

重要課題と 私たちの取組み 2022

2021 年度
東京弁護士会 法曹親和会

法曹親和会

「重要課題と私たちの取組み2022」発刊にあたり

2022(令和4)年1月

法曹親和会幹事長 若 松 厳

本年度法曹親和会執行部は、令和3年4月1日から活動を始めました。折しも新型コロナウイルスの猛威が続くなかで、十分な活動が出来なかったことは悔やまれますが、このような状況にあっても、会員各位のご尽力で、当会の政策綱領のうち、重要な課題についての法曹親和会の取組みをまとめた「重要課題と私たちの取組み2022」を皆様にお届けできましたことは望外の喜びであります。

昨今は米中対立と発展途上国の政治的不安定を背景に緊張した世界情勢が続くなかで、日本国内でも、貧富の差が顕在化し、社会的な弱者の救済の問題が叫ばれています。このような情勢にあって弁護士の果たす役割は益々重要なものになっています。そこで、法曹親和会では、弁護士がこれからの弁護士活動及び会務活動を続けるうえで指針となるべき最新の議論状況を整理し、そのうえで特に重要と思われる課題を政策綱領の小冊子としてとりまとめました。

この小冊子では、法曹人口問題、若手会員支援、刑事司法改革、民事司法改革、男女共同参画推進、憲法問題、弁護士自治の現状と課題及び会財政の現状と課題の各テーマを取り上げています。さらに、このほかに司法を巡る課題が大幅に拡大したことから、この小冊子でカバーできない課題をテーマにする政策綱領については、2015(平成27)年度からの取り扱いに習って「法曹親和会政策綱領web版」として法曹親和会のホームページに掲載して多くの会員各位に閲覧していただくことにいたしました。法曹親和会が、この小冊子とWEB版で掲載する諸課題は、いずれも、私どもの弁護士活動に直結する課題であるとともに、市民の人権保障の確保の面から常に弁護士が念頭に置くべき課題でもあります。これらの政策綱領が皆様の弁護士会の会務活動及び弁護士活動の一助になれば幸いです。

最後に、法曹親和会の会務委員会の部会である政策綱領部会に所属しておられる部会員各位並びに執筆を担当して頂いた会員各位のご協力とご尽力に深く感謝申し上げて、発刊のご挨拶とさせていただきます。

2021年度

東京弁護士会 法曹親和会

もくじ

「重要課題と私たちの取組み2022」発刊にあたり	1
第1章 法曹人口問題	3
第2章 若手会員支援	16
第3章 刑事司法改革	22
第4章 民事司法改革	38
第5章 男女共同参画推進	48
第6章 憲法問題	56
第7章 弁護士自治の現状と課題	69
第8章 会財政の現状と課題	76
編集後記	85

第1章 法曹人口問題

骨子

2001(平成13)年の司法制度改革審議会意見書は、法の支配を社会の隅々まで及ぼすという理念から、法曹人口の大幅な増加が必要であるとし、できるだけ早期に年間3,000人程度の新規法曹を確保するとした。同意見書を踏まえた一連の司法制度改革によって、法科大学院制度が設置され、特に弁護士人口は1990(平成2)年以降、法曹人口は拡大し弁護士数は2000(平成12)年3月末日現在で17,126人、2020(令和2年)年3月末日現在で42,164人と、この間に2.46倍に増えた。

このような司法制度改革審議会が打ち出した、いわゆる「大きな司法」の理念については、市民のための司法という観点からは、弁護士の過疎偏在の解消、新たな分野の開拓と進出、法的サービスへの利用者のアクセスの改善等のプラス評価が可能である一方、新人弁護士の就職難、経済的環境の悪化、及びOJTの機会が得られないこと及び法曹志願者の減少による質の低下への懸念などのマイナス面も指摘されてきた。この間、司法試験合格者は2000(平成12)年度の2,074人をピークに減少に転じた。

日弁連では、2012(平成24)年3月18日に、「法曹人口政策に関する提言」(以下「日弁連2012年提言」という。)をまとめ、その中で、i)プロフェッション性と公益的性格が弁護士のアイデンティティとしたうえで、弁護士の「質」を確保しつつ「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」の実現のために、現実の法的需要や司法基盤整備の状況とバランスのとれた適正な法曹人口を確保すべきである、ii)現状では合格者3,000人の目標に拘泥することなく、合格者をまず1,500人にまで減員すべきである、と提言した。同時に将来的な司法試験合格者数については、現実の法的需要の検証、司法基盤の整備、法曹の質等を検証した上で、状況に応じて検討すべきであると提言した。

政府においても2011(平成23)年5月に省庁横断的に設置された「法曹の養成に関するフォーラム」の後継組織である「法曹養成制度検討会議」において、各界の有識者の議論により、法曹養成制度を中心にその見直しの検討が進められた。同会議は、2013(平成25)年6月26日、最終取りまとめを発表し、今後の法曹人口の在り方に関しては、「現在の法曹養成制度を取り巻く状況に鑑みれば、現時点において、司法試験の年間合格者数を3,000人程度にすることを目指すべきとの数値目標を掲げることは、現実性を欠く」とし、司法制度改革審議会が2001(平成13)年に提言した、司法試験合格者年間3,000名という数値目標は修正されたといえる。

その後政府の法曹養成制度改革推進会議は、2015(平成27)年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を公表し、「新たに養成し、輩出される法曹の規模は」「(司法試験年間合格者数が)直近でも1,800人程度の有為な人材が輩出されてきた現状を踏まえ、当面、これより規模が縮小するとしても、1,500人程度は輩出されるよう、必要な取組を進め、更にはこれにとどまることなく、関係者各々が最善を尽くし、社会の法的需要に応えるために、今後もより多くの質の高い法曹が輩出され、活躍する状況になることを目指すべきである。」と結論づけた。その上で「引き続き法科大学院を中核とする法曹養成制度改革を推進するとともに、法曹ないし法曹有資格者の活動領域の拡大や司法アクセスの容易化等に必要な取組を進め、より多くの有為な人材が法曹を志望し、多くの質の高い法曹が、前記司法制度改革の理念に沿って社会の様々な分野で活躍する状況になることを目指すべきである。」との目標を示した。そして、上記指針は「輩出される法曹の質の確保を考慮せずに達成されるべきものでないことに留意する必要がある。」と付記するとともに、今後については「法務省は、文部科学省等関係機関・団体の協力を得ながら、法曹人口の在り方に関する必要なデータ集積を継続して行い、高い質を有し、かつ、国民の法的需要に十分応えることのできる法曹の輩出規模について、引き続き検証を行うこととする。」との方向性を示した。

司法試験合格者はその後も減少し、2017(平成29)年には1,543人、2018(平成30)年には1,525人、2019(令和元)年には1,502人となり、2020(令和2)年は1,450人、2021(令和3)年は1,421人となっている。

このような状況を受けて日弁連では、上記「日弁連2012年提言」で示した年間合格者1,500人が概ね達成されたとして、2020(令和2)年9月に、法曹養成制度改革実現本部内に、「法曹人口検討本部」を設置し、2021(令和3)年度中に、司法試験合格者を更に減員させるべきであるかどうかにつき検討が開始された。

検証に当たっては日弁連2012年提言が、「将来的な法曹人口は、現実の法的需要や司法基盤整備の状況、法曹の質などを定期的に検証しながら検討するべきである。」としていることをうけて、①業務量・求人量、②司法基盤整備の状況、③法曹の質の3つの論点項目につき、できるだけ客観的なデータに基づく検証をすることとし、2020(令和2)年9月に「法曹人口に関する当面の対処方針(案)」をまとめ、各単位会、委員会に意見照会を行った。

この対処方針(案)は、①現時点において、司法試験の合格者数に関して、更なる減員の提言をしなければならない状況にはない。②今後の法曹人口政策の検討にあたっては、司法試験受験者数の動向や合格者数の増減も注視しつつ、本方針の理由において指摘した観点から、弁護士の業務量・求人量や司法基盤整備の状況の推移を踏まえるとともに、法曹の質にも留意すべきである。③当連合会は、引き続き、弁護士の活動領域の拡大、権利保護保険の拡充、法律扶助の拡充、中小企業への法的支援、民事司法改革の推進や裁判所支部機能の強化に加えて、法曹の魅力発信による法曹志望者増加などに積極的に取り組むとともに、法科大学院を中核としたプロセスとしての法曹養成制度改革状況を踏まえつつ、法曹の質の維持・向上に努める。としている。

対処方針案は、業務量・求人量、司法基盤整備、法曹の質という3つの観点から客観的なデータに基づき、詳細な検討を経て上記の結論を導いており、当会としても、現時点において司法試験合格者について、更なる減員を提言しなければならない状況にはない、という検討方針案の結論

に賛成である。

当会としては、今後も弁護士と弁護士会をとりまく状況を踏まえ、利用者たる市民の目線から法的サービスを充実させて法の支配を拡充するために、新たな分野の開拓や、これまで司法の光が届かなかった分野にも業務を拡大させる取組に務めていく所存である。

新たな活動領域の拡大については、東弁は2014(平成26)年9月に活動領域拡大本部を発足させ、試用期間的な非常勤業務受託弁護士の制度(弁護士トライアル制度)の普及、在日外国人向け法律サービスの展開、AIや宇宙等の先進的分野の部会等の活動に精力的に取り組んできた。また2014(平成26)年2月に中小企業法律支援センターを発足させ、2016(平成28)年4月には自治体連携センターを発足させ、アウトリーチ活動を精力的に展開している。裁判官・検察官の増員を含めた司法制度の基盤の充実、より利用しやすい裁判制度の実現をはじめとする民事司法改革の一層の推進が欠かせず、弁護士は当事者として積極的に関与していくべきであることから、当会としてもそのような取組を進めていく。

このような弁護士の側から市民や企業に積極的にアプローチする取り組みが今後さらに重要性を増しているが、近時は、財政改革実現の観点から、必ずしも活動の拡大が進められる状況にはないのも事実である。しかし、財政改革の視点も重要ではあるが、東弁が会員から集めた会費で何を行うべきかという議論を真摯に行い、財源を投入すべき活動については、必要な費用の支出を惜しまないというメリハリの効いた会務運営が求められるというべきである。

当会は、弁護士の質の維持・向上に今後も務め、法科大学院や司法研修所に多くの教員や教官を送り出している主体として、問題点を指摘し、改善に対して責任を持つことが重要であり、積極的に発言していくとともに、若手会員の支援やOJTの質及び量の拡充についても取り組んでいく。また、法曹志望者増の取組は、将来の司法のあり方に直結する重要な問題であることから、当会として積極的に協力し、中学生、高校生等の若い世代に法曹そして弁護士の魅力を知ってもらい、身近に感じてもらうための活動も展開する所存である。

1 法曹人口問題のこれまでの経緯

(1) 司法制度改革審議会意見書による法曹人口の増加政策

2001(平成13)年の司法制度改革審議会意見書は、法の支配を社会の隅々まで及ぼすという理念から、法曹人口の大幅な増加が必要であるとした。そして、法曹養成制度として法科大学院制度を導入し、法曹人口としてはフランス並の5万人を目指し、法科大学院修了生の司法試験合格率を7~8割とすることを目標とし、できるだけ早期に年間3,000人程度の新規法曹を確保するとした。同意見書を踏まえた一連の司法制度改革によって、法科大学院制度が設置され、特に法曹人口は拡大してきた。

弁護士数は2000(平成12)年3月末日現在で17,126人、2020(令和2)年3月末日現在で42,164人と、この間に2.46倍に増えた。弁護士人口は急拡大したが、裁判官数は2000(平成12)年4月現在で2,213人、2020(令和2)年4月現在で2,798人(簡裁判事を除く)とこの間1.26倍しか増えていない。また、検察官数は2000(平成12)年3月末日現在で1,375人、2020(令和2)年3月末日現在で1,977人と1.43倍しか増加していない。裁判官、検察官の増加は弁護士の増加に比してわずかにとどまっており、弁護士だけが増えても、裁判官、検察官も充実しなければ、法の支配を社会にすみずみに及ぼすという司法制度改革の理念が果たされないという問題がある。

(2) 法曹人口増加のプラス面とマイナス面

このような司法制度改革審議会が打ち出した、いわゆる「大きな司法」の理念については、市民のための司法という観点からは一定のプ

ラス評価が可能であるが、反面、弁護士人口の急増により、マイナス面の問題もある。

まず、プラスの面としては弁護士の過疎偏在の解消、新たな分野の開拓と進出、法的サービスへの利用者のアクセスの改善等があげられる。

他方マイナス面としては、新人弁護士の就職難、経済的環境の悪化、及びOJTの機会が得られないこと及び法曹志願者の減少による質の低下への懸念などの点が指摘されてきた。

(3) 司法試験合格者3,000人目標の転換

法曹人口拡大政策に関しては、長らく年間の合格者が2,000人程度にとどまり、当初目指した年間3,000人の合格目標は未達成のままであった。そのような状況下で、法曹志願者が減少して多くの有為の人材が法曹を目指さなくなり、質量共に豊かな法曹を養成するという司法制度改革の理念の実現が困難になるのではないかとの危機感から、法曹人口問題も含め、法科大学院を中心とする法曹養成の在り方について、各界でも再検討の機運が生じた。

日弁連では、2009(平成21)年3月18日に「当面の法曹人口のあり方に関する提言」を公表し、司法試験合格者数について、2009年度以降数年間は、当時の合格者数(新司法試験につき2007(平成19)年1,851人、2008(平成20)年2,065人を目安としつつ、慎重かつ厳格な合否判定によって決定されることが相当であり、その後の適正な法曹人口のあり方については、諸状況の変化を踏まえ、改めて検討されるべきであるとした。

そして、2012(平成24)年1月の「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」においては、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ、その充実、発展のために

必要な支援をするという立場を表明し、同7月に「法科大学院制度の改善に関する具体的な提言」を公表した上で、「法曹養成制度改革実現本部」を設置した。法曹養成制度改革実現本部の検討課題は、法曹養成制度を中心に多岐にわたり、獲得目標を①法科大学院の統廃合と定員削減の具体化、②司法試験合格者をまず1,500人に減員、③給費制復活を含む司法修習生への経済的支援の実現、④法曹の活動領域の拡大(企業、自治体、海外展開等)とした。

また、2012(平成24)年3月18日には、「法曹人口政策に関する提言」をまとめ、その中で、i) プロフェッション性と公益的性格が弁護士のアイデンティティとしたうえで、弁護士の「質」を確保しつつ「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」の実現のために、現実の法的需要や司法基盤整備の状況とバランスのとれた適正な法曹人口を確保すべきである、ii) 現状では合格者3,000人の目標に拘泥することなく、合格者をまず1,500人にまで減員すべきである、と提言した。同時に将来的な司法試験合格者数については、現実の法的需要の検証、司法基盤の整備、法曹の質等を検証した上で、状況に応じて検討すべきであると提言した。

政府においても2011(平成23)年5月に省庁横断的に設置された「法曹の養成に関するフォーラム」において議論が開始していたが、このフォーラムの後継組織として、2012(平成24)年8月、閣議決定により「法曹養成制度検討会議」が設置され、各界の有識者の議論により、法曹養成制度を中心にその見直しの検討が進められた。

同会議は、2013(平成25)年6月26日、最終取りまとめを発表し、今後の法曹人口の在り方

に関しては、「現在の法曹養成制度を取り巻く状況に鑑みれば、現時点において、司法試験の年間合格者数を3,000人程度にすることを指すべきとの数値目標を掲げることは、現実性を欠く」とし、新たな検討体制の下で、あるべき法曹人口について提言をすべく、法曹有資格者の活動領域や法曹養成制度の状況を踏まえ、必要な調査を行い、その結果を2年以内に公表すべきとした。この時点で、司法制度改革審議会が2001(平成13)年に提言した、司法試験合格者年間3,000名という数値目標は修正されたといえる。

(4) 年間合格者1500人へ

政府内の新たな検討体制に関しては、2013(平成25)年7月16日の法曹養成制度閣僚会議において、①3,000人程度といった数値目標を当面立てないこととし、②閣僚会議の下で、法曹の質の維持を留意しつつ、法曹有資格者の活動領域の拡大状況、法曹に対する需要、司法アクセスの進展状況、法曹養成制度の整備状況等を勘案しながら、あるべき法曹人口について提言をすべくその都度検討を行うと共に、③法曹人口についての必要な調査を行い、「法曹養成制度推進会議」を設置し、結果を2年以内に公表し、その後も継続的に調査を実施することを決定した。

法曹人口問題は政権与党内でも活発に議論され、自由民主党政務調査会は2014(平成26)年4月に「法曹人口・司法試験合格者数に関する緊急提言」を公表し、まずは2016(平成28)年までに司法試験年間合格者数を1,500人程度にすることを指すことを提言した。公明党法曹養成に関するプロジェクトチームは2014(平成26)年4月に「法曹養成に関する緊急提案」を公表し、司法試験年間合格者数をまずは

1,800人を目指し、その後、今後の内閣官房法曹養成制度改革推進室の法曹人口調査検討を踏まえつつ、1,500人程度を想定する必要もあるのではないかと思料するとの意見を明らかにした。

その後、法曹養成制度閣僚会議の下部組織である内閣官房法曹養成制度改革推進室が、2015(平成27)年4月20日、法曹人口についての必要な調査を行った成果として法曹人口調査報告書を公表した。

この成果を踏まえ、法曹養成制度改革推進会議は、2015(平成27)年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を公表し、その中で「第2 今後の法曹人口の在り方」として「新たに養成し、輩出される法曹の規模は」「(司法試験年間合格者数が)直近でも1,800人程度の有為な人材が輩出されてきた現状を踏まえ、当面、これより規模が縮小するとしても、1,500人程度は輩出されるよう、必要な取組を進め、更にはこれにとどまることなく、関係者各々が最善を尽くし、社会の法的需要に応えるために、今後もより多くの質の高い法曹が輩出され、活躍する状況になることを目指すべきである。」と結論づけた。その上で「引き続き法科大学院を中核とする法曹養成制度改革を推進するとともに、法曹ないし法曹有資格者の活動領域の拡大や司法アクセスの容易化等に必要な取組を進め、より多くの有為な人材が法曹を志望し、多くの質の高い法曹が、前記司法制度改革の理念に沿って社会の様々な分野で活躍する状況になることを目指すべきである。」との目標を示した。そして、上記指針は「輩出される法曹の質の確保を考慮せずに達成されるべきものでないことに留意する必要がある。」と付記するとともに、今後

については「法務省は、文部科学省等関係機関・団体の協力を得ながら、法曹人口の在り方に関する必要なデータ集積を継続して行い、高い質を有し、かつ、国民の法的需要に十分応えることのできる法曹の輩出規模について、引き続き検証を行うこととする。」との方向性を示した。

これにより、政府レベルにおいては、今後も適正な法曹人口数に関して不断の検証を行うとされつつも、法曹人口に関しては概ね年間合格者1,500人を軸とする一定の方向性に関する結論が出された。

日弁連は、2016(平成28)年度の司法試験合格結果(合格者数1,583名)を受けて、2016(平成28)年9月6日、に公表した「平成28年司法試験最終合格発表に関する会長談話」においては、「本年の合格者数は、昨年より267人減少し、法曹人口の増員ペースが一定程度緩和されたと言えることができ、この流れに沿って早期に1,500人にすることが期待される」と総括した。

(5) その後の合格者数の推移

司法試験合格者はその後、2017(平成29)年は1,543人、2018(平成30)年は1,525人、2019(令和元)年は1,502人とここ数年は1,500人台となり、2020(令和2)年は1,450人、2021(令和3)年は1,421人となっている。

このような状況を受けて日弁連では、日弁連が2012(平成24)年の「法曹人口政策に関する提言」(以下「日弁連2021年提言」という。)で示した年間合格者1,500人が概ね達成されたとして、2020(令和2)年9月に、法曹養成制度改革実現本部内に、法曹人口検討本部を設置し、2021(令和3)年度中に、司法試験合格者を更に減員させるべきであるかどうかにつき検討が開始された。

2 法曹人口検証本部での議論

(1) 法曹人口政策に関する当面の対処方針 (案)の策定

法曹人口検証本部では、日弁連2012年提言が目標とした司法試験合格者年間1,500人が、概ね達成されたことを受けて、同提言で合格者数年間1,500人が実現した後の対処として改めて検討するべきであるとしている、「司法試験合格者数の更なる減員」につき検証することとした。

検証に当たっては日弁連2012年提言が、「将来的な法曹人口は、現実の法的需要や司法基盤整備の状況、法曹の質などを定期的に検証しながら検討するべきである。」としていることをうけて、①業務量・求人数、②司法基盤整備の状況、③法曹の質の3つの論点項目から検討することとした。そして、検討に際しては、できるだけ客観的なデータに基づく検証をすることとし、単なる印象論やいわゆる肌感覚をそのまま根拠とすることなく、客観的なデータの裏付けがあるかどうかという点から検討をした。

(2) 法曹人口政策に関する当面の対処方針案 (以下「対処方針案」という。)の内容

2020(令和2)年9月から法曹人口検証本部では、論点項目に対応して①業務量・求人数チーム、②基盤整備チーム、③法曹の質チームに分かれてデータの収集を行い、検証本部においてその評価を行って、理事会内検証本部の議論を経て、2021(令和3)年9月に対処方針案を作成し、たたき台として各单位会、関連委員会に意見照会を行った。

この対処方針案の結論としては、「現時点において、司法試験の合格者数に関して、更なる減員の提言をしなければならない状況にはな

い。」とされている。そして「今後の法曹人口政策の検討にあたっては、司法試験受験者数の動向や合格者数の増減も注視しつつ、本方針の理由において指摘した観点から、弁護士の業務量・求人数や司法基盤整備の状況の推移を踏まえるとともに、法曹の質にも留意すべきである。」としている。また、今後の日弁連の対応として、「当連合会は、引き続き、弁護士の活動領域の拡大、権利保護保険の拡充、法律扶助の拡充、中小企業への法的支援、民事司法改革の推進や裁判所支部機能の強化に加えて、法曹の魅力発信による法曹志望者増加などに積極的に取り組むとともに、法科大学院を中核としたプロセスとしての法曹養成制度の改革状況を踏まえつつ、法曹の質の維持・向上に努める。」としている。

(3) 3つの論点項目に関する議論状況

ア 業務量・求人数

(ア) 求人数(就職難)について

法曹人口拡大による問題点として指摘されていた、新規登録弁護士の求人難に関しては、大幅に改善されたと報告されている。日弁連の2021年提言が出されたころには、司法修習修了後の一括登録日における未登録者は、現新65期で司法修習修了者の26.3%、66期28.0%、67期27.9%に及んでいたが、2019(令和元)年の72期で21.2%と減少している。また一括登録一ヶ月後で比較してみると、67期(2014年)では16.1%もいた未登録者が、72期(2019年)では、7.5%に減少している。また、70期以降は新規登録者の75%程度が東京、大阪、愛知、福岡の四大都市圏に集中している一方、73期の新規登録弁護士ゼロの単位会が全国で9会(一括登録から3ヶ月後基準)あり、地域によっては必要とされる弁護士の確保に困難を生じさ

せかねないとされている。

一方、このような求人難の解消の原因は、いわゆる大手渉外事務所が多数の採用をしていることに起因しており、この傾向がいつまで続くかは不透明であること、就職難が数字の上で解消しても、就職先の事務所がいわゆるブラック事務所であったり、勤務条件の悪い事務所であったりする可能性もあることから、これらの点について継続的に検討する必要がある。

(イ) 業務量について

業務量に関しては、地裁民事通常訴訟事件の新受け事件数は微増にとどまり、弁護士数の増加割合から計算すると、弁護士一人あたりに事件数は半減しているとして、業務量は逼迫しているという指摘もある。しかし、非紛争案件については全国的に収入が増加していることなどから企業法務、予防法務など訴訟外での領域の業務が拡大しており、求人数が好調であることから、その背景に業務量の存在が推認される等の指摘がある。

(ウ) 弁護士の収入・所得について

2010(平成22)年の経済基盤調査と2020(令和2)年の経済基盤調査、及びその間に行われた弁護士実勢調査(弁護士センサス)の結果を比較すると、収入は2017(平成25)年まで減少したがその後上昇に転じ、所得は2013(平成21)年まで減少したが、その後上昇に転じている。いずれも上昇幅はわずかで有り、2009年のレベルには戻ってはいない。

10年のスパンで2010年調査と2020年調査を比較すると、弁護士の収入(事業収入及び給与収入の合計)の平均値は3,304万円から2,558万円と、この10年間で23%減少し、中央値は2,112万円から1,437万円と32%減少している。

この点について、この収入・所得の減少が法曹人口増加によるものだとして、司法試験合格者を1,000人に減らすべきだという決議が2019(令和元)年から2020(令和2)年に掛けて全国の13単位会からなされている。

弁護士人口の増加と収入所得の間に負の相関関係があるのかどうか、法曹人口増加にともない若手(経験年数の少ない弁護士)の層が増えたことが、平均値を下げる効果を生じさせているのではないか、弁護士の収入・所得が減った理由が景気の動向等も含めて他にあるのではないかなど検討すべき課題があり、弁護士人口の増加により収入・所得にどの程度の影響があったのか、両者に相関関係があるのか、単純には結論が出せない。まして、現在の水準を社会的な所得のレベルとしてどのように位置づけるべきなのか検討が必要である。司法試験合格者の減員の理由として弁護士人口増により収入・所得が減ったことを理由とすることが果たして社会に受け入れるかどうか疑問である。

以上より、当会としては、業務量・求人数という観点からは、現時点において司法試験合格者数に関して、更なる減員を提言しなければならない状況にないという結論に賛成である。

イ 司法基盤の整備状況

司法基盤の整備については、裁判官・検察官の数の問題、裁判所支部機能の強化など民事司法改革の諸課題への取組がなお途上にある。しかし、対処方針案では、そのような課題があるものの、権利保護保険の利用件数の増加、法テラスによる法的サービスの利用拡大、非紛争案件など訴訟外業務の拡大や若手弁護士による社会的ニーズに即応した業務分野の

拡大など、新たな司法基盤が築かれつつあるとし、日弁連としても多様な委員会等の活動を通じて司法基盤整備の取組を展開してきており、これらの取組を更に拡充・深化させていく必要があり、そのためには人的基盤の拡充が不可欠であるとしている。従って、少なくとも司法基盤整備の拡充をはかるべき時期に、司法試験合格者の更なる減員を求める提言をするべきではないとしている。

司法制度改革において日弁連が掲げた市民のため司法、あるいは司法制度改革審議会がもつめた、法の支配の拡充という理念からは、司法基盤の拡充は現在でも必要とされており、年間合格者目標3,000人が見直されたからと言って、これらの理念まで否定された訳ではない。

従って、当会としても、少なくとも現時点において、司法基盤整備という検証項目の検討から司法試験合格者を更に減員させるという提言をするべきではない、という結論は妥当であると考えます。

ウ 法曹の質

法曹の質については、対処方針案では、いわゆる弁護士論については、プロフェッションとしての弁護士像を中核に据えつつ、質の概念が多様な意味を有することから、まずは質の要素を整理し、個々の弁護士に求められる質、弁護士という職種全体に求められる質に分けて、更に個々の弁護士に求められる質を知識・能力等のいわゆるスキルの面と、倫理性、公益性の理解などのマインドの面に分けて、客観的なデータから検証を進めるという方法をとっている。

その上で、司法試験の受験者数、合格点、いわゆる二回試験の状況、法科大学院改革の状

況、司法修習、弁護士になってからの研修やOJTの状況、不祥事の動向等の分析から、プロセスとしての法曹養成制度において、法曹(弁護士)の質が維持されていないとはいえず、質の低下は見いだせなかったとしている。

そもそも、法曹の質に関しては、日弁連の検証本部の中でも、東京弁護士会の内部でも、法曹の質の維持・向上のために、弁護士会として不断に検証、対応するべきではあるが、司法試験合格者数と法曹の質の問題を直結させるのは不適切ではないかという意見もある。対外的に、司法試験合格者数の減員の理由として、自分たち法曹の質が下がったので参入制限をして質を維持したいという議論が社会から支持されるとは考えられない。

一方、質の問題は司法試験の合格者数の減少を求める立場からは論拠とされる場合が多い。すなわち、法科大学院志望者が制度発足時は72,800人もいたのに、ここ5-6年は8,000人から9,000人程度しかおらず、この中から概ね1,500人を合格させていることから質が下がっているに違いない、また司法試験受験者数の減少を、同様に論拠にあげる場合も多い。また、司法修習生の指導に当たっている教官の印象、司法試験委員の印象などから、最近の合格者の質が落ちているのは否定できない、という議論がされる場合もある。

法科大学院志望者が減少しているのは事実であるが、法科大学院は当初の73校から35校まで絞られており、更に競争倍率2倍は厳格に維持されている。更に、厳格な進級認定等により質の維持は図られており、志望者の減少から直ちに質の低下を導くのは必ずしも適切とは言えない。また、教官や修習生指導担当弁護士の印象論、あるいは弁護士の肌感覚を理由

に質が落ちたという議論については、どのような具体的な事実に基づいたものなのか、何人を対象に得た印象なのか等が不明であり、客観的なデータとしての信頼性がなく、これを理由に結論を導くのは適切ではないと考えられる。ただし、印象論や肌感覚が核心を捉える場合もありうるので、これらの情報を単純に切り捨てるべきではなく、法曹の質の維持向上のためのデータとしては活用すべきである。

当会としても法曹の質の検証からも、司法試験合格者の更なる減員を求める提言をするべきではないと考える。

エ まとめ

以上の業務量・求人量、司法基盤整備、法曹の質という3つの観点から、当会しても、現時点において司法試験合格者について、更なる減員を提言しなければならない状況にはない、という検討方針案の結論に賛成である。

オ 各単位会等での対象方針の検討

対処方針案は、2021(平成3)年9月から11月の間に各単位会、委員会等で検討がなされ、11月末を目処に回答が集約される。

この結果を受けて、日弁連の法曹人口検証本部では、対象方針案の修正の要否などの検討に入り、日弁連理事会の議論を経て、2022(令和4)年3月には、対処方針として確定することになる。

3 法曹志望者の減少の問題について

(1) 法曹志望者の動向

法科大学院の志願者数は2004(平成16)年度に72,800人だったのが2015(平成27)年度には10,370人に減少し、2016(平成28)年度には

8,274人に減少し、1万人を大きく割り込んだ。その後も8,000人から9,000人程度で推移しており、直近の2021(令和3)年度は、8,342人だった。

法科大学院の志願者について、初年度の72,800人は特異な数字だとしても、その後4万人程度だったものが、年を追って減少し、8,000人から9,000人程度で横ばいとなっている。この間、予備試験の志願者は増加したものの志願者は年間1万人程度であり、総体として、法曹志願者数が数字としては減少していることは否めない。

(2) 法曹志望者増の取組

法曹界の将来にとって、有為の人材を多数、この業界に招き入れることは、三権分立の一翼を担う司法の充実強化のためにも必要なことであり、法曹志望者が減少している現状は、民主主義の根幹にも関わる重大事である。

日弁連では、2016(平成28)年7月15日の理事会内全体会議において、法曹志望者確保のための取り組みを最重要課題の一つとし、各弁護士会が各地の中・高・大学等に出向き、法曹の魅力や法曹養成制度の概要等を発信する取り組みを全国展開すること、取り組みの迅速かつ効果的な実行のために実行体制を整えることを報告し、同方針が承認された。

これらを受けて、日弁連の法曹養成制度改革実現本部幹事会では、法曹志望者増の取り組みをメインの課題として対外的に弁護士の仕事の魅力を発信するためにホームページ「弁護士になろう!」を開設し、法曹志望者確保のための大学生・中高生向け取り組みの詳細マニュアルを作成して各単位会に配付している。東弁においても、委員が出身大学との連携を深め、弁護士による出張講義・講演に取り

組む等し、取り組み状況を東京三会や日弁連とも情報共有するように努めている。

近時の取組としては、弁護士が自らの出身高校等を訪ねて法曹の魅力を語る試み(OBの母校訪問)が展開されつつある。また、兵庫、東京、沖縄等で作成されている弁護士8人のチャレンジという若手の活躍を紹介するパンフレットの作成を全国展開してはどうかというアイデアも出されている。

法曹志望者増のためには、進路として選択を考える者の心に響くように、この職業の魅力を具体的に伝えることが重要であり、進路選択を行う時期の学生に、弁護士自らが仕事の魅力を語ることが重要である。そして、客観的にも魅力ある職業であるために、司法基盤の整備を進めることが重要であり、活動領域の拡大や裁判官、検察官の増員を含めた司法基盤の整備、民事司法改革の推進、法曹養成制度の改善・充実、若手支援や研修の充実、OJTの質の拡大にも注力すべきである。

4 法曹人口問題に対して我々はどうのような方向で取り組むべきか

法曹親和会としては、今後も弁護士と弁護士会をとりまく状況を踏まえ、利用者たる市民の目線から法的サービスを充実させて法の支配を拡充するために、新たな分野の開拓や、これまで司法の光が届かなかった分野にも業務を拡大させる取組に務めていく所存である。

また、既に法曹人口の拡大が進んでいる状況においては、潜在的な法的需要を顕在化させ、法曹によるサービスを市民や企業にマッチングさせていく取り組みが不可欠である。

その意味では、新たな活動領域の拡大は重要であるし、裁判官・検察官の増員を含めた司法制度の基盤の充実、より利用しやすい裁判制度の実現をはじめとする民事司法改革の一層の推進が欠かせず、弁護士は当事者として積極的に関与していくべきであることから、当会としてもそのような取組を進めていく。

新たな活動領域の拡大については、東弁は2014(平成26)年9月に活動領域拡大本部を発足させ、試用期間的な非常勤業務受託弁護士の制度(弁護士トライアル制度)の普及、在日外国人向け法律サービスの展開、AIや宇宙等の先進的分野の部会等の活動に精力的に取り組んできた。また2014(平成26)年2月に中小企業法律支援センターを発足させ、2016(平成28)年4月には自治体連携センターを発足させ、アウトリーチ活動を精力的に展開している。

このような弁護士の側から市民や企業に積極的にアプローチする取り組みが今後さらに重要性を増しているが、近時は、財政改革実現の観点から、必ずしも活動の拡大が進められる状況にはないのも事実である。

しかし、財政改革の視点も重要ではあるが、東弁が会員から集めた会費で何を行うべきかという議論を真摯に行い、財源を投入すべき活動については、必要な費用の支出を惜しまないというメリハリの効いた会務運営が求められるというべきである。

当会は、弁護士の質の維持・向上に今後も務め、法科大学院や司法研修所に多くの教員や教官を送り出している主体として、問題点を指摘し、改善に対して責任を持つことが重要であり、積極的に発言していく。また、若手会員の支援やOJTの質及び量の拡充についても

取り組んでいくとともに、法曹志望者増の取組にも積極的に協力し、中学生、高校生等の若い世代に法曹そして弁護士の魅力を知ってもらい、身近に感じてもらうための活動も展開する所存である。

以 上

第2章 若手会員支援

骨子

法曹人口の急増に伴う新規登録弁護士の就職問題については改善傾向が見られるものの、若手会員の業務基盤の脆弱化やOJT不足は依然として深刻な問題である。これらの問題と弁護士会への失望感・不満が弁護士会への帰属意識の低下や会務離れの原因の1つとなっていると推測され、弁護士会の組織力の維持の観点からも効果的な対応が求められる。また、法的サービスを社会に遍く浸透させるためには、弁護士の活動領域を拡大する取り組みを進める必要があるが、活動領域の拡大は、自由な発想や軽快なフットワーク、インターネットやスマートフォン等の情報通信技術を駆使できる若手会員の強みを遺憾なく発揮してこそ実現されるものである。したがって、様々な制約下にある若手会員の業務支援は活動領域の拡大の観点からも必要である。東弁は、主に若手会員で構成される若手会員総合支援センター及び弁護士活動領域拡大推進本部を設置している。若手会員総合支援センターは、「開業・就業支援」の観点から即時・早期独立開業経験者を囲んでの交流会やシンポジウムの実施、「業務サポート」の観点からの外部出張型の無料法律相談、連続勉強会の実施、会員向けスマートフォン用アプリケーションの開発・普及等を実現してきた。他方、推進本部は、弁護士トライアル制度の創設、在日外国人への法的サービスの調査、少額債権サービシングに関する新方式の検討等をはじめ、その後、AI部会、宇宙部会、終活部会等5つの部会を増設し、若手弁護士を中心に精力的に活動を行っている。新規登録弁護士に対するクラス別研修は、担任・副担任弁護士や同じクラスの会員との接点を通じて、OJTのみならず現実の悩みを掘り上げる等、新規登録弁護士を総合的にサポートする機能が発揮されている。また、クラス別研修を契機に会派や会務に参加する弁護士が多く輩出されているため、弁護士会の活動を担う有為な人材の発掘としても大きな役割を果たしている。

1 若手会員をとりまく環境及び 若手会員に関する様々な問題

弁護士人口の急激な増加と社会経済情勢の変化に伴い、弁護士会における若手会員に対する取組みが急務であることは論を待たない。これに関しては、新規登録弁護士の就職問題、司法試験合格者の増加と司法修習期間の短縮と密接に関わるとされる法曹の質に関する議論、これに関連するOJT不足の問題、開業後の孤立化を始めとするいわゆる即独の問題、会務・会派離れ等々の様々な問題が指摘されている。近時は、若手弁護士の「ブラック事務所」問題が課題の一つであるとも言われている。さらに、若手弁護士が広告を利用した非弁提携事業者に取り込まれる事案が増えているが、これも即独や早期独立の若手弁護士の事業基盤の弱さが背景にあると思われる。

基本的人権の尊重と社会正義の実現を使命として弁護士自治を与えられた弁護士会においては、若手会員に関わる諸問題への取組みは、単に職能団体における後進養成という観点による支援にとどまらず、上記使命を十分に全うするための社会に対する責務である。

2 新規登録弁護士の就職問題

近時の新規登録弁護士の大幅な増加により、いわゆる就職困難問題が生じていることが指摘されてきた。この点、この数年は合格者が約1,500人に落ち着いたなかで以前よりは就職問題は改善されてきているものの、前述の「ブラック事務所」問題とも関連し、就職はできるようになったものの1年も経たずに退所する新規登録弁護士が増加していると言われている。

司法制度改革では、弁護士が企業や自治体

にも積極的に進出し、法の支配を社会の隅々にまで行き渡らせることが期待されたが、司法基盤の整備の遅れと弁護士増加のスピードが速すぎたことが、若手会員の就職難という問題を発生させたということである。また、新規登録弁護士の就職難に起因し、先輩弁護士に雇用されて実務経験を通じてじっくりと法律実務の指導・教育を受け、弁護士として必要な基本的な知識や経験を得る従来の勤務形態（いわゆるイソ弁）とは異なる勤務形態として、執務スペースの提供などの支援はあるものの業務受任の機会が限られ、収入の保証がない独立採算型の勤務形態による弁護士のほか、弁護士登録と同時又はイソ弁としての勤務後、早期に独立する弁護士が相当数出現するに至っているとして問題視されてきた。

このような状況に対しては、日本弁護士連合会の就職説明会のほか、東京三弁護士会では毎年合同の就職説明会を実施し、求人・求職とも多数の参加者を得るなどして対応策を講じてきた。そのような弁護士会の努力や大型法律事務所ないし相当数の企業内弁護士の出現により、新規登録弁護士の就職状況には改善傾向がみられた。

他方で、昨今、「ブラック事務所」の問題に関心が集まっている。いかなる事務所を「ブラック事務所」というかについて定まった定義はないが、極めて劣悪な勤務条件のもと、極めて長時間の勤務を強いられたり、ボス弁のミスに自身に責任転嫁されたり、あるいは、当初から設定された低廉な賃金を些細なミスや不合理な理由に支給しない等の以前では考えがたい劣悪な労働環境のもとで新人弁護士に無理を強いるケースが少なくないと言われている。また、入所後に稼働してみると当初提示さ

れていた条件とは全く異なる執務環境であるという問題や、会務・会派の活動は一切禁止することを条件とする事務所も増えてきていると言われている。当然、かかる「ブラック事務所」の問題については、まずは実態の解明を行い、多くの若手弁護士が適正な環境で経験を積むことができ、また、会務活動や会派の活動に関しても自由な意思に基づいて参加できるようにすべく、抜本的な解決に着手すべき問題といえる。

3 若手会員総合支援センターと領域拡大推進本部

東弁は、2014(平成26)年9月に、若手領域拡大推進本部とともに若手会員総合支援センターを設置した。

若手会員総合支援センターは、弁護士登録5年以内の弁護士会員の業務を総合的に支援することを目的とし、①対象会員に対する弁護士業務支援についての政策の立案及び実施、②対象会員に対する研修制度の拡充、③対象会員に対する開業及び就業の支援などを職務とする。

現在、若手会員総合支援センターでは、50期代、60期代を中心とした若手主体の委員構成により、部会ごとに積極的に活動している。若手会員総合支援センターは、弁護士活動領域拡大推進本部といわば若手弁護士の活動領域の拡大と業務支援という両輪の関係にあるので、本部会議を同日開催するなど、連携して活動している。

若手総合支援センターの中でも活発に活動しているのが、「業務サポート部会」であり、弁護士業務に役立つ研修の企画・開催、弁護士業務に役立つ情報提供、チューター制度等の業

務支援を活動内容とする。

2015(平成27)年9月に上野松坂屋で実施した出張型無料法律相談会を契機に、若手会員と指導的役割を果たす会員とが一緒に法律相談及び引き続いての事件受任を共同で行うことを通じて若手会員にOJTの機会を提供しようとする活動が非常に有意義であることが明らかになった。今後の新たな若手支援策の一つの形として、連携先の新規開拓に向けた取り組みを継続しているところである(最近の主な実施先は、西荻窪郵便局、天祖・諏訪神社、寺カフェ代官山、世田谷区立きたざわ苑(介護施設)、大泉郵便局等である。)

また、環境支援部会では、若手会員に対する情報発信体制の整備、若手会員の意見を募る体制の整備、若手会員の要望・ニーズ調査等を行い、スマートフォン用アプリケーション「べんとら」をリリースするなど若手への情報発信とともに、若手の情報収集を行っている。

そのほか、開業・就業支援部会は、開業に役立つ研修の企画・開催、開業に役立つ情報提供、就業に役立つ情報提供、開業・就業支援についての若手会員の要望の調査や東弁版独立開業マニュアルの発刊、幾つかの独立開業準備に関するセミナーを開催している。

他方、弁護士活動領域拡大推進本部においては、今後、若い弁護士が中心になって取り組むべき活動領域の拡大を目指した活動を行っている。AI部会においては、昨今のAIブームに対する法的取組みについての研究や事業者との協働、専門家の育成等も活発に行われているし、宇宙部会では、宇宙ビジネスに一般の弁護士も積極的に参加できるよう研鑽を積み、かつ、各事業者とのパイプ作りやシンポジウムの開催等を行っている。これに対し、イン

ドネシア部会のように、日本企業の海外進出のほか、昨今の入管法改正を踏まえて、外国人労働者の適切な受け容れにどのように弁護士が関わるべきかという観点から、積極的に海外視察、海外の要人とのコネクション作りを通じて次世代の弁護士の活動モデルを模索している活動を行っている部会もある。

当会としては、東弁における若手会員総合支援センター及び弁護士活動領域拡大推進本部の活動に関する情報を正確に把握して十分に理解し、現在、委員長・副委員長・部会長等の中心となる人材を送り出しているところであるが、引き続きこれらの活動を積極的に支援していく所存である。

4 新進会員活動委員会

また、東弁は、2006(平成18)年4月に新進会員活動委員会(以下「新進委員会」という。)を設置した。

新進委員会は、新進会員による会務活動の調査、研究及び提言等を行なうことを目的としており、ここに「新進会員」とは、弁護士登録後5年以内の会員をいい、会則上その職務は新進会員による①会務活動の方策の提言及び実行、②新入会員歓迎会及び新進会員と理事者との懇談会等の企画及び実施、並びに③その他委員会が必要と認めた事項と定められている。

新進委員会は、新入会委員歓迎会の企画運営を始めとして、若手と理事者が語る会を開催して若手会員と理事者との懇談の場を提供しえている。加えて、若手相談室を設けて若手会員による若手会員のための相談機関を新進委員会の正副委員長が中心となって対応するなど、能動的に若手会員の支援に取り組んでい

る。これは、個々の若手会員の目線からすると、若手領域拡大推進本部と若手会員総合支援センターが、最先端の領域の拡大をすること等による若手会員の活動支援となるという受動的・受け皿的な組織であるといえるのに対して、新進委員会は新進会員自らが組織の一員として一体となって活動をするという意味では自主的・能動的な組織であると言える。加えて、若手サミットの開催など、愛知県弁護士会や福岡県弁護士会を始めとする東弁以外の単位会の若手との交流活動も積極的に行っている。

当会は、特にこの4年間では、3名の委員長を輩出しており、引き続き東弁の若手会員をリードしていく人材を輩出できるよう積極的に支援している所存である。

5 新規登録弁護士に対するクラス別研修

東弁は、第65期司法修習生の一斉登録日である2012(平成24)年12月20日以降に入会する会員を対象として、クラス別研修制度を導入した。これは、新規登録弁護士研修における刑事弁護を除く選択項目の集合研修として実施するものであり、各クラスを20名程度(新規登録弁護士研修細則上は、30名以下。)にて編成し、民事・家事を題材とするテーマをゼミ形式で行うものである。クラス別研修は、全7回程度を予定し、うち3回以上の出席が義務となる。

クラス別研修制度は、着実に成果を上げており、若手会員に対する幅広い総合的なサポート機能を有しているから、今後も積極的に推進されるべきである。近年の司法試験合格者数の増加、司法研修所のクラス実務修習

地ごとの編成等の事情により、従前型の司法修習と比較すると、司法修習生同士の意思疎通や交流の機会が相当低減していることは明らかである（司法修習生と司法研修所の教官の人的関係ですら、「ほとんど顔を覚えていない」程度に希薄化しているとのことである。）。

かかる事情を背景に、若手会員にとっては、広く、同世代の弁護士と知り合い、議論し、切磋琢磨する機会が得にくいという事情がある。若手会員の弁護士会に対する帰属意識が希薄化しているとの危惧が生じているといわれるが、冒頭で述べた若手弁護士の置かれた状況からすると、かかる危惧は、相当程度、実態に即したものであるといえよう。さらに進んで、若手弁護士が置かれたかかる状況のもとでは、若手会員の会務ないし会派活動への参加意欲の低下が強く危惧されることは当然のことである。

このような現在の司法修習の制度のあり方、若手弁護士の置かれた状況を考えれば、現在、東弁が実施しているクラス制ないしクラス別研修制度は、同時期に同一の弁護士会に入会したことを契機として身近に知人・友人を増やすことができる制度であり、かかる制度を東弁が実施することが、東弁に対する帰属意識の低下を防止し、また、会務活動への参加率を向上させる相当な効果が見込まれる（実際、受講生の中から担任・副担任の所属会派への入会に至るケースも少なくない。）。また、法科大学院の教育における少人数・双方向の教育の有益性が指摘されているところであるが、同様に、新規登録弁護士研修を極めて実務的内容の素材を用いて、少人数のクラス制でディスカッション形式により実施することは、研修の教育的効果の向上の観点からも望ましい。

そして、各クラスに中堅にあたる会員の世話人が配置されることにより、弁護士会内の世代間の緊密な意思疎通の契機になるとともに、新規登録弁護士に対する実効性のある助言、支援となる絶好の機会になり得る。即独や早期独立をする若手弁護士が急激に増加している今日において、若手会員に対し、身近に相談できる先輩弁護士や同世代の弁護士との信頼関係を創る有用な機会があることは極めて重要である。

加えて、会務参加への意欲の促進という目的も掲げられているが、現在では、かかるいずれの目的も十分に果たされているといえる。

各クラスの世話人は、担任（弁護士登録5年目から10年目まで）と副担任（弁護士登録11年目以上）であるが、所定のテキストを利用する（労働等の専門カリキュラムについては、関連委員会から講師が派遣される。）。世話人の人選がこの制度の成否を大きく左右するといっても過言ではないが、そのため、世話人には、弁護士実務経験、会務活動経験はもとより、人格的にも世話役として適性が高い人材が就任する必要があり、これらの人材を選定するためには、会派の人材発掘・推薦機能が十分に機能することが前提となる。これまでに当会として、多数の担任・副担任を輩出してきたところであるが、以上のような観点から、引き続き有意な人材を多数推薦し、同時に、これらの世話人による活動を積極的に物心共に支援していくところである。

6 若手弁護士に対する経済的支援

一昨年度、東弁は、いわゆる「谷間世代」に限り、他会の会費減額の潮流と轍を一にするた

め、月額2,000円の会費減額を決めた。会費の問題は、本来、若手会員のみの問題ではないが、若手会員にとっては、金額はともかく、自分たち世代に対し、会が強い配慮をしていることが実感できる制度ではないだろうか。会財政の逼迫が取りざたされる中ではあるが、東弁への新規登録弁護士数が一弁・二弁を下回る傾向にあることにも鑑みれば、若手会員に対する効果的な経済的支援については引き続き十分に議論されるべきであろう。

7 若手支援は若手会員だけの問題にあらず

若手会員を取り巻く環境の多くは、急激な弁護士人口増がきっかけではあるが、世の中のビジネス環境の変化によって弁護士業務自体が変化を求められている点も無関係ではない。情報通信技術の革新的な進歩は、むしろこれらの取り扱いに抵抗が少ない若手会員の方が上手く適応し、新たな業務拡大のチャンスを掴むことに長けているかもしれない。若手会員の業務基盤確立のために如何なるサポートが有効かは、取りも直さず弁護士が変化の著しい世の中に対していかなるサービスを提供できるのかという観点と切り離せない以上、若手会員の支援は弁護士会員全体が直面している問題という認識の下に取り組んでいくことが必要である。

以 上

第3章 刑事司法改革

骨子

刑訴法について、2014(平成26)年9月、法制審議会において「新たな刑事司法制度の構築についての調査審議の結果」が承認され、それに沿った刑訴法等の改正法案が2015(平成27)年度の通常国会に提出され、同法案は衆議院で決議された後、参議院で審議未了・継続審議となったが、2016(平成28)年度の通常国会で成立し、2016(平成28)年6月3日に公布された。

また、これと相前後して複数の改正刑法が公布されている。

1 取調べの可視化

(1) 制度の概要

裁判員対象事件及び検察官独自捜査事件という一定の事件について、検察官は、逮捕・勾留されている被疑者を取り調べるときは、原則としてその状況を録音・録画しておかなければならず、公判において被告人の供述調書の任意性が争われたときは、当該供述調書が作成された取調べの状況を録音・録画した記録媒体の証拠調べを請求しなければならないとする制度である(2016(平成28)年改正刑訴法、2019(令和元)年6月1日施行)。

取調べ及び取調べの際に作成される供述調書への過度の依存を改め、証拠の収集方法を適正化するという理念のもと、取調べを可視化するため導入された。

(2) 問題点

取調べの状況を録音・録画した記録媒体の証拠調べ請求には、4つの例外事由が定められていることから、①そもそも例外事由を認めるのが相当か、②相当だとしても、今回該当するとされた例外事由の内容が相当かについて再度検討する必要がある。また、録音・録画の対象となる事件は、現状では裁判員裁判対象事件及び検察官独自捜査事件に限られて

いるが、取調べの全過程を録音・録画し、取調べの適正化を図る必要がある事件はこの二つに限られないと考えられ、現在の取調べ実務に比しても狭い範囲に限られていることから、録音・録画の対象となる事件については、拡大の方向で再度検討する必要がある。更には、録音・録画の対象となる者は、被疑者に限られず、参考人も同様であるから、この点からも拡大の方向で再度検討する必要がある。

2 司法取引制度

(1) 制度の概要

正しくは「証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度」といい、検察官の訴追裁量権の下で、検察官が必要と認めるときに、被疑者・被告人及び弁護人との間で協議して、被疑者・被告人に対して処分又は量刑上の恩典を提示することにより、合意の下で、被疑者・被告人から捜査・公判への協力を引き出すことを内容とする（2016（平成28）年改正刑訴法、2018（平成30）年6月1日施行）。

会社犯罪や贈収賄事件等のような財政経済事犯、特殊詐欺や薬物・銃器売買などの組織犯罪等の密行性の高い犯罪類型において、取調べ以外の方法により供述証拠を獲得する手段とされており、対象犯罪はこれらの犯罪に限定されている。

(2) 問題点

ア 虚偽供述のおそれが高い

他人の犯罪事実を明らかにし、いわば他人を売ることによって、その者が恩恵を受けることを認める制度であるから、本来的に共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発する危険性をはらんでおり、新たな冤罪の温床ともなりかねない。

イ 弁護人の関与は供述の信用性の担保にならない

合意については弁護人の関与が必要的とされているが、そもそも合意に関与する弁護人は、司法取引によって利益・恩典を受ける被疑者・被告人の弁護人であり、引き込み供述や責任転嫁の供述をされて、不利益を被る立場の被疑者・被告人の弁護人ではない上、接見において被疑者・被

告人の言い分を聞くのみで、被疑者・被告人の供述が真実か虚偽かを判断し得る資料を保有していない状況下で供述の信用性を吟味することなどできないのである。

ウ その他の問題点

そもそも司法取引をした者の供述の信用性や任意性を争おうにも、反対尋問によってその信用性・任意性の問題を暴き出すことは困難であるし、司法取引をした者が公判廷で証言を拒絶した場合には、司法取引後に作成された検面調書が刑訴法321条1項2号書面として証拠採用される危険性を払拭できない。また、司法取引に基づく供述の信用性を担保する手段として、虚偽供述の処罰が規定されてはいるが、これまでも捜査側に有利な証言については偽証罪が適切に運用されてこなかったと同様の問題をはらんでいるし、協議をしたものの合意に至らなかった場合、協議の過程でなされた被疑者・被告人の供述を同人の裁判の証拠として使用することはできないが、その供述から派生的に得られた証拠を使用することまでは禁じられていないから、使用される危険性がある。

3 刑事免責制度

(1) 制度の概要

刑事免責制度とは、裁判所の決定(免責決定)により、証人尋問で得られた供述及びそれに由来する証拠を、当該証人に対して不利益な証拠とすることを禁止することで、当該証人の自己負罪拒否特権を消滅させて、証言を強制する制度である(2016(平成28)年改正刑訴法、2018(平成30)年6月1日施行)。

会社犯罪や贈収賄事件等のような財政経済事犯、特殊詐欺や薬物・銃器売買などの組織犯罪等の密行性の高い犯罪類型において、取調べ以外の方法により供述証拠を獲得する手段とされているが、司法取引と異なり、対象犯罪はこれらの犯罪に限定されていない。

(2) 問題点

ア 共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発するおそれ

刑事免責制度は、自らは刑事免責を受けつつ、他人の犯罪事実を明ら

かにするものであり、共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発する危険性をはらんでいる。

イ 免責の範囲の明確化の必要性

当該証人に対して不利益な証拠とすることが禁じられているのは、「尋問に応じてした供述及びこれに基づいて得られた証拠」と規定されているが、「証言に基づいて得られた証拠」の範囲が、必ずしも明確とはいえない。

4 証拠開示制度等の拡充

(1) 制度の意義

従来は、事件を公判前整理手続及び期日間整理手続に付するか否かは、裁判所が職権で判断するものとされていたが、検察官、被告人及び弁護人に、公判前整理手続等に付することの請求権が認められた(2016(平成28)年改正刑訴法、同年12月1日施行)。

証拠開示制度の拡充として、被告人及び弁護人から請求があったとき、検察官には、検察官が保管する証拠の一覧表を交付することが義務付けられた。一覧表の交付を受けることによって、弁護人は、証拠開示請求の手掛かりを得ることができ、検察官による証拠開示の漏れの発生を防ぐことが期待される。

(2) 問題点

しかしながら、一覧表に記載されるのは検察官が保管する証拠に限られており、全ての証拠ではない上、一覧表に記載することにより「人の身体に害を加える行為がなされるおそれがある等の事項に限り」一覧表に記載しないことができることから、恣意的な運用が懸念される。

5 刑の一部執行猶予制度

(1) 制度の概要

懲役刑や禁錮刑を一定期間受刑させたのち、残りの刑期の執行を猶予する制度である(2013(平成25)年改正刑法、2016(平成28)年6月1日施行)。

従前は、懲役刑等の場合、刑期全部について実刑か執行猶予かの選択肢しかなく、短期の実刑を言い渡されると、十分な仮釈放期間を取ることができず、再犯防止・改善更生の教育や指導を行うことが困難であったが、この制度の導入により、一定期間矯正施設内で処遇した後、相応の期間を執行猶予として保護観察に付して社会内処遇を実施することができるようになり、受刑者の社会復帰の促進や保護観察による再犯防止を図ることができるとされる。特に、薬物事犯の再犯防止について効果が期待されている。

(2) 問題点

この制度が適切に運用されるためには、保護観察官の増員や更生保護施設の拡充など更生に必要な環境の整備や、適切な更生プログラムの策定などが必要となるが、現時点において、これらの点の整備が必ずしも十分とはいえない。

6 強制性交等罪等

刑法上の強姦罪の構成要件及び法定刑を改めて強制性交等罪とし(第177条)、監護者わいせつ罪及び監護者性交等罪を新設するなどし(第179条)、また、強姦罪等を親告罪とする規定を削除した。

これらの改正は、近年の性犯罪の実情等に鑑みて対処するためのもので、改正刑法は、13歳以上の者(男子を含む)に対し暴行又は脅迫を用いて(13歳未満の者の場合暴行・脅迫は不要)性交、肛門性交又は口腔性交(以下、性交等)することを強制性交等罪とし、また法定刑を5年以上の有期懲役に引き上げた。

また、家庭内での性的虐待等を念頭に、改正刑法は、暴行・脅迫を手段としなくても、18歳未満の者に対し、現に監護する者であることによる影響力があることに乗じて性交等・わいせつ行為をする場合について新たに監護者性交等罪・監護者わいせつ罪とした。

更に、改正刑法は、(準)強制わいせつ罪、(準)強制性交等罪について改正前の親告罪の規定を削除し、従前言われていた、親告罪であることが被害者の精神的負担を重くし却って犯罪を潜在化させているとの指摘

に応えた(以上、2017(平成29)年改正刑法、同年7月13日施行)。

7 共謀罪

(1) 制度の概要

組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画等の行為について処罰する規定を追加した(2017(平成29)年改正組織犯罪処罰法、同年7月11日施行)。

改正組織犯罪処罰法の追加規定は、「重大犯罪」に当たる行為で、「組織的犯罪集団」の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるものの遂行を2人以上で計画した者について、いずれかの者が計画した犯罪を実行するための準備行為を行った段階で、計画した者全員を処罰するとしている。

(2) 問題点

この追加規定については、①別表に定める「重大犯罪」の妥当性について疑問がある、②「組織的犯罪集団」について一般市民団体も適用対象になる可能性がある、③同じく「組織的犯罪集団」について犯罪主体を限定する機能を有していない、④「準備行為」の概念が曖昧で広範にすぎる、⑤捜査の開始時期が早まり国民の監視が強まる等の指摘があり、廃止論も主張されているところではあるが、今後、どのような主体、どのような行為に同罪が適用されていくのか、また同罪についてどのような捜査が行われていくのか等について、その動向を慎重に検討する必要がある。

8 刑事法廷内における入退廷時に被疑者又は被告人に手錠・腰縄を使用することについて

日弁連は、2019(令和元)年10月15日、「刑事法廷内における入退廷時に被疑者又は被告人に手錠・腰縄を使用しないことを求める意見書」を取りまとめ、同月21日付けで、法務大臣、警察庁長官及び最高裁判所長官に提出した。

9 今度の取り組み

取調べの録音・録画の制度は、全面可視化まで未だ道半ばの状態である。弁護人としては、捜査機関によって例外事由を広く認めるような恣意的運用がなされないよう、捜査機関に対し細心の注意を払っていかねばならない。また、施行3年後の見直しに向けて、全事件の可視化を実現できるよう、実務の現場において、対象外事件についても捜査機関に対し、積極的に可視化を要求するなどの地道な努力が必要である。

司法取引制度や刑事免責制度は、それ自体、共犯者の引き込み供述の危険をはらんだ制度であるので、これらの制度が誤判の原因とならないよう、関係者の供述の信用性には格別の配慮をするなど慎重な運用がなされるよう対応していく必要がある。

刑の一部執行猶予制度については、今後も、更生に必要な環境の整備などを求めていく必要がある上、裁判所において、いかなる場合に刑の一部執行猶予が言い渡されるのかにつき、その動向を慎重に検討する必要がある。

共謀罪については、どのような主体、どのような行為に同罪が適用されていくのか、同罪についてどのような捜査が行われていくかについて、その動向を慎重に検討する必要がある。この点、当会では、2017(平成29)年に講師を招き、共謀罪についての勉強会を開催したが、今後も研究していく予定である。

1 刑事訴訟法・刑法改正の概要

刑訴法について、2014(平成26)年9月、法制審議会において「新たな刑事司法制度の構築についての調査審議の結果」が承認された。それに沿った刑訴法等の改正法案が2015(平成27)年度の通常国会に提出され、同法案は衆議院で決議された後、参議院で審議未了・継続審議とされたが、2016(平成28)年度の通常国会で成立し、同年6月3日に公布された。

内容は、①取調べの可視化(取調べの録音・

録画制度、2019(令和元)年6月までに施行)、②証拠開示制度の拡充(2016(平成28)年12月施行)、③被疑者国選弁護制度の拡充(2018(平成30)年6月までに施行)、④協議・合意制度、刑事免責制度(2018(平成30)年6月までに施行)、⑤通信傍受(一部2016(平成28)年12月施行、残部は2019(令和元)年6月までに施行)等で、刑事司法制度に大きな変革をもたらすものと考えられる。

また、刑法については、刑の一部執行猶予制

度を定めた改正刑法が、2013(平成25)年6月19日に公布・2016(平成28)年6月1日に施行され、強姦性交等罪等を定めた改正刑法が2017(平成29)年6月23日に公布・同年7月13日に施行され、更に、いわゆる「共謀罪」について定めた改正組織犯罪処罰法(組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律)が、2017(平成29)年6月21日に公布・同年7月11日に施行された。

2 取調べの可視化

(1) 取調べの録音・録画制度の概要

刑訴法等の改正法で、取調べ及び取調べの際に作成される供述調書への過度の依存を改め、証拠の収集方法を適正化するという理念のもと、取調べを可視化するための制度として、取調べの録音・録画制度が導入された。

刑訴法等の改正法における録音・録画制度の骨子は以下のとおりである。

ア 検察官は、逮捕・勾留中に一定の事件(裁判員対象事件及び検察官独自捜査事件)について、被疑者として作成された被告人の供述調書の任意性が争われたときは、当該供述調書が作成された取調べの状況を録音・録画した記録媒体の証拠調べを請求しなければならない。

イ 一定の例外事由に該当するために録音・録画をしなかったこと、その他やむを得ない事情により上記記録媒体が存在しないときは、その証拠調べを請求することを要しないものとする。

ウ 検察官・検察事務官又は司法警察職員は、逮捕・勾留されている被疑者を一定の事件(裁判員対象事件及び検察官独自捜査事件)について取り調べるときは、以下の例外事由に該

当する場合を除き、その状況を録音・録画しておかなければならないものとする。

【例外事由】

- a 記録に必要な機械の故障その他やむを得ない事情により記録が困難であると認めるとき
- b 被疑者による拒否その他の被疑者の言動により、記録をすると被疑者が十分に供述できないと認めるとき
- c 被疑者の供述状況が明らかにされると、被疑者又はその親族に対し、身体・財産への加害行為又は畏怖・困惑行為がなされるおそれがあることにより、記録をすると被疑者が十分に供述できないと認めるとき
- d 当該事件が指定暴力団の構成員によるものであると認めるとき

(2) 取調べの録音・録画制度の問題点

ア 例外事由の存在

取調べの録音・録画制度には、供述証拠の任意性・信用性を担保し、公判審理の充実化に資するとの趣旨と、取調べ過程の透明化を通して違法・不当な取調べを抑止し、取調べの適正化を図ることによって被疑者の黙秘権を実質的に保障するとの趣旨がある。

後者の趣旨からは、録音・録画は取調べ全過程について行われる必要があるといえ、捜査官の裁量により取調べの一部について録音・録画がされず、その際の取調べ内容が隠蔽されることは厳に避けられなければならない。

取調べの録音・録画の実施にあたって一定の例外事由を定めるということは、取調官が、例外事由に該当するか否かを恣意的に判断することを通じて、取調べの録音・録画制度が取調べ全過程の録音・録画を定めた趣旨を潜脱する可能性がある。

従って、例外事由については、①そもそも例外事由を認めるのが相当か、②相当だとしても、今回該当するとされた例外事由の内容が相当かについて再度検討する必要がある。

イ 録音・録画対象となる事件の範囲

現在の取調べの状況として、取調べの透明化のため取調べの全過程を録画するという意味での取調べの可視化は実現するに至っていないが、専ら供述の任意性や信用性等に関する立証のため、言い換えれば被疑者の捜査段階における供述の任意性・信用性の立証、及び、被告人の公判における供述の信用性の弾劾のための警察官取調べ・検察官取調べの録画は、既に試行されており、その件数も増加している。

検察庁では、裁判員裁判対象事件、知的障害によってコミュニケーション能力に問題のある被疑者等（「知的障害を有する被疑者であって、言語によるコミュニケーション能力に問題があり、又は取調官に対する迎合性や被暗示性が高いと認められる者」）に係る事件、精神の障害等により責任能力の減退・喪失が疑われる被疑者に係る事件、独自捜査事件については、身体拘束下の被疑者取調べの全過程が録画されるというケースが増えている。また、警察官による身体拘束下の被疑者取調べについても、裁判員裁判対象事件や知的障害によってコミュニケーション能力に問題のある被疑者等に係る事件では、取調べの一部が録画されるというケースが増えつつある。

更に、2014（平成26）年5月、最高検が今までの運用を拡大することを全国の検察庁に伝えたことが発表された。対象とされる事件は、裁判員裁判対象事件、特捜部の独自捜査事件、客観的証拠が少なく供述が重要であると考えら

れる事案と、独自に運用を広げて試行しているようである。

今回、録音・録画の対象となる事件は、裁判員裁判対象事件及び検察官独自捜査事件に限られているが、取調べの全過程を録音・録画し、取調べの適正化を図る必要がある事件はこの二つに限られないと考えられ、現在の取調べ実務に比しても狭い範囲に限られていることから、録音・録画の対象となる事件については、拡大の方向で再度検討する必要がある。

ウ 録音・録画の対象となる者

今回、録音・録画の対象となる者は、被疑者に限られているが、取調べの全過程を録音・録画し、取調べの適正化を図る必要がある者は被疑者に限られず、参考人も同様と考えられ、録音・録画の対象となる者については拡大の方向で再度検討する必要がある。

エ 取調べの可視化を義務付ける改正刑事訴訟法の施行

2019（令和元）年6月1日、取調べの可視化を義務付ける改正刑事訴訟法が施行された。改正法は、裁判員裁判対象事件及び検察官の独自捜査事件について、逮捕・勾留下にある被疑者に対する取調べの開始から終了に至るまでの全過程の録音・録画を義務付けている。そして、原則として、録音・録画がない場合には、供述調書を証拠として提出することができなくなると定めている。

しかし、改正法による録画義務付けの対象事件は全事件の3%未満である。また、逮捕されていない被疑者や参考人の取調べも録画義務付けの対象外である。

改正法は、施行後一定期間経過後、録画の実施状況について検討し、必要な見直しを加えることを求めている。今後の見直しにあたっ

ては、逮捕されていない被疑者も含め、取調べの可視化(全過程の録画)を全件に拡大すべく、取り組みを行う必要がある。

3 司法取引制度

(1) 司法取引制度の概要

刑訴法等の改正法で、取調べへの過度の依存を改めて適正な手続の下で供述証拠をより広範囲に収集するための制度として、「証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度」が導入された。

協力・合意制度は、検察官の訴追裁量権の下で、検察官が必要と認めるときに、被疑者・被告人及び弁護人との間で協議して、被疑者・被告人に対して処分又は量刑上の恩典を提示することにより、合意の下で、被疑者・被告人から捜査・公判への協力を引き出す制度であり、いわゆる司法取引である。

具体的には、被疑者・被告人が、取調べや証人尋問の際に真実の供述をする、証拠の提出をするなどの一定の行為をすることと引換えに、検察官は、公訴提起しない、略式命令の請求をする、一定の求刑をするなどの一定の行為を行うことを合意する。

司法取引制度は、会社犯罪や贈収賄事件等のような財政経済事犯、特殊詐欺や薬物・銃器売買などの組織犯罪等の密行性の高い犯罪類型において、取調べ以外の方法により供述証拠を獲得する手段とされており、対象犯罪は、これらの犯罪に限定されている。

(2) 司法取引制度の問題点

ア 虚偽供述のおそれが高い

新設された制度は、他人の犯罪事実を明らかにし、いわば他人を売ることによって、その者が恩恵を受けることを認めるものであ

て、共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発し、新たな冤罪の温床にもなりかねない危険性をはらんでいる。

被疑者・被告人に与えられる利益・恩典は、不起訴にする、罰金にする、一定の求刑をするなどという極めて大きなもので、これまでの裁判例でも、利益誘導による自白として任意性が否定される事例があったように、被疑者・被告人の心理に多大に不当な影響を与える可能性があるものといえる。

更に、司法取引の対象となる者は、他人の特定の犯罪について情報を持っている者であり、取引によって利益を得ることができる者であって、その者自身が特定の犯罪で訴追されて有罪判決を受ける可能性が高い者である。具体的にいえば、特定の犯罪の主犯格の者より下位の共犯者であることが多いと予想されることから、典型的に共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を行うことが想定される者である。

イ 弁護人の関与は供述の信用性の担保にならない

合意については弁護人の関与が必要的とされており、これによって、合意をした者の供述の信用性が担保されるとする見解があるが、およそ捜査や弁護活動の実態を無視した議論である。

そもそも、合意に関与する弁護人は、合意による司法取引をして利益・恩典を受ける被疑者・被告人の弁護人であり、引き込み供述や責任転嫁の供述をされて、不利益を被る立場の被疑者・被告人の弁護人ではない。従って、本来的に、被疑者・被告人の供述が虚偽か否かの信用性を、吟味するのに適した立場にある者ではない。

更に、合意に関与する弁護人は、基本的には、接見中に被疑者・被告人の主張を聞くことしかできず、裏付け捜査もできない状況にあることから、被疑者・被告人の供述について、虚偽か否かを判断し得る資料を持ちあわせていない状況にある。

少なくとも、捜査機関が持っている証拠の開示を受けて、被疑者・被告人の供述を吟味しなければ、被疑者・被告人の供述が真実か否かを判断することなど不可能であるが、捜査段階における証拠開示制度など存在していないし、捜査の密行性を考えれば、捜査機関から任意の証拠開示を受けるということも考え難いところである。仮に、捜査機関が一定の証拠を任意に開示したとしても、単に捜査機関にとって都合の良い証拠を開示したのみであって、それが適正な証拠を開示したか否かも分からない状況にある。

いずれにせよ、弁護人が関与することによって担保できるのは、被疑者・被告人の供述の信用性ではなく、被疑者・被告人の供述の任意性でしかないことを認識しておくべきであろう。

ウ その他の問題点

(ア) 司法取引をした者に対する反対尋問によって、その者の供述の信用性・任意性を吟味することは困難と考えられる。そもそも、共犯者の虚偽供述を反対尋問で暴き出すのが難しいことは広く知れている。司法取引によって合意した内容については、供述調書が作成されることが多いと考えられるため、供述調書の証拠開示を受けて検討することができるが、最も重要な、合意に至るまでの経過である協議の内容については可視化されないことから、信用性・任意性の吟味に役立たないのである。

(イ) 司法取引に基づく供述の信用性を担保する方法として、虚偽供述の処罰が規定された。しかし、これまでも、捜査側に有利な証言については偽証罪として適切に処罰されてこなかったと思われるところであり、捜査に協力した司法取引の段階の虚偽供述についても、適切に処罰されるとは想定し難い。

(ウ) 司法取引をし、その後検面調書が作成された場合であっても、公判廷において、その者が供述を拒絶した場合には、刑訴法321条1項2号書面として証拠採用される可能性もある。

(エ) 協議をしたものの合意に至らなかった場合には、協議の際に被疑者・被告人が供述した内容は、その者の裁判の証拠としては使用することができないとされる。

しかし、協議の際の被疑者・被告人の供述に基づいて得られた証拠やその供述から派生した証拠については、何らの規定がないことから、被疑者・被告人の刑事事件においても証拠とすることができると思われる。また、協議の際の被疑者・被告人の供述を端緒として、検察官が、新たな捜査を展開することも可能となっている。

このように、協議の際の被疑者・被告人の供述が、結果的に、被疑者・被告人に不利な方向に働く可能性はあるのである。

(3) 司法取引制度の運用の現状

ア 三菱日立パワーシステムズ事件

司法取引の初の適用例は、東京地検特捜部が2018(平成30)年7月に立件した、タイの発電所建設を巡る贈賄事件であった。東京地検特捜部は、法人としての三菱日立パワーシステムズと司法取引を行い、不正競争防止法違反(外国公務員への贈賄)で元取締役ら3名を在

宅起訴する一方で、捜査に協力した法人を不起訴とした。

元取締役ら3名のうち2名は、起訴内容を認めて有罪判決を受けた。否認して争った1名に対しては、2019(令和元)年9月13日、東京地裁が懲役1年6月、執行猶予3年の有罪判決を宣告し、控訴審の東京高裁は、2020(令和2年)7月21日、同判決を破棄して、罰金250万円を宣告したが、被告人・検察官双方が上告中である。

イ カルロス・ゴーン事件

2019(令和元)年5月、日産自動車の元代表取締役会長カルロス・ゴーン氏及び同社代表取締役グレッグ・ケリー氏に対する金融商品取引法違反(有価証券報告書の虚偽記載)の事件で、東京地検特捜部は、司法取引に応じて捜査に協力した日産自動車の幹部2人について、「公訴を提起しない」とした合意内容に基づき、不起訴処分にしたことが報道されている(なお、カルロス・ゴーン氏は保釈中の2019(令和元)年12月29日、日本を密出国し、レバノンに逃亡した。)

4 刑事免責制度

(1) 刑事免責制度の概要

刑訴法等の改正法で、取調べへの過度の依存を改めるという理念の下に、供述調書への過度の依存を改め、公判廷に真正な証拠が顕出されるための制度として、刑事免責制度が導入された。

刑事免責制度とは、裁判所の決定(免責決定)により、証人尋問で得られた供述及びそれに由来する証拠を、当該証人に対して不利益な証拠とすることを禁止することで、当該証人の自己負罪拒否特権を消滅させて、証言を強制する制度である。

刑事免責制度も、司法取引制度と同様に、会社犯罪や贈収賄事件等のような財政経済事犯、特殊詐欺や薬物・銃器売買など組織犯罪等の密行性の高い犯罪類型において、取調べ以外の方法により供述証拠を獲得する手段として導入された制度である。しかし、刑事免責制度は、司法取引制度とは異なり、対象犯罪が限定されていないので、全ての犯罪において刑事免責制度を使うことが可能となっている。

(2) 刑事免責制度の問題点

ア 共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発するおそれ

刑事免責制度は、一方的に自己負罪拒否特権を消滅させて供述を強制する制度であるが、万一、虚偽の供述をすれば偽証罪によって処罰されるわけであるから、制度的に取引的要素はないとして導入されたものであるが、このような考えは、捜査や公判準備の実態を理解していない議論というべきである。

そもそも刑事免責の対象となる者は、他人の犯罪についての情報を有しており、しかも、自己負罪拒否特権の行使を検討する必要がある者(即ち、刑事訴追を受け、又は有罪判決を受けるおそれがある者)であることから、通常、被疑者又は参考人として、実際に捜査官からの取調べを受けている者と思われる。即ち、引き込み供述や責任転嫁の供述という虚偽供述の動機を持っている者である。

実際の刑事免責制度の運用は、取調べの際や証人テストの際に、検察官から刑事免責制度の説明を受け、更に、この制度を使って証人尋問を行うことを告げられるという形が一般的と思われる。従って、刑事免責制度を利用してもらうために、検察官に迎合して、検察官が求める内容の虚偽供述を行う危険性が高いと

考えられる。

従って、刑事免責制度は、自らは刑事免責を受けつつ、他人の犯罪事実を明らかにするものであり、共犯者の引き込み供述や責任転嫁の供述を誘発する制度といえるのである。

イ 免責の範囲の明確化の必要性

刑事免責制度は、自己負罪拒否特権が消滅させられて、証人として証言が強制されることの引き替えとして、証言及び派生証拠は、証人の刑事事件において証人に不利益な証拠とすることができないという制度なのであるから、この制度によって証言を強制された者は、「自己負罪拒否特権を消滅させても、何の不利益も蒙らない」ということが前提となっていないなければならない。

この点について、「尋問に応じてした供述及びこれに基づいて得られた証拠」と規定されているが、「証言に基づいて得られた証拠」の範囲が、必ずしも明確とはいえないと思われる。

ウ 刑事免責制度の運用の現状

刑事免責制度の初の適用例は、覚せい剤取締法違反（営利目的輸入）の裁判員裁判であり、同制度が適用された証人の尋問は、2018（平成30）年6月19日に東京地裁で行われた。裁判長が冒頭、証人に対し、「今回の尋問での供述や供述に基づく証拠は、あなたの裁判で不利な証拠として使うことはできません。その代わり、あなたが有罪となる可能性がある内容の証言を拒むことはできません。」と伝えたと報道されている。同月22日、東京地裁は、被告人に対し、懲役8年、罰金300万円の有罪判決を言い渡した。

なお、同証人自身が被告人の事件では、同月7月22日、東京地裁は、被告人に対し、懲役5年6

月、罰金200万円の有罪判決を言い渡した。

5 証拠開示制度等の拡充

刑訴法等の改正法により、公判前整理手続等に付することの請求権が付与され、また、証拠開示制度が拡充された。

従来は、公判前整理手続及び期日間整理手続に付するか否かは、裁判所が職権で判断するものとされていたが、検察官、被告人及び弁護人に、公判前整理手続等に付することの請求権が認められた。

もっとも、公判前整理手続等に付する決定又は請求を却下する決定に対する不服申立権までは認められなかった。

証拠開示制度の拡充として、被告人及び弁護人から請求があったときは、検察官は、検察官が保管する証拠の一覧表の交付が義務づけられた。検察官保管証拠の一覧表の交付を受けることによって、弁護人は、証拠開示請求の手掛かりを得ることになり、検察官による証拠開示の漏れの発生を防ぐことができる。

しかし、一覧表に記載されるのは検察官が保管する証拠に限られ、全ての証拠ではない。また、一覧表に記載することにより「人の身体に害を加える行為がなされるおそれがある等の事項に限り」一覧表に記載しないことができるとされている。

また、証拠開示制度の拡充として、類型証拠開示の対象が拡大された。証拠物の押収手続記録書面と被告人の共犯者の取調べ状況記録書面が、類型証拠とされた。

6 刑の一部執行猶予制度

2016（平成28）年改正刑法が定めた刑の一部執行猶予制度は、懲役刑や禁錮刑を一定期間

受刑させたのち、残りの刑期の執行を猶予する制度である。

①前に禁錮以上の実刑に処せられたことがない者、②前に禁錮以上の刑に処せられたことがあっても、その執行終了等の日から5年以内に禁錮以上の刑に処せられたことがない者につき、3年以下の懲役等の言渡しを受けた場合に、犯罪の経緯に関する事情などを考慮して再犯防止のために必要かつ相当と認められるとき、刑の一部について1年以上5年以内の期間で執行を猶予することができる。執行猶予期間中、保護観察に付することができ、薬物事犯の場合には必要的に保護観察に付さなければならない。

この制度が導入される前は、懲役刑等の場合、刑期全部について実刑か執行猶予かの選択肢しかなく、短期の実刑を言い渡されると、十分な仮釈放期間を取ることができず、再犯防止・改善更生の教育や指導を行うことが困難であったが、この制度の導入により、一定期間矯正施設内で処遇した後、相応の期間を執行猶予として保護観察に付して社会内処遇を実施することができるようになり、受刑者の社会復帰の促進や保護観察による再犯防止を図ることができるとされる。特に、薬物事犯の再犯防止について効果が期待されている。

最高裁判所のまとめによれば、導入された2016(平成28)年6月から2017(平成29)年5月までの1年間で1,596人の被告人に対して宣告され、そのうち9割超が薬物事件とのことである。

この制度が適切に運用されるためには、保護観察官の増員や更生保護施設の拡充などの更生に必要な環境の整備や、適切な更生プログラムの策定などが必要となるが、現時点に

おいて、これらの点の整備などが必ずしも十分とはいえない。

7 強制性交等罪等

2017(平成29)年改正刑法は、強姦罪の構成要件及び法定刑を改め強制性交等罪とし(第177条)、監護者わいせつ罪及び監護者性交等罪を新設するなどし(第179条)、また、強姦罪等を親告罪とする規定を削除した。

これらの改正は、近年の性犯罪の実情等に鑑み、事案の実態に即した対処をするために行われたもので、改正前の刑法が13歳以上の女子を暴行又は脅迫を用いて(13歳未満の女子の場合暴行・脅迫は不要)姦淫(性交)することを強姦罪としていたのに対し、改正刑法は、13歳以上の者(男子を含む)に対し暴行又は脅迫を用いて(13歳未満の者の場合暴行・脅迫は不要)性交、肛門性交又は口腔性交(以下、性交等)することを強制性交等罪とし、また法定刑を5年以上の有期懲役に引き上げた。

また、家庭内での性的虐待等を念頭に、改正刑法は、暴行・脅迫を手段としなくても、18歳未満の者に対し、現に監護する者であることによる影響力があることに乗じて性交等・わいせつ行為をする場合について新たに監護者性交等罪・監護者わいせつ罪とした。

更に、改正刑法は、(準)強制わいせつ罪、(準)強制性交等罪について改正前の親告罪の規定を削除し、従前言われていた、親告罪であることが被害者の精神的負担を重くし却って犯罪を潜在化させているとの指摘に応えた。

8 共謀罪

2017(平成29)年改正組織犯罪処罰法は、組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大

犯罪遂行の計画等の行為について処罰する規定を追加した。

改正組織犯罪処罰法の追加規定は、「重大犯罪」に当たる行為で、「組織的犯罪集団」の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるものの遂行を2人以上で計画した者について、いずれかの者が計画した犯罪を実行するための準備行為を行った段階で、計画した者全員を処罰するとしている。

ここで「重大犯罪」とは、同法別表第四に定める277の犯罪のうち、長期4年以上の懲役又は禁錮の刑が定められているものをいい、また「組織的犯罪集団」とは、その結合関係の基礎としての共同の目的が同法別表第三に掲げる罪を実行することにあるものをいう。

この追加規定については、①別表に定める「重大犯罪」の妥当性について疑問がある、②「組織的犯罪集団」について一般市民団体も適用対象になる可能性がある、③同じく「組織的犯罪集団」について犯罪主体を限定する機能を有していない、④「準備行為」の概念が曖昧で広範にすぎる、⑤捜査の開始時期が早まり国民の監視が強まる等の指摘があり、廃止論も主張されているところではあるが、今後、どのような主体、どのような行為に同罪が適用されていくのか、また同罪についてどのような捜査が行われていくのか等について、その動向を慎重に検討する必要がある。

9 刑事法廷内における入退廷時に被疑者又は被告人に手錠・腰縄を使用することについて

日弁連は、2019(令和元)年10月15日、「刑事法廷内における入退廷時に被疑者又は被告人に手錠・腰縄を使用しないことを求める意見

書」を取りまとめ、同月21日付けで、法務大臣、警察庁長官及び最高裁判所長官に提出した。同意見書の趣旨は、以下の内容である。

ア 刑事裁判を担当する裁判官は、被疑者又は被告人について、個別・具体的根拠に基づき、逃走、自傷、他害又は器物損壊の行為を行う現実的なおそれがあると認められる例外的な事情のない限り、入廷前の解錠及び退廷後の施錠を原則とし、被疑者又は被告人の手錠及び腰縄姿が、傍聴人や裁判官を含めた訴訟関係人をはじめ、誰の目にも晒されないようにすべきである。

イ 法務省及び警察庁は、刑事収容施設の職員(警察の留置担当官を含む。)に対して、前項の内容を周知徹底するべきである。

ウ 最高裁判所、法務省及び警察庁は、被疑者又は被告人に刑事法廷内で手錠及び腰縄が使用されている現行の運用を改めるために、採るべき具体的方策等を速やかに検討し、当連合会との四者協議の場を設けるべきである。

今後、同意見書の実現に向けて、取り組みを続けていく必要がある。

10 今後の取り組み

取調べの録音・録画の制度は、全面可視化まで未だ道半ばの状態である。弁護人としては、捜査機関によって例外事由を広く認めるような恣意的運用がなされないよう、捜査機関に対し細心の注意を払っていかなければならない。また、施行3年後の見直しに向けて、全事件の可視化を実現できるよう、実務の現場において、対象外事件についても捜査機関に対し、積極的に可視化を要求するなどの地道な努力が必要である。

司法取引制度や刑事免責制度は、それ自体、

共犯者の引き込み供述の危険をはらんだ制度であるので、これらの制度が誤判の原因とならないよう、関係者の供述の信用性には格別の配慮をするなど慎重な運用がなされるよう対応していく必要がある。

刑の一部執行猶予制度については、今後も、更生に必要な環境の整備などを求めていく必要があるうえ、裁判所において、いかなる場合に刑の一部執行猶予が言い渡されるのかにつき、その動向を慎重に検討する必要がある。

共謀罪については、どのような主体、どのような行為に同罪が適用されていくのか、同罪についてどのような捜査が行われていくかについて、その動向を慎重に検討する必要がある。この点、当会では、2017(平成29)年に講師を招き、共謀罪についての勉強会を開催したが、今後も研究していく予定である。

以 上

第4章 民事司法改革

骨子

法が正義・公平を実現するには、制定法の内容のみならず、法の適用場面である裁判手続における法の具体的事実への適用の場面においても改革がなされる必要がある。

もっとも民事司法改革は、まさにその対象としている事件・事実が民事に属する事柄であるため、当事者の自主的な紛争解決を尊重する観点と緊張関係が生じやすい。もともと、民事訴訟法の大原則である処分権主義や弁論主義は、私的自治の原則が妥当する領域において、できるだけ当事者間の自主的な解決に近づけようとする価値判断を背景としているから、当事者が、司法（権力）の民事事件に関与する場面をコントロールすることができなければならない。そのうえで、どこまで、当事者（原告と被告、債権者と債務者）間の公平を図るために司法的介入が許されるべきかという視点が必要である。

たとえば証拠の偏在があまりにも著しいケースにおいて当事者間の自主的な紛争解決にできるだけ近づけるため、立証活動、とりわけ書証の申出や証拠調べの主導権を完全に当事者に委ねてしまうべきか、書証を有している側の当事者に積極的に事案を解明するように求める訴訟指揮こそが望ましいのであろうか。

また、法令遵守が強く求められる時代にあって、何が合法で何が合法でないか、すべての事情を打ち明けて弁護士に相談するという、依頼者の権利が保障されなければならない。弁護士と依頼者との間の相談内容や、その際に作成された資料・報告文書が、後に公的手続により押収されたり、開示を求められたりするるのであれば、すべてを打ち明けて相談するという機会（外部弁護士の意見を聴くという選択肢）を依頼者から奪ってしまうであろう。

司法の分野における国際的競争力という観点からは、国際仲裁等のインフラ整備といった、司法外交の強化という視点も外すことはできな

い。法の介入に一定の限界のある民事の領域において、法の支配をどこまで及ぼすかは永遠のテーマと考えられる。

この様な認識を背景に、日弁連において策定された民事司法改革グランドデザインは、2014(平成 26)年9月から2016(平成28)年1月にかけて行われた最高裁との民事司法に関する第一次協議において、基盤整備に関しては、労働審判取扱支部の増加や、常駐支部、家裁出張所での補填回数の増加など一定の成果がみられた。また、判決・執行制度の拡充に関する協議を経て法制審議会民事執行法部会において審議が重ねられ、2019(令和元)年5月10日に民事執行法改正法が成立し、2020(令和2)年4月1日に施行されている。また、2017(平成29)年6月に自民党司法制度調査会において、司法外交の新機軸～5つの方針と8つの戦略の最終提言がされ、法制度のグローバル化を視野に知的財産分野での民事救済制度の整備、依頼者と弁護士の通信秘密保護制度の導入、証拠開示制度の充実等の必要性や国際紛争に対処する処理能力の向上等を検討し、そのうち可能なものから実施すべきであるとしたことを受けて、日弁連では、民事司法改革推進本部が2017(平成29)年6月に民事司法改革総合推進本部として改組され、2018(平成30)年度の活動方針として、証拠開示制度の充実、依頼者と弁護士の通信秘密保護の制度強化、知財分野の民事救済制度の整備、国際商事仲裁ADRの基盤整備等、アジア地域における弁護士規制の緩和、裁判所の基盤整備、損害賠償制度の検討、司法アクセスの拡充、新検討組織の検討、民事司法改革シンポジウムの開催等が定められた。東弁の民事司法改革実現本部もこれらの活動をバックアップすべく活動の範囲を広げている。当会としても、これらの分野における各方面の活動を注視し、民事司法改革の急速な展開に対応していくため、会務委員会に民事司法改革プロジェクトチームを設けて論点ごとの検討を行っているところである。

現在民事司法改革に関連して最も活発に議論されているのはIT技術活用による裁判の利便性の促進を中心とした民事司法のIT化の問題である。日弁連と最高裁との第二次協議が開始された後、2020(令和2年)2月より東京地裁を含む特定庁にてウェブ会議等を活用した争点整理

手続の運用が開始され、同年12月14日からは全国の地裁本庁に実施対象が拡大された。また、最高裁判所は弁護士と裁判官との間で、証拠や主張などの書類をウェブ上でやり取りできるシステムを開発し「民事裁判書類電子提出システム」＝「mints」と名付けて、来年2月から甲府地方裁判所と大津地方裁判所で試験的に運用を始め、その後、全国の裁判所に導入していくこととしている。

民事司法のIT化に関しては2019(令和元)年6月21日閣議決定(2022(令和4)年中の民事訴訟法改正を視野に入れて取り組む)に基づき法制審議会民事訴訟法(IT化関係)部会において民事訴訟法改正のための議論が行われているところであるが、民事司法のIT化にはその利便性の一方で民事訴訟の原則との整合性から問題点も存在することから裁判を受ける権利が後退することのないよう今後も注視を続けていく必要がある。

1 裁判手続のIT化

内閣官房日本経済再生総合事務局に裁判手続のIT化検討会が設置され、2018(平成30)年3月に「裁判手続等のIT化に向けた取りまとめ－『3つのe』の実現に向けて－」が提出された。日弁連ではそれを踏まえて、報告の要旨と61の論点を取りまとめて関連委員会と各弁護士会宛に意見照会を行った。

東弁に対する意見照会にあたり、当会としても意見を提出している。

検討会における裁判手続のIT化における3つのeとは、民事手続における①e提出(e-filing)、②e事件管理(e-Case Management)、③e法廷(e-Court)であるが、取りまとめは、これらの観点から、訴え提起から判決言い渡しまでの民事訴訟手続全体を、原告・被告・裁判所それぞれの立場から時系列で見て、実現すべきものとして期待する内容や望ましいと

考える方向性等を明らかにする趣旨で出されている。

取りまとめにおいて、①e提出は、裁判所への訴状の提出、訴え提起時の手数料等の納付、訴状や判決書の送達、弁書その他準備書面等のやり取り、のそれぞれの場面においてITツールの利用により、24時間365日利用可能な、電子情報によるオンライン提出へ移行し、訴訟記録に紙媒体を併存させないことが望ましいとされる。

また、②e事件管理では、訴状受付・審査・補正、第1回口頭弁論期日の調整・指定、争点整理と計画審理、人証調べ・判決の言い渡しについて、訴訟当事者及び訴訟代理人が必要な訴訟記録にオンラインでアクセスし、又は、期日の進捗状況も確認できる仕組みが構築されることが望ましく、これによって、裁判手続の透明性も高まり、当事者本人や代理人が紙媒体

の訴訟記録を自ら持参・管理する負担から解放される効果が期待できるとする。

さらに、③e 法廷では、第1回口頭弁論期日、争点整理手続、人証調べ期日等、判決言渡し、の各場面において、当事者等の裁判所への出頭の時間的・経済的負担を軽減するためや、期日にメリハリを付けて審理の充実度を高めるため、当事者の一方又は双方によるテレビ会議やウェブ会議の利用を大幅に拡大するのが望ましいとする。

しかし、現在実用可能な技術面から見れば、ITテクノロジーの活用といっても、情報管理の安全性、安定性や秘密保持の必要性から考えて直ちに利用可能な技術もあれば、相当程度の費用及び時間を要するものもある。これらをひとくくりにIT化として並行的に推進することは極めて困難であるし、訴訟手続を利用する当事者、又は、代理人のITテクノロジーに対する理解度、利用能力等には相当な差があり、利用者の平等性を確保するためにはITテクノロジーの利用だけではなく、その教育やサポートをどうするかという視点が不可欠である(統計資料によれば訴訟事件のうち原告被告双方ともあるいは一方が本人である訴訟(本人訴訟)の割合は2010(平成22)年が59.9%、2016(平成28)年が53.5%であり、これら本人訴訟へのサポートを行い、裁判を受ける権利が害されることのないよう対策を取る必要がある。日弁連も2019(令和元)年9月12日付けで「民事裁判手続のIT化における本人サポートに関する基本方針」を定めて純粋な電子化支援サービスだけではなく法的な助言などを伴う法律サービスとセットとなったサポート(実質サポート)を行うべきとしている。他方で、かかるサポートが弁護士以外の者

によって行われ非弁行為の温床となる事態も避けねばならない。)。さらに、現行の法制度を前提に構築されてきたこれまでの民事訴訟手続が、全く想定していなかった状況への変化を求められる場面も想定され、その場合、裁判の公開、直接主義、弁論主義や、処分権主義、口頭主義といった民事訴訟の原則と緊張関係を生ずる可能性もある。更に、IT化のための法や規則の改正及びその周知には相当な準備と時間をかけることが必須であると考えられる。この様な視点から見た場合、全ての手続をIT化という語で括るのではなく、裁判手続の利便性の段階的な向上という観点から、現状において技術的に確実であって、信頼性が確保できる、実現可能な部分から順次進めていくという姿勢が重要である。また、ITテクノロジーにおける情報の取扱いにおいて、情報管理に障害が発生して情報が漏洩してインターネットを通じて拡散した場合、それは取り返しがつかないものであるということを念頭に、裁判所におけるオンラインシステムの構築等において、情報セキュリティ対策の万全性をはかり、その実現が確実となるまでの利用は控えるべきである。

最高裁では、2020(令和2)年2月より東京地裁や大阪地裁、知財高裁を含む特定庁にてウェブ会議等を活用した争点整理手続の運用を開始した。同年2月の実施件数は133件であったが、コロナ禍の影響もあり同年9月の実施件数は2,974件に達している。同年12月14日からは全国の地裁本庁で実施され、2021(令和3)年以降は全国の地裁支部や高裁にも順次拡大されていく。

法務省では、2022(令和4)年中の民事訴訟法改正を視野に入れて、2020(令和2)年6月19日

以降法制審議会民事訴訟法(IT化関係)部会にて会議が重ねられ、2021(令和3)年10月15日まで18回の会議が開催されている。その内容は、オンライン申立ての義務化、事件管理システムによる送達、電子データの取調方法、法廷外での口頭弁論や証人尋問、和解手続の方法や電子データによる判決等多岐に亘り、同年2月19日の第9回会議では「民事訴訟法(IT化関係)等の改正に関する中間試案」が取りまとめられた。その後も同年7月30日の第15回会議では民事訴訟において被害者の氏名等を相手方に秘匿する制度についての「民事訴訟法(IT化関係)等の改正に関する追加試案」も取りまとめられている。

日弁連では、2021(令和3)年10月30日に「民事裁判手続のIT化とこれからの司法」と題して、第29回司法シンポジウムを開催し、これまでの民事手続のIT化の議論の進展や、IT化のこれからの展望についての報告並びにパネルディスカッションが実施された。

当会も現在盛んに行われるようになった、ウェブ会議等を活用した争点整理手続の実際の運用上の問題点の有無を注視し、民事訴訟法の改正に関しても裁判を受ける権利を後退させることのないよう批判的観点から利便性、安全性をさらに検証していく姿勢を持って対応していく。

2 ODR、AI による裁判について

2019(令和元)年6月21日閣議決定「成長戦略フォローアップ」では、「紛争の多様化に対応した我が国のビジネス環境整備として、オンラインでの紛争解決(ODR)など、IT・AI活用した裁判外紛争解決手続などの民事紛争解決の利用拡充・機能強化に関する検討を行い、基

本方針について 2019年度中に結論を得る」ものとされた。右方針を受け、内閣官房日本経済再生総合事務局が事務局を担当し、「ODR活性化検討会」が発足し、2019(令和元)年9月から2020(令和2)年3月まで7回の会議が開催され、同会は3月16日付けで「ODR活性化に向けた取りまとめ」を公表している。同会では、ODR(オンラインでの紛争解決手続 Online Dispute Resolution)をADR機関による調停(ADRフェーズ)だけでなく、その前段階である検討フェーズ(解決手段の検討・情報収集)、相談フェーズ(相談機関での相談)、交渉フェーズ(当事者間での任意交渉)を幅広く対象として検討を進めるとし、IT等を活用してオンライン上で処理することで利用者の司法アクセスの阻害要因を除去し経済的なコストの削減や利便性の向上等を図ることが期待できるとする。また、法務省では、2020(令和2)年7月17日に閣議決定された「成長戦略フォローアップ」において、「オンラインでの紛争解決(ODR)の推進に向けて、民間の裁判外紛争解決手続(ADR)に関する紛争解決手続における和解合意への執行力の付与や認証ADR事業者の守秘義務強化等の認証制度の見直しの要否を含めた検討～(中略)～を2020年度中に進める。」とされたことを受け、法務省に「ODR推進化検討会」が組織され、同年10月12日から2021(令和3)年8月31日まで12回の会議が開催されて、同年3月30日の第7回会議では「ADRにおいて成立した和解合意に執行力を付与することの是非についての取りまとめ」が取りまとめられている。

しかし、検討フェーズにおいては提供される法的情報の収集方法やその内容の正確性をどのように担保するか、相談フェーズにおい

ては IT・AI技術により自動応答する以外の相談業務を弁護士以外の者が行っていないか、交渉フェーズにおいては交渉の場を提供するにとどまらず第三者が報酬を得る目的で実質的に和解あっせんを行っていないか、ADRフェーズにおいてはIT・AIによる合意解決支援にも限界があるのではないかと言った問題の解決には至っていない。また、情報漏洩等の危険性は裁判所におけるIT化と同様に問題となる。従って、ODRの検討を進めるにあたってその実現のための法や規則の改正及びその周知には相当な準備と時間をかけることが必須である。また、ODRが弁護士法72条との関係で問題になるとし、グレーゾーン解消のために弁護士法を改正すべきという議論が出るならば本末転倒と言わざるを得ない。今後、ODRの導入が実現されていくとしても、民事訴訟法の改正の行方を見つつ、少額かつ定型的な電子商取引上の民事紛争といった場面に限定するなど対象範囲を限定して検討することが必要と考える。

ところで、東弁においても、近時、新型コロナウイルス感染症拡大の防止等のため、オンラインによる通話もあっせん・仲裁期日として取り扱えるよう紛争解決センター手続規則及び細則を改正したところであるが、その目的はODR活性化検討会の目指すところとは異なっていると思われるし、ADR機関としての信頼性に差があると感じる。

なお、AIによる判決等に関しては、現状その民事裁判の判決すら十分にデータが集積されていないし、また、判決データ集積のためには判決に含まれる営業秘密や個人情報の匿名化作業などの点で検討すべき内容が多く残っている。かかる現状では、時期尚早と言わざるを得ない。

得ない。

3 国際仲裁等について

国際仲裁は、一般的に、国際取引の分野において、紛争解決方法として裁判よりも利点が大きいと理解されている。例えば、日本の裁判所で勝訴判決を得たとしても、外国において当該判決に基づく強制執行ができるとは限らない。逆に、外国の裁判所で勝訴判決を得た場合であっても、日本で強制力を有しない可能性がある（例えば、日本で勝訴判決を得たとしても中国で当該判決に基づく強制執行はできないし、中国で勝訴判決を得たとしても日本で当該判決に基づく強制執行はできないと考えられている。）。これに対し、国際仲裁であれば、「外国仲裁判断の承認及び執行に関する条約」、いわゆるニューヨーク条約に基づき、約150か国において強制力が認められる（なお、中国も当該条約の加盟国である）。また、途上国では、司法システムそのものが未成熟であったり、信頼性が低い場合があり、このような場合には中立性及び公平性の観点からも国際仲裁の方が望ましい場合もある。さらに、国際仲裁には、専門性、迅速性、手続の柔軟性、非公開性等の利点があると考えられている。

しかし、日本においては、国際仲裁が活発に利用されているとは言い難い。一般社団法人日本商事仲裁協会における仲裁の申立件数は、2018(平成30)年度が13件、2019(令和元)年度は9件、2020(令和2)年は18件であった。これに対し、中国国際経済貿易仲裁委員会では2017(平成29)年の新受件数が476件、香港国際仲裁センターでは217件、シンガポール国際仲裁センターでは374件の国際仲裁が取り扱われている。日本企業が当事者となる国際紛争

の仲裁が他国で行われている例も指摘されており、このような事態は日本経済にとっても負の影響を及ぼしているものと考えられる。

日本においても国際仲裁が幅広く利用されるようインフラ整備などの対策を採るべきであるとして、2018(平成30)年2月に一般社団法人日本国際紛争解決センターが設立され、同年5月には、我が国初の国際仲裁・ADR専用施設である「日本国際紛争解決センター(大阪)(JIDRC-Osaka)」が開業した。2020(令和2)年3月には東京にもJIDRC-Tokyoが開業した。ここでは、仲裁を行う審理場、IT設備、会議室等の設備を有し、関係法令の整備、国際仲裁に習熟した実務家の育成等も目指している。

また、司法外交の強化という視点からは、国際調停の場を提供するということも期待される。国際調停は第三者の弁護士などの調停人が対立する企業の間立ち、解決策の合意に向けた話し合いを進めさせる手続であり、各国での裁判や、民間の仲裁人が裁定する国際仲裁に比べて、短期間・低コストで進めやすいことが特徴とされる。同志社大学と公益社団法人日本仲裁人協会(東京・千代田区)が協働して同大学内に国際的なビジネス紛争を解決する国際調停を行う日本国内初の施設である「京都国際調停センター」を設置し、2018(平成30)年11月20日に運用が開始された。海外の著名調停人も含めた調停人名簿も整えるなど、国内外の企業に利便性の高い仕組みをめざしている。国際調停は、国際仲裁と並んで国際取引における紛争解決手段のグローバル・スタンダードであり、日本企業が国際調停を利用する場合もシンガポールなどに赴くことが多かったことを考えれば、注目される制度である。

4 証拠収集手段の拡充

(1) 証拠収集手段を拡充すべきである。

文書は、民事裁判手続において、結論に直結する影響力を有する証拠方法である。弁論主義は、主張や証拠の提出につき訴訟当事者に主導権を認めているが、真実発見の前には一定の譲歩が迫られる。民事裁判が真実に迫ることを可能にしてこそ訴訟代理人たる弁護士の活動も社会的に尊重される価値をもつ。立証責任を負わない事実についての消極的な訴訟追行態度がかえって民事司法裁判と弁護士活動の信頼を減殺していないか意識すべきである。書証の申出がなされる場合、文書の所持者にその提出を求めて申立てすることが認められているが、これを拡充する必要性がある。

(2) 文書提出命令に関して

ア 自己利用文書を文書提出義務の除外事由とする民事訴訟法220条4号ニ(専ら文書の所持者の利用に供するための文書)を削除すべきである。自己利用文書の典型例が金融機関の作成する貸出稟議書であり、最高裁は、これが開示されると、金融機関の「自由な意思形成」が阻害されるおそれがあるという(最決平成11年11月12日民集53巻8号1787頁)。しかし、将来紛争が生じ、それが訴訟に発展した場合において内部文書の開示を命じられるかもしれないという潜在的・抽象的なリスクが、団体の「自由な意思形成」を阻害しかねないことは実証されているものではない。証拠の収集を超えてさらに関連性のあるものまで広範なディスカバリーが認められている米国においても、これが米国企業内部の「自由な意思形成」を阻害するとの議論は特段なされていない(ディスカバリーの費用が高額になる場合の批判はあるが、米国弁護士によれば、「い

まさら、どのような資料が出るのかわからないまま手続が進行する不意打ちトライアル(surprised trial)には戻る気がしない」という。)。仮に、自由な意思形成の萎縮効果があったとして、それと、証拠へのアクセス可能性や真実発見の必要性との比較の上で、それにもまして団体の「自由な意思形成」を重視しなければならないことにつき、格別積極的論拠は示されてはいない。

また、日弁連は、2012(平成24)年2月に文書提出命令制度等の改正に関する提言をしたほか企業の営業秘密については秘密保持命令制度の導入を、個人の秘密については重大な秘密を理由とする除外事由の新設を提言しており、保護されるべき企業や個人の秘密について、十分な配慮をしている(民事司法のIT化に伴い訴訟記録の全面電子化が実現した場合は、より一層営業機密や個人の秘密情報の保護が求められる)。日弁連の上記提言も速やかに実施されるべきものである。なお、各弁護士は、文書提出命令の申立てにあたり、インカメラ審理の利用及びその申入れを積極的に検討すべきである(たとえば、「稟議書」の自己利用文書該当性の判断にあたり、インカメラ審理の有用性を示すものとして、大阪高決平成21年5月15日がある。))。

イ 刑事関係文書を文書提出義務の除外事由とする民事訴訟法220条4号ホ(刑事事件に係る訴訟に関する書類若しくは少年の保護事件の記録又はこれらの事件において押収されている文書)を削除し、この文書提出義務の存否については同号口の定める公務秘密文書該当性(公務員の職務上の秘密に関する文書でその提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるも

の)によって判断すべきである。刑事関係文書には様々な類型があり、類型ごとに法律や通達等において開示制度が用意されているが、たとえば、事件の被害者以外の第三者が加害者の不起訴記録の開示を求める局面は制度の空白となっている。また、刑事関係文書の提出義務の存否を公務秘密文書該当性によって判断する場合、インカメラ審理の利用ができるという利点もある。さらに、事件の類型ごとに、用意される開示の制度や、その運用上の問題点を整理し、検討すべきである。

(3) 当事者照会に関して

民事司法手続の実務において、当事者照会制度があまり利用されていないという現実を踏まえ、当事者には回答義務があること、拒絶する場合はその理由を、書面をもって通知する義務があること、裁判所が回答を促すことができるという制度を導入すべきである。ただし、「促し」を超えて回答命令を出すことや、回答命令に従わない場合の制裁については、更なる検討が必要であり、この点に関する日弁連の提言内容については慎重な態度をとるのが相当である。

(4) 弁護士会照会に関して

弁護士会照会の機能強化のため、依頼書に照会先の回答義務を明記すること、照会先が回答しないとき日弁連がこれを審査し照会先へ回答するよう勧告することができるという制度を導入すべきである。ただし、当該審査の手続の導入にあたっては、その妥当性・正当性につき、改めて十分に議論しなければならない。仮に日弁連が審査を行う場合、迅速性をいかに確保するか、費用負担をどのようにするかといった実務面の問題についても、十分に検討を要する。かかる点を考慮すると、東弁と

照会先となる公務所又は公私の団体との間で協議を進め、照会への回答に関する協定を締結する等の方法での運用面の改善も積極的に進めていくべきである。

5 通信秘密について

通信秘密保護制度（通信情報保護制度）とは、依頼者（相談者）と弁護士との間の相談・協議内容について、民事手続・刑事手続・行政手続での開示拒絶権を明確に定め、弁護士との相談・協議内容の秘密が守られることを確保し、もって弁護士に依頼・相談する依頼者の権利を法的に保護する制度のことである。海外においては、依頼者における「弁護士秘匿特権（Legal Professional Privilege）」が、英米法では依頼者の権利として、大陸法では弁護士の職業上の秘密の反射的效果として保護されてきた。

一方、我が国においては、現行法上、弁護士には依頼者との間の相談・協議内容の秘密を守る義務があり（弁護士法23条、刑法134条、弁護士職務基本規程23条等）、民事・刑事訴訟法上は弁護士に証言拒絶等の権利があり（民事訴訟法197条1項2号、220条4号ハ、刑事訴訟法105条、149条）、刑事弁護においては刑事訴訟法39条1項により一定程度相談の秘密を保護する制度があるものの、例えば、行政調査では、依頼者は当局など第三者から開示を求められたときに弁護士との通信について必ずしも開示を拒絶することができず、刑事収容施設でも弁護士との通信の内容について検閲される取扱いがされる場合があることにより、依頼者と弁護士との通信の秘密が保障されているとは言い難いのが現状である。独占禁止法に基づく審査手続において、依頼者と弁護

士との間の通信の取扱いが問題となった事案もある。弁護士との相談の秘密が確保されないことにより、十分な防御ができない、法令順守のため弁護士に相談することを躊躇するなどの弊害が指摘されている。行政側の対応は、改正独占禁止法が2019（令和元）年6月19日に成立した際、同法の施行に合わせて独占禁止法76条に基づく規則や指針等を整備することとしたにとどまり、通信の秘密保護に関しては法律の改正までは至っていない。依頼者が調査当局に対する開示を拒むこと等ができるいわゆる「秘匿特権」についても新たな課徴金減免制度の利用に係るものに限定されている。事業者の権利や適正手続の確保よりも新たな課徴金減免制度を機能化させることを主眼としていると言わざるを得ず不十分である。

弁護士会の対応としては、日弁連が2016（平成28）年2月に「弁護士と依頼者の通信秘密保護制度に関する最終報告」を取りまとめ、「弁護士に依頼・相談する依頼者の権利」を制度的に保障するように立法化を図るべきであると提言した。制度設計にあたっては、憲法・法律上の既存の用例との区別という観点から「通信」の語を用いるか、依頼者の権利としての位置づけをどう明確にするかなどの名称の問題も含め、証拠開示の要請、海外の法制度との調和に配慮しつつ、秘密保護の範囲や要件を明確化し、その判定の仕組みを構築するなど、検討すべき問題はあるが、立法化の必要性は確かであり、今後、当会においても積極的に取り組んでいくべきである。

6 養育費の支払い確保について

法制審議会－家族法制部会においては、

2021(令和3)年3月30日から、同年10月19日まで8回の会議が重ねられ、離婚及びこれに関連する制度の見直しについての議論がなされているが、その中で、養育費の支払い確保をどのように行うかということについても検討が進められている。これについては、金銭の支払を強制するという観点から、民事執行との整合性について議論の展開を注視していく必要があると考えられる。

今後、部会でのとりまとめが出されるにあたり、当会でも、その妥当性について検討する準備を進めていく。

以 上

第5章 男女共同参画推進

骨子

男女共同参画社会の実現は、二十一世紀の我が国社会を決定する最重要課題である。個人の尊重と法の下での平等を謳う日本国憲法の下では、性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮できる社会の実現が求められる。弁護士会は、社会のモデルとなるよう男女共同参画を積極的に推進していかなければならない。

日弁連は、2008(平成20)年3月に「日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」を策定し、2013(平成25)年3月には、5年間の取組と成果を踏まえ、「第二次日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」を策定して重点項目と基本的目標及び具体的施策の取組を展開し、2017(平成29)年度には、それまでの取組の成果と課題を検証するとともに基本計画の見直しを行い、2018(平成30)年1月に「第三次日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」を策定した(2022(令和4)年度までの5か年計画)。具体的には、政策・方針決定過程への女性会員の参加拡大を図るべく2018(平成30)年度より女性副会長クォータ制が、2021(令和3)年度より女性理事クォータ制が導入された。右制度導入の結果、女性副会長については2018(平成30)年度に副会長15名中3名となり目標の「20%」を一旦達成した(ただし2019(令和元)年度以降はいずれも2名のみ(13.3%)となって再び目標数値を下回っている)。女性理事は2021(令和3)年にクォータ制による4名が選任された。ただし目標の「30%」には届いていない。今後は、継続的な目標数値の達成とクォータ制によらない女性会員の参加拡大が課題となる。

東弁では、2011(平成23)年に「東京弁護士会男女共同参画基本計画」を、2016(平成28)年10月に「第二次東京弁護士会男女共同参画基本計画」が策定された。第二次基本計画の実施期間が2021(令和3)年に終了するため、現在は、同基本計画に定められた重点目標の達成状況と新た

な課題を踏まえた「第三次東京弁護士会男女共同参画基本計画(案)」が策定され、本年度内に承認予定となっている。今後も引き続き、会員のニーズ・意見の把握、方策の立案・実行、広報、検証と結果の開示などが有機的かつ不断になされる必要がある。

当会は、これまでに「東弁副会長執務ガイドライン」の共同提案、女性の東弁副会長及び日弁連理事を継続的に輩出する方策を研究目標とするPT(のちの「東弁のダイバーシティ推進研究会」)の設置提案などを行ってきたほか、2017(平成29)年度は他会派に先駆けて女性東弁会長を擁立することができた。今後は弁護士会の男女共同参画推進に向け、より広い視野で様々な提言・提案を行っていく必要がある。

1 男女共同参画推進の意義

男女共同参画社会とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」である(男女共同参画社会基本法2条)。個人の尊重(憲法第13条)と法の下での平等(同第14条)を定める日本国憲法や、女性差別撤廃条約の趣旨からは、男女が互いにその人権を尊重しながら責任を分かち合い、性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮できる男女共同参画社会の実現は、当然の帰結である。

内閣府男女共同参画推進本部は、2003(平成15)年6月、「社会のあらゆる分野において指導的地位に女性が占める割合を、2020(令和2)年までに少なくとも30%程度とする目標」を設定し、その後、2015(平成27)年8月には、女性の採用・登用・能力開発等のための行動計画の策定等を国・地方公共団体及び民間企業等に対し義務づける「女性活躍推進法」が成立した。

しかしながら、世界経済フォーラム(WEF)が毎年発表している「ジェンダー・ギャップ指数(Gender Gap Index:GGI)」において、日本は、2020(令和2)年版では153か国中123位、2021(令和3)年版では156か国中120位と、非常に低い順位にとどまっている。労働参加率の男女比や同一労働における賃金の男女格差などが改善したことによりわずかな上下はあったものの、政治家・経営管理職、教授・専門職、高等教育(大学・大学院)、国会議員数において男女間に差が大きい点など、目標の達成には程遠い状況が浮き彫りになっている。

2 弁護士会における男女共同参画

弁護士会が、弁護士の強制加入団体として司法の重要な一翼を担う存在であり、また、人権擁護と社会正義の実現を標榜する弁護士の集団であることに鑑みれば、両性の平等という憲法の理念を実現すべく、自ら率先して、性別にかかわらず多様な人材がその個性と能力を発揮できる男女共同参画を推進し、社会

のモデルとなることを目指さなければならない。

2015(平成27)年12月に閣議決定された「第四次男女共同参画基本計画」では、2020(令和2)年の30%目標の達成に向けて引き続き更なる努力を行うものとしているが、そこでは「司法分野における政策・方針決定過程への女性の参画拡大」が挙げられ、弁護士についても、活躍事例の提供、相談・助言制度の導入、継続就業のための環境整備に関する取組によるワーク・ライフ・バランスの実現、クォータ制を含めたポジティブ・アクションの検討などの取組が求められている。

(1) 日弁連における取組

ア 日弁連男女共同参画推進基本計画(第二次基本計画の成果と第三次基本計画の策定)

日弁連では、2008(平成20)年3月に「日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」を策定し、2013(平成25)年3月には、5年間の取組と成果を踏まえ、「第二次日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」を策定して重点項目と基本的目標及び具体的施策の取組を展開してきた。

2017(平成29)年度には、それまでの取組の成果と課題を検証して基本計画の見直しを行い、2018(平成30)年1月に「第三次日本弁護士連合会男女共同参画推進基本計画」が策定された。

第二次日弁連男女共同参画推進基本計画の主な成果については、次のとおりである。

イ 育児期間中の会費免除制度

日弁連は、仕事と家庭の両立支援策として、2015(平成27)年4月から育児期間中の会費免除制度を制定した。同制度は、子が2歳になる

までの連続する6ヶ月間、育児を行う会員は、申請によって、会費及び特別会費の免除を受けられるとされ、育児従事によって就業時間が減少することを免除要件としていない。日弁連の制度導入を踏まえて、東京三弁護士会のような大規模単位会だけでなく、各地単位会でも同様の制度が順次制定され、第二次基本計画終了時点では49弁護士会だったものが、2018(平成30)年8月末時点には、全国52の弁護士会全てにおいて育児期間中の会費免除規程(実施予定・別制度を含む。)が制定されるに至った。会費免除制度は会財政への影響も大きいところ、それが全ての単位会で制定されたことは大きな成果である。なお、日弁連の育児期間中の会費免除制度はさらに2019(令和元)年5月の総会で拡充され、同年10月からは免除期間が子が2歳になるまでの連続する「12ヶ月間」に延長された。

ウ 理事者に占める女性会員の割合を高める方策

日弁連の第二次基本計画では、日弁連の理事者(会長、副会長、理事)に占める女性会員の割合が2017(平成29)年度までの5年間で15%程度に増加することが期待されていた。これを踏まえて、日弁連男女共同参画推進本部は、政策・方針決定過程への女性会員の参画を拡大すべく、2015(平成27)年10月、日弁連執行部の諮問に答申する形で、「副会長の定員を13名から15名に2名増員し、その増員分を女性会員に割り当てる積極的改善措置(ポジティブ・アクション)を導入すべきである。」との提案を行った。これを受けて、各会及び弁連宛の意見照会を実施するとともに、また、「日弁連の理事者に占める女性会員の割合を高めるための方策実現ワーキンググループ」が設置され、

同ワーキンググループにおいて検討がなされた結果を踏まえて、2017(平成29)年12月8日の臨時総会において、女性副会長クォータ制を実施することが採決された。これを踏まえて、2018(平成30)年度よりクォータ制が実施されている。この制度導入により、2018(平成30)年度の女性副会長は15名中4名(20%)となったが、2019(令和元)年度以降本年度まではいずれも2名のみ(13.3%)となって目標数値を下回っている。

さらに2019(令和元)年12月の総会において、日弁連理事に占める女性会員の割合を高めるため、理事の人数を4名増員した上でその増員分4名に4つの弁連から推薦された女性会員を割り当てる「女性理事クォータ制」の導入が可決され、2021(令和3)年4月には右制度による女性理事4名が就任した。

いずれの制度についても、具体的選出方法の適正性等については後日の検証が待たれるが、かかる制度によらずとも日弁連の理事者に女性会員が選出されることを引き続き目指していくべきである。なお、昨年度より日弁連事務総長は当会から女性会員が就任している。

(2) 東弁における取組

東弁では、2008(平成20)年3月に「東京弁護士会男女共同参画推進要綱」を制定し、同年に東京弁護士会男女共同参画推進本部を立ち上げた。そして、2011(平成23)年10月「東京弁護士会男女共同参画基本計画」(以下「第一次基本計画」という。)を策定、その後、2016(平成28)年には、以後5年間(2016(平成28)年度から2021(平成33)年度)の東弁における男女共同参画推進の柱となる「第二次東京弁護士会男女共同参画基本計画」(以下「第二次基本計

画」という。)が策定された。第二次基本計画が2020(令和3)年10月に5年の満期を迎えるため、同計画の達成状況と新たな課題を踏まえて、本年度「第三次東京弁護士会男女共同参画基本計画(以下「第三次基本計画」という。)」が作成されている。

第二次基本計画では、「会員が性別に関わりなく個性と能力を発揮できる弁護士会を実現する」ことを「大目標」とし、5つの「重点目標」を掲げていたところ、第三次基本計画では新たに「ジェンダーバイアスを排除し、多様な価値観を尊重する持続可能性のある弁護士会を実現することにより、弁護士・弁護士会及び司法への市民の信頼を高める」ことを「大目標」とした。そのうえで、「重点目標」は第二次基本計画の流れを汲み、「重点目標Ⅰ 会の政策決定過程への女性会員の参加の推進」「重点目標Ⅱ 会員の業務における性別及び性差による障害の解消と職域の拡大」「重点目標Ⅲ 会員がワークライフバランスを実現するための支援」「重点目標Ⅳ 性別を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントなどの防止」「重点目標Ⅴ 女性会員の業務・キャリア形成のサポート」の5項目を掲げている。

第三次基本方針の各重点目標と、その内容をさらに具体化するための「個別目標」は次のとおりである。東弁ではさらに各個別目標の実現に向けた「行動計画(アクションプラン)」を策定し実行するとされている。

ア 重点目標Ⅰ 会の政策決定過程への女性会員の参加の推進

a 女性法曹を増やす取り組みを促進するとともに、東弁における女性会員の割合の増加をめざす。

b 理事者(会長、副会長)に毎年2人以上女

性会員が含まれるようにする。

c 東弁輩出日弁連理事に毎年2名以上の女性会員が含まれるようにする。

d 常議員に占める女性会員の割合を30%にすることをめざす。

e すべての委員会の正副委員長のうち1人以上を女性会員とし、さらに複数化をめざす。

f 制度上やむを得ない場合を除きすべての委員会で男女共同参画推進担当委員を1名以上選任する。

g 委員会の委員のうち女性会員の割合が30%程度となることをめざす。

h 会務活動のスマート化(場所的拘束性の緩和等)を推進する。

このうちdについて2020(令和2)年度の女性割合は25%である。

hについては新型コロナウイルス感染症により会務活動のウェブ参加が飛躍的に進められたことを受けて、更なる整備が期待される。

東弁理事者における女性割合増加については、2020(令和2)年11月に「女性副会長クォータ制ワーキンググループ」が設置されて具体的な検討が始まっている。

イ 重点目標Ⅱ 会員の業務における性別および性差による障害の解消と職域の拡大

a 外部団体等に派遣する会員及び政府や自治体等の外部組織の委員として東弁が推薦する会員の合計に占める女性会員の割合が30%となることをめざす。

b ライフイベントによって弁護士としてのキャリアが分断されないように可能なかぎり制度を整える。

c 女性会員の業務拡大に向けた方策の検討を行ない、業務分野の開発をはかる。

aについては2017(平成29)年度以降25%を

常に超えているので、適切なモニタリングと目標達成が期待される。

bについては特に職務上氏名の使用に関し、これまでもアンケートを実施するなどして不都合の把握や改善に取り組んできたが、さらに関係機関への働きかけなどの活動を行い、具体的な解決を図ることが必要である。

cを取り巻く状況として、日本組織内弁護士協会によれば、2020(令和2)年6月の企業内弁護士は2,629人でそのうち女性弁護士は1,069人(40.7%)となっている。

ウ 重点目標Ⅲ 会員がワーク・ライフ・バランスを実現するための支援

a 多様な働き方についての議論を活発化させ、会員のワーク・ライフ・バランスの実現を支援する。

b 業務のスマート化(場所的拘束性の緩和等)を推進する。

c 業務のスマート化推進のため、他機関への働きかけを行う。

d 会員の子育て支援等に更に取り組む。

e 会員の介護支援策を検討し、具体化することをめざす。

f 既存の支援制度についての情報提供を効果的なものに拡充する。

このうちdに関し、育児期間中の会費免除制度については、就業時間要件の撤廃後、男性会員の申請件数は女性の2倍近くで推移しており(2020(令和2)年度は男性124件、女性70件)、育児を理由とする会務活動の免除申請件数も同様である(2020(令和2)年度は男性207件、女性95件)。なお2021(令和3)年度から、多胎妊娠により2人以上の子が出生した場合の育児による会費免除期間が12ヶ月間に延長されることになった(従前は9ヶ月)。

エ 重点目標Ⅳ 性別を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントなどの防止

a 修習期間中、事務所採用時及び採用後の性差別をなくす。

b 性別を理由とする差別的取扱いやセクシュアルハラスメントを防止・救済するため、実効性ある体制を作る。

オ 重点目標Ⅴ 女性会員の業務・キャリア形成のサポート

a 女性会員の悩みや相談事の共有や解決方法についての情報交換に資するよう、女性会員のネットワーク作りをすすめる。

b ロールモデルの活躍事例の紹介やセミナー開催等を通じて、女性会員のキャリア形成を支援する。

c 女性会員室を含む会館諸設備を、さらに利用しやすくする。

c について、現在、主に義務研修の際、会負担でベビーシッターを紹介し、4階和室を利用して会員の子の一時保育を実施することが開始した。しかしながら、4階和室は本来保育を行う場所を想定したものではなく、一時的とはいえ保育場所として必ずしも適切な場所とはいえない。そのため、日弁連からも要請のある会館内の常設的託児施設の設置について、会館委員会等の意見をも踏まえつつ、継続して検討、模索している。

3 当会の取組

当会は、他会派に先駆けて、2013(平成25)年度に男女共同参画プロジェクトチーム(PT)を設けて以来、弁護士会内における男女共同参画の推進に向けた活動を継続してきた。主な成果および取り組みは以下の通りである。

なお、男女共同参画について克服すべき課題は未だ山積しているものの、2019(令和元)年度以降はPT独自での具体的活動はない。今後は当会におけるPT活用にあたり、「男女」に限らず様々な形の社会参加を応援する「多様性の包含」を視野に入れた活動を模索していくことが期待され、PTの名称についても「男女」に限らない活動内容に即したものに変更することを検討する余地がある。

(1) 東弁のダイバーシティ推進研究会の立ち上げとその活動

当会は、2016(平成28)年2月、会派懇談会において東弁理事者並びに法友会及び期成会に対し、①女性の東弁副会長を継続的に輩出するための方策、及び、②女性の日弁連理事を東弁から継続的に輩出するための方策を研究目標とする東弁ダイバーシティ推進のための研究に関するPTの設置を提案し、各会派がこれに応じる形で、同年3月末に、「東京弁護士会のダイバーシティ推進研究会」を立ち上げた。

同研究会では、当会からの提案を契機として、2015(平成27)年度理事者によって2016(平成28)年1月に取りまとめられた「東京弁護士会副会長執務ガイドライン」の実施状況を把握すべく、2016(平成28)年度、過去3年度までの東弁副会長21名に対しアンケートやヒアリングによる調査を実施した。その調査結果として、執務時間は依然として月140時間以上に及んでいること、職員や委員会委員長との意思疎通に相応の工夫を凝らしていること等、副会長の執務状況の現実と問題点を把握したことから、これを踏まえ2016(平成28)年中に「ダイバーシティ推進のための女性副会長増加に向けた提言書」を取りまとめた。

2017(平成29)年は、同研究会の発案に基づ

き、当会と法友会、期成会の共催の形で、東弁以外の会員で日弁連ないし各単位会の役職を経験された方を招き、「女性役職経験者とのランチ会」を開催し、経験に基づいたダイバーシティ実現に有益なお話を伺う機会となった。

2018(平成30)年・2019(令和元)年も、同研究会において定期的に現職理事者にヒアリングを実施している。2020(令和2)年度は新型コロナの影響によりヒアリングが実施できなかったが、2021(令和3)年度は実施する予定である。執務の現状や工夫を知るには有効であるし、継続によって理事者側にも問題意識が浸透していることは感じられるが、現在は聞き取りに留まっているので、今後はこのようなモニターの成果を広く共有し有効活用することが期待される。

(2) 男女共同参画業務サポート制度

当会は、2015(平成27)年度に、男女共同参画業務サポート制度(通称「ピンチヒッター制度」)を創設した。本制度は、出産、育児、介護等の家庭生活の維持等様々な理由から、当会会員が弁護士業務を休業又は縮小するような場合に、他の当会会員に対して一時的又は部分的に業務を委任することができる体制を整えたものである。

2017(平成29)年度は、同制度を利用しやすいように従前の制度の改善・整備を行うだけでなく、利用目的について、当初の主に出産、育児、介護等の家庭生活維持に対する支援にとどまらず、広く利用ができるように改訂し、この点を各会員に対し改めて周知することにより、利用促進を図るべく活動を行った。しかし、残念ながらその後も本制度の利用は増加しておらず、会員のニーズに合致していないとの指摘もあるため、今後は制度の存続を含

めた抜本的な見直しを行う必要もある。

(3) 東弁初の女性会長の擁立

2017(平成29)年度には、東弁初の女性会長を当会から擁立することができた。女性会員が東弁のトップとなったことは「政策決定過程に女性会員の意見を反映する」という観点から大きな意味があったといえ、PT設置の当初目的は一定程度達成することができたといえる。これを踏まえて、当会には今後、さらに次の段階での取組が求められることになる。

(4) 日弁連女性事務総長の輩出

2020(令和2)年度には、日弁連事務総長に、当会から女性会員が就任した。女性事務総長は初めてではないものの、日弁連の事務方トップに女性が就くということは対外的にも大きな意味がある。当会には今後も重要ポストへの人材輩出が期待される。

(5) 東弁の意思決定過程におけるダイバーシティの推進に向けて

東弁では2020(令和2)年11月に女性副会長クォータ制ワーキンググループが設置された。

東弁のリーダーシップにおける一層の男女共同参画の推進、即ち意思決定過程におけるダイバーシティの確保という目標には、当会も全面的に賛同するものである。しかしながら、東弁理事者における女性割合の増加については、どのような方法でそれを実現すべきかという方策の検討が不可避である。その手段としてクォータ制を導入することが妥当であるのか、仮に妥当であるとした場合、具体的にどのような制度設計がなされるべきなのかは、慎重に検討する必要がある。右趣旨を踏まえ、同ワーキンググループから提出された2021(令和3)年3月26日付意見書もクォータ制

の導入には慎重であった。

今後当会には、東弁のワーキンググループとも連携しつつ、第三次基本計画を推し進めることと、個々の会員が性別を問わずその能力や個性を発揮して活躍できるより効果的な方策を妥協なく模索し続けることが期待される。

以 上

第6章 憲法問題



1 安全保障関連法について

(1) 問題の所在

第二次安倍内閣は、2014(平成26)年7月1日、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」と題する閣議決定を行い、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使すること」ができるとして、集団的自衛権の行使も憲法上認められる場合があるとの見解を示した。

また、上記閣議決定に基づいて、自衛隊が集団的自衛権の行使としての活動を実際に実施できるようにするため、平和安全法制関連二法を国会に上程し、2015(平成27)年9月19日に可決させた(2015(平成27)年9月30日公布)。しかしながら、平和安全法制関連二法を審議中の衆議院の憲法審査会において、参考人として招致された3名の大学教授が全員憲法違反であるとの意見を表明したとおり、集団的自衛権の行使は、日本国憲法に反して許されないのではないか、それ故集団的自衛権の行使を定めた平和安全法制関連二法は、違憲無効ではないかという点が問題となる。

(2) 集団的自衛権行使の解釈について

ア 憲法前文と第9条

日本国憲法は、その前文において「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたって自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」と述べて、平和主義を憲法の基本原理として採用した。この前文の平和主義は9条に具体化され、第1項で「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。」と述べ、2項で「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」と述べて、戦争の放棄を表明している。

イ 憲法制定時の政府解釈と自衛隊の創設

日本国憲法の制定過程における1946(昭和21)年4月、枢密院と帝国議会での審議に備えて法制局が作成した「憲法改正草案に関する

想定問答・同草案説明 第三輯」及びその増補には、「我國に対し、外國が戦争を仕掛けて来た場合は如何」「第九条の規定と自衛戦争との関係如何」との問いに対し、9条は全体として侵略、自衛を問わず、すべての戦争を放棄するが、「自衛権」に基づく「緊急避難」ないし「正当防衛」的行動までなし得ないわけではない(外國の侵略に対し拱手してこれを甘受しなければならないのかといえ、そうではない。その地の国民が、有り合わせの武器をとって蹶起し、抵抗することは、もとより差し支えないし、又かかるゲリラ戦は相当に有効である。しかし、これは国軍による、国の交戦ではない。したがって、国の戦力はなくともできるし、国の交戦権は必要としない。この場合の侵略軍に対する殺傷行為は、交戦権の効果として適法となるのでなく、緊急避難ないし正当防衛の法理により説明すべきものである。)と記されている。

当時の吉田茂首相が同年6月26日の衆議院帝国憲法改正案第1読会にて、戦争放棄について、自衛のための戦争も交戦権も放棄したものであると言明したことも知られるところである。

いわゆる芦田修正により、2項冒頭に「前項の目的を達するため」という文言が入った後も、政府は、1項が侵略戦争を否定するものであって、自衛戦争を否定するものではないが、2項が戦力の保持及び交戦権を否定する結果として、結局、自衛戦争をも行うことができないことになるとの解釈に特段の変化はないとの見解を示していた。

ところが、1950(昭和25)年に朝鮮戦争が勃発し、在日米軍が国連軍として参戦することが決まると、軍事的空白を埋めるべくGHQの

占領政策の一環として警察予備隊が設置され、1952(昭和27)年に保安隊への改組と警備隊の設置を経て、1954(昭和29)年には自衛隊が創設されるに至った。そして、その保有する「実力」が「警察力」から「自衛力」へと強化されていく過程で、憲法9条との整合性をめぐって深刻な対立が生じた。東西冷戦終結後の1990年代以降は、我が国を取りまく環境の変化を強調して、我が国を集团的自衛権を行使することのできる国にしようとする動きが現れ、ついに国政上重要な争点となるに至った。

ウ 憲法9条2項の政府解釈

自衛隊は、それが有する装備に照らして陸海空軍などの「戦力」にほかならないとして憲法9条2項に違反するのではないかとの疑問に対し、従来の政府見解は、憲法9条は自衛権の放棄を定めたものではなく、その自衛権の裏付けとなる自衛のための必要最小限度の実力は憲法9条2項にいう「戦力」には該当しないとの立場をとってきた。その上で、自衛権を行使することができるのは、①我が国に対する急迫不正の侵害(武力攻撃)が存在すること、②この攻撃を排除するため他の適当な手段がないこと、③自衛権行使の方法が必要最小限度の実力行使にとどまること、の3要件を満たした場合(個別的自衛権)に限られると答弁してきた(1969(昭和44)年3月10日参議院予算委員会法制局長官答弁、1972(昭和47)年10月14日参議院決算委員会提出資料、1985(昭和60)年9月27日政府答弁書)。

これに対し、集团的自衛権は、国連憲章51条によって我が国にも認められているものの、上記①のわが国に対する急迫不正の侵害(武力攻撃)の存在という要件を欠いているから、憲法9条2項に反して許されないとして、

その行使が一貫して否定されてきた。

なお、日本国憲法上認められている自衛権の行使が「我が国を防衛するために必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。」というのであれば(1981(昭和56)年5月29日稲葉誠一議員に対する答弁32号)、必要最小限度の範囲にとどまるかどうかは数量的概念であるから、「我が国を防衛するために必要最小限度の範囲にとどまる」ところの集団的自衛権は日本国憲法上も認められるという見解(2004(平成16)年1月26日衆議院予算委員会における安倍晋三議員の質問など)は、集団的自衛権を個別的自衛権と同質のものと考え、量的な差異があるだけだと捉える考え方に基づいている。これに対する従来の政府見解は、自衛権を行使するための要件のうちの①の要件が欠けている場合であるから個別的自衛権とは要件が全く異なり、質的に重なり合うことはないものであるとの理解に立っていた(上記安倍議員の質問に対する内閣法制局長官の答弁)。

(3) 閣議決定と平和安全法制の問題点

ア 第二次安倍内閣による閣議決定とその問題点

しかるに、2014(平成26)年7月1日、第二次安倍内閣は、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」と題する閣議決定において、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使すること」がで

きるとして、集団的自衛権の行使も憲法上認められる場合があるとの見解を示し、集団的自衛権に基づいて実際に自衛隊が活動を実施できるようにするため、根拠となる国内法の整備を進めることとした。

この閣議決定の根拠は、「パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実に関り得る。我が国としては、紛争が生じた場合にはこれを平和的に解決するために最大限の外交努力を尽くすとともに、これまでの憲法解釈に基づいて整備されてきた既存の国内法令による対応や当該憲法解釈の枠内で可能な法整備などあらゆる必要な対応を採ることは当然であるが、それでもなお我が国の存立を全うし、国民を守るために万全を期す必要がある」という点にある。

この閣議決定は、従来の政府見解との連続性・整合性を欠いており、憲法解釈として認められる余地がないということに加え、内容的にも前文で政府の行為により再び戦争の惨禍がおきることのないよう国民主権を宣言して平和的生存権を謳うとともに、9条において戦争放棄を定め、厳格な改正手続を定める硬性憲法である日本国憲法に反しており、憲法改正手続によらずに内閣による「解釈改憲」をなすものであって許されるものではなく、違憲の疑義がある。

イ 平和安全法制とその問題点

さらに、先述のとおり上記閣議決定に基づく平和安全法制関連二法が可決され、同月30

日に公布された。

「平和安全法制」法案は、整備法(平和安全法制整備法による法律10本の一部改正)と新規制定1本からなるものであり、自衛隊法、国際平和安全協力法、重要影響事態安全確保法(旧:周辺事態安全確保法)、船舶検査活動法、事態対処法(武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律)、米軍等行動関連措置法(旧:米軍行動関連措置法)、特定公共施設利用法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法、国家安全保障会議設置法、国際平和支援法(国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動に関する法律)により構成されている。

「平和安全法制」を構成する各法律は、その内容において、集団的自衛権の行使を容認することを前提に、各法律の改正・制定前のこれまでの法制における制約を外し、自衛隊の活動について、後方支援活動等においては非戦闘地域の要件を外して「現に戦闘行為が行われている現場」以外であれば弾薬の提供等を含む後方支援活動・協力支援活動、搜索救助活動、船舶検査活動を行うことを認めるものであり、自衛隊が他国の軍隊と一体となって海外で武力行使を行うこととならないかが問題となる。

また、国連統括下の国連平和維持活動(PKO)以外の有志連合等による国際連携平和安全活動を規定して、自衛隊に安全確保業務と駆けつけ警護業務を認め、当該任務遂行のための武器の使用を解禁し、他国軍隊の艦船や航空機等を含む武器等の防護のための武器使用をも認めることで、在外邦人救出等のための武器使用とあわせて、目的達成のために

武装勢力の妨害を排除するための実力行使や、他国軍隊の防御のための自衛官の武器使用が、交戦状態や武力行使に発展することが懸念される。

また、各法律は、その審議手続について、実質的には11の法案が一括して審議され、審議経過において熟議がなされていないとの立法手続についての問題点も存在する。

「平和安全法制」を構成する各法律については、上記閣議決定と同様に憲法上の問題を指摘することができる。また、規定された「集団的自衛権」行使の要件自体が抽象的であり、政府与党間においても説明が食い違うほどに、行使の要否や可否について判断及び検証が可能な規範性を有していない問題もある。その上、そもそも立法事実自体が確かでなく、その根拠についても極めて抽象的であり、実際上も、現在の我が国において、自国の利益のために海外で他国のために「集団的自衛権」を行使すべき必要性は乏しいとの批判もなされている。

集団的自衛権の行使を許容するための論拠として砂川事件の最高裁判決(最大判昭34.12.16 刑集13-13-3225)が引用されたことがあるが、砂川事件においては、在日米軍が憲法9条2項の「戦力」に該当するか否かが直接の争点として争われたものの、判決ではいわゆる統治行為論によって司法判断が回避されたにすぎない。集団的自衛権の可否は争点にもならず、判断されていない上、同判決が出された後の1960(昭和35)年4月20日ですら、岸信介首相によって集団的自衛権は憲法9条の下では認められていないとの国会答弁がなされているし、その後も政府は日本国憲法上集団的自衛権の行使は容認できないとの解釈を維持

してきたものであるから、砂川事件の最高裁判決は集団的自衛権の根拠となるものではない。

人権保障のために憲法によって国家権力の恣意を抑制するという立憲主義の立場からは、憲法9条の解釈を変更した上で制定した「安全保障法制」に関する各法律には違憲の疑義がある。また、硬性憲法である日本国憲法において、憲法改正手続を踏むことなく一政府による解釈の変更によって憲法の条項が改正されたに等しい結果となるような事態は許されるべきではないし、前文から導かれる恒久的平和主義との関係においては、仮に憲法改正手続を踏んでも認められるとは限らず、憲法改正の限界との関係でも重大な問題を孕んでいる。

このような問題意識のもと、日弁連や東弁を含む各単位会は、政府が憲法9条の解釈を変更し、これを踏まえて法律によって集団的自衛権の行使を容認することは、憲法の立憲主義の基本理念、恒久的平和主義及び国民主権の基本原則に違反することを、繰り返し指摘してきた。

(4) 違憲状態の是正

憲法はその最高法規性について、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」(97条)とし、「この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」(98条1項)と規定する。そして、「国務大臣、国会議員、裁判官そ

の他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」(99条)とされている。

違憲性が指摘され違憲状態にあると解される法律については、裁判所による違憲審査により是正されるべきであることがまず考えられるが、現在、憲法訴訟としては、平和的生存権の侵害等を根拠とした差止訴訟や国家賠償訴訟が全国各地で提起されており、その帰趨が注目される。また、国民主権のもとで、正当な選挙の結果に基づく法律の改廃等を通じた是正等も当然に検討されるべきである。

(5) 平和安全法制の違憲状態について

「平和安全法制」を構成する各法律は2016(平成28)年3月29日に施行されたが、これにより実施可能となった任務を帯びて自衛隊が派遣されるなど、専守防衛の枠を逸脱する活動がなされている。従来の政府の確立した解釈は、専守防衛にとどまる限りで最小限の実力ないし武力の行使及び保持は許される、逆に言えばそれを逸脱すれば違憲となるというものであった。現在、政府軍・反政府軍の間の戦闘が繰り返され、紛争当事者間の停戦合意の存在などのPKO参加5原則が満たされるような状況にはほど遠い南スーダンへのPKO、司令部のあるシャルムエルシェイクは航空機テロが発生するなど安全かどうかは極めて微妙であるシナイ半島への自衛官の多国籍軍派遣、米朝関係が極度に緊張していた2017(平成29)年5月に実施された武器等防護としての米艦防護、2017(平成29)年4月以降実施されている海上自衛隊による北朝鮮の弾道ミサイルを警戒・監視する米海軍イージス艦への燃料等の補給、さらには自衛隊に消極的防衛的な機能を超えて、積極的攻撃的な機能を具備させようとする動きなど、「平和安全法制」の実施

により専守防衛の枠を逸脱した違憲の疑いが濃い活動が実際に行われていることに、我々は十分意識的になり、これらの活動を注視しなければならない。

2 憲法改正について

(1) 自由民主党憲法改正草案について

自由民主党は、2012(平成24)年4月に憲法改正草案を発表しており、前文を含めほとんどの条文を総入れ替えする内容であるが、憲法96条が「この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布」と規定し、現在の憲法と一体をなすことが前提であるため、新たに新憲法を制定することは想定されていない。また、草案の内容は、国民主権を宣言する前文冒頭の主語を国民ではなく日本国とした上で、「日本国は、長い歴史と固有の文化を持ち、国民統合の象徴である天皇を戴く国家」と位置づけ、天皇を元首とし、平和主義の大前提となる「日本国民は、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」を削除し、「我が国は、先の大戦による荒廃や幾多の大災害を乗り越えて発展し」を加えて国防軍が創設され、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」に「公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは、認められない。」との制限が付され、国民の義務が増設され、憲法改正手続が、国会の議決の要件が3分の2から過半数に緩和されており、国民主権、基本的人権尊重主義、平和主義を制限し、これらを支える立憲主義を理解しているとは思えない内容となっている。

(2) 国家緊急権について

国家緊急権とは戦争・内乱・恐慌・大規模な

自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態(以下「緊急事態」という。)において、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置を採る権限をいう。

国家緊急権は一時的であるにせよ憲法秩序を停止し、行政府への極めて高度な権限集中と人権制約を伴うものであることから、行政府による濫用の危険性が極めて高いものである。これまでの歴史において、非常事態の宣言が正当化されないような場合であっても非常事態が宣言されたり、戦争その他の非常事態が去った後も速やかに憲法秩序を回復させることなく人権侵害がなされてきたものである。

現行憲法は、制定時の議論において歴史に学び、憲法に緊急事態条項を敢えて設けず、非常事態に対しては、現行憲法秩序を維持したまま、厳格な要件を課した上で法律により対処することになっているものである。

ア 自由民主党憲法改正草案 第9章 緊急事態の内容

自由民主党憲法改正草案は、第9章緊急事態において、以下のとおり規定している。

第98条(緊急事態の宣言)

- 1 内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。
- 2 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。

4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

第99条(緊急事態の宣言の効果)

1 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

2 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。

3 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

4 緊急事態の宣言が発せられた場合におい

ては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

イ 立法事実との関係

(ア)地震等による大規模な自然災害について

災害対策ないしは災害復興の場面において最も重要なことは、「事前に準備していないことはできない」ということである。そして、事前の準備としては、災害対策基本法に基づく防災基本計画があり、これに基づき、大規模災害時には現行憲法下における災害対策基本法、自衛隊法、警察法などの各種法規を活用することで十分に対処できる。東日本大震災の際に、国において対応が不十分であったとすれば、その原因はもっぱら事前の準備不足か、既にある法律の活用を十分できなかった点にあり、自治体において対応が不十分であったとすれば、それは必要な対策に関する国からの権限移譲が不十分だったからに他ならず、憲法に緊急事態条項がなかったからなどという理由によるものではない。特に、自然災害と原発事故が併発する等、複合災害時における指揮命令系統については、現在でも法制度が未整備の部分があり、災害時に混乱の生じないよう、地方への適切な権限移譲、適切な役割分担が急務である。他方、憲法に緊急事態条項ができることで事後対応が可能であることが強調され、その結果として災害対策上の事前準備が軽視されてしまうことが容易に想定されるが、それは必要な災害対策を後退させるものであり有害そのものである。

(イ)我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱について

他国から武力攻撃があった場合について

は、そもそも日本国憲法は、戦争を放棄し交戦権を認めていないのであるから他の国々のような戦時的緊急権を規定する余地はなく、我が国自体の専守防衛のための実力行使の場合については自衛隊法等の立法的措置が既にあるのであり(ただし集团的自衛権までは憲法上認められない。)、それ以上に憲法上の国家緊急権まで必要だという具体的な根拠はない。また、国家緊急権の発動要件を厳格に定めても、安全保障関連情報が特定秘密保護法の特定秘密に指定されている以上、国会議員でさえも判断の基礎となる情報が十分に得られず適切な判断ができない恐れがあり、濫用に対する歯止めが極めて困難である。

テロ・内乱等の事態への対処についても、警察権の適切な行使と最低限必要な立法的措置により対応すべきものであり、人権制約の要素が極めて強く濫用の危険性も高い憲法上の国家緊急権の必要性までは認められない。

(ウ) 国家緊急権の濫用を防ぐ規定が不備であること

自由民主党改正草案は、緊急事態宣言は、内閣総理大臣が「特に必要がある」と認めるときに発令されるとされ、必要性の判断が内閣総理大臣に包括的に委ねられており、内閣総理大臣に無条件の専断的な決定権を与えている。また、自由民主党改正草案では緊急事態の期間に制限を設けておらず、国会の事前承認があれば、いくらでも更新できることになる。

そして、自由民主党改正草案では、内閣は法律と同等の効力を有する政令を制定でき、これには事後に国会の承認を必要とするが、承認が得られない場合に効力を失う旨の規定がなく、財政処分についても同様である。明治憲法においてさえ緊急勅令が事後に議会の承認

を得られない場合は将来に向かって効力を失う旨の規定があったが(8条2項)、自由民主党改正草案では国会の民主的抑制が機能しないことになる。

さらに自由民主党改正草案では、政令で規定できる対象に限定がない。そのため、全ての人権、全ての事項が制約可能である。

(エ) 国会議員の任期について

改正草案では、衆議院は緊急事態宣言の期間中解散されず、任期に特例を設けるとされており、緊急事態によっては特定の選挙区において選挙を施行できずに当該選挙区の議員の任期が切れてしまい、国会が機能不全に陥ることを避けるためとされている。しかし、緊急事態の間は、政権与党の多数を維持し、内閣が出す政令、財政処分等について承認を与え続けることが可能となってしまう。

仮に衆議院が解散されたとしても、参議院議員は存在しており、参議院議員の任期が満了となっても半数の参議院議員は存在し、参議院の緊急集会の開催が可能である(憲法54条2項)。衆議院議員の任期満了の場合には参議院の緊急集会の規定は直接には適用できないが、公職選挙法57条に繰り延べ投票の規定があるので、被災地の選挙区ないし比例ブロックについては繰り延べ投票を実施し、他の選挙区、比例ブロックについては速やかに選挙を予定通り実施するなどして対応可能である。

ウ 立憲主義との関係

立憲主義は、憲法によって国民の基本的人権を保障し、この基本的人権を確保するため、国家権力を制限することを目的とする近代憲法の基本理念である。日本国憲法が個人の尊重を規定し(13条)、基本的人権を第三章で保障するとともに基本的人権が永久不可侵であ

るとし(97条)、憲法が国の最高法規であり、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しないこと(98条1項)、公務員の憲法尊重義務(99条)を規定していることから、日本国憲法は、立憲主義を基本理念として採用しているのである。

他方、国家緊急権とは、前述のとおり戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害などの緊急事態において、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置を採る権限をいうのであり、ひとたび濫用されたならば、立憲主義が破壊されそれを容易に回復することが極めて困難となる。

以上のとおり、一時的にせよ立憲主義を機能停止させる国家緊急権は、重大な人権侵害の危険性が極めて高く、また国家権力による濫用のおそれも強く、かつ立法事実の存在も認めることはできないことから、かかる憲法改正は極めて重大な問題を有するものである。

(3) 2017(平成29)年10月22日執行 第48回衆議院総選挙の自由民主党公約、12月20日自由民主党憲法改正推進本部「憲法改正に関する論点取りまとめ(4項目)」及び2018(平成30)年3月25日自民党定期党大会「憲法改正4項目『条文イメージ(たたき台素案)』」について

2017(平成29)年10月22日に執行された第48回衆議院総選挙で、自由民主党は、「憲法改正について自衛隊の明記、教育の無償化・充実強化、緊急事態対応、参議院の合区解消など4項目を中心に、党内外の十分な議論を踏まえ、憲法改正原案を国会で提案・発議し、国民投票を行い、初めての憲法改正を目指すこと」を公約に掲げた。その後、自由民主党憲法改正推進本

部は、12月20日、「憲法改正に関する論点取りまとめ」として、「まさに今、国民に問うにふさわしいと判断されたテーマとして、①安全保障に関わる『自衛隊』、②統治機構のあり方に関する『緊急事態』、③一票の較差と地域の民意反映が問われる『合区解消・地方公共団体』、④国家百年の計たる『教育充実』の4項目である。」としたうえで、現段階における議論の状況と方向性を公表した。

ア 自衛隊の明記について

安倍晋三自由民主党総裁(当時)は、2017(平成29)年5月3日民間団体主催の集会に寄せたビデオメッセージにおいて、憲法「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という考えは、国民的な議論に値する」という憲法9条に関する憲法改正構想を公表し、「2020年を新しい憲法が施行される年にしたい」と述べた。その後2017(平成29)年10月22日に執行された第48回衆議院総選挙で、自由民主党は憲法改正の公約に「自衛隊の明記」をかけた。2017年12月20日の上記「憲法改正に関する論点取りまとめ」では「①安全保障に関わる『自衛隊』」として改正の方向性として①「9条1項・2項を維持した上で、自衛隊を憲法に明記するにとどめるべき」との意見と②「9条2項を削除し、自衛隊の目的・性格をより明確化する改正を行うべき」との意見が紹介された。そして翌2018(平成30)年3月25日自民党定期党大会において公表された「憲法改正4項目『条文イメージ(たたき台素案)』」における条文案は次のような内容である。

「第9条の2 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、

そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

2 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」

日本国憲法を改正し自衛隊を明記することについては、①憲法には、国会、内閣、司法及び地方自治体を除けば、独立機関として会計検査院の条文しか存せず(憲法90条)、各省庁等に関しては法律事項とされている中で、自衛隊のみを憲法に規定する必要があるのか、②憲法9条2項の「戦力」不保持規定、「交戦権」否認規定と整合するのか、③恒久平和主義を後退させることにならないのか、④立憲主義との関係で問題はないのか、⑤仮に自衛隊を憲法に規定するとすれば、技術的なものを含む相当数の条項が必要となること、現時点では前述のとおり簡潔な条項案しか示されていないこと、⑥仮に現時点で自衛隊を憲法に規定すれば、それは現行憲法下では違憲無効の平和安全法制に基づく任務を帯びた現在の自衛隊を憲法に規定することになり、集団的自衛権の行使等、現行憲法下では違憲とされる自衛隊の任務に憲法レベルでの正統性を与える(自衛隊を憲法に規定した後は集団的自衛権の行使等について憲法違反であるとの主張が封じられる)ことになりかねないことについて国民が十分に理解しているか、⑦憲法施行後初めての国民投票により国民の過半数が「自衛隊」を認めた場合の国際的な影響、等も十分に議論する必要がある。

イ 教育の無償化・充実強化

上記第48回衆議院総選挙での自由民主党の憲法改正公約では、「教育の無償化・充実強化」がかかげられたが、同年12月20日の上記「憲法改正に関する論点取りまとめ」では「教育充実について」となり「教育の無償化」がはずれた。翌2018(平成30)年3月25日の上記「憲法改正4項目『条文イメージ(たたき台素案)』」における条文案は次のような内容である。

「第26条3 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。」

日本国憲法を改正し、26条に上記3項を加えることについては、①「教育」について「国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないもの」とし、さらに「国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担う」と定義しているが、これにより、国が「国の未来を切り拓く」ものでなければ教育ではないとされ、「国の未来を切り拓く」ように生きろ、「お国のために生きろ」との思想を持って教育現場に介入する可能性があり、立憲主義との関係で問題があるのではないか、②「国は、教育環境の整備に努めなければならない」と、国側の義務として「教育環境設備義務」が書かれているが、仮に憲法にこの教育環境整備義務が盛り込まれた場合、教育環境の整備を理由に、国が現在よりもより強く教育

の場に介入してくる可能性があるのではない
か、③教育を受ける権利に関連する学問の自由や大学の自治(憲法23条)が侵害される可能性があるのではないか、などの問題があり、十分に議論する必要がある。

ウ 参議院の合区解消について

上記第48回衆議院総選挙での自由民主党の憲法改正公約で「参議院の合区解消」がかかげられ、2017年12月20日の上記「憲法改正に関する論点取りまとめ」では一票の較差と地域の民意反映が問われる「合区解消・地方公共団体」をかかげられた。そして翌2018(平成30)年3月25日の上記「憲法改正4項目『条文イメージ(たたき台素案)』」における条文案は次のような内容である。

「第47条 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも1人を選挙すべきものとすることができる。

2 前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第92条 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基

本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」

かかる条文案については、①合区を解消するためには、公職選挙法の改正によっても十分対応できるのであり憲法改正による必要はないのではないか、②参議院に地域代表的な性格を与えると、憲法43条の全国民の代表とどのような関係になるのか、③参議院における一票の不平等の拡大が許容され、憲法14条の趣旨に違反するのではないか、などの問題があり、十分に議論する必要がある。

エ 緊急事態条項について

上記第48回衆議院総選挙での自由民主党の憲法改正公約で「緊急事態対応」がかかげられ、同年12月20日の上記「憲法改正に関する論点取りまとめ」では、①選挙ができない事態に備え、「国会議員の任期延長や選挙期日の特例等を憲法に規定すべき」との意見と、②諸外国の憲法に見られるように、「政府への権限集中や私権制限を含めた緊急事態条項を憲法に規定すべき」との意見が併記された。翌2018(平成30)年3月25日の上記「憲法改正4項目『条文イメージ(たたき台素案)』」における条文案は次のような内容である。

「第73条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

2 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

(※内閣の事務を定める第73条の次に追加)

第64条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。(※国会の章の末尾に特例規定として追加)」

前述の2012(平成24)年4月の自由民主党憲法改正草案と比べ、緊急事態を「大地震その他の異常かつ大規模な災害」のみに絞ったかのようにみえる。しかしながら、①「その他の異常かつ大規模な災害」の解釈によっては、武力攻撃やテロ等の場合も含まれる可能性があること、②「大地震その他の異常かつ大規模な災害」についても前述のとおり問題が多く立法事実が存しないこと、等の問題がある。

(4) 日本国憲法の改正手続に関する法律(国民投票法)

また、そもそも憲法改正のための国民投票法は、最低投票率の定めがなく、本来自由な議論がなされるべき国民投票運動に萎縮的效果を与えるような多くの制約が課されており、資金の多寡により影響を受けないテレビ・ラジオ・新聞・インターネット利用のルール作りが不十分であること等多数の問題が指摘され

ており、憲法改正を論ずるのであれば、その前提として、憲法改正国民投票法の抜本的解決が優先的に行われるべきである。

3 当会の取組み

当会は、2013(平成25)年に会務委員会の内部に憲法問題PTを立ち上げ、会内で憲法問題を研究するとともに、2014(平成26)年5月には、拡大会務委員会として阪田雅裕弁護士(元内閣法制局長官)を招いて集团的自衛権と憲法について考える講演会を開催するなどして会員の研鑽に努めてきた。2015(平成27)年は、5月に法友会との共催により集团的自衛権や解釈改憲等の問題について伊藤真弁護士と田島正広弁護士を招いたシンポジウムを実施し、11月には東弁の後援を得た上で法友会・期成会との共催により、衆議院の憲法審査会において安全保障関連法案が違憲であるとの意見を表明した長谷部恭男早稲田大学法学学術院教授を招いて、安保法制の問題点と法律実務家の対応に関する講演会を開催、2016(平成28)年10月には木村草太首都大学東京(現・東京都立大学)教授を招いて、「憲法改正をめぐる諸問題」についての講演会を開催し、自由民主党の憲法改正草案及びおおさか維新の会の憲法改正原案について検討した。

また、2017(平成29)年11月には日本国憲法施行70周年・法曹親和会創立70周年記念憲法講演会を企画し、宍戸常寿東京大学大学院教授を招いて、「日本国憲法施行70年を迎えた今、あらためて憲法の役割と機能を考える～「憲法を改正する」ことの意味～」について講演していただき、自由民主党の前述の選挙公約4項目についても検討し、2018(平成30)年11月には、東弁の後援を得た上で法友会・期成

会との共催により、再度、長谷部恭男早稲田大学法学学術院教授を招いて、「憲法改正を巡る諸問題～変えるべきか、変えざるべきか～」について講演会を開催し、2019(令和元)年10月には、やはり東弁の後援を得た上で法友会・期成会との共催により、樋口陽一東北大学・東京大学名誉教授を招いて、「(憲)法改正の作法と没作法」について講演会を開催した。2020(令和2)年度は、新型コロナ禍で、私生活、社会生活、教育、医療、芸術、政治、裁判などの各場面において、外国人、難民、被疑者・被告人・受刑者などを含め、様々な人権問題・人権侵害が生じ、コロナ禍で影響力を増したSNSなどで情報が拡散・氾濫している。また、日本学術会議の問題をはじめ、表現の自由、学問の自由をめぐる憲法問題も生じている。このような状況における憲法問題をも研鑽するため、「コロナ禍で再認識した表現の価値」などの観点からも表現の自由の問題を論じている志田陽子武蔵野美術大学造形学部教授を招いて、「表現・芸術・学問と行政～あいちトリエンナーレから日本学術会議まで～」についての講演会を12月に法友会・期成会との共催、東弁後援にてハイブリッドの形式で開催した。そして2021(令和3)年12月には、再度、宍戸常寿東京大学大学院法学政治学研究科教授を招いて、「変容する社会と憲法原理～家族法・プライバシー・偽情報・法規制の在り方の変化など、現在・将来へと変容する社会を考える～」と題する講演会をハイブリッドの形式で、同じく法友会・期成会との共催、東弁後援にて開催した。

私たちは、今後も委員会や勉強会等の活動を通じて、憲法問題に対する会員の研鑽を深めていくとともに、平和が危機に瀕している今こそ、憲法の基本原理である恒久平和主義、

さらには立憲主義を守るための活動を、日弁連、関弁連及び東弁とともに全力で推進していかなければならない。そしてなによりも、憲法改正については、国民投票の担い手である国民に正確な情報が与えられると共に、国民の十分な理解と議論の場が必要であり、法曹親和会としても、そのための施策も推進しなければならない。

以 上

第7章 弁護士自治の現状と課題

骨子

弁護士自治は、それ自体が目的なのではなく、弁護士の職務の独立性を維持・実現するための手段にすぎない。そして、弁護士の職務の独立性は、弁護士がその使命を果たすため、つまり依頼者の利益や憲法が価値を付与した公益を実現するためにある。弁護士自治は弁護士の利益のためにあるのではなく、弁護士が使命を果たすために法が付託したものである。

弁護士は多様化しているが、そのアイデンティティは、独立性を保ちつつ、高度な職業倫理を守ることにある。

強制加入制は、弁護士会以外の団体にも認められているものであるが、弁護士会と決定的に異なる点は、懲戒権の有無にある。強制加入制と弁護士自治は同義ではないが、前者は後者を維持するための前提となるものである。

弁護士自治が認められた弁護士会は、会員の専門職としての資質の維持向上、適正な登録手続・懲戒手続の運用、会員に対する指導監督という役割を果たしていかななくてはならない。

1 弁護士自治の定義

「弁護士自治」とは多義的に用いられることが多いが、一般的には、弁護士の資格審査や弁護士の懲戒を弁護士階層の自律に任せ、またそれ以外の弁護士の職務活動や規律を、裁判所、検察庁又は行政官庁の監督に服せしめない原則をいい、ここでもそれを前提とする。

弁護士自治は、弁護士の弁護活動が国家権力、社会的圧力等から侵されないため、すなわち、弁護士の職務に独立性を保たせるために認められている。つまり、弁護士自治は、それ

自体が目的なのではなく、弁護士の職務の独立性を維持・実現するための手段にすぎない。弁護士自治を守るために、弁護士の職務の独立性が害されることになればそれは本末転倒ということになる。

2 誰のために弁護士自治があるのか

それでは、なぜ、弁護士の職務の独立性が維持・実現されなければならないのか。

それは弁護士の職務の独立性が保たれなけ

れば、弁護士の使命(つまり法が弁護士に対して求めていること)を果たせないからである。そして、弁護士の使命とは、弁護士法1条で定められた基本的人権の擁護と社会正義の実現である。これは言い換えれば、依頼者の権利・利益を図ると同時に、公益を実現することを意味する。弁護士は、依頼者から委任を受けて職務を行ない、依頼者の利益の実現のために最大限の努力をしなければならないが、依頼者の利益が公益を害するものになってはならない。職務基本規程5条が「弁護士は、真実を尊重し、信義に従い、誠実かつ公正に職務を行なうものとする」とした上で、同21条が「弁護士は、良心に従い、依頼者の正当な利益を実現するように努める」と定めているのは、そのためである。

弁護士自治は、前記のとおり弁護士の職務の独立性を維持・実現するためのものであるが、弁護士の職務の独立性は、弁護士のためにあるのではなく、依頼者の利益と公益のためにある。依頼者の利益や公益と、弁護士の利益が相反した場合は、依頼者の利益や公益が優先されるのは当然のことである。そうすると、弁護士自治は弁護士の利益のためにあるのではなく、依頼者や公益のためにあることになる。むしろ、公益といっても社会の多数派のために弁護士自治があるものではない。例えば、社会的に非難される刑事被告人の弁護人になった弁護士の弁護活動に対してマスコミ等から非難がなされたとしても、当該弁護人の弁護活動の職務の独立性は守られるべきである。被告人の権利を最も守ることができるのは、弁護人だけであり、それを日本国憲法が保障しているからである。つまり、ここで公益とは、憲法が付与した社会の価値を指すもので

ある。極悪人を弁護したという理由で、当該弁護人に懲戒請求がなされた場合でも、弁護士会は「弁護士自治」に基づき懲戒について適正な判断をすべきである。それは弁護士を守るというよりも憲法の価値を実現するために、懲戒についての適正な判断をするのである。このように弁護士自治は、弁護士の利益のためにあるのではなく、法が弁護士に付託した使命、つまり依頼者の利益や憲法が価値を付与した公益を実現するためにある。

3 弁護士の変容、多様化と弁護士自治

(1) 弁護士の多様化とアイデンティティ

弁護士人口の増加や社会構造の変化に伴い、弁護士のあり方自体が変容している。従前は少なかった組織内弁護士は急増し、国の機関から雇用される法テラスのスタッフ弁護士も現われている。また、弁護士の数が数百人という大規模事務所も登場し、そこで勤務する弁護士は、その働き方や意識が従前の勤務弁護士とは異なるのではないかと指摘もある。他方、リーガルテックに代表されるような、本来弁護士が提供すべき法的サービスの分野に民間の業者が登場している。この背景には弁護士がサービスの担い手として機能していないとの指摘もある。このような弁護士のあり方の変容や多様化が弁護士自治にどのような影響を与えるのだろうか。

そこで、まず、従来からの弁護士像とこのような新しいタイプの弁護士像は、どこに共通項があるのか、弁護士のアイデンティティとは何なのかについて考える。

いかなるタイプの弁護士であれ、その者が弁護士である以上、法が付託した弁護士の使

命を果たす者でなければならない。そして、弁護士が依頼者の利益と公益の実現という使命を果たすためには、独立であり、倫理を守るものでなければならない。この独立性と倫理性が弁護士としてのアイデンティティである。つまり、弁護士である以上は、一般的(伝統的)な弁護士(自ら事務所を構えた弁護士)であれ、大規模事務所に雇用された勤務弁護士であれ、法テラスのスタッフ弁護士であれ、企業や官庁、自治体に雇用された弁護士であれ、このいずれにも共通するのは、これらの者は皆、独立性と倫理性を有することが義務づけられているということである。このことは、弁護士の資格を有しない企業の法務部で働く法務部員は、いかに法的素養が備わっていて、能力が高かったとしても、弁護士資格に裏付けされた価値を保有していない、つまり、独立性を保ち、倫理を遵守することが義務づけられていないという点では企業内弁護士と決定的に異なるということを意味する。法的サービスを担う民間業者と弁護士との決定的な違いもここにある。反対に、外国の法曹資格を有する者はわが国の弁護士ではないが、独立性と倫理性を有しているという点では弁護士と共通であり、その意味で独立性と倫理性というアイデンティティは世界共通の価値(弁護士としてのコアヴァリュー)であるといえる。

以上のとおりであるから、弁護士のあり方に変容が生じているとしても、少なくとも現状において、弁護士のアイデンティティとして独立性と倫理性という価値ですべての弁護士をくくることは可能である。この点、イギリスでのソリシター規制委員会(SRA)、ヨーロッパ法曹協会連合会(CCBE)、国際法曹協会(IBA)が、いずれも同時期に法律家が遵守すべき10

大基本原則を発表したことについて「法律専門職のサービス化が進み個人相手のローヤーと大企業相手のローヤーとの間において、事務所の規模、収入、法律サービス提供の在り方等の格差が広がったことから、この両者が同一の規範に服することの是非が問題とされたので、ローヤー共通の根源的価値を強調し、その一体化を図るものと考えられる」との指摘がある。他方で、弁護士の多様化により弁護士に単一の倫理を適用することは可能なのか、「法律事務」を統一的定義で説明することは可能なのかといった指摘が米国においてある。

(2) 独立性と倫理性とは何か

弁護士の職務の独立性を脅かすものは、国家権力や社会的圧力等の他、依頼者、紛争の相手方やその代理人、勤務弁護士の雇用主たる経営弁護士、組織内弁護士の場合の雇用主や上司、あるいは弁護士自身の利害など、様々なものがある。したがって、弁護士の職務の独立性が意味するものも、ときとして多義的である。対権力の場面で独立性をいうときには、権力による圧力に負けずに信じることを貫くことが職務の独立性である。他方で、例えば、依頼者が違法なことをしようとしているのに、依頼者の言いなりになるという場面では、独立性だけではなく、倫理性も問題となり、独立性と倫理性の境界はあいまいになる。独立性は、権力に屈しないという意味合いの他に、本来倫理で求められている、あるべき職務を歪められないという意味でも用いられる。

また、組織内弁護士には独立性がないのではないかといった議論がなされることがあるが、前記のとおり、組織内弁護士でなくとも、弁護士の独立性を脅かす要因は様々である。特定の依頼者からしか依頼のない弁護士は、

その依頼者に経済的に依存しており、組織内弁護士よりもこのような弁護士の方が独立性がないのではないかといった議論から示唆されたとおり、独立性があるのか、ないのかといった議論はあまり建設的なものではない。むしろ、弁護士の独立性を脅かす要因は様々であり、どのような弁護士であれ、完全に独立であることは極めて難しいことを前提に、どのようにすれば、弁護士の独立性を保つことができるのか、そのために弁護士会は何をすべきなのかを考えるべきである。

(3) 弁護士モデル論の意義

ところで、弁護士の役割についてモデルを用いて議論することがある。在野モデル、プロフェッションモデル、法サービスモデルという3つモデルを弁護士の役割の歴史的な変遷とともに説明するものである。1970年以降在野モデルに代わるものとしてプロフェッション論が脚光を帯びているが、法サービス論からの批判もある。この弁護士モデル論は、弁護士のアイデンティティの議論とは些か議論の視点が異なるものであるし、弁護士のあり方が変容して多様化してくると、少なくとも単一のモデルでは説明が困難になる。弁護士の役割やアイデンティティを特定のモデルで説明することは今後いっそう困難となり、モデル論自体の意義が薄れていくことになるのではないか。「弁護士とは何か」との問いに対して、今後は「弁護士はプロフェッションである」ではなく、「弁護士とは独立性と倫理性をもつ者をいう」という回答がなされることになろう。

以上のとおり、弁護士のあり方が変容し、多様化したとしても、弁護士のアイデンティティが変わらないのであれば、弁護士自治の

あり方も変わらないというべきである。つまり、弁護士が多様化しても、弁護士が共通のアイデンティティを有している限り、弁護士の職務の独立性を保つために、弁護士会が行なう資格審査、懲戒、指導監督のあり方は変わらないのである。

4 強制加入制と弁護士自治との関係

弁護士会は強制加入団体であり、弁護士は弁護士会及び日弁連に加入しなければ弁護士としての職務を行なうことはできない。この強制加入制と弁護士自治とはいかなる関係にあるのか。

わが国において強制加入制をとっている専門職団体は、弁護士会だけではない。他に、弁理士、公認会計士、司法書士、行政書士、税理士、社会保険労務士、土地家屋調査士の7資格において強制加入制がとられている。それでは、なぜ専門職に資格の付与だけではなく、専門職団体への加入を強制するのだろうか。国家試験に合格して国家資格をとっただけで専門業務を行なうことができない理由はどこにあるのか。

もとより、国家による資格付与の趣旨は、その職業が高度の専門性、公共性をもつ場合には国民の権利(生命、身体、財産)が守られるように、一定の能力を有すると国家に認定された者に資格を付与するものとし、資格がない者にはその業務に従事することできないものとしたものである。

この国家資格の付与に加えて、専門職につき強制加入制とした趣旨は、専門職能としての資質の維持・向上(知識・技術の習得、職能倫理の確立)のためにあると考えられている。す

なわち、一定の専門職には業務の性質上、国が監視するのは限界があること、業務の個別性、専門性により、市場原理でのみ淘汰されることで適正化が図れないことから、その専門職の業務の適正化、資質の向上のためには、専門職団体による自主的規律が好ましく、専門職団体において会則を制定して会員を指導監督し、その品位の向上、能力の増進を図るものとしたのである。

弁護士以外の7つの専門職の強制加入制の具体的な内容は、第1には、強制加入制により当該専門職の信頼や会の秩序を害する者を入会させないことができるという登録制度、第2には、業務の規範(行動準則)の制定、注意・勧告という指導監督制度である。ただし、弁護士以外の7つの専門職の強制加入団体には会員に対する懲戒権は行政側にあり、専門職団体にはない。

この懲戒権が専門職団体にはないという点が弁護士会とその他の7団体との違いである。これはすなわち、強制加入制だからといって完全な自治権があるわけではないということを意味する。弁護士自治は、懲戒権が弁護士会にあることによって初めて成り立つものである。もちろん、強制加入制がなければ、弁護士会はすべての弁護士に対する懲戒権を行使できない。したがって、強制加入制は、弁護士自治の前提になるものではあるが、弁護士自治そのものではないと整理することができる。

5 弁護士自治が認められている 弁護士会が社会に果たすべき役割

(1) 弁護士会の3つの役割論(機能)

弁護士会の性格については、その社会的機

能に着目して、①行政機関的機能、②公益的機能、③同業者団体(専門家団体、職能団体ともいうがここではこの語を用いる)としての機能の3つの機能、団体としての性格があるとの指摘がなされてきた。①の行政機関的機能とは、本来資格を付与する国家が行うべき、弁護士の登録手続および懲戒手続が弁護士会によって行われていることを指し、②の公益的機能とは弁護士会が一般の営利団体ではなく公益的役割を期待されている(ないし法により課されている)ことを指し、③の同業者団体としての機能とは、団体一般の法理としての機能を指す。

弁護士会の性格に関する従前からの見解は、弁護士会の公共性や公益的役割に着目して、これを公法人としてとらえ、公法人であるから行政主体性が認められ、登録手続や懲戒手続について行政処分性が認められるとする傾向が強かったといえる。

この点、東地判平成16.2.26(判タ1160号112頁)が従前の解釈とは異なる、踏み込んだ判断をしている。この事件は、弁護士会がその所属弁護士について国選弁護人推薦停止決定をしたことに対して、決定を受けた所属弁護士が裁判所に対して行政事件訴訟法に基づき決定の取り消しを求めた抗告訴訟である。

この裁判例は、弁護士会は共通の職業に就いている者らがその共通の利益を維持増進することを目的とする同業者団体であり、公権力の主体とはいえないから、法律で個別に委任した範囲内で公権力の行使ができるにすぎず、法律による個別的委任がない行為については行政処分とはいえず抗告訴訟の対象にはならないと判示している。要するに、この判決によれば、弁護士会は基本的には前記③の同

業者団体であり、法律により個別に委任されている場合のみ①の行政機関的機能を有するにすぎないことになる。

従来の弁護士会を公法人と解する見解とは異なり、最近の行政法の研究では、弁護士会の行政主体性を限定的にとらえ、登録手続、懲戒手続は法律により委任されたものとするのが有力であり、この判決もこの流れに沿うものである。

このように弁護士会の性格についての考えは大きな変化が生じようとしている。もっとも同業者団体だからといって社会的機能としての公共性や公益性がなくなるものではない。同業者団体が強制加入制度をとる根拠を業務の公共性、そこからくる自主的規律の必要性であると考え、強制加入団体である同業者団体には公共性が認められることになる。特に、弁護士会の場合は弁護士が国家と対峙して弁護活動を行なうことから高い自律性と公共性が認められることになる。

(2) 弁護士会の会員に対する(対内的)責務

弁護士会は強制加入制をとっており、会員には脱退の自由が認められていない。したがって、構成員の権利保護という観点から、団体自治にも一定の制約が生じる。すなわち、弁護士会はすべてを自由に決められるわけではなく、弁護士会による行為によって会員の権利が著しく制約される場合には、たとえ多数決によって決定された事項であったとしても団体自治の限界とされる場合がある。また、団体内部の運営は民主的になされる必要があり、会運営の仕組み、会員の決定権・発言権が保障されていなければならない。以上のような弁護士会の会員に対する責務は、強制加入制から導かれることとなり、弁護士自治とは

関係が薄いと言える。

また、以上の他に、会員に対するサービス提供が弁護士会の責務ともいえるが、これは同業者団体としての問題と整理することができよう。したがって、会員に対するサービス提供は法的責務とは言えず、法的救済を求めることはできるものではない。

(3) 弁護士会の国民、社会に対する(対外的)責務

弁護士会は主権者たる国民や社会に対してどのような責務を負うのか。ここでは、弁護士会の強制加入制と国から付与された行政作用から導かれる責務について検討する。

ア 専門職の資質の維持向上

弁護士会が強制加入団体であることから、弁護士会は会員の資質の維持向上をすることがその責務であるとの結論を導くことができる。前記のとおり、専門職の国家試験による資格付与だけではなく、強制加入制がとられたのは、専門職の資質の維持向上は専門職団体に行なわせるのが効果的であると考えられたのであるから、構成員の資質の維持向上のための施策を行なうことこそが専門職団体(弁護士会に限らない)の本来的な責務である。専門職の資質の維持向上のために専門職団体は規律を定め、研修等を行なわなければならない。研修は、会員のためのサービスという面を有することは否定できないが、むしろそれは国民のための責務なのである。研修を義務化すべきか否かの議論はこの視点からなされるべきである。

イ 適正な登録手続、懲戒手続

弁護士会が登録手続、懲戒手続という行政作用を国から委託されていることから導かれる責務とは何か。それはそのような行政作用、

特に弁護士に対する懲戒手続を適正に行なうという責務である。行政機関が行なう行政作用が適正になされているか否かは国民によるチェックが必要であり、これは弁護士会が委託された行政作用についても同様である。弁護士会による登録手続や懲戒手続について、裁判所に対する審査請求(裁決取消訴訟)の制度、法曹以外の者が構成する綱紀審査会制度、登録、懲戒にかかる資格審査会、綱紀委員会、懲戒委員会の外部委員制度、懲戒処分のお知らせ制度等の他、懲戒請求が何人にも開かれていることなどが弁護士会の行政作用に対する国民のチェック制度であるといえる。これらを通じて弁護士会は国民及び社会に対するアカウンタビリティを果たしていると言える。

ウ 弁護士会による指導監督

懲戒手続に至らない弁護士会の弁護士に対する指導監督(弁護士法31条)は何に由来するものなのか(強制加入制なのか、行政作用なのか)、また、それがどこまで認められるのかについては、議論のあるところである。

弁護士会の行政作用を国から個別に委託されたものであるという前記裁判例の見解からは、弁護士会の指導監督権は、行政作用ではなく、むしろ同業者団体ないし強制加入制に由来すると考えることになる。従来、個別の弁護士の職務に弁護士会の介入は最小であるべきであると考えられてきた。個別の事件は受任者である弁護士が最も理解しているのであり、弁護士会がむやみに干渉すべきではないからである。たしかに、個別事件の介入はすべきではないとしても、たとえば依頼者からの預り金の管理について弁護士会が何らの介入ができないというのは不合理である。預り金の保管の仕方では弁護士の当該受任事件の職務

のあり方が変わることはないからである。したがって、弁護士会は弁護士による預り金の領得などがなされることのないように指導監督をすべきであり、そのような責務を負っていると解すべきである。

以 上

第8章 会財政の現状と課題

骨子

2018(平成30)年度に一弁・二弁が、2019(令和元)年度4月から全会員の会費を月額2,000円減額することを決定したことに端を発した「会費削減問題」を克服するために、2019(平成30)年度理事者が財政改革実現ワーキンググループ(以下「WG」という。)を立ち上げ、(1)2019(令和元)年度から5年間の65期以降の会員の会費の月額2,000円減額(便宜「第1目標」という。)、(2)2024(令和6)年度から全会員の会費の月額2,000円減額(便宜「第2目標」という。)を目標として掲げ、その達成のための施策を検討し、理事者に答申することとした。理事者は、WGの答申を実行するとともに、理事者が独自に有する情報と判断で支出削減のための施策を行い、この三年間で大きな成果を上げてきた。

ところで、施策の実現には、異なるハードルがあって、理事者会限りで可能な施策、常議員会の議決が必要な施策、更に、総会の議決も必要な施策があり、いうまでもなく、後者ほどハードルが高い。WGは、「聖域なき財政改革」を掲げているが、削減策の実現には異なるハードルがある。常議員会や総会での賛成を得るには、平素からの委員会や会派との情報共有が欠かせない。

各年度のWGの答申、理事者の施策の詳細については、Web版をご確認頂くとして、これまでの財政削減策は、WGの答申(数値目標)を全て実現するには至っていないが、事業費の削減がWGの答申を超えて実現しているため、総額としては、第2目標達成も前倒しで可能な状況にあるとも評価でき、東弁に対するレピュテーションリスクは払拭されつつあると評価してよいであろう。WGの提言のうち、まだ多額の削減が見込まれるOA・システムチームのOA刷新関連の削減策が未達成である。近い将来、これが達成されれば、WGが最低必要としている金額を超えて、更に、大きな削減が可能である。WGが設置される以前は、法律相談セン

ターと公設事務所に対して、いわゆる「箱モノ」批判がされてきたが、今回、大きく整理されたと評価してよいと思われる。

ただ、会費削減問題（その背後にある健全財政）は、それ自体が目的ではない。東弁が東弁らしく、人権擁護活動を続けられるように、活発な委員会活動を続けられよう、公設事務所や法律相談センターの機能それ自体は失われることの無いように、当会としては、今後も引き続き、理事者の施策を見守り、建設的かつ具体的な提言を行ってゆきたい。

1 問題の所在

(1) 会財政の現状

東弁の会財政の現状は、課題である会費減額問題の解決のための黒字が直近の2年間続いている。2016（平成28）年度から3年続けて赤字であった東弁一般会計は、2019（令和元）年度が1億4,532万3,965円の黒字、2020（令和2）年度が2億8,445万6,075円の黒字と2年続けて黒字化し、2018（平成30）年度末に11億6591万1,843円であった次期繰越金は、2020（令和2）年度末には14億3,681万2,347円と、2億7,090万0,504円増額し、現状は黒字化している。

(2) 会費減額問題とは

2018（平成30）年度に、一弁、二弁が、2019（令和元）年度4月から全会員の会費を月額2,000円減額することを決定した。それまで東京三会の会費は長く横並びであったが、これが崩れることとなった。東弁のみ2,000円高いということである。月額2,000円、年額24,000円のことであるが、その差が、新規登録時に当会でなく他会を選択する原因となっていること、既に東弁に登録している会員が会費の安い他会に登録替えすることが考えられることが懸念され、更に当会の財政難というレピュテーションリスク（「他会に合わせて2,000円減額するこ

とができないほど東弁の財政はひっ迫している。」とか「東弁の財政は危機的状況にある。」とかの根拠のない風評。）が無視できない状況となったのである。

今からおよそ四半世紀前に現在の霞が関会館が建設された当時、ほぼ2対1対1の比率であった東京三会の会員数は、現在、ほぼ3対2対2となっている。しかも、単にその差が縮まっているのみならず、2019（令和元）年度、2020（令和2）年度の新規登録会員数では、東弁が他会の後塵を拝するような状態となっている。

このような状況下で、東弁の一般会計は、2016（平成28）年度、2017（平成29）年度、2018（平成30）年度3期連続の赤字決算となっていた。2018（平成30）年度以降の執行部は、この赤字決算の状況から、更に収入を減らしたうえで黒字を確保するという政策を実行せざるを得ない状況に直面したわけである。これが会費減額問題である。

(3) 対策

ア 財政改革実現ワーキンググループの立ち上げ

東弁も全会員の会費を月額2,000円減額できるか、2018（平成30）年度理事者が、一般会計収

支のシミュレーションを作成したところ、従前の経費の伸び率(事業費・その他管理費毎年4%増)を使用したシミュレーションでは、会費減額どころか一般会計収支は2018(平成30)年度以降毎年度赤字が継続し、2024(令和6)年度で東弁の財政は破綻するという結果となった。東弁は2015(平成27)年度までは当期収支差額の黒字を確保していたが、2016(平成28)年度以降は支出が収入を大幅に上回っていた。事業費・その他管理費の増加率を毎年1%に抑制したシミュレーションをしたところ、65期以降の会員の会費を月額2,000円減額しても東弁の財政破綻を回避できることがわかった。そこで、2018(平成30)年度理事者は、東弁財政を改革するために財政改革実現ワーキンググループ(以下「WG」という。)を立ち上げ、執行部に答申させることにしたのである(これまでに発出された答申書は、当会の会員サイト→会務情報→財務情報で確認頂きたい。)

WGは、立ち上げの時点で、具体的な削減金額として、65期以降の会員の会費を月額2,000円減額するために必要な財源を年間5,400万円と算出し、5年以内に全会員の会費を月額2,000円減額するために必要な財源を年間1億5,000万円と算出した。そして、これらの財源確保を掲げて活動を始めた(WGの立ち上げの時点では、65期以降の会員の会費の月額2,000円減額は、2019年度から5年間の時限措置とされた。)。当初、WGの削減方針は、5,400万円の財源は事業費の削減により確保し、1億5,000万円の確保は事業費チーム以外のチームが経費削減の具体案を作成するという内容であった。現在、5年間を目標に設置されたWGは2021(令和3)年12月に3回目の答申を行う状況にある。なお、WG立ち上げ時点では、先行し

て65期以降の会員の会費を月額2,000円減額するという課題もあったが、この課題は、既に、2019(令和元)年12月に達成されており(その時点では5年間の時限措置であったが、2021(令和3)年8月31日の臨時総会決議で恒久化決議がなされた。)、現在、全会員会費月額2,000円減額がトピックな課題となっている。

イ 理事者の施策

ところで、WGはあくまで理事者に答申をする機関であり、実際の会務運営は時の理事者が行う。この課題に対処することとなった2019(令和元)年度以降の理事者は、WGの提言を待ってそのまま実現するというのではなく、並行して、理事者が独自に有する情報と判断で支出削減のための施策を行い、大きな成果を上げてきた。

ウ これまでのWG提言と理事者の施策

WGの提言内容の詳細については、WGの答申書に詳しく記載されており、2019(令和元)年度、2020(令和2)年度の理事者の施策については、2020(令和2)年度、2021(令和3)年度の定期総会議案書の決算説明に詳しく記載されている。本稿は、2019(令和元)年度、2020(令和2)年度、2021(令和3)年度の3年間の理事者の活動と各年度に対応するWGの提言内容を、大まかに時系列で紹介し、理事者の施策の評価(WGの提言自体は評価の対象でないと考える。)、今後の理事者の財政削減施策の展望、それに対する当会の提言(スタンス)を行う。

2 理事者の活動とWGの提言

(1) 2019(令和元)年度

ア 理事者の活動

2019(令和元)年度の理事者は、超緊縮政策を断行して大きな成果を上げた。2013(平成

25)年に作成された予算執行ガイドラインを改訂(2019年9月30日理事者会改訂改称)し、予算で認められた支出項目であっても、執行段階で厳しくチェックして、支出の削減を図った。更に、東弁総会議案書の電子化や、リブラの発行回数の変更と電子化、その他の多方面にわたる施策を打ち出した結果、2019(令和元)年度の東弁決算の一般会計収支は1億4,532万3,965円のプラスとなり、2018(平成30)年度のマイナス1億5,887万9,536円から3億0,420万3,501円も改善し、4期ぶりの黒字を達成した。2019(令和元)年度は退職者がゼロだったこと(年度によっては数千万円の支出が必要になる。)や八王子会館の売却のような一過性のプラスがあったことを考慮しても、この黒字転換は「近々東弁は財政破綻するようだ。」という若手会員に流れていた風評を払拭するという効果があったと評価できると思われる。当初WGの目標とした65期以降の会員の会費の月額2,000円減額(5年の時限措置)は、事業費・その他管理費の増加率を毎年1%に抑制したシミュレーションに則った会務運営をすることで、6月6日開催の定期総会に上程し可決された(同年12月から施行されている)。

更に、2020(令和2)年度予算(前年度理事者が素案を作成するのが慣例である。)においても徹底した緊縮予算を作成した。具体的には、事業活動支出のうち、常置委員会、特別委員会、協議会・対策本部の3部門について、過去3年間の決算値の平均を出し、その20%を削減した金額で予算を作成する方針を決定したことである。その結果、この3部門の予算ベースで約7,000万円の削減を実現した。また管理部門の支出も極力削減した予算案を編成した。

イ WG第一次答申書

WGの第一次答申書は2019(令和元)年12月13日に発出された。第1次答申書ではWG設置時の目標である、(1)2019(令和元)年度から5年間の65期以降の会員の会費の月額2,000円減額(便宜「第1目標」という。)、(2)2024(令和6)年度から全会員の会費の月額2,000円減額(便宜「第2目標」という。)を目標として確認し、目標実現のための基本的な施策として、(1)事業費・人件費を除く管理費の増加を4%から1%に抑制し、継続して1%以下とすること、(2)2024(令和6)年度から全会員の会費月額2,000円減額を実現するためには、法律相談会計、公設会計の繰出金の減額、OA費用の減額、人件費の減額をその財源とすることを掲げた(なお、2018年度に行ったシミュレーションにおいて、新入会員233名を前提としたので、この前提が崩れるとシミュレーションの結果も異なることがある旨注記されている)。

具体的な数値目標としては、第1目標の原資として年間5,400万円の削減の財源を求められている事業費チームは、事業費、その他管理費合計の削減目標額を2019(令和元)年度1,908万円、2020(令和2)年度3,295万円、2021(令和3)年度1,617万円と算出した(この合計で6,820万円となり、4年目には目標の5,400万円を超え、全ての目標が完全に達成されなくとも5,400万円に届く)。また、具体的にどの支出項目を削減するかについても別表において詳細に指摘した。

年間1億5,000万円の削減を求められている事業費チーム以外のチームからは、具体的な数値目標として、人件費チームから2,432万円、システム・OAチームから1,660万円、法律相談チームから4,000万円、合計8,092万円の削減提

言がなされた。なお、多摩支部チームからも数値目標としては、多摩支部内に存在する法律相談センターの相談料を2,000円(税別)とすること、日当を1相談日あたり2,000円とすることが掲げられたが、件数が不明のため、本稿では具体的な数値目標としては計上しない。更に、公設事務所チームは、2019(令和元)年度後半からの活動開始であったので、答申をしていない(但し、三田パブリックが2020(令和2)年12月で閉鎖され、東弁が負担している年間賃料1,100万円の削減目標が達成されることは確実に became)。合計8,092万円の削減提言では、目標とする1億5,000万円には6,908万円不足しており、更なる削減策が講じられることとなる。

ウ 事業費削減に対する理事者の政策

ところで、第1目標の原資となる事業費の削減については、WGが、事業費・人件費を除く管理費の増加を4%から1%に抑制するための方策として、削減すべき科目の積み上げで原資をねん出する方策を提言したのに対して、2019(令和元)年度執行部は、それに加えて、地引網を引くように、全ての事業費支出に対して、軒並み支出減を求め、約5,555万円の削減を達成し、第1目標達成の目途を一年で付けた。この点は特筆すべき点である。但し、翌年以降も同様の施策を取らなければ、再度原資が不足するということになるので、翌年度以降も同様の政策を取る必要がある(政策の継続性)。

(2) 2020(令和2)年度

ア 理事者の活動

2020(令和2)年度決算は、新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の事態が影響しての空前の黒字決算となった。

2020(令和2)年度は、理事者の任期開始時点から新型コロナウイルス感染拡大による政府の緊急事態宣言・東京都の外出自粛要請を受けての弁護士会館の閉鎖(裁判所が期日を軒並み取り消したという事実は、我々弁護士の記憶に深く刻まれることとなった。)、それに続く長期にわたる行動制限という、前代未聞の事態に直面しつつの会務運営となった。会館の閉鎖によって、一般市民、一般会員のみならず、弁護士会職員まで会館への入館制限がかかるような状況下で、定期総会も延期され、各種の集会やシンポジウムは軒並み中止となった。その結果、事業費支出は、多くの事業が、執行できないことにより支出されず、超緊縮財政の前年度決算と比べても、更に約1億1,752万円減という、予想を大きく上回る支出減となった。管理費支出も1億5,047万円という多額の支出減となり、投資活動収支での前年比4,046万円の支出増を勘案しても、一般会計全体での収支としては、2億8,445万6,075円という、恐らく、史上空前の黒字決算となったのである。なお、新型コロナウイルス感染拡大の影響を除いた、理事者の施策による事業費の削減は、2019(令和元)年度の5,555万円に加えて3,232万円程度と算出している(前年度と合わせると8,787万円の削減で、WGの第1目標5,400万円を既に3,000万円以上超えていることになる。))。

WGの提言に沿って実現された施策としては、新宿法律相談センターの縮小移転、蒲田法律相談センターの縮小、池袋法律相談センターの縮小移転、北千住法律相談センターの大幅縮小、三田パブリック公設事務所の閉鎖が実現し、リブラ発行費・リブラ等発送費の削減、ペーパーレス化等も行った。これらは、新

型コロナウイルス感染拡大とは無関係の削減策である。

なお、新型コロナウイルス感染拡大の影響で会館に集合しての会務活動が大きく制限されたことに伴い、会館を訪れないで行う会務活動・会員サービスが必然的に模索され(そうでないと何もできないという状況となったため。)、その結果、例えば委員会では、規則を改正して、その後、ウェブ開催(完全ウェブないしハイブリッド)が一般的となった。委員会にとどまらず、研修会やシンポジウム等もウェブ開催が多くなり、その結果、会場費の他、例えば遠方から招聘する講師の交通費や宿泊費等の費用削減が恒常的に可能となるという効果もあった。

更に、東弁の職員についてもテレワークが進むこととなった。これらの点は、WG発足時には想定されていなかった、新たな、しかも多額の支出削減要因となった。この点は特筆すべき点であり、今後に向けての好材料である。

なお、同年度には、OAシステム関連担当副会長の独自の情報収集によって、東弁が採用しているセキュリティーシステムを同等の性能を有する他社のシステムに切り替えれば、多額の経費削減ができることが判明した。但し、契約上、年度内での切り替えは出来なかったもので、切り替えは翌年度に持ち越されることとなった。現在、年間2,000万円かかっている費用が、初期費用180万円、年間200万円で済むとのことであり、追加で相当規模の経費削減が見込まれることとなった。

2021年(令和3)年後の予算の素案を組むに際しては、例外的な事情がない限り、前年度予算を上限に要求を認めることとした。事実上のキャップ制の導入である。前述したとおり、

一度達成された予算の削減も、翌年増額しては意味がないからである。2021(令和3)年度には、法律相談センターの移転や公設事務所の移転等の単発的な多額の支出があるため、予算段階での赤字額は前年度を上回ることとなったが、冗費の削減は継続して行われた。

イ WG第二次答申書

新型コロナウイルス感染拡大の影響もあってか、第二次答申書の提出は、2021(令和3)年3月13日と年度末となり、執行部が第二次答申書の答申事項を実行に移す時間は無く、次年度の理事者の検討事項となったが、同答申書には、第1目標の達成のための減収は事業費の削減で補うべきであること、第2目標の達成のための事業費以外のチームの達成状況と今後の数値目標が示されている。

数値目標としては、人件費チームが2,432万円、システム・OAチームが5,760万円(検討中。第一次答申書の1,600万円から4,100万円の増加)、法律相談チームが2,590万0,161円(既達成分を除くとし、既達成額は、2,882万7,595円とした。)、多摩支部チーム212万円(第二回の答申書から法律相談センター分・公設事務所分を除くこととした。)、公設事務所チーム2,800万円～3,000万円とし、その合計は、1億3,794万0,161円～1億3,994万0,161円である。これに法律相談チームが既達成とする2,882万7,595円を加えると、1億5,000万円を超えることとなる。

事業費チームは、数値目標として、3,827万2,908円を上げている。

ウ 政策実現のためのハードル(難易度の違い)

ところで、理事者が政策を実現するには、理事者会限りで可能な施策、常議員会の議決が

必要な施策、更に、総会の議決も必要な施策があり、いうまでもなく、後者ほどハードルが高い。WGは、「聖域なき財政改革」を掲げているが、削減策の実現には異なるハードルがある。常議員会や総会での賛成を得るには、平素からの委員会や会派との情報共有が欠かせない。この年度には、新型コロナウイルス感染拡大に伴う会館の閉鎖や委員会等のウェブ開催等もあって、理事者と会派の意思疎通が十分でなかった嫌いはあったと思われる。

他方において、2019(令和元)年度、2020年(令和2)年度と、理事者会限りで実現可能な施策の実現はスムーズに進んだため、事業費チームの所管となるような削減施策は、予想以上のスピードで実現し、かつ、予想以上の成果を上げた

(3) 2021(令和3)年度

ア 理事者の活動

本稿作成時点でまだ年度途中なので、総括は出来ないが、2021(令和3)年理事者は、前WG事務局長が東弁会長に就任し、不退転の決意をもって財政削減に臨んでいる。

まず、8月31日開催の臨時総会において、それまで5年間の時限措置となっていた65期以降の会員の会費の月額2,000円減額を恒久化する議案を上程し可決された。この時の議案説明に用いられたシミュレーションに対して、総会において、なぜ、WG立ち上げ当時のシミュレーションより数字がよいのかの質問が出たが、その後2年間の執行部の緊縮財政によって、財務状況が改善され、シミュレーションにおける「今後」の起点として採用する数字が改善されていること、新入会員数を233名から低く変更したが、それでも65期以降の会員の会費の月額2,000円減額の恒久化に支障はな

い旨等の回答がなされている。

更に、東京パブリック法律事務所の移転を実現した。北千住パブリック法律事務所と北千住法律相談センターについては、現在、千住ミルデイスWGにより、当会が保有する千住ミルデイスⅡ番館605号室の有効活用の方策が検討されている(本稿作成時点では結論は出ていないが、北千住パブリック法律相談センターにおいては利用面積の縮小及び経営努力による500万円の経費削減、北千住法律相談センターにおいては、旧占有部分を第三者に賃貸することによる賃貸収入を得る方向が有力のようである。)

定期総会で承認された2021(令和3)年度予算は、一般会計の事業費においてはキャップを嵌めたものであり、引き続き、予算執行ガイドラインに基づいて、厳しい支出のチェックがなされている。理事者を含めた弁護士会職員のテレワークや決済の電子化も進めている。昨年度から引き継がれたセキュリティーシステムの切り替えも進んでいるようである。

イ WG第三次答申書

本稿執筆時点で、第三次答申書は発出されていない。既に、第1目標が達成されているので、第2目標達成に向けての答申と、第二次答申書提出以降の目標達成度の検証、新たな数値目標が示されると思われる。

なお、第1目標達成の原資と位置付けた事業費の削減が目標値を超えて行われているので、その部分を、第2目標達成の原資に振り分けることを認める答申がなされる可能性が高いと思われる(当初必要とされた5,400万円、1億5,000万円についても、その後の検証による修正がなされると思われる。)

3 上記3期の理事者の財政削減施策の評価

WGからは、5年間という期間を設定しての目標達成が提言されたが、第1目標は、一年目に達成され、三年目に恒久化された。WG立ち上げ直前の財務状況からすると、1億円の赤字を2億円の黒字にするには3億円の財政削減が必要なわけだが、これを克服しつつある。まさに、「やれば、できる。」ということであるとともに、それだけの冗費があったことにもなる。いずれにしても、東弁に対するレピュテーションリスクは払拭されつつあると評価してよいであろう。WGの提言のうち、まだ多額の削減が見込まれるOA・システムチームのOA刷新関連の削減策が未達成である。近い将来、これが達成されれば、WGが最低必要としている金額を超えて、更に、大きな削減が可能である。

4 今後の理事者の財政削減施策の展望

第2目標は、WGの第二次提言段階では、2024(令和6)年までの達成が提言されているが、前倒しの実現も可能な客観的状況にあると評価できると思われる。なお、第2目標の年度内達成についての2021(令和3)年度理事者の対応は、本稿作成時点では不明である(仮に、これを年度内に実現するためには、年度内に臨時総会を開く必要があるが、それに先行して、各委員会、会派に対する意見照会、会員集会の開催、常議員会決議が必要となる。)

5 当会の提言(スタンス)

WGが設置される以前は、法律相談センターと公設事務所に対して、いわゆる「箱モノ」批

判がされてきたが、今回、大きく整理されたと評価してよいと思われる。

ただ、会費削減問題(その背後にある健全財政)は、それ自体が目的ではない。東弁が東弁らしく、人権擁護活動が続けられるように、活発な委員会活動が続けられよう、公設事務所や法律相談センターの機能それ自体は失われることの無いように、当会としては、今後も引き続き、理事者の施策を見守り、建設的かつ具体的な提言を行ってゆきたい。

以 上

HP版政策綱領掲載項目

- | | |
|--------------------------------------|-------------------|
| I 司法制度改革の諸課題 | 5 犯罪被害者の支援 |
| 1 法曹人口問題 | 6 医療と人権 |
| 2 法曹養成問題 | 7 消費者問題 |
| 3 刑事司法改革 | 8 民暴被害者の救済 |
| 4 裁判官制度改革 | 9 公害・環境問題 |
| 5 民事司法改革 | 10 個人情報保護と人権 |
| II 司法を取り巻く諸問題 | 11 公益通報者の保護 |
| 1 憲法問題 | 12 少年司法 |
| 2 災害復興支援、原発事故問題と
新型コロナウイルス感染症への対応 | 13 死刑 |
| 3 日本司法支援センター | V リーガルサービスの充実 |
| 4 隣接士業との業際問題 | 1 司法アクセス |
| 5 裁判外紛争解決制度（ADR）問題 | 2 公設事務所問題 |
| 6 オンライン紛争解決制度（ODR）問題 | 3 権利保護保険 |
| 7 法律業務の国際化 | 4 中小企業支援 |
| 8 行政訴訟制度改革 | 5 日弁連行政問題対応センター設置 |
| III 司法制度と弁護士 | 6 法教育 |
| 1 弁護士自治 | 7 養育費不払い解消に向けた取組 |
| 2 弁護士倫理 | VI 弁護士会の運営に関する課題 |
| 3 弁護士研修 | 1 会員サービスについて |
| 4 若手支援 | (1) 弁護士業務妨害対策 |
| 5 弁護士の活動領域の拡大 | (2) 会員サポート窓口 |
| 6 組織内弁護士 | (3) 会員サービスの拡充 |
| 7 日弁連と立法提言 | 2 広報活動の充実・強化 |
| 8 依頼者と弁護士の通信秘密保護制度 | 3 会財政の現状と課題 |
| IV 人権の擁護 | 4 会務活動の充実化 |
| 1 子どもの人権 | 5 男女共同参画の推進 |
| 2 高齢者・障がい者の人権 | 6 多摩支部問題 |
| 3 外国人の人権 | 7 関弁連 |
| 4 性的指向・性自認と人権 | 8 市民窓口 |
| | 9 職務の適正化 |

編集後記

法曹親和会は、毎年、弁護士会内外の諸課題について分析と意見をまとめ、政策綱領として当会のホームページ(<http://hososhinwa.com/>)に発表しています。本冊子「重要課題と私たちの取組み2022」は、こうした諸課題のうち特に重要と考える8課題を取り上げたものです。

当会の政策綱領は、それぞれの課題に精通した当会会員が原稿を執筆し、当会の会務委員会政策綱領部会にて検討を重ねた上で編纂したものです。

いずれの論稿も最新の情報に基づいており、各課題の現在の議論状況を把握していただけるものと考えております。

執筆をご担当いただいた会員をはじめとする関係者の方々には、ご繁忙の中、多大な労力を注いでいただき、深く感謝申し上げます。

今後も法曹親和会では、様々な課題に関する時宜を得た議論を進めていく所存です。当会の政策綱領が皆様方にとって道標の一つとなれば望外の幸せです。

執筆協力者（敬称略）

第1章 谷 真人

第2章 大塚 康貴

第3章 刑事司法改革PT（山岸 宏彰 座長）

第4章 民事司法改革PT（佐藤 貴則 座長）

第5章 男女共同参画PT（岸本 史子 座長）

第6章 憲法問題PT（石原 修・棚橋 桂介）

第7章 市川 充

第8章 吉村 誠

法曹親和会会務委員会
政策綱領部会
部会長 富 永 忠 祐



法曹親和会