

## 6 日弁連と立法提言

### (1) 日弁連が担う役割

弁護士法は、日本弁護士連合会の目的について、「弁護士及び弁護士法人の使命及び職務にかんがみ、その品位を保持し、弁護士及び弁護士法人の事務の改善進歩を図るため、弁護士、弁護士法人及び弁護士会の指導、連絡及び監督に関する事務を行うことを目的とする。」と規定している（弁護士法 45 条 2 項）。この目的の中には、日弁連が立法提言等を通じて立法に関与することは挙げられていない。むしろ、対外的な役割ではなく、弁護士等への指導、連絡及び監督に関する事務という対内的な役割が目的として定められている。

他方で、個々の弁護士の使命は「基本的人権の擁護と社会正義の実現」であり（同法 1 条 1 項）、その使命に基づいて「社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない」とされている（同法 1 条 2 項）。基本的人権を擁護し、社会正義を実現するためには、個別事案において法に基づく適切な解決を導くために努めるだけでなく、立法による解決を行うことが終局的な人権救済、社会正義の実現にとって望ましい場面も多く、それ故に、個々の弁護士には「法律制度の改善」に向けた努力義務が課されているのである。

もっとも、法律制度の改善に取り組むべき場面においては、個々の弁護士による活動には限界があることも否めず、ここでクローズアップされるのが日弁連の能力及び機能である。個々の弁護士の大規模な集合体である日弁連が、多数の知を結集して立法課題の調査・分析を行い、その調査・分析に基づいた立法提言を行うことにより、人権擁護・社会正義実現の観点から内容的により望ましい立法がなされる可能性を高めることができる。また、日弁連の多数の会員の行動力・発信力に基づいた立法提言活動を行うことにより、立法を現実化する可能性を高めることができる。

このように、日弁連は、弁護士法上は対外的な役割は目的として掲げられていないにもかかわらず、「法律制度の改善」の実現可能性を高めうる能力及び機能を有しているが故に、弁護士の使命を実現するための組織として、立法提言の役割を必然的に担うことになるのである。

### (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) 立法提言機能を担う組織

日弁連は、立法提言機能を担う組織として、刑事関係分野を担う刑事調査室と、それ以外の分野を担う司法調査室を設置している。

司法調査室は、2016（平成28）年1月1日に司法改革調査室、法曹養成対策室、情報統計室、立法対策室を統合して設置したものであり、司法制度、法曹養成制度、各立法課題に関する各種統計調査の収集分析を行うなど、立法事実を裏付ける資料の収集整理等を行うとともに、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。立法化を必要とする立法事実や立法課題を的確に判断するための調査・分析と、具体的な立法提言を行うための立法技術・立案を日弁連において中心的に担うのが上記組織である。

他方で、日弁連の行動力・発信力の源泉としての役割を期待されるのが、日本弁護士政治連盟（以下「弁政連」という。）である。

弁政連は、日弁連の政治的中立性等の観点から日弁連とは別の組織とされているが、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、各政党、国会議員と日弁連との架け橋の役割を担ってきた。また、若手弁護士を含む多くの弁護士が、弁政連のメンバーとして各政党、国会議員との交流を平素より行っている。

#### **(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) 直近の特筆すべき取組み**

近時の日弁連の立法提言に向けた活動の中では、再審法改正及び選択的夫婦別姓制度の早期実現に向けた取組みが特筆される。

再審法改正については、2022（令和4）年に設置された再審法改正実現本部が中心となって、国会議員や地方自治体の首長、地方議会への請願活動に精力的に取り組んでおり、超党派の議員連盟との連携、院内勉強会の開催、全国キャラバンの実施及び市民向けシンポジウムの開催等を行っている。

また、選択的夫婦別姓制度についても、国会議員、地方自治体の首長及び地方議会への請願活動が全国の単位会において行われている。

上記2点の活動においては、日弁連執行部及び実現本部から各弁護士単位会への情報共有が、日弁連理事会を通じてほぼ毎月なされており、立法提言に向けた連携や対応が機動的になされている点が特筆される。

## (6) 今後の課題

立法提言のプロセスに沿って言えば、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も伝統的に存在する。しかしながら、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「基本的人権の擁護と社会正義の実現」という個々の弁護士の使命に基づいて「法律制度の改善」を実現するためには、立法提言に向けた能力及び機能を備えた日弁連が立法活動に適切にかかわることは不可欠である。

また、立法提言の実現に向けた組織力の更なる強化という観点からは、日弁連に加えて各弁護士単位会の各地における活動も重要と考える。司令塔としての日弁連と各地の弁護士会が迅速に連携し、機動的かつ網羅的に各地の国会議員、地方自治体の首長及び地方議会にロビーイング活動やシンポジウム等を行うことは、世論の喚起という点からも効果が期待される。日弁連本体の立法提言機能強化に加えて、今後はより一層、日弁連と各弁護士単位会との迅速かつ緊密な連携、機動的かつ網羅的な活動を実現するための取組みが重要になるであろう。