれがある場合については、その制限は許されないとされている（同法 295 条 3 項）。

(b) 証拠開示の際における被害者特定事項の秘匿

検察官は、証拠開示に当たり、被害者特定事項が明らかにされることで、被害者等の名誉若しくは社会生活の平穏が著しく害されるおそれがあるとき、又は被害者若しくはその親族の身体若しくは財産に害を加え、若しくはこれらの者を畏怖され、若しくは困惑される行為がなされるおそれがあるときには、弁護人に対し、被告人その他の者に知られないようにすることを求めることができることとした（同法 299 条の 3）。

なお、これについても、被告人の防御に関し必要がある場合については、除かれることとなっている。

(c) 裁判員裁判が 2009（平成 21）年 5 月 21 日から施行されているが、この裁判においてもこの制度は実施されている。

(オ) 民事訴訟における証人保護制度の導入（民事訴訟法 203 条の 2 及び 3、同法 204 条）

従来、民事訴訟においては、証人尋問における遮へい等の措置に関する明文規定はなく、裁判所の裁量により一部運用が認められていたに過ぎなかった。

しかし、加害者への損害賠償請求等を希望する被害者にとって、法廷で加害者と直接対面することは精神的な負担となるし、このことが理由で被害者が民事訴訟の提起を躊躇するおそれもある。

そこで、刑事訴訟法において認められてきた証人尋問における付添人・遮へい措置・ビデオリンク方式による尋問について、今回の法律で新たに民事訴訟の証人尋問及び当事者尋問においても導入されることになった。

(3) 他の犯罪被害者支援

① 犯罪被害者給付金の引き上げ

政府の犯罪被害者等施策推進会議は、2007（平成 19）年 11 月 6 日、犯罪被害者等給付金の最高額を引き上げることなどを柱とする支援策を、有識者検討会の最終報告に基づいて決定し、遺族給付金は 2,964 万 5,000 円にまた、障害給付金も現行の 1,850 万円から 3,974 万 5,000 円に引き上げられた。

しかし、まだまだ被害者や遺族に対する補償としては不十分であり、現在、内閣府において、犯罪被害者給付制度の拡充及び新たな補償制度の創設に関する検討会が開かれ、心理療法の公費負担などが検討されている。

② 被害者通知制度

検察庁が、被害者の希望により、被害者に対し事件の処分結果、公判期日、裁判結果、判決確定後の被告人に関する事項等を通知する制度も行われている。

③ 加害者情報を被害者に知らせる制度

2007（平成 19）年 12 月 1 日から、

（ア）成人の加害者について、加害者担当の保護観察官を通じて、被害者の心情を加害者に伝えたりする制度が始まっている。

（イ）加害少年については、少年院に送られた少年の居場所や退院の時期を知らせる制度が始まっている。

(4) 少年事件における被害者傍聴の施行

少年事件のうち、殺人など重大事件の少年審判に被害者や遺族の傍聴を認める改正少年法について、2008（平成 20）年 12 月 15 日から施行されている。

傍聴の可否は、被害者側の申出を受け、家庭裁判所が事件の性質等を考慮して判断することになっている。

(5) 国選被害者参加弁護士

刑事裁判に参加する被害者参加人で資力の乏しい人を対象に、その参加について援助を行う国選被害者参加弁護士制度も、2008（平成 20）年 12 月 1 日から施行され、国選被害者参加弁護士名簿も作成されているが、実際には、法テラスの被害者支援精通弁護士名簿から弁護士を紹介して、被害者参加制度などの説明、相談を行った上で、被害者が参加の申出をして国選被害者参加制度の利用を申し出る際に弁護士の指定をする形で行われることが多いようである。

(6) 今後の課題について

① 強姦罪など性的な犯罪に関連して

（ア）裁判員候補者の選定における検察官の不選任請求

強姦致傷などの性犯罪も被害裁判員裁判の対象となっている。裁判員には守秘義務が課

せられているとはいえ、性被害者にとって被害者特定情報が自分の生活圏内にいる裁判員に知られることは絶対に避けたいことである。そのため、最高検の通達により、被害者に裁判員候補者名簿を示した上で知り合いがいれば「不公正な裁判をするおそれがある」として不選任を求め、これに該当しない場合でも被害者と同じ地域や団体に属する裁判員候補者については検察官が理由を示さずに不選任請求することができる 4 名の枠を使用して不選任請求をしていくこととしている。ただ必ずしも全ての検察官がこの運用を熟知している訳ではないので、被害者の支援に携わる弁護士から検察官に適切な時機に申し入れをする必要がある。

(イ) 強姦罪の見直し

第 3 次男女共同参画基本計画（平成 22 年 12 月 17 日閣議決定）において、強姦罪の見直し（非親告罪化、性交同意年齢の引上げ、構成要件の見直し等）など性犯罪に関する罰則の在り方を検討するとされ、現在、男女共同参画会議・女性に対する暴力に関する専門調査部会においてヒアリングや意見交換がなされている。

(ウ) 東京版ワンストップセンター

「ワンストップセンター」とは、事件直後の性暴力被害者が医師の診療・性病等の検査だけでなく、被害者の身体からの証拠採取や、警察官による供述録取、心理的ケアなどを 1 か所（ワンストップ）で受けることのできる性暴力被害者の総合ケア拠点である。警察官による供述録取はビデオ録画され刑事裁判において証拠として利用されるため、被害者が繰り返し被害状況を説明する必要が無く、二次被害を最小限に止めることができると言われている。東京弁護士会犯罪被害者支援委員会は、2010 年（平成 22 年）に、子どもの権利委員会及び両性の平等に関する委員会の委員も加えた会員 14 名で韓国の①ポラメ病院内ワンストップセンター、②ひまわり児童センター、③性暴力相談所民友会、④法務部位置追跡（GPS）管制センターなどを視察するとともに、性暴力救援センター・大阪（SACHICO）や、かながわサポートステーションなどの見学も行っており、今後、東京の実情を踏まえた導入を積極的に検討していく必要がある。

② 被害者庁の創設

現在、日弁連被害者支援委員会においては、被害者庁の創設の必要性を訴え、スウェーデンの犯罪被害者庁の視察などを検討中である。まだまだこれからの議論であるが、それだけに我々が参加していくことにより、10 年後の日本の被害者支援を形作っていくことができる可能性が十分に存在する。

7. 医療と人権

(1) はじめに

社会正義の実現と人権の擁護という弁護士並びに弁護士会に課せられた使命が、医療の現場においてはその実現が困難な状況にあるのが現状である。

その原因としてはいくつかの要因が考えられるが、最初に医療の現場において、現在患者が置かれている状況と、正義の実現と人権の擁護が困難となっている原因を分析し、最後に今後弁護士会として取り組むべき課題について検討する。

(2) 患者の置かれた現状

わが国では、患者の権利の法制化、並びに諸外国ではほぼ一般化しつつあるカルテ開示の法制化等の立ち遅れもあり、医師と患者の関係においては、「患者があくまで治療行為の主体であって、単なる治療の客体ではなく、医師は患者に対して医療に関する適切な情報を提供するとともに、治療行為について患者が主体的選択をすることができるよう配慮すべきである」という意識が、ややもすれば治療を行う医師側に薄れる傾向がある。

このことがインフォームド・コンセント、すなわち適切な治療に関する情報の提供と、患者の真の合意と主体的な選択による治療への関与を妨げる一因となっている。

このインフォームド・コンセントの欠如が、今日における医療過誤訴訟の原因ともなっている。2002（平成 14）年に全国の地方裁判所に提起された医療過誤訴訟は 906 件であり、それまでの過去最高の数字であったが、その後も増加傾向が続き、2003（平成 15）年には 1,000 件を突破し、その後 2004（平成 16）年には 1,110 件となった。しかし、それ以降は減少する傾向にあり、2009（平成 21）年度では 733 件となっている。2010（平成 22）年度では 793 件と前年に比べ若干増加してはいるが、現状では新受件数は落ち着いている状況にあるといえる。医療事件の新受件数が 700 件台で落ち着いている原因は必ずしも明らかではないが、インフォームド・コンセントの重要性を医療機関が徐々に認識しつつあることや、ADR 等の裁判外の紛争解決手続があること、医療機関の姿勢の変化に伴う裁判前での代理人間の交渉による解決の増加等とも関連があると思われる。ただ、新受件数が落ち着きつつあることが直ちに医療事故自体が増加していないという結論に直結するとはいえず、インフォームド・コンセントの問題が根本的に解決されているとはいえない。

(3) インフォームド・コンセント欠如の原因

インフォームド・コンセントの欠如の問題は、単に医師の心がけや態度の善し悪しという問題だけでは片づけられないところに、この問題の深刻さがある。

わが国では、保険制度の中で治療を行っている医師がほとんどであるが、そもそもインフォームド・コンセントの実現のためには、医師にも患者への説明のための十分な時間が与えられなければならない。しかし、現行の保険制度では、投薬や手術等については十分な保険点数が与えられるが、患者に対する説明に医師が十分な時間を割いたとしても、保険でそれに対する手当がされていないという実状がある。まさに、「量が稼がざるを得ない現行の診療報酬制度」の現状が、医師の患者に対する丁寧な説明と同意の実現を妨げる一因となっている。

また、治療を受ける患者側にも、保険診療ということからコスト意識が甘く、医師の治療行為の水準や質を厳しくチェックする姿勢がややもすれば薄れてしまうという問題点も指摘されてい

る。これらの要因が重なり、インフォームド・コンセントの実現が遅れ、後日の紛争の原因となることは、医療側、患者側双方にとって不幸なことである。

(4) 患者の権利の法制化に向けて

患者の権利に関する法制度の不備が、医師の患者側の人権に対する意識の立ち遅れにつながっている面があることは否定できない事実である。患者側の権利としては、以下のものが考えられる。

- ① 自己に関する医療情報を医療機関から適切に提供される権利
- ② 自己に関する医療情報をみだりに第三者等に開示されない権利
- ③ カルテの開示要求の権利
- ④ 医療行為がどのような効果をもたらすのかについて適切な情報を得られる権利
- ⑤ 医療行為の選択の余地、あるいはセカンドオピニオンの開示を求める権利

これらの患者側の権利は、憲法上保障されている個人の尊厳、さらには個人の尊厳に基礎を置く知る権利に裏打ちされる憲法上の基本的人権から当然に導かれるものであり、ましてやその権利が自らの生命身体に関わるものである以上、これらの患者の権利については、早急に法制化が実現されなければならず、単に医師の「良心と道德観」に期待すればよいものではない。

(5) インフォームド・コンセントの医療現場における確立

医療行為におけるインフォームド・コンセントは、治療行為の程度、医療行為の危険性の大小にかかわらず重要なものであり、軽微な治療行為についてもインフォームド・コンセントの重要性は軽視されるべきではない。

ただ、現時点では、侵襲性の高い手術、生命予後に重要な影響を及ぼすような治療行為についてすら、十分なインフォームド・コンセントがなされていないという現状があり、このことが治療行為や、その効果についての患者の不信を招き、医療過誤訴訟の増加の一因ともなっている。医師が患者に対して適切な説明をなし、患者がこれを正確に理解し、納得して対応することが、医師および患者の双方の不幸な事態を回避することになる。

医事紛争の多くが、医師の説明不足と患者の誤解から生じていることからすれば、弁護士会としても、医療機関等とも連携しつつ、中立的な第三者として患者と医師の間に立ち、インフォームド・コンセントの充実を期するコーディネーターとしての弁護士の研修制度を充実させ、研修者の登録名簿を作成し、医師会に開示するなどして医事紛争の事前予防に尽力すべきである。

また、前記の通り、医師の説明について保険制度で十分なフォローがなされていない現状について、弁護士会として法改正の提言をしていく必要もあると考える。

(6) 医療過誤訴訟の現状と医療訴訟の新しい流れ

全国の医療訴訟の新受件数は 1995（平成 7）年以降増加傾向にあったが、2004（平成 16）年の 1,110 件をピークとしてここ数年は減少する傾向にあり、2010（平成 22）年度は 793 件であり、ピーク時に比べれば約 3 分の 2 の件数となっている。

注目すべきは、平均審理期間が大幅に短縮されている点である。1999（平成 11）～ 2001（平成 13）年当時は平均して約 3 年の審理期間を要していたものが、2010（平成 22）年の統計では平均審理期間はほぼ 24.4 ヶ月であり、ほぼ 2 年間となっており、審理の迅速化が図られていることが分る。東京地方裁判所の医療集中部での正確な統計数値はまだ把握していないが、実際に原告代理人として訴訟を行っている経験からすれば、平均的には大体 1 年半前後で終結しているという印象であり、全国平均の審理期間よりは約半年近く短縮されていると思われる。このように迅速な審理がなされている背景としては、医療集中部での様々な審理の工夫と患者側、医療側双方の代理人の協力がある。

従来はややもすれば、鑑定医の判断に依拠して判決をする傾向が強かったが、集中的な争点整理と協力医による意見書や、整理された医療文献の提出により、鑑定を得るまでもなく心証が取れるというケースが増えているためか、鑑定にまで至らずに判断される例が多い。このことも審理のスピードアップにつながっている。

ちなみに、判例タイムズの第 1105 号のデータでは鑑定の採用率は 4 ～ 7%とされているが、東京地方裁判所の医療集中部でも鑑定にまで至るケースは少なく、採用率は全国平均と大差ないと思われる。また、最近では証拠調べを終了した段階で裁判所が、およその理由と具体的な損害賠償額を明示して原被告双方に検討させ、それに基づき和解に至るというケースも増えており、比較的オープンに心証を開示する傾向にある。

医療集中部では計画審理も徹底しており、部によっては訴訟提起後の初期段階で結審に至るまでの全体的な審理スケジュール、いわゆるベーシックプランというものを双方代理人に示し、1 年以内での結審を目標にして計画的に審理を進めようという部も出てきている。

鑑定を採用する場合にも、最近では病院で実際に行われるカンファレンス方式、すなわち症例検討の方式を、実際の訴訟の場面でも採用するというカンファレンス鑑定も採用されるようになっており、原被告側双方にとっても比較的好評のようである。

カンファレンス鑑定とは、予め複数の医師（通常は 3 名程度）に争点についての医学的な見解とその理由について書面での回答を求めた上で、裁判所に一同に会してもらい、自由な討論、意見交換をしてもらい、それを調書にして証拠にするという方法である（依頼する医師は東京地方裁判所が継続的な協議をしている 13 大学の医学部から順番に推薦してもらうという方法をとっている）。この方式は、裁判官としても非常に心証がとりやすいようであり、画期的な鑑定方法と言えよう。実際に東京地方裁判所の医療集中部でカンファレンス鑑定をしている場면을傍聴する機会があり、裁判官が主争点について原被告双方の医師に交互に質問をし、徐々に心証を固めていく様子を知ることができたが、争点についての医師の判断が大きく分かれるケースなどでは、有益な鑑定方法と思われる。

証人尋問の方法についても対質や、主尋問連続方式など裁判所の心証形成を容易にするための様々な工夫がなされている。また、千葉地方裁判所では複数の書面鑑定を出してもらうという方式をとっている部もある。これらのことから明らかなように、東京地方裁判所の医療集中部をはじめ、医療訴訟の現場では新しい大きな流れが起きており、迅速かつ充実した審理に向けた着

実な努力が重ねられている。

(7) 事件終結の理由並びに判決の認容率

事件終結の原因や判決での認容率も医療事件としての特色がある。

終結原因としては、和解による終結が最も多い点は他の一般民事事件と同様であるが、ここ数年の統計では和解率はほぼ 50%前後で推移している。一般民事事件の和解率は 70 ～ 80%程度であることからすれば、医療事件の和解率は有意的に低いと言える。これは、医療訴訟では、双方の主張に隔たりがあることが多いこと、事件の内容から代理人による依頼者の説得が難しい場合が多いこと等が一因と考えられる。判決による終結は約 40%弱であり、判決までに至るケースが多いことが分る。

また、判決の認容率（一部認容も含む）が低いことも医療事件の特色である。一般民事事件では認容率はここ数年ほぼ 85%程度で推移しているが、医療事件の認容率は、2007（平成 19）年 37.8%、2008（平成 20）年 26.7%、2009（平成 21）年 25.3%であり、この傾向は現在でも大きな変化はなく、認容率は一般民事事件に比べ著しく低い。認容率とは一部認容を含むのであり、医療事件で判決を受ける事例では認容率が極めて低いことが統計上も明らかである。加えて、ここ数年認容率が低下していることも気になる点である。ここ数年認容率が低下している原因は必ずしも明らかではないが、注意義務についての厳し過ぎる判断は、臨床医療の現状を無視することになりかねないという医療側からの反発も影響しているように思われる。

(8) 新たな紛争解決手続

医療訴訟についても様々な工夫がなされ、審理の迅速化が図られていることは前記の通りであるが、依頼者からすれば、訴訟手続は重たい手続という感が否めず、訴訟進行に伴う経済的負担や時間、労力の点から、提訴については二の足を踏むことが少なくない。

そのような中で、裁判外で医療事件の解決ができないかが模索されてきた。弁護士会の仲裁センター、紛争解決センターが医療事故にも利用できないかが検討課題とされていた。その努力が実を結び、東京の三弁護士会は、2007（平成 19）年 9 月、医療過誤事件についても弁護士会の紛争解決センター（一弁、二弁では「仲裁センター」という）で解決できる制度を発足させた。この制度は、紛争解決委員（仲裁委員）に医療事故紛争の経験豊富な、医療機関側、患者側の弁護士各 1 名を参加させ、迅速かつ適正な医療過誤事件の解決を図ろうとするものである。過失や因果関係の有無などについて、当事者間に厳しい対立がある場合には、一定の限界があろうかとは思われるが、迅速で公平な解決を可能とする医療事故紛争解決のための選択肢が増えたことは非常に重要なことであり、この制度が積極的に活用され、定着していくことを期待している。

(9) 医師賠償責任保険の充実

医師自身、意図的に医療過誤を惹起するものではなく、過失責任事案であることからすれば、このことを訴訟等の場でしか解決できないということは、医師と患者双方にとって不幸なことである。

医療過誤訴訟の急増により産婦人科、小児科、外科の志望者が急減しており、産婦人科病院の相次ぐ閉院は社会問題にまでなっているが、医師賠償責任保険をより積極的に活用していくことが問題の早期解決の一助となることは明らかである。

また、医療過誤訴訟の現場では過失の有無を巡って熾烈な論争が為されるが、過失の有無が必ずしも断定できないグレーゾーンの事案が極めて多い現状からすれば、「無過失賠償責任保険」の制度的確立も急務であり、この点についても弁護士会として何らかの提言をし、医療問題の抜本的解決のため医師会との信頼関係、協力関係を築き上げていくべきであると考えます。

(10) 最後に

民事紛争の早期かつ適切な解決のためには、医療過誤訴訟に精通した患者側、医療機関側の代理人弁護士が交渉段階で積極的に情報を開示し、医療機関側の代理人は保険会社とも緊密に連絡を取り、帰責性の有無についても検討し、交渉による解決を図るということも有益であると考えます。比較的賠償額が多額な事件であっても、事故の内容や過失の有無について患者側、医療機関側双方の代理人の共通認識が得られれば、交渉による解決も決して困難ではなく、双方代理人の努力によって訴訟以外での解決が図られる場合もあることを改めて認識している。

また、患者が訴訟提起を敬遠する理由としては、迅速化されたとはいえなお平均 2 年の審理期間を要しているという点も影響していることは否定できない。その中で、最近の東京地方裁判所の医療集中部での工夫として、裁判所が職権で医療調停に付して、裁判所が選任した公平中立な第三者である医師の意見を聴取しつつ、双方代理人からも医師に質問等をした上で、和解の手続を進めるということも行われている。その結果、半年以内で事件が解決したことも経験しており、医療調停を利用した手続は審理の迅速化のために今後積極的に採用されるべきと思われる。

8. 消費者問題

(1) 現状と問題点

1980 年代以降、行政による事前的規制から事後的規制へと規制の形態を変化させて経済活動の自由を拡大し、これに伴って「保護される消費者」から「自立した消費者」へと消費者像を転換させようとして、市場メカニズムと消費者の自己決定を重視する方向が唱えられてきた。

しかしながら、現実には、商品や役務の内容、契約条件等に関する専門的知識や交渉能力等を欠く消費者個人とそれらを保有する事業者という構造上の問題は何ら変わっていない。こうした状況では、消費者トラブルが加速化・深刻化するのとは当然であり、事後的規制のみでは十分な消費者の保護を図ることはできず、現に消費者が被害を受けている事件はとどまるところがない。

生活の消費への依存がますます強まり、消費者と事業者との間の情報や交渉力の格差が決定的になっている現代社会において、消費者の権利、すなわち①基本的な需要が満たされること、②健全な生活環境が確保されること、③安全が確保されること、④自主的・合理的な選択の機会が確保されること、⑤必要な情報が提供されること、⑥教育の機会が提供されること、⑦意見が消費者政策に反映されること、⑧被害が生じた場合に適切かつ迅速に救済されることについての権

利の実現・充実は、ますます重要になっている。

このような消費者問題の現状を踏まえ、また 2009（平成 21 年）11 月 6 日に日弁連人権擁護大会において採択された「消費者被害のない安全で構成的な社会を実現するための宣言」をも踏まえ、われわれが、今、消費者被害の予防と救済のために取り組むべき課題は、およそ次のようなものである。

(2) 統一的な法制度の整備と消費者庁・地方消費者行政の活動の充実

① 消費者庁の設置・整備

消費者被害を予防し迅速かつ実効的に回復するためには、一元的で強力な監督・執行力を有する行政とその行政組織が行う統一した消費者政策が必要である。

2009（平成 21）年 9 月 1 日から設置された消費者庁が、真に消費者行政が国の行政の柱となり、消費者行政の司令塔として機能するように、消費者委員会と協力しつつ強力かつ有効にその活動がおこなわれるよう監視し、あるいは積極的意見を述べる等により、消費者行政の充実を図ることが必要である。消費者庁における消費者行政の対応の遅れや不足も大規模消費者事件の発生とともに指摘されているところでもあり、行政機関に対する弁護士会からのますますの助力・提言等を行う必要がある。現在、独立行政法人国民生活センターの消費者庁への一元化が議論されているが、国民生活センターが果たしてきた機能が弱体化するような結果となってはならず、国民生活センターの機能強化となる方向で十分に議論する必要がある。

今後も、消費者庁の活動の充実を図るべく各省の縦割りを超えて幅広い分野を対象とした消費者保護のための横断的立法、消費者教育の推進、適格消費者団体に対する支援、消費者への身近な窓口となる地方における消費者行政の充実のほか、消費者事故等の調査体制の構築や、現在立法の途上にある被害を受けた多数の消費者を救済するための集団的消費者被害救済制度等、全ての被害者を実効的かつ迅速に救済するための法整備を行うことなどが必要である。

② 消費者信用法の成立に向けて

「消費者契約法」「金融商品販売法」「金融商品取引法」「商品先物取引法」など消費者保護に必要な規制も強化されつつあるが、これら諸法を、社会に周知、徹底させ、消費者の利益に活用し、実効性あるものとしていくことが必要である。さらには、不招請勧誘禁止の実効的実現などまだなお検討すべき立法課題も残っている。

消費者保護のためより充実した法改正等に向けてなお積極的な取り組みをしていくことがわれわれ弁護士の責務である。

消費者契約の中でも特にトラブルが激増しているクレジットや消費者ローン等の消費者信用部門においては、多重債務や悪徳商法への加担を防止するための統一的かつ実効的な取引ルールの確立を目指した「統一消費者信用法」の制定が緊急課題である。日弁連では、2003（平成 15）年 8 月 21 日、「統一消費者信用法要綱案」を取りとりまとめ発表する等、同法の制定を目指して精力的な活動を続けている。同法の必要性を市民に訴える努力がなお一層求められるとともに、新法のあるべき姿についての調査研究も不可欠である。

③ 自治体の消費者行政の充実・各消費者団体等の活動への協力

地方消費者行政が貧困なままでは消費者保護は全うされない。消費者行政については、東京都においても「東京都消費生活条例」が制定され、消費生活センターなどでの消費者相談が行われるなど、各地方自治体で消費者保護活動がなされている。また、各消費者団体等の活動も消費者被害の個別救済を超えて適正な消費者利益の保護のために必要であり、地方自治体の運営する消費生活センターや各消費者団体等と弁護士会との連携を推進することによって、消費者保護を実効あるものとして充実させていくことが肝要である。

(3) 悪徳商法問題への取り組み

商品先物取引、マルチ（まがい）商法、キャッチセールス、アポイントメントセールス、SF 商法（催眠商法）、ネガティブオプション、靈感商法等詐術的あるいは脅迫的言辞を駆使した販売方法による消費者被害は、手を変え品を変えて続いており、一部についてはむしろ増加傾向にある。

クレジット・リース取引は悪徳商法に多く利用されている実態があり、過剰与信、加盟店管理等についても厳しくクレジット・リース会社の責任を問う必要が出てきている。商品先物取引は法規制が強化されたことにより被害が激減しているが、悪質業者の匿名組合契約による出資、未公開株取引、オプション取引など消費者が高リスクの詐欺的投資商法によって被害は一向に減少する様子もなく、また高齢者のこれら商法の被害が増加しており、これらを防止する法規制等の対応が求められる。他方で銀行・証券会社が販売するリスク商品についても被害が発生しているのが現状であり投資商品被害への対策も課題となっている。

特定商取引法・割賦販売法については、2008（平成 20）年、特定商取引法・割賦販売法改正法が成立し、指定商品制の廃止等の懸案事項の改正が実現し、2009（平成 21 年）12 月 1 日より施行された。しかし、改正法の規制の網をかいくぐったマンスリークリアのクレジットを利用したトラブルが発生しており、また決済代行を悪用したトラブルへの対策が喫緊の課題となっている。消費者保護の観点からはまだ改善し盛り込んでいくべき点多々あり、立法課題の検討を引き続き行っていくべきである。

(4) 多重債務・貧困問題への取り組み

多重債務者をターゲットにした悪質金融業者については、闇金対策 2 法の制定等によって一時期ほどの被害はひそめ、一時喧伝された改正貸金業法施行後も闇金急増という現象には至っていないが、いまだ闇金業者を撲滅するにはいわず、オレオレ詐欺、融資保証金詐欺等の「振り込め詐欺」、またそれら詐欺の亜種ともいえる「メール交換サイト被害」（いわゆる出会い系サイト被害）も増加し、その被害額もむしろ増加している。

関係各機関においては、その予防・救済等に各種の取り組みをしているところであり、振り込め詐欺防止法を活用した被害救済にも弁護士をはじめとして取り組んでいるが、弁護士会としても被害救済・警察の取締強化等について強く提言・活動をしていくべきである。

また、過払請求事案は今後漸減していくことが予想されるが、弁護士としては多重債務者救済と債務者の生活再建という本旨を見失うことのない多重債務者に関する事件処理を進めていくべ

きである。多重債務者問題の解決には、貸金業法等の適正な法規制とともに消費者の困窮保護に向けたセーフティネットの充実等の総合的施策が必要であるとの認識の下、個人に対する低金利の融資制度の検討や特に生存権保障の最後の拠り所である生活保護の運用実態が真にセーフティネットとして働くよう弁護士会としても国の施策として充実させていくよう今後とも強く働きかける必要がある。2011（平成 23）年 3 月 11 日の東日本大震災による影響や不況の続く経済状況もあり、セーフティネットがなおのこと重要となってきたと一層の充実が必要となっている。

(5) 消費者団体訴訟制度

2006（平成 18）年 5 月に成立した改正消費者契約法で消費者団体訴訟制度が導入され、消費者契約の不当な契約条項の差止を適格消費者団体が請求できることとなった。さらに消費者団体訴訟制度は特定商取引法等の消費者関係諸法へも導入されたが、制度施行後も消費者保護の実効性確保のために見直していくべき問題点も存しており、さらなる検討を要する課題である。

また、消費者団体訴訟制度は、差止請求等では裁判手続が利用されることとなるため、弁護士会としても法律専門家として弁護士が団体訴権の担い手たる適格消費者団体に対して支援しうる体制を確保すべく、積極的に取り組むことが求められる。

(6) 公益通報者保護法

企業不祥事が内部告発によって明らかとなることから、内部告発者を保護するための制度として公益通報者保護法が 2006（平成 18）年 4 月 1 日より施行された。しかし、本法による保護は限定的なものであり、利用の仕方によっては通報者の保護を十分に図れない結果を招きかねない。公益通報者保護法の通報者保護の拡充など法見直しの不断の検討に取り組むべきである。東弁でも公益通報について適切な助言と協力を行うための公益通報者相談窓口を設置しているが、この窓口の市民への積極的広報についても取り組むことが求められる。

(7) 消費者教育の普及

日弁連では、教師らとの懇談会等を継続的に行っている。東弁でも、1994（平成 6）年度以来、東京都下の高等学校に対し、弁護士を消費者教育講座の講師として派遣するなどの取り組みをしている。今後は、弁護士の講師料、派遣費用の公的負担等を含め、これを制度として確立していくことが望まれる。

9. 民暴被害者の救済

(1) 定義

民暴、すなわち、民事介入暴力とは「民事執行事件、倒産事件、債権取立事件その他民事紛争事件において、いわゆる事件屋、整理屋、取立屋又はこれに類する者が、当事者もしくは利害関係人又はこれらの代理人として、事件関係者に対して行使する暴力、脅迫その他の違法行為及び

社会通念上権利の行使又はその実現のための限度を超える不相当な行為」である（東弁民事介入暴力対策特別委員会規則第2条）。

その主体の多くは次に述べる暴力団構成員、準構成員あるいはその周辺者であり、それゆえ暴力団組織に対する現状把握も重要である。

そして、民暴被害者とは、上記民事介入暴力の被害者であるところ、従来は、一般市民や企業が被害者として認識されていたが、近時は行政機関やその職員も多々被害に遭っているという実態（いわゆる行政対象暴力）も指摘されている。

(2) 現状

民事介入暴力行為は、1992（平成4）年3月に施行された「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（通称「暴対法」）による取締強化を期待された。同法が制定されて既に約17年を経過したが、制定当初、例えば名刺を出すなど暴力団員であることを露骨に示すような行為態様は減少したと言われつつ、他方で準構成員による犯行が増加し、暴力団構成員と下記で述べる「共生者」と呼ばれる一般人の区別が困難になったとも言われる。

その結果、1992（平成4）年から2010（平成22）年までの暴力団構成員等の人員数について、構成員はおおむね減少傾向、準構成員は漸増傾向にあると言われ、とくに準構成員が増加することで警察側でも対象者の把握がより困難になっているとも言われる。なお、暴力団の構成員等の人員数は、2010（平成22）年も2009（平成21）年に引き続き総数としては減少傾向にあるとも言われているが、依然として暴力団の脅威は衰えていないという状況である。具体的には、2010（平成22）年には暴力団構成員の総数は約7万860人（うち構成員約3万6,000人、準構成員約4万2,600人）となっている。

また、山口組・住吉会・稲川会の指定暴力団の上位3団体による寡占状態も相変わらずであり、2010（平成22）年でも上位3団体の構成員は全暴力団構成員の7割以上を占めており、中でも山口組の暴力団構成員（準構成員を含む）の数は、全暴力団構成員の総数の44.4%を占めており、一極集中の状態が続いていると言える。

その他、いわゆる振込詐欺による被害も依然として非常に多く、それ以外にも、暴力団組織は、覚せい剤等違法薬物の密輸・密売、密入国の手引き、ピッキング窃盗団との関係、恐喝・脅迫・賭博等の犯罪にも多く関与しており、それらの対策についても今後さらに撲滅に向けた活動が必要となる。

なお、近時は「暴力団と共生する者の存在」も問題視されてきている（、2010（平成22）年度版警察白書113頁、2011（平成23）年度版警察白書110頁など）。民暴被害を根絶させるためには、個々の民暴被害者の救済だけでなく、暴力団組織そのものを根絶させる必要がある。暴力団の本質は、「団体の威力を利用して暴力団員に資金獲得活動を行わせて利益の獲得を迫るところにある」（後記藤武事件最高裁判決の判示）のであり、組織をあげて資金獲得活動を行っているのであるから、暴力団組織根絶のためには、暴力団へ流れる資金を遮断することが重要であり、その点からしても、共生者の存在はそれを妨害するものとして、今後はかかる共生者に対する警戒も要するところである。

(3) 暴力団組長に対する責任追及について

暴力団による民事介入暴力に対する対策の一例をあげると、暴力団組長に対する責任追及、いわゆる「組長訴訟」があげられる。

警察官に対する発砲誤殺事件（いわゆる「藤武事件」と呼ばれるもの）に関して、被害者の遺族が山口組組長及びその傘下の組織組長に対して民事上の使用者責任を求めている損害賠償請求訴訟で、最高裁は、当時の山口組組長らにその三次組織の組員による発砲・殺害行為の損害賠償責任を肯定した（最高裁平成 16 年 11 月 12 日判決）。その後、この山口組組長（5 代目）は 6 代目に交代しており、一説にはこの藤武事件最高裁判決がきっかけとも言われている。それが事実だとすれば、組長訴訟は暴力団側から見ても相当脅威となっているものと思われる。

上記藤武事件後、東弁の民暴委員会において、住吉会の四次団体の構成員らが韓国人留学生を拳銃で誤殺した殺人事件（いわゆる「ユン事件」）に関して、住吉会のトップに対する責任を追及する訴訟を 2005（平成 17）年 2 月 28 日、東京地裁に提起していたが、2007（平成 19）年 9 月 20 日、実行犯とともにトップの使用者責任とナンバー 2 の代理監督者責任を認める判決が出された（判例時報 2000 号 54 頁）。このユン事件は藤武事件のように明らかな抗争事件の存在などは見られないが、やられたらやり返せなどといった暴力団特有の行動原理が原因で起きた事件であり、組長の責任が当然に認められるべきタイプの事件と見られる。なお、住吉会でもユン事件提起後に住吉会住吉一家の 6 代目が 7 代目へと交代しており、暴力団側が組長訴訟に対して実質的なトップに責任追及されない方法を検討している様子もうかがわれるところである（このユン事件は、判例時報の事案説明中で言及されているとおり、その後、控訴審の東京高裁で 1 審判決を上回る額の損害金を住吉会側が支払う内容で和解が成立した。）。

さらに、2004（平成 16）年に暴対法が改正され、民法 715 条を根拠とする場合と比較し、被害者側の立証の負担を減少させる改正がなされた。

実際、2009（平成 21）年 7 月に、我が国最大の暴力団組織である六代目山口組の代表者（組長）に対し、東京の三井護士会の民暴委員が代理人となり、東京地方裁判所に対し、前記暴対法 31 条の 2 に基づく損害賠償請求の訴えを、全国で初めて提起し、2011（平成 23）年 1 月 24 日、組長側が被害者に金員を支払うことで和解が成立した。その後も、上記訴訟に続くべく、同法 31 条の 2 を根拠とした訴訟が提起されている。

(4) 暴力団排除条例

地方公共団体の条例で、暴力団排除に関して具体的施策を定め、地域住民の安全で平穏な生活を確保し、事業活動の健全な発展に寄与するための規定である暴力団排除条例が制定されてきており、東京都においても、2011（平成 23）年 3 月 11 日に制定され、同年 10 月 1 日から施行されている。東京都暴力団排除条例で特徴的なことは、これまでも、①暴力団を恐れない②暴力団に金を出さない③暴力団を利用しないという、いわゆる「3 ない運動」がなされてきたところ、これに加え、『暴力団と交際しない』という、暴力団（構成員）と一切の接触をしないということで、

一定の要件の下ではあるが、暴力団と関わった事業者に対し、是正・勧告・事業者名の公表措置が定められた。

(5) 救済（対策）

民暴被害者の救済は、民暴の撲滅と並ぶ民暴対策の重要課題であり、日常的になされる警察や自治体窓口における相談などの救済方法以外に、具体的には以下の機関との協力を通じての救済方法が考えられる。

- ① 日弁連や関弁連における民暴研究や対策の推進。
- ② 各単位会の民暴委員会における民暴研究や対策の推進、また各単位会の法律相談窓口における法律相談・助言等。
- ③ 民事介入暴力被害者救済センターにおける相談・助言等。
- ④ 財団法人暴力追放運動推進都民センターにおける相談・助言等。
- ⑤ 社団法人警視庁管内特殊暴力防止対策連合会（特防連）などその他の各関係団体における相談・助言等。

実際、上記①ないし⑤の活動も活発に行われているところであり、例をあげると、①の日弁連民暴対策委員会においては、消費者問題対策委員会などと協力して「ヤミ金融」等の一般市民に対して大規模な被害を及ぼす組織犯罪について、国が「犯罪被害財産を犯人から確保・剥奪し犯罪被害者に分配するなどして被害回復を図る」制度を速やかに整備するよう提言してきて、2006（平成 18）年 6 月 13 日不正収益剥奪に関する 2 法案が可決成立している（日弁連民暴対策ニュース・2006（平成 18）年 9 月 1 日 第 32 号参照）。

民暴は、日々刻々と巧妙化・凶悪化などして姿形を変えて一般市民に襲いかかるものであるから、民暴被害者の救済を図るためには、我々弁護士側の日頃の研究・研鑽・関係機関との連携が重要かつ必須のものである。

これらのものとしては、各弁護士会での弁護士研修、委員会内における研究、民暴大会での情報交換・研究発表、各弁護士会同士での情報交換、警察及び関係官庁との勉強会や情報交換・協力体制の確立などがある。

上記各種研修や研究・研鑽がなければ、我々弁護士側としても、民暴ことに新たな形態のものに効果的な対応が困難となるし、知識不足や恐怖感から民暴被害者を放置してしまう事態を引き起こしかねない。そのような事態の発生を防ぐためにも、弁護士の日々の努力が強く期待される。

10. 公害・環境問題

地球温暖化による気候変動を抑え、環境保全を図り、環境問題に関し日本が他国を牽引する地位を確立するためには、どのような法制度が必要かという問題は、現代及び将来の国民に関する重要な人権に関わる重要な問題として提起されている。そのためには、環境破壊に対する司法的抑制を強化することが不可欠の前提であり、環境権や自然享有権という人権を正面から認め、団体訴訟制度を導入することが提唱されている。また、関係行政法規の社会的要請に即応した適切

な改正が求められる。過渡期にある公害環境の分野において、弁護士会が主体的に政策決定に関与することが期待されているといえる。

(1) 地球温暖化対策について

- ① 今夏の異常気象にも現れるように、地球温暖化による影響は確実に我が国にも及んでいる。化石燃料に依存する構造から低炭素社会への転向を急ぐ必要性は明らかである。弁護士会みずから温暖化対策に取り組み、政府関係者と協同していく道を探るべきである。
- ② 日弁連では、2009（平成 21）年 5 月に「気候変動／地球温暖化対策法（仮称）の制定及び基本的内容についての提言」を発表し、同年 11 月 5 日の第 52 回日弁連人権擁護大会シンポジウム第 2 分科会で、地球温暖化問題を取り上げた（「ストップ地球温暖化～HOTな心でCOOLな選択を～」）。そこで「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」を採択し、税制度や国内排出量取引制度、行政組織体制など多方面にわたる実効的な法制度の整備を求めている。
- ③ 気候変動枠組条約及び締約国会議（COP）京都議定書第 7 回締約国会合（CMP 7）は、2011（平成 23）年 11 月 28 日から同年 12 月 11 日（会期は予定より 1 日半延長された）まで、ダーバン（南アフリカ共和国）において開かれた。この COP 17 及び CMP 7 において、1997（平成 9）年に京都において開催された COP 3 において採択された京都議定書の第 2 約束期間等について協議が行われた。

京都議定書では、議定書で設定された各国の温室効果ガス 6 種（二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素、ハイドロフルオロカーボン類、パーフルオロカーボン類、六フッ化硫黄）の削減目標として、2008 年から 2012 年までの期間中に、先進国全体の温室効果ガスの合計排出量を 1990 年に比べてすくなくとも 5%削減することを目標と定めている。同第 4 条では、各締約国が個別の削減量が規定されており、日本は 1990 年比で 6%の削減を義務づけられている。今回の COP 17 での最大の焦点は、2013 年以降の枠組みのあり方についてであったところ、日本は将来の包括的な枠組みの構築に資さないため参加しないという立場を貫いた。その結果、続く COP 18（カタールのドーハ）で行われる第 2 約束期間の参加国（EU やノルウェーなど）による目標設定には、日本などは加わらず、日本では 2013 年以降は自主的に削減に取り組むことになる（議定書自体からは離脱しないので削減量などの報告義務は負う）。

その反面、「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」が立ち上げられ、可能な限り早く、遅くとも 2015 年中に作業を終えて、議定書、法的文書又は法的効力を有する合意成果を 2020 年から発行させ、実施に移すとの道筋に合意がなされた。この新枠組みには、京都議定書で削減義務を負っていない中国や米国が参加する。

- ④ 日本の国内法としては温暖化対策基本法案第 9 条で、2020 年には、90 年比で 25%減、2050 年までのできるだけ早い時期には 90 年比で 80%減を目標とするとそれぞれ定められているものの、2010（平成 22）年 3 月 12 日に閣議決定されたまま法案は可決されていない（同法案 16 条には原子力や太陽光や風力等の新エネルギー等に関連する技術の開発を促進すると

の規定がある)。さらに 2011 (平成 23) 年 8 月 26 日に全会一致で可決成立した再生エネルギー特別措置法では、太陽光や中小水力、風力、地熱、バイオマスから発電される電力を一定価格で電力会社が買い取ることが義務づけられている。

他方、我が国における 2010 年度の温室効果ガス排出量は前年度比で 3.9%の増加となり、規準年に比べると 0.4%の減少にとどまっている。

このような状況のままでは、日本が温暖化対策の分野における発言力を維持強化することは困難と考えざるを得ない。

- ⑤ 他方で、東京都では、国に先駆けて排出量総量を限度として定めるキャップ＆トレードによる排出量取引制度を導入している。このような制度を全国的なものとする活動を先導する役割は、弁護士会が担うべきである。

(2) エネルギー問題

日本は技術力を生かし、今後も温暖化防止で世界に貢献する立場にあることを踏まえ、日弁連は、2011 (平成 23) 年 7 月 15 日に「原子力発電の核燃料サイクルからの撤退を求める意見書」で、①原子力発電所の新增設を全て停止し、再処理工場、高速増殖炉など核燃料サイクル施設は直ちに廃止すること、②季節の原子力発電所の内、福島第 1 及び第 2 原子力発電所、敷地付近で大地震が発生することが予見されるもの、運転開始後 30 年を経過したものは直ちに廃止すること、③これら以外の原子力発電所は、10 年以内のできるだけ早い時期に全て廃止すること、廃止するまでの間は安全基準について国民的議論を尽くし、その安全基準に適合しない運転は認められないものとする、④今後のエネルギー政策において、再生可能エネルギーの促進などを政策の中核とすべきことを求めている。

さらに 2011 (平成 23) 年 7 月 29 日会長声明では、電力の全量買取制度、再生可能エネルギー電力の送電網への優先接続などを再生可能エネルギー法案に盛り込むべきことを求めている。

(3) 生物多様性について

- ① 現在、数多くの野生生物が絶滅の危機に瀕しており、IUCN (国際自然保護連合) や環境省版のレッドリストには日本でも 3155 種が絶滅のおそれのある種として掲載されている。人間生活は生物多様性からの恵みに支えられて初めて可能であり、生態系による重要な機能 (気候変動などの変化を緩和し、人間社会に対する影響を調節すること、レクリエーションの機会を提供し精神的な充足を与えること等) が指摘されている。
- ② 2010 (平成 22) 年 10 月には、生物多様性条約 (CBD) 第 10 回締約国会議 (COP 10) が愛知・名古屋で開催された。この条約は、多様な生き物や生息環境を守り、その恵みを将来にわたって利用するための包括的な枠組みを提供するものである。また、同条約に基づくカタルヘナ議定書第 5 回締約国会議において、生物多様性の保全や持続可能な利用に対する悪影響を防止するため、遺伝子組み換え生物の国境を越える移送、利用等において講じるべき措置について議論された。遺伝資源の利益配分を定めた「名古屋議定書」や世界の陸に占める保

護区の割合を 17%、海の保護区の割合を 10%に拡大することなどを内容とする「愛知ターゲット」が採択された。

- ③ 国内法において、自然保護や生態系保全の制度的な保障は不十分である。日弁連は、2006（平成 18）年 10 月 6 日、生物多様性保全法の制定を求め決議を行った。鳥獣保護法や自然公園法など個別法で対応できないこの問題について、今後も、将来の世代が豊かな自然や文化を享受できるよう新たな法制度の実現を検討すべきである。

（4）不法投棄問題

2008（平成 20）年度の全国一般廃棄物の排出及び処理状況に関する調査結果では、ひとり一日あたりのごみ排出量は継続的な減少が顕れているが、リサイクル率は横ばい状態となっている。有限である地球資源を有効利用し、廃棄物の発生抑制を図る法制度の整備が求められている。また、各地で発生している不法投棄問題は、甚大な環境汚染や人体被害を惹起しているにもかかわらず、排出事業者による現状回復は資力的問題から期待できないことが多い。これまでの法制度上の不備を是正するとともに、新たな基金や保険制度の設立を検討することが喫緊の課題である。この問題については 2010（平成 22）年 10 月の第 53 回日弁連人権擁護大会において「廃棄物公害の根絶を目指して」と題するシンポジウムが開催された。

（5）電磁波問題

いまだ社会的に認知されていない公害問題の一つに電磁波問題があり、携帯基地局の設置による健康影響や電磁波過敏症と医師により診断されるケースが増えている。人権救済の観点から弁護士会として早急な対策が必要となっている。これまで弁護士会は、かつての四大公害訴訟で因果関係の立証などの問題を乗り越え、新たな社会内の価値を形成することに尽力し、熱意をもって様々な意見を提言してきた。その結果、現在のような被害救済制度が整備されたのである。携帯電話の急速な普及という社会の変化に伴い浮上した、未知の部分が大きい新たな電磁波問題について、人権擁護のため国民の立場に立って取り組む経験と能力のある弁護士会が果たすべき役割は大きい。学者や医師など他の専門家と連携し、WHO（世界保健機関）、ICNIRP（国際非電離放射線防護委員会）の研究やリスク評価をふまえ、国内の症例を調査するなど、弁護士会が受ける、世論からの期待は極めて大きい。

（6）アセス法の改正動向について

行政訴訟における原告適格の制限や民事訴訟における被侵害権利の欠缺のため、我が国における環境保護を目的とする公益的活動は、大きな制約を受けざるをえないのが現状である。東京弁護士会では、2009（平成 21）年 9 月 9 日、環境大臣に宛て、環境影響評価法改正に係る意見書を条文案とともに公表した。同意見書では、一定の事業において、違法または条例違反があれば、一定の適格団体がその是正のために訴訟を提起することを認め、違法な環境破壊に対する司法的抑制を図ることを提言している。弁護士会としては、このような制度の導入を強く社会に訴えるとともに、適格団体の範囲など制度の詳細に関する議論を深めるべきである。

(7) 環境配慮促進法の改正問題について

現在は、独立行政法人や国立大学などの特定事業者に限って義務付けられている環境報告書の作成を、一定規模の企業に拡大することの是非が議論されている。一定規模の事業活動は、環境に対する負荷を伴うのであるから、社会的責務として環境情報を提供することが必要ではないか、各企業の環境配慮の程度が企業の価値に対する判断資料として意味を持つことにより、環境配慮の重要性が、より深く社会の共通認識となるのではないかと、といった観点からの議論が期待される。東京弁護士会は、2009（平成 21）年 9 月 9 日、この問題に関するシンポジウムを開催した。

(8) 弁護士会自体の取り組みについて

2010（平成 22）年 3 月 1 日、日弁連は、環境方針を公表した。その中では、日弁連の活動に関わる環境影響を常に認識し、環境汚染の予防を推進することなどがうたわれている。また、環境政策に関する提言・提案活動を重点テーマに挙げている。東京弁護士会としては、「公害・環境何でも 110 番」という電話による相談窓口を設けて地道な活動を続けているほか、部会を設けて諸問題の検討を進めている。そのほか、日弁連や他単位会で導入が進む環境マネジメントシステムの創設が検討されるべきである。

東日本大震災という国難を受けて、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、土壌汚染関係立法、廃棄物処理法など個別法の改正と併せ、規制行政庁の権限拡大や独立性の保持が急務である。

COP 17 において、細野環境大臣は演説を通じて、日本国民が気候変動問題に積極的に取り組んでいること、現在新しいエネルギーベストミックス戦略・計画に向けた検討と、今後の温暖化対策の検討を表裏一体で進めていることを言明し、地球温暖化対策への効果的な取り組みとして「世界低炭素成長ビジョン日本の提言」を公表した。そこでは、①太陽電池の低コスト・高効率化など革新的技術開発の分野での国際連携、②途上国との低炭素技術の普及・促進や新たな市場メカニズムの構築、③アフリカなど途上国に対する気候変動関連の無償資金協力などが掲げられている。

弁護士会には、気候変動問題をはじめとし、環境問題に関して積極的な提言が求められている。

11. 個人情報保護と人権

(1) 個人情報保護法施行後の問題点

個人情報保護法が全面施行されてから約 7 年が経過するが、個人情報漏えいを警戒するあまり、さまざまな「過剰対応」が生じてきた。これが深刻な萎縮現象と混乱を社会全般にもたらしたばかりでなく、行政の透明性を目的とした情報公開法制の趣旨に反する情報非開示の動きさえ助長している。その一方で、サイバー攻撃という新たな問題も発生している。

かかる状況も踏まえて、経産省はじめ、各省庁のガイドラインには数次の改正が図られてきた。直近では、2009（平成 21）年 10 月、経済産業分野「個人情報保護法ガイドライン」が改正され、それに伴う Q&A も一部追加されている。その間、東京地裁平成 19 年 6 月 27 日判決（判

時 1978 号 27 頁)、東京高裁平成 19 年 8 月 28 日判決 (判タ 1264 号 299 頁)、東京高裁平成 20 年 7 月 8 日判決 (金法 1865 号 56 頁) など、実務にとって重要と思われる個人情報保護関連の裁判例も数件出された。

そもそも個人情報保護は、プライバシー、肖像権、氏名権、パブリシティ等の人格権にかかわっている。しかしながら、かかる人格権の中核にあるプライバシーと個人情報保護法で定義された個人情報とは、必ずしも一致するものではない。個人情報保護法が成立した背景には、プライバシー侵害とまではいえなくとも、個人情報の保護措置を講じるべき場合のあることが法政策的に重視された面もある。

ところが、個人情報保護法の規定の拡大解釈や誤解が蔓延した結果、社会が共有すべき情報とプライバシーとが混同されるに至った。個人情報保護法は、本来、「個人情報の有用性に配慮しつつ」個人の権利利益を保護することを目的としている (同法 1 条)。

われわれ弁護士は、かかる法の趣旨を市民に正確に理解してもらうための先導者であり、個人情報保護に対する社会の混乱に終止符を打つ使命があることを自覚しなければならない。

(2) われわれ弁護士はどう行動すべきか

個人情報保護法では、個人情報取扱事業者に該当すれば (同法 2 条 3 項)、すべての民間部門を一律に規制するという基本構造を採用したため、弁護士・弁護士会の活動が不当に干渉される危険性がある。われわれ弁護士としては、個人情報保護法制によって真に守るべきものは何かを見極めることが重要である。今後とも、本法の規制に藉口した、弁護士の正当な活動に対する不当な干渉には毅然として対峙しなければならない。

また、実務面では、弁護士法 23 条の 2 に基づく弁護士会照会に対して、これを第三者提供の制限 (個人情報保護法 23 条 1 項) を口実にして拒否されるような事案も発生している。われわれ弁護士としては、人権擁護や社会正義の実現のための弁護士活動が制約されるような事態には、的確に対処していかなければならない。弁護士会照会に基づいて個人情報の提供を求める場合には、弁護士法 1 条の趣旨にかんがみ、同法 23 条の 2 が個人情報保護法 23 条 1 項 1 号の「法令に基づく場合」であることを主張すべきである。そのためには、今後とも、弁護士会の組織的な検討が求められるであろう。

その一方で、個人信用情報を悪用する名簿業者等に対する規制としての実効性にはなお疑問が残っている (三菱 UFJ 証券事件・アリコ事件など)。悪質事業者による個人情報の利用により、個人の権利・利益が侵害されるおそれのある事案にあっては、主務大臣に勧告・命令を促すなど、的確かつ迅速な被害者の救済申立てを実行することが求められよう。この点、2010 (平成 22) 年 9 月に公表された集团的消費者被害救済制度研究会の報告書では、個人情報流出が集合訴訟制度に馴染む消費者被害である旨が示唆された。今後の動向に注目しなければならない。

いずれにせよ、メリハリある活動の積み重ねこそが、個人情報保護法の究極目的である「個人の権利利益の保護」 (同法 1 条) の実現のために不可欠と思われる。

ここ数年、Twitter や Facebook など、ソーシャル・ネットワーク (SNS) の利用者が急増し

ている。SNS に不用意な書込みをすれば、他人の利益を侵害する可能性もある。したがって、企業法務の分野では、弁護士が、従業員の SNS 利用に伴うリスクを認識し、啓発ないし指導に努めるべきである。

また、行政機関個人情報保護法においては、「相当な理由」があれば、個人情報の目的外利用や他行政機関への提供を認めているが、その判断を第三者機関ではなく当該行政機関の長が行うため、行政による個人情報の使いまわしの危険がある（同法 8 条）。われわれ弁護士としても、個人の権利利益保護の観点から、行政機関における現実の運用状況を監視していかなければならない。一方、社会が共有すべき情報については、行政の透明性を求めていく必要がある。

このように、今後は、従来型のプライバシーないし人格権侵害の事案のみならず、個人情報の保護が問題となる場面がますます増えていくものと思われる。したがって、われわれ弁護士としては、これらの救済申立てや交渉について適切に対応していく必要があろう。

なお、最高裁判所総務局では、裁判所における個人情報保護に関する問題事例を取りまとめ、2006（平成 18）年 7 月 4 日付けで各府省等行政機関等個人情報保護法担当官あてに、各府省等内における周知依頼を行っている。したがって、裁判所から行政官庁に対する調査嘱託等がなされたにもかかわらず、行政官庁が個人情報保護を理由に拒絶した場合には、裁判所ウェブサイト（<http://www.courts.go.jp/about/siryo/johokokai/johokokai08.html>）に掲載されている最高裁の文書を添付して再度依頼すれば、大半の情報について開示が得られている状況にある。

12. 公益通報者の保護

(1) はじめに

公益通報者保護法（2004（平成 16）年 6 月公布）は、2006（平成 18）年 4 月 1 日から施行された。

同法は、いわゆる内部告発者、すなわち公益通報者を保護し、事業者の法令遵守（コンプライアンス）を図ることを目的とし、事業者による公益通報者への解雇等の不利益な取扱いの禁止や、公益通報者に対する是正措置の通知等について規定している。

(2) 公益通報者保護法の概要

公益通報者保護法は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効や、公益通報があったときの事業者や行政機関がとるべき措置を定めたものである。

公益通報者保護法において、公益通報とは、①労働者が②不正の目的でなく③その労務の提供先である事業者や行政機関において、役員、従業員等について犯罪行為等の事実が生じ、又は生ずるおそれがあることを、④労務提供先に通報する（内部通報）、処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に通報する（行政機関への通報）、通報することが犯罪行為等の事実の発生若しくは被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に通報する（外部通報）——ことをいう（2 条 1 項）。

保護対象は「労働者」であり（2条2項）、通報の対象となる事実は「個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令に規定する罪の犯罪行為として別表に掲げるもの」（2条3項）とされ別表は①刑法②食品衛生法③金融商品取引法④農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律⑤大気汚染防止法⑥廃棄物の処理及び清掃に関する法律⑦個人情報の保護に関する法律⑧その他政令で定めるもの——となっている。

公益通報者保護法では、労働者が公益通報をしたことを理由とする解雇（3条）や、労働者派遣契約の解除は無効であり（4条）、降格、減給等の不利益取扱いも禁止される（5条）。もっとも、公益通報者は、他人の利益を害することのないよう努めなければならない（8条）。

また書面により内部通報を受けた事業者は、通報された事実の中止や是正措置をした場合にはその旨、また通報された事実がないときにはその旨を通報者に通知しなければならない（9条）。行政機関が通報を受けた場合は必要な調査を行い、通報された事実があれば適当な措置をとらなければならない（10条）。

（3）公益通報者保護法に関するガイドライン

内閣府国民生活局は「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」「国の行政機関の通報処理ガイドライン（内部の職員等からの通報）」「国の行政機関の通報処理ガイドライン（外部の労働者からの通報）」を策定し、通報がなされた場合に民間事業者や行政機関が適切に処理をするための指針を示している（現在は消費者庁が所管）。

民間事業者向けガイドラインの概要は以下のとおりである。

① 事業社内での通報処理の仕組みの整備

- （ア）仕組みの整備
- （イ）通報窓口の整備
- （ウ）相談窓口の設置
- （エ）内部規定の整備
- （オ）秘密保持の徹底
- （カ）利益相反関係の排除

② 通報の受付

- （ア）通報受領の通知
- （イ）通報内容の検討
- （ウ）個人情報の保護

③ 調査の実施

- （ア）調査と個人情報の保護
- （イ）通知

- ④ 是正措置の実施
 - (ア) 是正措置と報告
 - (イ) 通知
- ⑤ 解雇・不利益取扱いの禁止
- ⑥ フォローアップ
- ⑦ その他
 - (ア) 仕組みの周知等

(4) 民間事業者における内部通報制度に係る規程集

次項②に掲げる「民間事業者における通報処理制度の実態調査」によれば、導入検討に当たって必要な情報として、内部通報制度の設置・運営に関するマニュアルのための情報を挙げる未導入事業者が多かった（60.5％）。このため消費者庁は、内部通報制度の導入を促進し、また、導入済み事業者における運用の充実に資する観点からも、調査に回答した事業者のうち76の事業者から内部通報制度に係る規程の提供を受け、規程の傾向等を分析したうえで、74の規程を掲載した規程集を取りまとめ、公表した（2011年9月7日、http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/minkan/files/koueki_kiteisyu.pdf）。

(5) 運用状況

- ① 同法の施行を受けて、各行政庁、都道府県、市町村等では、公益通報窓口を設置している。
 消費者庁（2009年8月まで内閣府）は年度ごとに全国の運用状況を調査し、公表している（「行政機関における公益通報者保護法施行状況調査等」）。最新の調査による通報・相談窓口の設置状況は次のとおり（2010年9月10日修正、<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h21gyousei-chosa.pdf>）。数値の単位はいずれも％。

調査年度	2008	2009	2010	外部窓口の設置
各府省庁	100	100	100	89.5
都道府県	100	100	100	63.8
市、区	51.9	56.8	62.5	12.8
町	23.0	25.7	30.7	
村	13.6	16.3	17.6	

市区町村の設置率は上昇傾向にある。
 外部窓口としては、弁護士や法律事務所が多く利用されている。

- ② 企業においてもコンプライアンスの徹底、リスクマネジメントの一環として、通報窓口の設置が進められており、2010（平成22）年10月～11月の調査によると、従業員3000人以上の事業者では導入している割合が97％を超えた。しかし、従業員101～300人では4割弱、51～100人では約2割、50人以下では約1割と、従業員数が少ない事業者ほど導入は進ん

でない（「民間事業者における通報処理制度の実態調査報告書」参照、
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h20minkan-chosa.pdf>）。
数値の単位はいずれも％。

調査年度	2010
民間企業全体	46.2
従業員 3,000 人超	97.8
従業員 1,001 人～ 3,000 人	90.7
従業員 301 人～ 1,000 人	72.1
従業員 101 人～ 300 人	39.0
従業員 51 人～ 100 人	21.0
従業員 50 人以下	10.2

内部通報制度を導入していない民間事業者は、導入していない理由として、おもに「どのような制度なのかわからない」（39.5％）と「どのようにして導入すればよいかわからない」（34.0％）という項目をあげている（複数回答可）。

また、「必要な制度ではあるが、優先度が低い」（24.1％）、「必要性を感じない」（11.6％）、「従業員間の不和の元となる」（7.5％）という理由においては、公益通報者保護制度自体への理解が進んでいないことも導入への障害となっていることが分かる。

他方導入を検討している事業者は 13.8％で、前回調査（2008 年）の 16.4％より微減した。これは実際導入が進んだ結果とも考えられるが、「導入する予定なし」とする事業者が前回 39.0％から今回 39.1％とほぼ変化がないことをみると、導入促進のための施策の効果について検討を要するということになるであろう。

導入している事業者については、窓口を「社内外いずれにも設置」が 52.5％、「社内のみに設置」が 41.0％、「社外のみに設置」が 5.8％である。このうち、窓口を社外に設置している企業について、委託先として最も多いのは法律事務所（顧問弁護士）であった（52.6％）。

（6）弁護士会の取り組み

① 東京弁護士会

東弁では、2006（平成 18）年に「東京弁護士会公益通報者保護協議会」が設置され、翌 2007（平成 19）年に「公益通報者保護特別委員会」が置かれて（光前幸一委員長）、弁護士会が実施する公益通報者の相談、支援活動、相談担当者や協力専門家名簿の作成、不利益取扱いを受けた公益通報者に対する支援活動、実際にあった相談事案の検討等の活動を行っている。2009（平成 21）年 10 月からは、委員会の委員を中心として、他会に先駆けて電話相談を開始した。

また、随時有料相談も受け付けている。ホームページから「公益通報者保護相談カード」をダウンロードし、必要事項を記入して郵送した相談者に対し、後日、日時、場所、担当弁護士を連絡して相談してもらう、というシステムで、現在は、後述の通り東京三弁護士会公益通報者保護協議会が設立されたため、東京三弁護士会いずれのホームページにおいても告知を行っている。

② 東京三弁護士会

東京三会は、「東京三弁護士会公益通報者保護協議会」を設立した。

実際の活動としては、三会が共同して「公益通報者保護相談」の窓口を設け、各弁護士会が持ち回りで公益通報相談を受け付けている（東弁→一弁→二弁。2011年度の当番会は二弁）。相談があった場合は、東弁2、一弁及び二弁各1の割合で配点する。

相談件数は下記のとおり。

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011（12月19日現在）
件数	26	23	38	36	56	21

③ 研修及び広報

公益通報者の保護に関し、弁護士ないし弁護士会が果たす役割は大きい。弁護士や法律事務所は外部通報先として最も多く利用されており、今後も利用の拡大が見込まれるためである。

弁護士が公益通報の制度において、その役割をきちんと果たすには、研修等が不可欠である。法施行以来毎年実施されている研修会への参加等により、相談を受ける弁護士のスキルを上げて社会の信頼を得ることが公益通報制度の充実につながる。

弁護士のスキルアップを図った上で、弁護士会としては、特に中小企業を対象として公益通報者制度の導入ガイダンスを行うことや、法律事務所を外部通報先として利用するよう事業者に対して働きかけること等の活動も必要であろう。

(7) 公益通報者保護法の改正

公益通報者保護法は附則により施行後5年を目途に見直すことが定められており、内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会において2010（平成22）年6月から2011（平成23）年1月まで8回にわたって検討が加えられた。そして2011（平成23）年2月18日に報告書がとりまとめられたところ、結論としては改正について意見の一致に至らず、両論を併記する内容となった。これを受けて弁護士会や実際に公益通報を行った労働者・関係者等から法改正の必要を示唆する複数の意見が消費者委員会に寄せられ、同年3月11日、消費者委員会は法を所管する消費者庁に対して、「現状においては見直しのための十分な調査が行われているとはいえない」ため、特に、法や通報処理制度の実施の把握に関する事項について、法の運用、適用、遵守状況も含め、充実した調査を行うことを求めた。消費者庁はこの調査に1年以上をかける見通しとしているが、2011年11月現在、開始時期は未定とのことである。

今回専門調査会において検討された具体的な課題は以下4項目である。

① 通報者の範囲

現行法において保護される公益通報者の範囲は「労働者（公務員を含む。）」とされるところ（2条1項2項）、下請け等取引事業者、退職者、取締役等も対象に含めるか検討されている。さらには匿名通報者、ひいては国民全体まで広げるべきとの意見が出されている。

② 通報対象事実の範囲

現行法において通報の対象となる事実は、前述の通り「国民の生命・身体・財産その他の保護にかかわる法律」として定められる 430（2011（平成 23）年 10 月 1 日現在）の法律に違反する事実（2 条 3 項）とされるところ、国民の生命・身体・財産等に直接被害は及ばないものの、現実的に内部告発が多い、税法や公職選挙法、政治資金規正法等も通報の対象に含めるべきとの意見が出されている。

③ 外部通報の要件

現行法においては、法令違反の通報による公益の実現と事業者の正当な利益の保護とのバランスを図る観点から、報道機関等の外部への通報について、通報者が立証すべき事実について厳しい要件を課している（3 条 3 項）。すなわち、外部通報する者は、①内部や行政機関に通報すると不利益な取扱いを受けると信じる相当な理由があること、②内部通報では証拠隠滅のおそれがあること、③事業者から内部または行政機関に通報しないことを正当な理由がなく要求されたこと、④内部通報後 20 日以内に調査を行う旨の通知がないこと、または正当な理由なく調査を行わないこと、⑤個人の生命・身体への危害が発生し、または発生する急迫した危険があると信じる相当の理由があること等を立証しなければならない。これらの要件に対し、いずれも立証が困難である等の指摘がされている。これに対応するため、通報者が法による保護を受けられる条件として立証すべき事実について要件を緩和すべき、またその他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等一般的保護要件を設けるべき、との意見が出されている。

④ 外部通報先の範囲

現行法においては、外部の通報先について、通報対象となった事実について処分もしくは勧告等を行う権限を有する行政機関、または前項の通り報道機関や、消費者団体、弁護士等が運営する公益通報者支援団体等としているところ（2 条 1 項）、通報先が分かりにくいいため新たな専門の第三者機関を設けるべきではないか、との意見が出されている。

近時、通報した労働者の配転について人事権の乱用が認められる逆転控訴審判決が出されたり、匿名性が高いインターネット上の告発サイトが注目を集める等、事業者は内部通報制度の信頼性を高める必要に迫られている。

内部告発は、事業者の法令遵守（コンプライアンス）の意識を高めるために有用であるとともに、法令違反の隠蔽行為を是正する最も効果的な手段である。改正にあたっては、退職者も含めるなど通報者の範囲を広げ、生命・身体・財産等以外に事業者が遵守すべき法令にまで対象を広げ、また通報の要件を緩和する他、現行法では事業者の違反行為に対する刑事罰がないため、刑事罰の新設についても検討が必要である。

13. 少年司法

(1) 国選付添人制度の対象範囲の拡充について

国選付添人制度は、2000（平成 12）年少年法改正によって、検察官関与事件において認められ（必要的国選）、2007（平成 19）年少年法改正によって、その対象範囲は一定の重大事件（故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件、及び、死刑又は無期若しくは短期 2 年以上の懲役若しくは禁錮にあたる罪の事件）で観護措置がとられている場合にまで拡大し（ただし、家庭裁判所の判断に委ねられる裁量国選）、さらに 2008（平成 20）年少年法改正によって、その対象範囲は被害者等が審判傍聴の申出をした事件にまで拡大した（必要的国選）。

しかし、その対象範囲は、在宅事件まで広く認められている被告人国選と比べると非常に狭く、2009（平成 21）年 5 月 21 日に対象範囲が拡大（死刑又は無期若しくは長期が 3 年を超える罪の事件）した被疑者国選と比べてもまだまだ狭い。その結果、被疑者国選においては少年と成人の区別はないことから、被疑者段階では国選弁護人が選任されていたにもかかわらず、家裁送致後、国選付添人が選任されないというケースが生じうる状況にある。

そこで、少年の権利保護のためにも、早急に国選付添人制度の対象範囲を拡大し、まずは、速やかに、少年鑑別所に送致され身体拘束を受けた少年事件全てを対象とすべきである。また、対象範囲を拡大する国選付添人制度の仕組みとしては、付添人選任の必要性を家庭裁判所の判断に委ねる裁量国選とするのではなく、必要的国選付添とすべきである。

また、近年は会員の努力もあり、付添人選任率が上昇傾向にあるが、その大部分の事案において、少年保護事件付添援助制度が利用され、弁護士費用が支払われているものと見込まれる。

同制度において支給されている弁護士費用は、会員が負担する特別会費によって運営されている「少年・刑事財政基金」に頼っているが、付添人活動に要する弁護士費用を会員が負担するというのは本来の姿とはいえない。国選付添人制度の対象範囲を速やかに拡大すべく、現在、付添人活動に要する弁護士費用を会員が負担しているという現実を広く国民に訴え、国選付添人制度の対象範囲を拡大することについての理解を求めていく必要がある。

(2) 少年法「改正」に伴う被害者等の審判傍聴問題について

2008（平成 20）年少年法「改正」（同年 12 月 15 日施行）によって、被害者等の少年審判の傍聴を認める制度が導入された。

すなわち、少年（12 歳未満を除く。）が故意の犯罪行為により被害者を死傷させる罪、刑法第 211 条の罪（業務上過失致死傷）を行い、被害者等から審判の傍聴の申出があった場合には、裁判所は、少年の年齢及び心身の状態、事件の性質、審判の状況を考慮して、少年の健全な育成を妨げるおそれがなく、相当と認めるときは、被害者等の傍聴を許すことができるものと規定されたのである（少年法第 22 条の 4）。

そもそも、少年審判は、刑事訴訟と異なり、少年の更生、健全育成を目的とした手続であり、懇切を旨として受容的雰囲気の中で行われるべきものであるから、新たに創設された少年審判傍聴制度が、被害者等の意見陳述の申出と相まって、少年を萎縮させたり、審判のケースワーク機

能を減退させたりしないかなどの弊害が懸念された。

この点、「改正」少年法附則 3 条において、施行後 3 年経過後の見直しが規定されているが、当該見直しに際しては、上記弊害を考慮し、少年審判傍聴制度、被害者等の意見陳述の申出制度が、少年法の理念を阻害せず、柔軟かつ適切に運用されるよう積極的に意見を表明していく必要がある。

(3) 少年当番弁護士名簿、国選弁護人名簿の登録について

少年を含めた被疑者国選の対象範囲は拡大し、国選付添人制度の対象範囲も拡大し、さらなる国選付添人制度の対象範囲の拡大を求めていく中で、各会員の弁護活動、付添人活動の質の低下を防ぎ、スキルアップを図っていく必要がある。

そこで、少年当番弁護士名簿及び国選弁護人名簿登録希望者に対して、研修制度を強化し、フォロー体制を充実させなければならない。

特に、検察官送致処分により裁判員裁判の可能性がある国選付添人が選任される事案については、相応のスキルをもった人材を育成していく必要があろう。

(4) その他

2007（平成 19）年少年法改正（同年 11 月 1 日施行）により、少年院送致年齢の下限がおおむね 12 歳とされた結果、若年のまま少年院を仮退院する少年が現れるようになった。

中でも家庭に復帰できず、就労もままならず、社会的擁護を必要とする若年の少年については、必要な支援を受けられず、少年院において必要なプログラムを終了したにもかかわらず、その後も少年院での生活を余儀なくされている現状がある。これは重大な人権侵害である。

このように少年司法と社会的擁護の狭間に陥った少年に対しては、家庭裁判所、児童相談所、少年院、保護観察所、その他関係機関が連携し、少年の仮退院後の行き先を確保するなど、必要な社会的擁護を受けられる体制を速やかに整える必要がある。

14. 人権擁護法案

(1) 人権擁護法案は、2002（平成 14）年 3 月 8 日、第 154 通常国会に上程されたが、廃案となった（以下、この法案を「2002 年法務省案」という。）。2005（平成 17）年 1 月の第 162 通常国会において、当時の与党は、メディア規制条項を凍結して法案を国会に提出する意向であるとの報道がなされたものの、提出はなされないまま衆院が解散された。法務省は 2007 年の通常国会で、法案の再提出を目指したが、提出されなかった。

(2) その後、2009（平成 21）年 9 月に民主党を中心とする新政権が発足し、就任した千葉法務大臣は、就任会見で、取り調べの可視化、個人通報制度の批准とともに、国内人権機関設置に向けた取り組みを行うことを表明し、新たな人権擁護法案の提出が注目された。2010（平成 22）年 6 月には当時の法務大臣をはじめとする政務三役により「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」（以下、「中間報告」という。）が公表されたが、その後、政務三役の交代により、取り組みは進まないまま推移した。その後、2011（平成 23）年 8 月、当時の江田

法相ら政務三役による「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」（以下、「基本方針」という。）が公表され、この基本方針に基づき、同年 12 月 15 日には、翌 2012（平成 24）年の通常国会への法案提出を目指し、「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」（以下、「新概要」という。）が公表され、にわかに立法化への動きが加速している（詳細は後述）。

(3) 日弁連は、2000（平成 12）年の人権大会でこの問題を取り上げ、政府から独立し、独自の調査権限を有する実効的な国内人権救済機関の設置を求めてきたが、2002（平成 14）年に提出された人権擁護法案に対しては、様々な問題点があると指摘し、2008（平成 20）年 11 月 18 日付で「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱」を公表している。

(4) 旧法務省案（人権擁護法案）・民主党案と日弁連要綱案との対比すると下記対比表のとおりである。

① 制度の概要

No.	項目	2002 年法務省案	民主党法案	日弁連要綱
1	人権委員会の所管	法務省の外局	内閣府の外局	
2	委員会の構成	委員長と常勤委員各 1 名、非常勤委員 3 名	委員長を含め 7 名	委員長を含め常勤 15 名
3	委員の任命	両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命	両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命	国会に推薦委員会を設け、両性のバランス、マイノリティーの意見を反映できるよう選任、任命前に公聴会を行う。
4	予算計上	法務省予算	独立して国の予算に計上	
5	事務局	中央委員会職員のみ（実際は法務省職員が横滑り）		委員会が独自に任免。地方委員会も同様。
6	地方事務所	地方法務局長に委任	地方人権委員会は各都道府県が置く（都道府県知事が所轄する）。	各都道府県に地方委員会を置く。中央委員会と地方委員会とは上下関係に立たない。

② 救済手続

No.	項目	2002 年法務省案	民主党法案	日弁連要綱
1	調査・救済の手続	一般調査と特別調査の二種。		一般と特別に区分しない。
2	一般救済手続	被害者への助言等、加害者への説示等 被害者と加害者の調整		調査、調停、仲裁、警告、 勧告、提言
3	特別救済手続	☆特別調査の権限 ・出頭要求、質問、物件の提出要求、立入検査。 ・罰則あり（30万円以下の過料）。	☆特別調査の権限 ・出頭要求、質問、物件の提出要求、立入検査。 ・過料の罰則あり。	☆調査には強制力はない。 △公務所には積極的調査協力義務がある。 △調査拒否の事実公表できる。

③ 救済の範囲

No.	項目	2002 年法務省案	民主党法案	日弁連要綱
1	特別救済の対象とする人権侵害	不当な差別と虐待のみ		国際人権基準が保障するすべての人権
2	公権力による人権侵害	差別と虐待に限り対象とする。		公権力によるすべての人権侵害を対象とする。
3	私人による人権侵害	・不当な差別 ・不当な差別的言動 ・不特定多数の者に対してする不当な差別助長誘発行為。		・社会的影響力のある組織集団によるものが対象。 ・但し、雇用、教育、公共施設の利用、物品、不動産・役務の提供における不当差別は対象とする。
4	報道機関等による人権侵害	○特別救済の対象とする。 ・私生活に関する報道をし、名誉または生活の平穏を著しく害すること。 ・つきまとい、待ち伏せ等 電話、FAX 送信。	×特別救済の対象としない（自主的解決を求める）。	△自主的第三者機関が優先的に取り扱う。これに不服があれば、受理して調査。 ×事前差し止めはしない。
5	不特定多数に対する公然とした差別助長誘発行為	○停止勧告ができる。 ○差し止め訴訟ができる。	○停止勧告ができる。 ○差し止め訴訟ができる。	・差別助長・誘発情報の公然指摘に対しては警告、勧告。 ・それ以外は対象としない。
6	労働関係特別人権侵害	×取り扱わない *厚生労働大臣及び国土交通大臣にすべて委任。	○取り扱う。	

(5) 前述した新概要について

- ① まず、人権救済機関（人権委員会）は、法務省の外局として設置することとしている。

この点は、中間報告で、政府から独立性を有し、パリ原則に適合するものとして設置するものとするものの、「内閣府に設置することを念頭に置き、その組織・救済措置における権限の在り方等はなお検討する」としていたにもかかわらず、旧法務省案に逆戻りするものであり、特に、拘留所・刑務所の職員による人権侵害については、独立性をもった調査・勧告が可能か懸念される。

この点、基本方針及び新概要は、独立性を高めるために国家行政組織法第3条2項の委員会とし、委員長や委員の任命は国会同意人事としているが、これで、政府からの独立性をもとめるパリ原則に適合するものか疑わしい。

- ② 次に、調査の対象は、人権侵害や差別助長行為とし、調査は任意の調査に一本化し、調査拒否に対する過料の制裁に関する規定を置かないものとし、調査には強制力を持たせず、すべて相手の同意に基づく任意で行うものとしている。

この点、任意の調査で、調査の実効性が上がるのかが課題となる。

- ③ 次に、調査で人権侵害などが認められた場合には「勧告」や「要請」などの措置がとれ、事案の性質に関わらず相手との調停や仲裁も広く利用できるようにしているが、訴訟参加や差止請求訴訟の提起については導入しないものとしている。

また、公務員による人権侵害は、対象機関が勧告に従わなかった場合、経緯や機関名などを公表することとしている。

- ④ なお、旧法務省案において、反対の強かったメディア規制については特別の規定は設けないものとしている。

- ⑤ 地方組織や人権擁護委員については中間報告同様、「既存の委員及びその組織体を活用」することとしており、旧来の法務省案に近い感があるが、中央組織の事務局には弁護士資格のある職員を配置することとしている。

- ⑥ その他、人権委員会は被害の申し立てに基づく調査のほか、人権啓発活動や政府への意見提出などを行うものとしており、啓発機能や政策提言機能も持たせるものとしている。

(6) 以上のとおり、これまで止まっていた国内人権機関設置に向けての立法化は再度動き始めたが、民主党政権下における法案としては、旧来の自民政権下での法務省案を焼き直したものとの感がある。

法務省の外局に設置されることで、果たして、真に権力から独立して人権侵害を指弾する国内人権機関たりうるのか、厳しく指弾されなければならない。

我々、弁護士は、人権を擁護する担い手として、弁護士会、日弁連を通じ、各NGOと連携して、国会や法務省に対し、強く働きかけを行い、真に権力から独立性を持ち、実効性のあるあるべき人権救済機関の設立を目指し、運動を展開していく必要がある。