

## 6 日弁連と立法提言

### (1) はじめに

司法は従来「具体的争訟について法を適用し、宣言することによってこれを裁定する国家の作用」と定義されてきた。しかし、ときには、社会の変化に既存の「法」が追いつかず、既存の法では、具体的な争訟を適切に解決できないような事態が生じる。また、そもそも新しい分野に適用すべき「法」自体が存在しない場合もある。

弁護士の使命は、「基本的人権の擁護と社会正義の実現」（弁護士法第1条第1項）にあり、この使命の実現のためには、「法の支配」が社会の隅々にまで及ぼされ、法に基づく解決がなされる必要がある。しかし、適用すべき法自体に問題があったり、法が存在しなかったりするような場合には、弁護士・弁護士会は、本来的な司法の役割である「法の適用」という枠を越えて、法律制度の改善（弁護士法1条2項）、すなわち法の制定（立法）に向けた活動をすることも求められている。従って、立法提言や立法に向けた具体的活動も弁護士の本来の使命の一つである。

### (2) 立法提言のプロセス

日弁連・弁護士会が行うべき立法活動のプロセスとしては、日弁連・弁護士会の各種委員会での検討を行い、検討に基づく委員会の意見や提言について理事会（日弁連）や常議員会（弁護士会）での審議を経て、必要な場合には総会での決議を経て、意見書・提言等を執行（官公庁への意見書等の提出、立法や法改正を国会議員や官公庁に働き掛ける）というプロセスがとられる。緊急の場合は、執行部が自らの判断で執行を先行させることもあるが、会内民主主義の観点から、事後的に報告、承認を得るべきことになる。

### (3) 立法提言の担い手

立法提言に至るプロセスは上記のとおりであるが、具体的な立法提言を行うには、立法や法改正を必要とする立法事実、それを裏付ける資料を整える必要があり、また立法技術的な能力（法制局的な調査、起案能力）が必要となる。このために、日弁連は、2008（平成20）年6月19日に、執行部直属の組織として立法対策センターを設置し、同時に立法技術に関する調査能力・立案力を高めるために立法対策室を設置した。その後、立法対策室は司法調査室に統合された。刑事関係については刑事調査室が、その他の分野については司法調査室が、立法事実を裏付ける資料の収集整理等を行い、日弁連の関連委員会の委員と共に、各省庁に設けられる立法のための審議会等に出席する委員のバックアップ（資料作成）等を行っている。

また、日弁連とは別組織となる、日本弁護士政治連盟（以下「弁政連」という。）が1959（昭和34）年に設置されている。弁政連の歴代の理事長は日弁連会長経験者が就任し、日弁連執行部と密接に連絡を取り合いながら、政党、国会議員と日弁連との架け橋の役割を担ってきた。

### (4) 立法提言の方法

会内で立法提言をまとめるプロセスは前述のとおりであるが、意見や提言を具体的に立法や法改正に反映させるには、意見書の提出だけでは足りない場合が多い。

日弁連の提言を実現するには、執行段階が極めて重要である。すなわち、法律案ができる前から、法制審議会や、各省庁の審議会等での審議に立法事実を示す資料とともに意見や提言を

審議対象とする活動が不可欠であり、そのためには、審議会に出席する弁護士委員に対するバックアップや、当該立法課題に影響力を有する国会議員等に働き掛ける必要がある。そのためには、日ごろから政党、国会議員との信頼関係を構築する必要があり、弁政連は継続的な活動として、与党、主だった野党の党首級議員と日弁連執行部との朝食会等を展開しているほか、日弁連執行部のロビーイング活動の補佐や議員との架け橋の役割を担っている。また、立法提言の内容によっては、国会議員のみならず、地方自治体の首長及び地方議会への賛同の働きかけを行う場合もある。日弁連が実施しているロビーイング活動は多様である。

さらに、意見や提言を法改正に反映させるためには、市民の理解、協力を得て、立法、法改正に向けた社会情勢を築き上げることも重要である。日弁連としては、必要に応じて全国の各弁護士会と連携しながら、市民向けのシンポジウムなどを積極的に開催し、立法活動に対する市民への普及活動も行っている。

#### (5) 今後の課題

立法提言のプロセスに沿って言えば、まず様々な立法課題を漏れなくとりあげるためには、弁護士会、日弁連の各種委員会活動が重要である。そして委員会での議論においては、具体的な立法や法改正のための立法事実を意識した審議、意見集約が不可欠である。

さらに、当該意見書や提言を具体的な立法提言に即した形にするには、立法技術の習得が不可欠であり、立法活動のノウハウの蓄積、内閣法制局的な知識、技術を充実させていくべきである。また、ノウハウが承継されるためには、組織として、人材の育成を図ることが不可欠である。

そして、意見や提言を現実の立法や法改正に反映させていくには、立法としてまとまる以前から関与することが不可欠であり、また立法担当者への具体的なロビー活動が必要である。そこで、審議会等へ出席する委員を組織として十分にバックアップすることや、各省庁とのパイプ、国会議員とのパイプを日ごろから太くしておく必要がある。

弁護士は政治との距離を保つべきだという意見が伝統的にあるが、基本的人権の擁護、社会正義の実現のために各種委員会が会員の英知を結集して、貴重な意見書や提言をまとめても、それを各省庁や国会に送付するだけでは、実現はできない。立法や法改正として結実させるためには、立法に携わる者に対して、具体的に働きかける必要がある。弁護士法が定める弁護士の使命を果たすためには、立法活動にも適切にかかわることが不可欠である。

また、日弁連の意見や提言の実現には、市民の理解、協力を得るための活動が今後も求められる。日本全国に普及するためには、日弁連では日本全国への活動は限界があり、各弁護士会や各種団体等との連携が今後も求められる。また、市民との関係では、今後も法教育活動に力を入れ、市民が法に関心を持てる社会をより一層構築していく必要があると考える。

以上