

V 人權の擁護

V 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

東弁は1985（昭和60）年に「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。2014（平成26）年で開始から29年となる。相談時間は平日13:30～20:00（ただし、16:30～17:00は休み）、土曜13:00～16:00であり、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相談は多岐にわたる。

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ている。

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。

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。

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、2013（平成25）年1月1日に施行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、費用の負担については、職権選任の場合であっても国庫負担はなく、原則として子ども本人（例外的にその他の当事者等）が負担すべきものとされてることから、国選代理人が報酬・実費の支払いを受けられない可能性が指摘されている。総合法律支援法の改正による手当てが急務である。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や、審判手続外での代理人制度の問題など残された問題も少なくない。

(2) 学校教育の現場において

① 子どもに寄り添ういじめ解決を目指して

大津市いじめ自殺に関する報道の高まりに伴い、いじめの問題が大きく取り上げられているが、昨今は、いじめをしたとされる子どもを出席停止や転校・退学等により廃除することで問題を解決しようとする姿勢が強まる傾向にある。いじめ解決にあたっては、子どもの安全確保を図ることは当然としても、単なる加害者排除に終わることのないように、いじめの背景にあるものを探り、子どもたちがいじめは人権侵害であることを深く理解できるように丁寧に指導していくことが必要である。

② 「いじめ出張授業」の試み

東京三会では、ここ数年、都内の小中学校に出向い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。学校現場からも好意的に受け止められており、今後も取り組みを続けていく必要がある。

③ いじめ防止対策推進法の施行

2013（平成25）年9月28日に施行されたいじめ対策推進法は、国、地方公共団体及び学校の各主体によるいじめ防止基本方針を策定することを求めており（同法11～13条）、文科省は同年10月11日にいじめ防止基本方針を策定した（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1340464.htm）。我々が関わるいじめ事案においても文科省の基本方針を活用していかなければならない。

④ 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る。我々は、児童相談所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が、さらには、各市区町村に設置された子ども家庭支援センター等との連携も模索し、児童福祉行政に広く関わっていく必要がある。

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。子どものシェルター開設運動は、横浜（てんぼ）、名古屋（パオ）、岡山（モモ）、広島（ピピオ）、京都（ののさん）、福岡（そだちの樹）と全国的な拡がりを見せている。

③ 親権制度の改革について

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相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。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…法律案では東京と大阪）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で検討がなされた結果、2013（平成25）年6月に「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」が制定された。

我々は、各手続に対応できる弁護士を適切に推薦できる態勢を整備していかなければならない。

また、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の具体化・明確化や、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。

⑤ 少年司法との連携について

少年院を出院する子どもたちの中には、家庭の事情などで戻るべき家がない子どもも少なくない。このような子どもたちの帰住先の調整は従来少年院が担ってきたが、少年院だけでは限界がある。今後は、少年司法と児童福祉の分野が互いに連携しながら少年院在院者の支援を行っていく必要がある。

この点、厚生労働省が2009（平成21）年に創設した「地域生活定着支援事業」に基づいて開設された「地域生活定着支援センター」との連携は子どもの人権擁護の観点からも重要である。

2. 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

日本は諸外国に例を見ないスピードで高齢化が進行している。65才以上の人口は、現在3000万人を超えており（国民の約4人に1人）、2042年の約3900万人でピークを迎え、その後も、75歳以上の人口割合は増加し続けることが予想されている。

(2) 高齢者の介護

2012（平成24）年4月現在、要介護（要支援）の認定者数は533万人で、12年間で約2.44倍増加している。これに伴い、介護保険制度も予防重視型システムへの転換が図られており、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で生活を継続できるような包括的な支援・サービス提供体制『地域包括ケアシステム』の構築が目指されている。その中心である地域包括支援センターでは、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ており、日本司法支援センターのみならず（総合法

律支援法 32 条 2、3 項参照)、弁護士会・弁護士と同センターとのより一層の連携強化が望まれるところである。

(3) 高齢者の虐待防止

高齢者虐待防止法(高齢者虐待の防止、高齢者の擁護者に対する支援等に関する法律)施行後も、要介護高齢者等に対する虐待問題は解決してはいない。厚生労働省の調査(平成 23 年度)で判明しているものだけでも、養護者による高齢者虐待は 1 年間で 16,599 件に上り、養介護施設従事者等による高齢者虐待と認められ、市町村等による対応が行われた件数は 1 年間で 151 件に上る。このように高齢者虐待事案が多発する現状で、虐待の早期発見努力義務(高齢者虐待法死亡 5 条)が課せられている弁護士には、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て検討を重ねているが、より一層の取り組みが求められる。被虐待者(高齢者)の法定後見制度の利用が事態の打開につながることもあり、市町村長による後見開始審判の申立て(老人福祉法 32 条等)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。

2 障がい者をめぐる状況について

(1) 障害者自立支援法から障害者総合支援法へ

「障がいのある人の権利に関する条約(権利条約)」の精神に違背するとして、全国一斉の訴訟提起の結果、2012(平成 24)年 6 月、障害者自立支援法が改められ、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」(障害者総合支援法)が成立・公布、2013(平成 25)年 4 月 1 日から施行された。障害者の定義に難病等を追加し、2014(平成 26)年 4 月 1 日から、重度訪問介護の対象者の拡大、ケアホームのグループホームへの一元化等も実施される。しかし、障害者総合支援法の内容は、障害者自立支援法の一部改正に止まり、日弁連が従来提言してきた内容(2011(平成 23)年 10 月 7 日決議)を実現したものとはいえ、日弁連は、その後も、積極的な提言・取り組みを行っている(日弁連「『障害者総合支援法』成立に際して、改めて障がいのある当事者の権利を保障する総合的な福祉法の実現を求める会長声明」(2012(平成 24)年 6 月 20 日)、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第 4 条第 1 項の規定に基づき厚生労働大臣が定める程度(案)」に関する意見(2013(平成 25)年 1 月 7 日)、「障害支援区分への見直し(案)」に対する意見(2013(平成 25)年 7 月 25 日))。障害者総合支援法の見直しの際には、障がいのある人の基本的人権を真に保障する福祉法制の実現を図るべく、弁護士会も積極的な提言・取り組みを行っていくべきである。

(2) 障がい者の虐待防止

障がい者の虐待を防止・救済する法制度の整備が強く求められていたところ、2011(平成 23)年 6 月に「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)が成立し、2012(平成 24)年 10 月 1 日から施行された。同法では、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たほか、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、埋もれがちであった虐待の実態が明らかになってきている（NHKが全国都道府県等で行ったアンケート調査結果によれば、施行以後8か月間に、全国で3282件の虐待に関する通報が寄せられ、1380件が認定されていたという（2013（平成25）年6月13日NHK福祉ポータルハートネット・障害者からのSOS―「障害者虐待防止法」施行から8か月―））。虐待を受けたことの認識がない、被害を訴える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・弁護士会がより積極的に障がい者の虐待の防止・救済に関わっていくべきである。

3 高齢者・障がい者の財産管理・身上監護の制度～成年後見制度

最高裁判所の統計によれば、2012（平成24）年1年間の成年後見関係事件の申立件数は合計34,689件であり、増加傾向にある（対前年比約10.5%増）。審理期間の短縮（1ヶ月以内が約54.1%）や鑑定費用の低額化（5万円以下が約68.9%）等が進み、使いやすい制度になってきている（もっとも鑑定の実施率は全体の約10.7%に止まり、判断能力の判定に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）。なお、成年被後見人の選挙権の剥奪も制度利用を躊躇する一因になっていたと思われるが、東京地裁の判決の判断を踏まえ、2013（平成25）年5月27日に公職選挙法11条1項1号の規定を削除する改正案が成立し、成年被後見人の選挙権は回復されたので、より制度利用しやすくなるであろう。

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51.5%）、2012（平成24）年に弁護士が選任された事案は4,613件であり、増加傾向にある（前年比約40.8%増）。特に紛争性の高い事案における弁護士の役割は期待されており、弁護士の不祥事は許されない。弁護士会としても質の高い後見人等候補者の育成に力を入れるべきである。なお、上記統計では市民後見人の選任事案が131件と報告されており、市民後見人の増加を考えると、その育成にも弁護士会が積極的に関与していくべきであろう。

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685件と増加してきているが（前年比約6.2%増）、平成24年までの登記件数累計が67,085件であることに鑑みると少ないとも思われる。また、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おり、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取り組みが必要であろう（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』）。

3. 外国人の人権

(1) 外国人のリーガルアクセスを巡る問題

① 東京弁護士会の法律相談センター

2013（平成25）年10月1日、東京パブリック法律事務所三田支所（同事務所の「外国人、国際部門」として2012年10月にオープン）に、東京三会による外国人向けの夜間（17時30分～19時30分）の法律相談所が新たに開設した。

これまでも東京弁護士会は、LC四谷と、池袋所在の東京パブリック法律事務所の2箇所に外国人向け法律相談窓口を設けていたが、ここ数年、相談件数は減少の一途をたどっていた。そのような中、より外国人のニーズにマッチした形での法律相談所の開設が急務となり、日々、外国人から多数の相談を受け付けている上記三田支所の場所を間借りして、新たに夜間相談を始めることとなったものである。ここでは東京外国語大学・多文化教育研究センターと連携することで多言語による対応が可能となっている。

相談件数が減少したからといって外国人の法的ニーズが減っているとは思われない。弁護士会は、外国人の期待に応えられるような相談レベルの質の維持と向上に取り組む必要がある。具体的には、外国人法律相談担当者向けの研修会の充実、相談のフォローアップ体制の強化のほか、不適切な相談担当者については名簿に登載しないといった対応も必要となろう。また、東京外国語大学との連携による多言語対応については、LC四谷（現在、英語と中国語のみ）や、池袋における法律相談（中国語のみ）にも拡大するなど、より外国人のニーズにマッチする形での法律相談所の運営に積極的に取り組んでいくべきである。

② 法テラスとの関係

法テラスによる民事法律扶助制度は、「日本に住所地を有する適法な外国人」（総合支援法30条2項）を対象としており、かつ、難民認定手続や在留資格変更等、外国人にとって極めて重要な行政手続の弁護士代理については援助の対象となっていない（総合支援法30条1項）。

そのため日弁連は、会費を財源として、法テラスを利用できない外国人を対象とした法律援助事業を展開している（他にも同様に法テラスを利用できない法分野における支援事業として刑事被疑者弁護士援助、犯罪被害者法律援助等あり）。

しかしこれら法律援助事業は、本来、国費・公費によって賄われるべきである。よって、我々は今後も、法律援助事業の国費・公費負担実現に向けて、働きかけを継続していく。

(2) 新たな在留管理制度を巡る問題

2012（平成24）年7月、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（以下「入管特例法」という）、住民基本台帳法等の改正が施行された。

これにより、外国人登録制度が廃止される一方、3ヶ月を超える在留資格を持つ者（特別永住者をのぞく）には、国が新たに発行する在留カードの常時携帯義務（入管法23条2項）や住居

地の迅速な届出義務が課され（入管法 19 条の 8、同 19 条の 9）、日本人の配偶者等の在留資格を持つ者には離婚や死別等の届出義務がなされることとなった（同法 19 条の 16）。これらの届出を懈怠したときは刑事罰が科せられ（同法 71 条の 3）、住所地に関する届出を 90 日以上懈怠した場合や虚偽届出をした場合については、在留資格取消の対象にもなる（入管法 22 条の 4 第 1 項）。

また、従来の外国人登録証は 3 ヶ月を超えない在留資格を有する者（短期滞在等）や、在留資格を有しない非正規滞在者に対しても交付されていたのに対して、新たな在留カードは、難民申請中の仮滞在許可者をのぞいてこれらの者には交付されない（同法 19 条の 3）。在留資格のない者が、行政から一切把握されない存在となることにより、本来非正規滞在者にも付与されるべき権利保障が後退してはならない。

このように、新たな在留管理制度は、法務大臣による外国人の情報の一元的・継続的な把握及び管理を図る一方で、外国人の在留を不安定にし、権利保障を後退させる危険性がある等の問題をはらんでいる。

我々は、外国人相談者に適切なアドバイスができるよう、新たな制度に関する正確な知識を身につける必要があると共に、今後の運用を注視していく必要がある。

(3) ヘイトスピーチ問題

昨今、東京都の新大久保などにおいて、排外主義的主張を標榜する団体（「在日特権を許さない市民の会」以下「在特会」）による、在日外国人の排斥等を主張するデモ活動が活発化している。当該デモでは、「殺せ、殺せ朝鮮人」、「良い韓国人も悪い韓国人もみんな殺せ」、「ガス室に朝鮮人、韓国人を叩き込め」、「鶴橋大虐殺を実行しますよ」など、明らかに表現の自由を逸脱した人種差別発言が白昼堂々、声高に叫ばれている。

以上の事態を受け、平成 25 年 5 月 24 日には日弁連が、同年 7 月 2 日には大阪弁護士会が、同月 31 日には東京弁護士会がそれぞれ会長声明を発表し、これらの言動が、在日外国人の個人の尊厳や人格権を侵害するものであり、憲法 13 条、人種差別撤廃条約、自由権規約に照らしても許されないとした。

なお、在特会は、2009 年には、京都の朝鮮学校の門前で、校内に向けて「朝鮮学校、こんなものぶちこわせ。」等と叫び、朝礼台を放り投げる等の暴行事件を起こし、同日の学校の教育活動を妨害し、威力業務妨害罪や名誉毀損で 4 人の逮捕者を出した。この事件については民事訴訟も提起され、2013 年 10 月 7 日、京都地裁は、在特会に対して 1200 万円の損害賠償と学校の周辺における街頭宣伝の禁止が命じたが、在特会は控訴している。

現在の法制度のもとでは、かかる人種差別的言動に対しては刑法の脅迫罪や民法の不法行為責任等の一般規定で対応するほかないが、他の先進国を見ると、人種差別を独自に処罰する人種差別禁止法を持つ国も多い。特に刑事処罰を伴う法規制に対しては表現の自由の侵害に繋がらうとして慎重論も根強いところであるが、日弁連は、2004（平成 16）年に開催された第 47 回人権擁護大会において、外国人・民族的少数者の権利を保障し、多民族・多文化の共生する社会の

構築を目指す宣言が採択している。

我々は、かかる社会の構築のために、人種差別を禁止する独自の法規制の可否について今後も継続して議論していくべきであるとする。

(4) 難民問題

日本は、1981（昭和 56）年に「難民の地位に関する条約」に加盟し、以後、難民を保護すべき国際的責務を負っている。

しかし日本の難民認定率は極めて低い。2012 年度は、2545 名の申請者数に対して 18 名しか認定されず、在留特別許可を得た者を含めた庇護者の総数は 130 名に留まる。他の先進国が、年間万単位の数で受け入れていることと比べて、日本の難民制度は「難民鎖国」と言われるほど閉鎖的であることは自明である。

また、難民認定申請中の地位も不安定である。仮滞在許可（入管法 61 条の 2 の 4）が得られるのは入国後 6 ヶ月以内の申請など厳しい要件をクリアした一部の者だけであり、それ以外の者は、多くが入管法違反で収容施設に収容された状態で難民認定を待たなければならない。難民認定手続には 6 ヶ月という標準処理期間が設けられているが異議申立手続にはそのような期間もないため、1 年以上収容されている難民認定申請者もいる。さらに仮放免（入管法 54 条）で身柄を解放されても、仮放免中の就労は禁止されている上、国からの生活援助は原則 4 ヶ月間のみで、金額も生活保護の受給額を大きく下回っている。

我々は、日本政府に対して、国際水準を満たす難民制度の確立に向けた抜本的制度改革を強く求めていく。

(5) 外国人の収容を巡る問題

入管法は、退去強制事由に該当する全ての外国人を収容するという「全件収容主義」を採用している。収容の根拠となる収容令書、退去強制令書はいずれも司法によるチェックを受けないまま入国管理局の主任審査官により発布される（入管法 39 条 1 項、51 条）。しかも、退去強制令書による収容には期間制限がないため、実際に、収容所には 4 年以上も身柄を拘束されている外国人がいる（平成 25 年 8 月末現在）。収容から身柄を開放する手段としては、入国者収容所長又は主任審査官の許可による仮放免（入管法 54 条）という制度があるが、許可の基準は明確に定められていない。

外国人の長期収容施設である茨城県牛久市所在の東日本入国管理センターには、常勤の医師がおらず、診察を希望してもすぐに診察を受けることができない。処遇の改善について被収容者と施設側とが協議する場は設けられておらず、不満を募らせた被収容者らがハンストを起こす事態にまで発展している。

このような状況において、2010（平成 22）年 7 月 1 日、入国者収容所等視察委員会が設置された（入管法 61 条の 7 の 2）。同委員会は、入国者収容所等の視察及び被収容者との面接を行い、入国者収容所等の運営に関し入国者収容所長等に意見を述べ、もって、警備処遇の透明性の確保、

入国者収容所等の運営の改善向上を図ることが期待されている。しかし、同委員会の意見には法的拘束力はなく、その活動の実効性は目に見えるものとはなっていない。

我々は、全件収容主義、及び、被収容者に対する処遇の問題について、今後も改善の取り組みがなされるよう積極的に働きかける必要がある。

4. 貧困と人権－貧困の時代と弁護士・弁護士会の役割－

(1) 貧困の拡大

- ① 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。
- ② 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。我が国の企業業績は、いわゆるアベノミクスにより大企業の一部では企業業績の改善の見られたところもあるが、我が国の殆どを占める中小零細企業にき未だ改善効果は見られていないところが多いと思われる。そして格差社会の拡大により近時はとくに労働者、高齢者、子どもの貧困が問題となっている。
- ③ 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（受給世帯数 157 万世帯）、2012（平成 24）年のそれは 215 万人（受給世帯数 159 万世帯）を超え最高記録を更新しつづけている。これら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）を圧倒的に更新する数であり、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しなければならない。

(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、上記富山の人権大会で概要以下のような施策を提言している。

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シフトすること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。

(ウ) 平成 24 年施行の改正労働者派遣法は、原則として短期派遣（日雇派遣＝労働契約の期間が 30 日以内の場合を指す）を禁止し、マージン率の情報公開が取り入れられた。しかし、十分な改正がおこなわれたとは言い難いと思われる。

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（近時漸く 700 円台となった）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、福利厚生充実など、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PTを対策本部内に設置し、貧困問題の解決を目指している。

更に、平成25（2013）年10月広島で開催された第56回人権擁護大会では「貧困と格差が拡大する不平等社会の克服を目指す決議」が採択された。すなわち、現状の認識として、現在我

が国では、貧困と格差の拡大・所得の二極化が進行していることを前提として、憲法が保障する生存権や法の下での平等の観点から見て、貧困と格差が拡大するなかにおいて、社会保障費を削減し所得再分配機能を弱めて生存権保障を脅かす「不平等社会の克服が喫緊の課題である」としている。

そして、「不平等社会」克服の視点として、貧困を生む要因である不安定・低賃金労働の解消、社会保障制度の充実及び子どもの貧困対策等を行い、それによって格差の固定化、社会階層の固定化を防ぐとともに、加えて社会保障基本法の早期制定により、社会保障の内容の具体化と権利の明確化を行い、社会保障費削減を止めることが不可欠であるとしている。

具体的施策として、貧困を生む要因の排除として、社会保障制度の整備・充実、労働者の権利確立及び子どもの貧困対策が必要であり、生活保護の運用改善や生活保護に至る前のセーフティーネットの整備、正規雇用の原則、均等待遇、最低賃金の大幅引き上げ、使用者の違法行為に対する監督強化、子どもの保育施設の拡充、教育無償化、一人親家族の支援等の実現をあげている。また、社会保障制度については、雇用、子育て、教育、住宅などを含めた社会保障の全体構想の策定と憲法的理念を踏まえた社会保障基本法の制定、そとして現在社会保障制度改革推進法に基づき進められている生活保護基準の引き下げ、医療・年金・介護の格社会保険制度の給付削減、負担の増大、社会保障費の削減等の見直しを求めている。

税制において、応能負担原則に従った適切な課税により、所得再分配機能を発揮されることを求めている。すなわち、生活費控除原則を徹底した課税最低限の再検討、資産所得税のあり方、減税措置等の見直しを含めた税制の再構築が必要としている。

最後にこれら施策を実現するために、学校教育課程における法制度、法的知識の教育の必要性が指摘されている。

5. 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、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。

(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。

(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。

(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) 被害者の匿名化問題について

一部の事件においては、被告人に被害者特定情報の一部しか知られていない場合には、被告人が既に知っている範囲の被害者特定情報のみを記載した起訴状及び証拠によって裁判が行われてきたが、被害者の保護と被告人の防御権との調整をどのように図るべきかについて、現在、極めて重要な問題となっている。東京地裁では、検察官が再被害の危険性を疎明した場合、裁判所が訴訟指揮権に基づいて被害者特定情報を被告人には知らせない旨の決定を下すことにより、弁護人が被告人に被害者特定情報をマスキング等により教えないようにするという運用が有力となっている。

しかし、裁判所の訴訟指揮に基づく決定に反して弁護人が被告人に被害者特定情報を教えた場合の罰則はなく、被告人自身が判決正本を請求した場合に被害者特定情報をマスキングする法的な根拠などについても統一的な見解が示されていないわけではない。

事案ごとに柔軟な対応は必要ではあるが裁判所の訴訟指揮権だけで解決することは困難であり、立法的な解決も視野に入れて議論を進めていく必要がある。

(イ) ワンストップ支援センターについて

「ワンストップ支援センター」（被害者がそこへ行けば必要十分な支援を受けることができる。ないし、必要十分な支援へつながる連携体制が整ったセンター）の必要性については、東京弁護士会犯罪被害者支援委員会も韓国や大阪のワンストップ支援センターの視察報告を通じてこれまでも訴えてきたが、日本弁護士連合会は、2013（平成 25）年 4 月 18 日、国に対して、地方公共団体と協同して、総合病院内に拠点を有する「病院拠点型」のワンストップ支援センターを都道府県に最低 1 か所、それと併せて「相談センター拠点型」及び「相談センターを中心とした連携型」のワンストップ支援センター

を含め、女性 20 万人につき 1 か所の割合でワンストップ支援センターを設置し、全面的に財政的支援をすべきであるとする意見書を提出している。東京には 2012（平成 24）年にレイプクライシスセンターつぼみと性暴力救援センター東京が設立されたが、全くのボランティアであり、公的な支援の必要性を訴えていく必要がある。

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、2013（平成 25）年 9 月 6 日にノルウェー被害者庁長官の講演を開催するなどの活動を行っている。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。

6. 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 732 件となっている。2010（平成 22）年度では 791 件、2011（平成 23）年度では 768 件であり、2012（平成 24）年度は 793 件と前年に比べ若干増加しているが、現状では新受件数はほぼ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 件台後半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、「量で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ない。単に医師の「良心と道徳観」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 1,100 件をピークとしてここ数年は減少する傾向にあり、2011（平成 23）年度は 768 件、2012（平成 24）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、2012（平成 24）年度は 24.5 月と、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った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面を傍聴する機会があり、裁判官が主争点について原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35%前後であり、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、過去5年間の統計を見ると25%前後であり、この傾向は今後も続くと思われるが、認容率は一般民事事件の3分1程度であり、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。

(8) 弁護水準について

医療事件の認容率の低さは、医療訴訟特有の証拠の偏在、専門性の壁等の問題も大きく影響していることは事実であり、現に医療訴訟の代理人として証拠の収集、過失や因果関係の立証に苦

労しているが、そのような中で医療訴訟の代理人としてのスキルの向上、いわゆる弁護水準の向上についても代理人としては研鑽を怠らない努力が必要である。

弁護士会でも医療訴訟の患者側代理人と医療側の代理人がパネリストとなり研修会を実施するなどして、医療事件の調査方法、過失並びに因果関係の立証方法等の実務的な問題点について意見交換をしているが、このような研修会に積極的に参加し、弁護水準を向上させることも医療事件の認容率を高める一助となると思われる。

(9) 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。

(10) 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られる。

(11) 最後に

医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

る。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。

勿論、裁判前の交渉段階で解決できることは決して多くはなく、交渉がまとまらず提訴となる場合が多いが、提訴前に双方代理人が事実関係について共通認識を持てる程度に協議したことは裁判所としても重く受け止め、その後の審理の迅速化に役立っている。その意味でも事前の双方代理人の真摯な交渉は極めて重要である。また、医療訴訟の迅速化は、患者側の裁判所離れを防ぐため裁判所にとっても重要な課題であるが、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、医療調停を利用しての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。

7. 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ており、この流れは現在も継続している。

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な社会を実現するための宣言」をも踏まえ、われわれが、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 消費者庁等の活動への助力・提言

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。

消費者庁と併置されている消費者委員会には、消費者庁とは別の視点から消費者行政の課題を指摘し、消費者行政の推進を図る原動力となっている側面もあり、期待するところも大きく、弁護士会もその活動を注視するとともに課題提起に協力していくべきである。

独立行政法人国民生活センターの消費者庁への一元化については、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 消費者契約法改正にむけて

消費者契約法は2001（平成13）年4月に施行され、その実体法部分については、2013（平成25）年8月に消費者委員会の「消費者契約法に関する調査作業チーム」論点整理の報告が公表されるに至ったところである。現行法も消費者保護のために一定の役割を果たしているところではあるが、報告にもあるとおり消費者保護のためには見直すべき点は多々みられる。消費者保護立法は、消費者を保護するだけでなく事業者にとっても適正な取引ルール設定の基盤となるものであるとの認識も含めて、広く改正の必要性を知らしめ、消費者契約法の実効性を高める改正を早急に行なうべきよう改正を推進する取り組みを行うべきである。

③ 消費者信用法の成立に向けて

消費者保護に必要な規制も各消費者保護法制の改正により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かつ実効的な取引ルール確立を目指した「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。

④ 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、各地方自治体で消費者保護活動がなされているが、その人的・財政的規模はまだ十分とはいえない。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。

商品先物取引について、2011（平成23）年に、不招請勧誘の禁止が立法された。しかしながら総合取引所構想の実現により、不招請勧誘禁止が見直される懸念が生じている。これについては、2013（平成25）年10月28日付けで、東京弁護士会会長による反対と不招請勧誘の禁止範囲を市場デリバティブにまで及ぼすべきであるとの声明を発しているところであり、不招請勧誘禁止が消費者被害防止に寄与するものであることの認識を広めていくべきである。

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たが、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、また決済代行や電子マネー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。2012（平成24）年、訪問購入の規制を加えて特定商取引法が改正されたが、指定権利制が残っているなど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減少しているが、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」（いわゆるサクラサイト被害）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、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ことが必要である。

生活保護については、一部不正受給者の存在が過大視され、生活保護全体について厳しい視線もみられるところであるが、一部の不正によって全体が不公正かのようにみられることは誤りであり、生活保護の切り下げには強く反対していくべきである。経済構造の変化により、若年層の貧困化も指摘されるところである。セーフティネットがなおのこと重要となっており一層の充実が必要となっている。

(5) 食品の安全

食品の安全については、消費者庁設置の契機ともなった問題でもあり、また福島原発事故による放射能汚染問題、健康食品問題等の消費者問題として継続的に検討し取り組むべき問題である。特に健康食品等については、その食品等の効果が一般消費者の理解・期待するところと異なるものがあり、これについて国民の健康の維持・増進という観点からも問題があることを認識して検討し注意を喚起していくべきものである。

(6) 消費者団体訴訟制度等

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。加えて、集団的消費者被害回復制度創設のための法律が、2013（平成25）年度にも成立する予定である。制度が成立した後も、この制度を実効ならしめるための改正の可否を含めた不断の検討と取り組みが必要である。

消費者団体訴訟制度・集団的消費者被害回復制度では裁判手続が利用されることとなり、弁護

士会としても法律専門家として弁護士がこれら制度の担い手たる適格消費者団体・特定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。

(7) 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。

(8) 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。未成年においても、SNSやオンラインゲームのトラブル増加などにより消費者としての被害も多くみられるところであり、ITリテラシー教育とともに消費者としての教育の充実が喫緊の課題である。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。

8. 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。

その主体の多くは次に述べる暴力団構成員、準構成員あるいは共生者と呼ばれるその周辺者であり、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20年を経過したが、制定当初にあった、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2012（平成24）年までの暴力団構成員等の人員数について、構成員おおむね減少傾向、準構成員は漸増傾向にあると言われていたが、最近では後述する暴排条例などによる取締により、構成員、準構成員も減少傾向にある（もつとも、その分、「共生者」と言われる周辺者が増加して、暴力団の活動の不透明化が進行している）。なお、暴力団の構成員等の人員数は、2012（平成24）年末には暴力団構成員の総数は6万3200人（うち構成員2万8800人、準構成員3万4400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、2012（平成24）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43.8%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、記述したとおり、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。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追及するところにある」（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た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山口組の六代目代表者（組長）に対し、東京の三弁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。

9. 公害・環境問題

(1) 公共事業改革について

平成24年12月2日、中央自動車道上りの笹子トンネルで、天井版のコンクリート板が約130メートルにわたって施設老朽化により落下し、9名が死亡する事故が発生した。同事故に関する平成25年6月18日の国交省の最終報告書では、原因として施工時からボルトの強度が不足していたことや、ボルトを固定していた接着剤の劣化、12年間ボルトの状態を確認していなかった点などが挙げられている。事故発生を受けて各道路管理者が行った緊急点検では、首都高を含むトンネルで多数の不具合が発見された。

現政権は国土強靱化基本法案において災害発生時の避難、社会基盤の整備などを理由として公共事業支出に積極的な姿勢を見せているが、新設事業を強行するのではなく、既存施設の維持管理等への公共事業の質の転換が必要である。さらに人口減少・財政悪化という我が国の状況下では、新規の公共事業の必要性を厳しくチェックする（費用便益の分析）ことが求められる。貴重な自然生態系に対する公共事業による破壊を防止し、自然と共存する社会を構築することに向けた国民の欲求は高まっており、利便性を第一に考え、自然を征服しようというこれまでの社会の在り方は反省を迫られている。また、東日本大震災、福島第一原発事故という災禍を受けて、日本社会の根本的な変革が叫ばれるようになった。人の絆が見直され、コミュニティの役割が改めて考え直されようとしている。

現行の公共事業の決定過程は、透明性確保のために必要な情報公開も不十分である上に、市民参加のルールについても明確な定めもない。これでは国民の知る権利の応えることができないばかりか、手続規定を欠くことによって、争訟手続や裁判制度によって、不合理な公共事業に対する抑止を図ることができない。「持続可能な循環型社会の構築」を基準に、人々の日常生活から生み出される文化が維持されるためにも、公共事業の合理性、自然生態系との調和、手続の透明性の向上と情報公開・市民参加の保障という観点から、無駄な公共事業について実効性のある見直し手続を定める必要がある。

このことから日弁連は平成 24 年 6 月 14 日、公共事業改革基本法（試案）を発表し、事業計画の策定の段階から実施の段階に至るまで、情報公開と市民参加が法的に保証されていないこと、環境保全の視点が欠落したまま、利益誘導型の政策決定がなされてきたこと、計画策定の段階から長期間が経過しても環境への負荷に対する評価が異なる事態に至っても、その見直しをする実効性のある法的手続がなかったことなどの問題点を整理している。同試案は、公共事業の網羅的な定義規定を設け、公共事業改革の基本方針を定めている。情報公開や市民参加保障など手続原則を定め、それを確保するために情報公開の方法、情報の保存・公表義務に関する規定を設けている。公共事業に対し、市民は意見表明の機会を与えられ、市民監察委員会を組織することによって、公共事業についての意見を述べる権利が与えられている。内閣府設置法 49 条 3 項に基づき内閣府の外局として「公共事業評価審査委員会」を新規に設置し、同委員会に公共事業の計画策定段階評価、再評価、事後評価の内容等に関する審査、勧告権限や既存の公共事業の全面的見直し、公共事業の改革に関する勧告等の権限を付与している。人権擁護を使命とする弁護士会としては、この提言が具体的な政策として結実されるよう、継続的な努力をすることが求められている。

(2) 水俣病問題について

水俣病問題は、国の長年にわたる場当たりの解決や被害を出来るだけ小さく見せ、問題を矮小化しようとする姿勢によって、公式確認後 50 年を経過しても未だに最終解決に至っていない深刻な問題である。環境省は、水俣病被害者救済特別措置法に定める救済措置（一時金の支払いや医療費支給など）の申請手続を平成 24 年 7 月末まで締め切った。新規の申請が相次いでいた状況下で締め切りを強行することは水俣病被害者の切り捨てにつながることから、日弁連は、平成 24 年 6 月 27 日付けで、「水俣病救済制度の見直しを求める意見書」を環境大臣、衆議院議長及び参議院議長に提出し、上記の環境省の決定を撤回すべきこと、不知火海沿岸の健康調査を実施すべきこと、認定基準を改定すべきことを求めていたが、不当にも申請手続は締め切られ、今後は公健法による保護に頼らざるを得ない状況となっている。しかし、締切が過ぎたからといって水俣病の被害者の症状がなくなるわけではない。

平成 25 年 4 月 16 日、最高裁は公健法に基づく水俣病認定申請を棄却された患者の申請棄却処分取消、認定義務付け訴訟において、「後天性水俣病の判断条件について」と題する通知（昭和 52 年環保業第 262 号環境庁企画調整局環境保健部長通知）において示された判断条件に定める症候の組み合わせが認められない四肢末端優位の感覚障害のみの場合について、水俣病である

ことを認めるに至った。水俣病の認定について、「客観的事象としての水俣病のり患の有無という現在または過去の確定した客観的事実を確認する行為であって、この点に関する処分行政庁の判断は、その裁量に委ねられるべき性質のものでない」とした上で、「申請者につき水俣病のり患の有無を個別具体的に判断すべきものと解するのが相当である」としたのである。

日弁連はこれまで平成 19 年 9 月 14 日「水俣病問題について抜本的な救済策を求める意見書」や平成 24 年 6 月 21 日「水俣病救済制度の見直しを求める意見書」などにおいて昭和 52 年判断基準の改訂を求めてきたが、上記最高裁判決はこれらの日弁連の意見に合致するものであるといえる。国は、長年にわたり厳格な認定基準によって多くの水俣病患者を切り捨ててきたことになるが、この責任は極めて重大である。日弁連会長は上記最高裁判決が言い渡された日に、昭和 52 年に示された水俣病判断基準を速やかに見直すべきとの談話を公表した。一方、環境省事務次官は、上記最高裁判決は重く受け止めるとしながら、従来認定は適切に行われており、昭和 52 年判断基準と上記最高裁判決は矛盾しないと述べ、環境大臣も認定基準の見直しは考えていない旨を述べている。しかし、このような姿勢は、法の支配の精神や三権分立を定める日本国憲法の基本原則にも反するものと言わざるを得ない。弁護士会としては被害者の完全救済のため、同基準を抜本的に見直し、感覚障害のみの一症候であっても患者の居住歴や魚介類の摂取状況、家族の認定の有無等を総合的に判断する基準に改め、最高裁判決の趣旨に沿った運用が行われるよう働きかけを継続していくことが求められている。

平成 25 年 6 月 1 日、日弁連は「すべての水俣病被害者の全面救済を求めるシンポジウムー水俣病は終わっていないー」を九弁連と共催した。その後平成 25 年 6 月 27 日、日弁連は「水俣病問題の総合解決に関する緊急提言」を発表した。その内容は、従前の昭和 52 年判断基準の運用が最高裁判決の趣旨に沿って適切に行われてきたか否かを問うため、過去の認定審査において、感覚障害という一症候しか認められない場合についても、総合判断により水俣病として認定された例が存するか否かについて検証するよう求めるもの等となっており、環境大臣のほか、熊本県、鹿児島県、新潟県に提出している。

今後も、弁護士会は、水俣病問題の抜本的な解決を図り、救済制度の見直しなど積極的な提言をすることが社会から求められているというべきである。

10. 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 9 年が経過したが、新聞報道等により公になった個人情報漏えい件数は、引き続き増加傾向にある（特定非営利活動法人日本ネットワークセキュリティ協会「2011 年 情報セキュリティインシデントに関する調査報告書」）。各事業者の取組みも着実に深化しつつあることも見逃してはならない。この点、消費者庁は、個人情報保護に関する事業者の取組実態について、経年的な変化を把握するための調査を実施しており、平成 24 年 3 月に

も「個人情報の保護に関する事業者の取組実態調査（平成 23 年度）報告書」を公表している。

その一方で、個人情報漏えいを警戒するあまりの様々な「過剰対応」も依然として認められるところである（消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる『過剰反応』に関する実態調査報告書（平成 22 年度）」参照）。かかる「過剰反応」は、深刻な萎縮現象と混乱を社会全般にもたらすばかりでなく、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するという弊害を生んでいる。こうした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ている（プライバシーに関する判例として、最判平成 15 年 9 月 12 日判時 1837 号 3 頁）。

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。

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。最近の個人情報漏えいによる営業秘密侵害事案としては、au 顧客情報漏えい事件やシティカード顧客情報漏えい事件などがある（いずれも平成 24 年 9 月）。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つては、主務大臣に勧告・命令を促したり、不正競争防止法に基づく刑事告訴を検討したりするなど、的確かつ迅速な被害者の救済申立てを執行することが求められよう。

ところで、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、従業員の SNS 利用に伴うリスクを管理し、自社や従業員の利益を守っていかなければならない。

さらに、最近では、スマートフォンやソーシャルメディアの普及により、ユーザーの好みや行動履歴、知人・友人関係などの様々な個人情報を大量に収集し、サービスの向上や新ビジネスの創出に生かせるようになった（グーグル・アップル・フェイスブック・アマゾン等）。そうした個人情報を中心としたビッグデータのビジネス利用には、プライバシー侵害や悪評などのリスクも潜んでいる。しかし、個人情報保護法の規制が「ビッグデータ」時代の現実に合わなくなってきた。氏名など明らかに個人を特定できる「個人情報（個人情報保護法2条1項）」のほか、スマートフォンに割り振られた端末識別ID、位置情報、画像情報、SNSでの書き込みなど、他の情報と組み合わせて個人を特定できる「グレーゾーン情報」が増えているからである。

こうした新しい状況を踏まえれば、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かなければならない。

平成22～26年度までの5年間を対象とする「消費者基本計画」（平成22年3月閣議決定）において、個人情報保護法の「法改正も視野に入れた問題点についての審議」を行うこととされており、消費者委員会の個人情報保護専門調査会では、①個人情報保護法の施行状況の評価、②個人情報保護法とその運用に関する問題点の審議が継続されている。したがって、我々弁護士としても、消費者委員会の動向には十分な注視が必要である。

11. 公益通報者の保護

（1）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）。

（2）運用状況

① 公益通報者保護法の施行を受けて、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」）。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（2013年3月31日時点、9月26日公表、http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h24kouekisekou_1.pdf）。数値の単位はいずれも%。

調査年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	外部窓口の設置 (2013)
各府省庁	100	100	100	100	100	100	95.0
都道府県	100	100	100	100	100	100	70.2
市、区	51.9	56.8	62.5	66.5	68.0	69.6	13.4
町	23.0	25.7	30.7	33.4	36.0	35.4	
村	13.6	16.3	17.6	19.1	18.8	20.3	

市、区の設置率は一貫して上昇傾向にあるが町村についてはここ2・3年微増減している。

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、2012年12月～2013年1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96%を超えた。しかし、従業員101～300人では4割、51～100人では約2割、50人以下では1割と、従業員数が少ない事業者ほど導入は進んでいない（「民間事業者における通報処理制度の実態調査報告書」平成24年度（調査期間2012年12月3日～2013年1月23日）参照、
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h24minkan-chosa.pdf>）。
 数値の単位はいずれも%。

調査年度	2012
民間企業全体	46.3
従業員3,000人超	96.8
従業員1,001人～3,000人	84.5
従業員301人～1,000人	70.4
従業員101人～300人	40.0
従業員51人～100人	22.0
従業員50人以下	10.0

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」(41.3%)と「どのようにして導入すればよいかわからない」(30.7%)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」(20.6%)、「必要性を感じない」(12.2%)、「従業員間の不和の元となる」(8.3%)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13.9%で、前回調査（2010年）の13.8%とほぼ変わらず、「導入する予定なし」とする事業者も前回と同じ39.1%で変化がないことをみると、今一度改めて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55.5%、「社内のみを設置」が38.0%、「社外のみを設置」が6.1%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（58.0%）。

（3）弁護士会の取り組み

① 東京弁護士会

東弁では、2006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てきた相談者に対し、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。2013年度の当番会は一弁）。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	2012	2013（12月4日現在）
件数	26	23	38	36	56	30	40	14

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。そのため法施行以来毎年研修会が実施されており、さらに、現行法下で多くの問題点が指摘されながら改正が見送られている現状、問題点の整理と具体的な取組みを求めて日弁連によるシンポジウム等も開催されている。このような最新の動向について情報を得る機会をとらえ、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。

(4) 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年6月から2011年1月まで8回にわたって検討が加えられた。そして2011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。これを受けて消費者庁は実態調査を行い、2013年6月25日に「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」(2012年12月～2013年1月実施

http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/130625zentai_1.pdf)を公表した。

2011年までの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434(2012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を認める最高裁判決が出されたり、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。

(5) 外国の公益通報者保護制度

消費者庁は2009年度、日本の公益通報者保護制度を検討する際に参考となるとして、英国、米国、カナダ、フランス、ドイツ、オーストラリア、ニュージーランドを対象とした「諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等に関する動向調査」を行い、2010年3月に報告書を公表した。

この各国に加え、近時注目されているのが、2011年3月に制定、9月に施行された韓国の「公益通報者保護法」である。すなわち、それまで薬事法や食品衛生法等個別法に委ねられていた企業内の公益通報者の保護について包括的に規定する法の運用が始まった。

具体的な規定においては日本法と異なる点も多く、まず、通報者は労働者に限定されず、公益侵害行為があることを知った者すべてが該当する。また通報者の保護に厚く、通報を受けた者が通報者の個人情報を開示した場合には3年以下の懲役または3000万ウォン以下の罰金、被通報者による解雇等の身分上の不利益措置や通報の取下げの強要があれば2年以下の懲役または2000万ウォン以下の罰金が科される。そして通報の行為に関連して通報者の犯罪行為があった場合にはそれについて刑を減免することができ、通報内容に職務上の機密が含まれる場合でも、通報者は秘密遵守義務に違反していないものとみなされる。加えて、通報者とその親族等は身辺保護措置を要求することが可能で、さらに、公益通報によって国または地方自治体に直接的な収入の回復または増加をもたらした場合は報奨金を申請することができ、公益通報を原因とする身体的・精神的な病の治療費用、不利益措置を受けた期間の賃金喪失額、その他経済的な損害にかかる救済金の支払いを申請することもできる（報奨金と救済金は重複して支給されない）。今後の運用と効果に留意を要するであろう。

12. 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士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。

この点、現在、新たな少年法「改正」案（①国選付添人制度の対象事件を死刑又は無期若しくは長期が 3 年を超える罪の事件に拡大、②検察官関与制度の対象事件も①と同じ事件に拡大、③無期代替刑を 10 年から 20 年の有期刑、不定期刑を短期上限 10 年、長期上限を 15 年に変更）が国会に提出されようとしている。しかし、①は少年・保護者の請求による選任を認めていない点で問題があり、②は少年審判を刑事裁判化し、③は厳罰化を図るものであり、いずれも、少年法の理念である成長発達権の保障に反する内容であり、重大な問題があると言わざるを得ない。

また、少年法「改正」においては、あくまでも国選付添人制度の対象範囲の拡大のみを実現すべきであって、検察官関与制度の対象事件の拡大と一体として論じるべきではない。

なお、国選付添人制度の対象範囲が拡大されるまでの間、少年保護事件付添援助制度の利用はやむを得ず、同制度の財源として、会員の特別会費によって運営されている「少年・刑事財政基金」を継続すべきである。

(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る。

そこで、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見守っていく必要がある。

(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は、研修制度やフォロー体制を充実させ、名簿登録（継続）要件を強化するなどの対応をしていかなければならない。

特に、検察官送致処分により裁判員裁判の可能性の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る。

(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。

13. 政府から独立した国内人権機関の設立

(1) 国連は、政府から独立した組織の活動が必要であると認識し、1993 年に各国内における人権保障のための組織が実効的に機能するための原則として、いわゆる「パリ原則」（総会決議 48/134）を採択し、さらに、1997 年 12 月国連総会決議 52/128 で、それぞれの国が国内人権機関の設置を促進することを要請している国連人権理事会は、日本についての UPR 審査の結果、早急に国内人権機関を設立することを勧告している。

(2) われわれ弁護士は、その社会的使命である基本的人権擁護のための活動を全国各地の弁護士会で行ってきたが、公権力による深刻な人権侵害を初めとする多様な分野にわたる種々の人

権侵害救済の申立てを受け、調査をおこない、人権侵害を行うものに対して、警告、勧告、改善の要請などの実績を積み重ねてきた。

この活動の経験と教訓を踏まえて、日弁連は、バリ原則に則った国内人権機関の設置を求め、会長声明、総会決議（99年5月21日）、「人権のための行動宣言」（99年12月）などを公表してきたが、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。

（3）一方政府は、人権擁護施策推進審議会の答申を受け、2002（平成14）年3月8日、人権擁護法案が第154通常国会に上程したが、廃案となった（以下、この法案を「2002年法務省案」という。）。)

（4）その後、法案の再提出はないまま、2009（平成21）年9月に政権交替が起こり、千葉法相が、国内人権機関設置に向けた取組みを行うことを表明し、2010（平成22）年6月の政務三役による「新たな人権救済機関の設置について（中間報告）」、2011（平成23）年8月の政務三役による「新たな人権救済機関の設置について（基本方針）」を経て、「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」が公表され、2012年通常国会への法案上程が期待された。

その後、野田内閣は、2012（平成24）年9月19日に、人権委員会設置法案（設置法案）及び人権擁護委員法の一部改正案を閣議決定し、国会に上程した（以下、「野田内閣案」という。）ものの、同年11月16日の衆院の解散により廃案となった。

（5）2002年法務省案や野田内閣案は、いずれも「人権委員会」は法務省の所轄とされるなど、その内容は、政府から独立した機関であることを要請するバリ原則に適合していない。また、2002年法務省案は、報道の自由、市民の知る権利を侵害する恐れが指摘されるとともに、公権力による人権侵害の多くが救済の対象とはされないなど、種々の問題点をもつものであった。日弁連は、同法案の問題点を指摘し、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、野田内閣案の閣議決定の際には、会長声明を発している。

（6）先般の衆院選挙において、自民党の大勝により自公政権下が復活した。同政権下では、2002年法務省案から批判の多かった報道規制や、強制調査権限を外し、特別救済手続を設けないとした野田内閣案をベースに、妥協的に法案を成立させる可能性も否定できない。しかし、2013年10月15日から始まる臨時国会では、法案の上程は予定されていない。

2013年5月21日、22日行われた国連拷問禁止委員会でも、委員から現政権での実現を求める意見が出され、また、実現時期に関する質問があったが、日本政府は、検討中で今後の予定は答えられないと答弁しており、今後の見通しは立っていない。

（7）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。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を、引き続き、国内外の世論に訴え続けなければならない。

