

立法と弁護士会

——弁護士会が立法課題実現のためにできること、やるべきこと——

弁護士は、法律の解釈適用により紛争を解決し正義を実現するが、その法律は完全無比なものではない。現実との乖離が広がれば、また新たな法律が要請される。新たな法律を作ることは立法府の仕事であるが、一方、弁護士も立法にかかわり、立法過程に参加することが合目的的でもある。何故なら、弁護士は、日々紛争の現場に立ち、社会の生の声を直接聞き、立法事実を具体的に知悉しており、立法課題の必要性を社会を代表して主張できるからである。立法事実を掘りあげそれを立法に結実させるためには、個人はもとより団体としての活動がより効果的である。弁護士会として、いかに立法過程にかかわり、合目的な法律の実現に向けて効果的に働きうるかが問われる所以である。

弁護士会は何を立法課題として取り上げ、その実現のため立法過程にどのように働きかけるのか。

本特集の論稿を読むと、一般市民——弁護士——弁護士会にまたがる強い思いが国会を動かすこと、弁護士会の活動が目に見えないところで多方面にわたり、いかに粘り強く続けられているかということがよくわかる。立法への最前線の取り組みが注目される。

(味岡 康子)

CONTENTS

総論：日弁連の立法活動

各論：1 消費者庁・消費者委員会設置の過程

2 民法（債権関係）改正

3 取調べの可視化

4 運動論としての弁政連

5 「実現する日弁連」と「政治の現実」
——政治対応の現場から——

コラム：政策担当秘書から

総論 日弁連の立法活動

前日本弁護士連合会会長 宮崎 誠 (21 期)



1 総論

(1) 日弁連の立法活動は活発に行われている。1999年に立ち上がった「司法制度改革審議会」（以下「審議会」と略称）とその後の司法制度改革推進本部（以下「推進本部」と略称）を舞台とする内閣を挙げての司法制度改革は、必然的に立法を伴い、サポートした日弁連にとっては、歴史始まって以来の「日弁連の立法活動」そのものであった。

2006年通常国会では22本、それ以前に成立した法科大学院、外弁法改正など、実に多くの法案が相次いで成立したが、この間「審議会」事務局に会員が参加して司法改革の理念や基本方針作りにかかわり、引き続き内閣の「推進本部」における検討会議の議論に検討会議委員として、あるいは法案作りに任期付き公務員として直接関与し、さらに多くの会員が日弁連のバックアップ委員会委員としてかかわった。その中で、各団体、各省庁、政党（特に政権与党）

などとの意見交換やせめぎあいをしつつ基本方針から原案とし、閣議決定を経て、最終的には国会を通過するまで関与し、政府の中での議論に参画して日弁連の考えを盛り込むノウハウを身に付けた。

その結果、日弁連が何十年と主張し続けても動かなかった司法制度が、日弁連の年来の主張の多くを取り入れた形で結実し、会員自身が立法活動の重要性和政府の審議会などの議論に直接関与する必要性を肌身で感じた。この間の隣接士業の業務領域拡大に向けた活発な立法活動にも刺激された。

従来の日弁連の立法活動の歴史は、権力との距離感ゆえ「反対運動の一環として」であり、自らの力で新しい制度を生み出すこと、そのために何をなすべきかという点に頭は向いていなかった、というより、社会的にも日弁連のような政権与党と近くない民間団体が立法を提唱しても見向きもされなかった政治状況の影響もあろう。

しかしながら、全政党が協力した司法制度改革の中で、日弁連は政権与党をはじめとする各政党と等距離の意見交換を日常的に行うことが出来るようになり、日弁連の考えを発信できる機会が得られるとともに、立法担当者の考えや求めるものを直接吸収できることになった。

(2) 内閣主導の「審議会」と「推進本部」が消えた後、どのような立法活動を日弁連が推進すれば、求めるものが法案となり制度が実現し活動が実のかは一本道ではない。

法案化のためには、

まず第一に、深刻な矛盾や課題があり、その課題解決のために立法が不可欠であるといういわゆる「立法事実」の存在

第二に、かなり広範な世論の支持

の二要件が不可欠とされるが、それを満たす課題は極めて多く、一方、反対がない課題は極めて少ないから、前記二要件を満たすだけでは優先的に法案化すべき課題に挙がってこない。

何が一番大きい障害かは、財政問題であったり、利害対立する団体であったり、ケースバイケースという他ないが、強固な反対が予想される法案は、反対論と反対勢力に如何に対抗できるか、克服できるかの見通しが、現実の課題として大きい。

最近の立法例を見ても、グレーゾーン金利撤廃は最高裁判決（平成18年1月13日）が決定的に重要であった。最高裁判決という錦の御旗が（維持しても最高裁で負けるのだから改正もやむをえない）業界などの反対論を抑えた側面は否めない。

消費者庁設立も、当時の福田首相が強いリーダーシップで推進したことが、与党の反対（背後の経済団体や業界団体など）を抑える意味できわめて重要であった。

また、被害者救済型事件においては、弁護士会というより被害者と弁護団が共同して行う法廷の内外での幅広い活動が耳目を集め、世論の共感と支持を受けそれを力に、財務省などの反対を押し切り、多くの救済立法を勝ち取ってきた。

以下ではこのような多様な立法活動の中で、執行部が多くの会員、委員会、弁政連のご協力を得て、行ってきた活動の一端について述べる。

2 執行部としての活動

(1) 日弁連が提起する立法課題は、委員会の研究や活動の結果得られたものがほとんどである。それら課題についてまず前述した二要件、すなわち

第一に立法事実が客観的かどうかの多面的な検討

第二に世論の幅広い支持が得られるかどうかの検討が必要となる。

委員会が前述の二要件を満たしていると意気込んでいても、一步距離を置いてみると立法事実がそう説得的でない場合も間々ある。また、それを解決するための方策として委員会提案が最善かという検討も必要となる。

関係委員会の意見照会、外国立法の調査やアンケート、シンポジウムなどでさらに検討いただくこともある。

その上で理事会で審議し、日弁連として立法化に取り組む課題として承認を受ける。

(2) 2009年度執行部では政権交代を機に、今まで提言だけで終わることの多かった日弁連の多くの立法提言を具体的に実現するため、

①複数の課題を抱えている委員会には、世論の盛り上がりや深刻な被害など総合的に考え優先順位をつけていただいたり、よく似た課題を抱えている委員会間では実現可能性を考慮して、一つに調整いただき、日弁連が優先的に取り組む重点政策課題を簡潔にまとめた。

②重点政策課題の一つずつに、A4判1枚の説明図表（われわれはこれをポンチ絵と呼んだ）にまとめていただき、多忙な国会議員・有識者の方にも、一目見てわかるようにした。

③委員会と執行部の情報共有と運動の調整を図るため、臨時の「委員長会議」を開催し、対外的には執行部主導の運動と情報共有を行うことを確認した。

(3) 具体的な活動は、抱える課題によって運動論が異なる。世論への働きかけ、マスコミや有識者との

意見交換、一緒に運動いただける団体との連携などとともに、当然のことながら国会議員への要請活動は不可欠である。

個々の国会議員への働きかけは、人数が多いためもあり、主に委員会の方々が担当される。地元弁護士会から地元選出議員への働きかけは有効ではあるが、その際も簡単な面談報告を書いていただき、情報共有を図った。

議員会館を中心とする東京での議員訪問は、原則的に日弁連事務職員が事務次長が同行し、執行部と委員会との情報をきめ細かく共有した。

その結果は、頼みやすい議員に集中するのを避けたり、反対論の根拠が早期に情報共有できて、運動には有効であった。

(4) 政府案を取りまとめる各省庁への働きかけは、日ごろ何かと折衝する機会の多い、副会長をはじめとする執行部を中心に行うことが多い。

民主党政権下では多くのことを政務三役（大臣、副大臣、政務官）が直接判断しているので、重要課題は政務三役への要請と意見交換が重要となっている。

局長、部長、課長との折衝の性格は、「方針を決める」というより情報収集という意味合いを強めている。しかし政務三役は極めて多忙であり、かつ現実の法案作りを担う官僚との意見調整も欠かせない。

(5) 民主党政権下での戸惑いは、各省庁にまたがる法案（可視化法案をはじめ多くの法案がそうである）について意見が異なる場合の調整がどう行われるか、さらに異論を持つ議員が少なくない法案が国会審議でどう扱われるのかよくわからないと評される点であろうか。従来の自民政権下では、「政調会」

がありその下での「部会」があって政策や法案を積み上げていく過程がわかったが、一方関係する団体や族議員と呼ばれる関与が目につきその弊害も指摘されていた。

政権交代直後の試行錯誤はやむを得ないことであり、日弁連としては、地道にできるだけ多くの議員の御理解を得る努力を積み重ねる必要があろう。そのような観点から、議員会館などで関係者や議員の出席を求めて行う院内集会や市民集会・シンポジウムへの議員の出席を要請し、理解を深める活動を重視した。

(6) 現実には以上のような活動は複合して行われる。委員会が意見を出していても、政府や政党が立法事実を共有した上で、当然のことながら異なる解決手法を提言、あるいは法案化したりすることも多い。日弁連が検討していない課題についても、専門家集団としての意見を求められることも多い。

日弁連としてはそのような動きに対しては、まず委員会やワーキンググループで検討し、支持できる内容であれば協力し、どうしても修正あるいは撤回していただきたいと考えた場合は意見書や会長声明・パブリックコメントなどで執行部の姿勢を明確にした上で関係者と協議し、見通しが付かなければ、前述した院内集会をはじめとした運動を展開することになる。

(7) 具体的な運動で執行部として重要なのは、情勢分析でありそのための情報収集であろう。

運動を担う委員会から寄せられる情報のほか、与党議員の方は当然、省庁の大臣、副大臣など政務三役、官僚、場合によっては野党議員などからできる限り幅広く情報を集め分析する。国会を通過できるか、日弁連の修正が受け入れられるか、などの見通しをつけ、時間的な制約の中今国会で実現を図るべき課

題を絞り込むことも必要となる。

(8) 情報収集にしても修正の要請にしても、必要な時に急に関係部署に飛び込んでも（そういうことも多いが）よい成果はあまり期待できない。やはり日ごろ意思疎通を図っておき、難しいことではあるがフランクな意見交換できる場を作っておくことができれば有益である。

執行部は任期で交代するため、弁政連や立法対策センターなどが継続的な環境づくりを担っていただくことを期待している。

任期中はこれらにあわせ、個々の会員であって、有力な国会議員の方と強い信頼関係のある方々に献身的に協力いただいたことが大きかった。

これら側面支援いただいた会員の方々にも本紙面を借りて御礼申し上げたい。

(9) 私自身は2004年4月からの日弁連副会長就任が、このような動きに触れた最初であり、その意味で新参者である。その新参者が22本の法律を通す国会会期中に副会長予定者としての引継ぎを受け、任期が始まる前から国会や議員会館を先輩について回った。それ以降会長時代を含め一番重要であると痛感したのは、日弁連は市民の目線で市民のために活動しており、決して自分たちのため（だけ）に活動している団体ではないという姿勢が信頼の源泉であるということのように思う。裁判員裁判や法テラス・過疎偏在対策などを支える活動も信頼を得ている活動であり、信頼がなくなれば立法活動だけでなくすべての対外活動に支障が生じるだろう。

市民から信頼される姿勢と熱心な活動が、日弁連の立法活動を含む、対外的な活動の源泉であると考えている。

消費者庁・消費者委員会設置の過程

会員 中村 雅人 (27 期)



1 はじめに

2009年5月29日に消費者庁関連3法^注が成立した。同年9月1日からは、消費者庁と消費者委員会という37年ぶりの新しい行政機関が発足した。

思えば1989年9月島根県松江市における日弁連人権擁護大会で、ラルフ・ネーダー弁護士を招き、海外調査や、長時間にわたる議論を経て、消費者庁の創設等を提言してからなんと20年がかりの成果だ。

ここに至る経過の詳細は、「自由と正義」の2009年12月号124頁「消費者庁・消費者委員会の創設と日弁連の活動～日弁連消費者行政一元化推進本部の解散にあたって～」(中村雅人・石戸谷豊)に詳しいので是非参照されたい。

ここでは、成功体験者として、語り継ぐべき事項を中心に述べてみたい。

2 立法は、弁護士の仕事か?

時代が変わり、社会が変われば、法律も変えていかなければならない。

司法の一翼を担う弁護士は、自ら使う法律が社会の変化に対応できない使い勝手の悪いものになったら、法律を変えていかなければならない。しかも、事件の現場で最も敏感に変化に気づき、リーガルマインドをもつ者として立法のあるべき姿を見通せる。だから日弁連や各弁護士会は、古くから数々の立法活動を展開してきた。しかしその実情は、司法分野あるいは訴訟で使う法律の立法運動が中心であった。

その日弁連が、さらなる社会の変化に対応すべく、司法関連の立法を越えて、新しい行政機関を創設せよと提言し、行政改革にまで手を広げ、環境庁以来

約40年ぶりの、消費者庁、消費者委員会という新しい行政機関の創設に成功したのである。歴史的出来事といえよう。

消費者庁、消費者委員会についていえば、そこに弁護士が入ることによって、従来の法曹が超えられなかった法律の壁を、行政機関内で消費者関連諸制度の企画立案にかかわってその壁を取り払うことができるのである。

余談だが、この仕事のダイナミックさを知ってもらい、特に若き法曹には、是非、一時期公務員として行政機関で働くことを人生設計の中に位置づけてもらいたい。

3 成功のポイント 1

…普遍性のある提案をしっかりと持つ

日弁連が、なぜ、消費者庁の創設を提言したかという、悪質商法、多重債務、製品被害などの消費者被害を被害者の立場で救済にチャレンジしている弁護士らは、現行法制度のもとでは、救済が困難を極め、行政庁に規制を求めてもほとんど対応してもらえない、訴訟を提起してみても裁判所の理解を得ることが困難で、救済されるべき人が救済されないという不合理を、多数味わってきた。

そこで、海外ではどうなっているのだろうか、と欧米等へ調査に行き、日本の消費者行政、消費者法制の問題点を知った。

アメリカの消費者運動家のラルフ・ネーダー弁護士からは、「私が消費者運動に力を入れたのは、弁護士になって消費者被害の救済にかかわってみて、自分が大学の法学部で学んだ法律は、実は産業保護育成の時代に、企業を保護するためにできた法律であり、消費者保護の法律ではなかった、と気がついたからで

ある。」と言われ、眼から鱗が落ちるのを実感した。

日本の法律もそうだったのだ。だからなかなか消費者が救済される法制度にはなっておらず、行政庁も明治時代の殖産振興の役割を担ったままだったのである。

そして、海外では、その反省に立って、産業保護育成省庁だけでなく、消費者保護を専門に考える行政機関が出来ていた。消費者庁、消費者省、などが、国や地方の行政の中にあった。

産業保護育成省庁から独立し、消費者保護を専門に考える行政機関が日本にも必要なのだ、と日弁連一丸となって独立した消費者行政機関の創設を提言したのである。

4 成功のポイント 2

…言い続ける

日弁連の提言位ではこの国は動きそうにもない。しかし、日弁連はめげずに、その理想を持ち続け、その後の消費者関連法案の改正等につき日弁連が意見を言う場合には常に、この問題意識をもち、消費者行政の一元化、独立した消費者行政機関の必要性に繰り返し言及してきたのである。

日弁連の消費者庁創設の提言は、1985年に発足した消費者問題対策委員会が総力をあげてまとめたもので、消費者庁の設置とともに、統一消費者法の制定をセットで提言している。産業育成省庁が付随的に消費者行政を行うのではなく、消費者の権利擁護を本来目的とする行政機関を作るとというのが消費者庁構想であり、消費者の権利を実現できるように法整備するというのが統一消費者法である。その構想の中には、製造物責任法や消費者団体による不当表示の差止請求権、クラスアクション制度や父権訴訟

制度の導入など、様々な提言が盛り込まれている。

そして、日弁連は、それらの提言をさらに具体的な内容にして、立法・法改正・制度改善の意見書を取りまとめ続けてきた。改めて振り返ってみると、松江での人権擁護大会以降の消費者分野の法整備、制度改善の意見書、提言は190本程度になっている。これらを受けて、この20年間に製造物責任法や消費者契約法など、様々な立法、法改正が行われてきた。

これに対して、消費者庁の設置は行政組織の変革に止まらず、行政の在り方そのものの転換につながる大きな問題である。そのため、その実現には、「消費者のための政治へ」という強力な動きが必要であった。そうした意味で、日弁連の多数の意見書やそれらの実現のための運動の積み重ねが、今回の動きの底流になっているのである。1995年前後の製造物責任法制運動や、近年の上限金利引き下げ運動や特商法・割販法改正運動が、大きな弾みをつけ、政治を動かしたと言える。

5 成功のポイント 3

…運動の中核本部を作る

2007年秋に就任した福田康夫元総理大臣の消費者庁創設発言に始まり、流れは消費者行政一元化準備室の誕生、自民党消費者問題調査会の創設と活動、民主党の対案作り活動、有識者会議での議論、法案提出、国会審議と急転直下運んで行った。

日弁連も2008年3月に消費者行政一元化推進本部を立ち上げ、全会あげて取り組みを展開した。日弁連には、提言があり理想を求め続けていたので、この本部立ち上げに時間はかからなかった。全国の弁護士が英知と労力を集中して、短期間に多数のシンポ、

意見書、要請書採択を実現した。地方議会の意見書採択運動や署名運動も展開した。それぞれが、タイミングを失することなく実行できた。消費者、マスコミとの連携もうまくいった。

6 成功のポイント 4 …国民運動にする

消費者団体も大同団結して2008年3月に「消費者主役の新行政組織実現全国会議（ユニカねっと）」を立ち上げ、中央、地方の各組織には多数の弁護士が関与し、運動をリードした。

こういうことを可能にするだけの消費者団体との日ごろの交流や人間関係・信頼関係が各地の弁護士にあった。

7 成功のポイント5 …立法作業に関与する（政府、国会）

かつての政府の審議会にはなかなか弁護士が入れず、離れた所から意見を言うだけという時代もあった。

誰かが作った法案に後から意見を言うよりも、有識者会議や審議会に入り、作成過程で自らの意見を反映させる方が近道である。

今回は、総理大臣の下に組織された有識者会議に日弁連消費者委員会委員長を送り込むことが出来た。そして、彼を支える意見書の作成、資料の収集は、日弁連の推進本部がしっかり担った。休日返上の活動は、速い動きにも対応し、ことごとくヒットし、政府の意見や法案に反映していった。

舞台が国会に移れば、国会議員への情報提供、勉

強会、質問事項作成、修正案の検討、附帯決議の作成、と多くの議員をまわる。このように深く関与すると、参考人として発言する場も与えられる（ちなみに、消費者庁法案の関係では、衆参のべ6人の弁護士が参考人として意見を述べている）。

このような関与から、政府関係者からさえ、「消費者庁、消費者委員会は、日弁連や消費者の皆さんが作った」と評されている。

8 さらに旅へ

新しい制度や組織を作ると、そこへの人材の派遣が必要となる。

日弁連は、法成立から異例のわずか3か月でスタートした消費者庁、消費者委員会に、弁護士・職員あわせて10名近くの人材を、常勤、非常勤の公務員として送り込んでいる。しかしこれで終わるわけではない。彼らの任期が終了したら次の人を送り込まなければならない。

日弁連は、意見書を公表し、法案賛成・反対の国会活動をしてきた長い歴史がある。しかし、最近では、それだけにはとどまらず、法テラス、法科大学院、弁護士任官等に見られるように、新しく出来た制度に、人材を輩出していかなければならない課題が増えてきた。弁護士は、これらにも答え、身を持って参画していくことで、人権擁護と社会正義をより効果的に実現していく新しい時代が来たのである。

注) ①新しい行政機関を設置するための「消費者庁及び消費者委員会設置法」、②消費者庁が所管する事務や権限を、従来の所管から移すための「消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法」、③消費者事故情報の集約、被害防止措置、消費生活センターの設置等を定めた「消費者安全法」の3つの法律の総称。

民法（債権関係）改正

会員 米山 健也（44 期）



1 民法（債権法関係）

法務大臣は、2009年10月、法制審議会に対し、民法（債権関係）の改正を諮問した（諮問第88号）。諮問の内容は、次のとおりである。

「民事基本法典である民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい」

この諮問を受け、法制審議会民法（債権関係）部会は、2009年11月24日に第1回会議を開催し、本稿執筆時点で、7回の会議が開催されている。

2 立法及び法改正に対する
弁護士会の関与

(1) 筆者は、長年、当会法制委員会に籍を置き、また、一時期は、日本弁護士連合会司法制度調査会にも籍を置いた。筆者は、この過程で、会社法、信託法、電子記録債権法及び保険法等の改正問題に取り組んできた。この経験から、これまで、弁護士会が、これらの立法にどのように関与してきたかを概観したい。

(2) まず、立法又は法改正に関して設置される法制審議会の部会には、弁護士が委員又は幹事として選任されるのが通例である。民法（債権関係）部会においては、弁護士2名が委員として、弁護士2名が幹事としてそれぞれ選任されている。これらの委員及び幹事の法制審議会の部会での発言等を通じ、立法又

は法改正に弁護士会の意見が反映されることになる。

また、日本弁護士連合会司法制度調査会は、法制審議会の部会開催の直前に、部会に出席する委員及び幹事に同席していただき、次の部会で審議されるテーマについて協議を行う（これを、バックアップ委員会という）。

(3) 法制審議会の部会は、概ね、検討課題を2回通して検討する（これを、「第1読会」、「第2読会」という）。

このような第1読会及び第2読会を経て、法制審議会が中間試案を取りまとめてこれを公表し、広く、この中間試案に対する意見（パブリックコメント）を募集する。

この過程で、日本弁護士連合会は、パブリックコメントを作成し、法制審議会に提出する。従前は、各单位会の意見を日本弁護士連合会が集約した上でパブリックコメントを出し、単位会が独自でパブリックコメントを出すことはなかったようであるが、近時においては、特に大単位会が日本弁護士連合会とは別に独自のパブリックコメントを出す例が多い。

法制審議会の部会は、このパブリックコメントをも踏まえたうえで、要綱案を作成する。この過程においても、日本弁護士連合会の司法制度調査会がバックアップ委員会において、部会に出席する委員及び幹事をバックアップするのは従前と同様である。

3 分析及び検討

以上を踏まえた上で、立法及び法改正に対する弁護士会の関与のあり方について、今回の民法（債権関係）に基づき、分析及び検討を加えたい。

(1) 法務大臣による諮問前の段階での関与のあり方

当然のことであるが、法制審議会は、法務大臣から諮問を受けた範囲内でしか要綱を作成することができない。例えば、今回の民法（債権関係）改正について、法制審議会が物権法について審議することは、ありえない。

国民のための民法改正という観点からは、法務大

臣の諮問の前に、弁護士会から、例えば、民法改正を行うのであれば、物権法改正も視野に入れるべきだとの意見を出し、それに基づいた運動が展開されてもよかったかもしれない。民法改正にあたっては、基本的に契約自由の原則が妥当する債権法よりも、物権法定主義が支配する物権法の改正の方が重要だとの意見もあるところである。

column
コラム

政策担当秘書から

立法支える人材の不足を痛感

会員 新井 健一郎 (61期)



私は、弁護士から国会議員の政策担当秘書に転じた。法曹界のみならず、この世界にも弁護士の活躍すべき場所があると信じての行動だ。それから6ヶ月が経過した。

この仕事をして感じたのは、国会議員の身近にいる立法を支える人材の不足である。言うまでもなく、国会議員の携わる領域は、多岐にわたる。立法の前提となる情報の入り方だけを列举しても、個人・団体・企業の陳情、要望、要請、官僚・マスコミの説明・報告等々。多種多様な利害関係を持つ人々から情報が入る。大量の情報にさらされながら、国会議員は立法活動を行っており、議員のみで全体をみわたすことは困難である。情報を整理して立法に活かす多くのサポートスタッフが必要なのだ。

今も昔も国会議員をサポートするのは、官僚機構が中心である。しかし、昨年、歴史的な政権交代があった。民意が求めたのは、政官の関係を見直すことだ。ここに弁護士及び弁護士会ができることがあるはずだ。そもそも弁護士は、基本的人権を擁護し、社会的正義を実現することを使命としている。その実現方法が、

司法過程のみである必要はないはずである。この認識を共有すべき時期がきたのだ。

弁護士は、立法を支えるサポートスタッフに適している。弁護士が持つヒアリング力や論点整理の力は役立つからである。議員秘書でなくとも、任期付き公務員になるという道もある。また、弁護士会は、情報を収集・集約して、国会議員に有用な情報を提供することもできる。私が実際に見聞したものを参考に情報提供の方法を列举しても、例えば、議員会館において弁護士会として議員に法案に関する説明をすること、政府の審議会に弁護士会が推薦する人物を有識者として参加させること、弁護士会が議員に働きかけることで特定の目的の議連を作ってもらうこと、国会議員が私的に開催している勉強会に講師として弁護士を招いてもらう等がある。中でも、議員に法案に関する説明をすることは現在ほとんど行われていないと感じている。この点は改善の余地があるように思う。いずれの方法にしても一定のルートを確保すれば弁護士会が立法に寄与することができる機会は多いはずだ。政権交代後の今が大きな転機である。

また、今回の民法（債権関係）改正にあたっては、弁護士会の一部には、学者の自発的研究団体である民法（債権法）改正検討委員会の取りまとめた「債権法改正の基本方針」が、そのまま法制審議会での議論の叩き台になるのではないかと危惧があり、このような危惧が現実のものにならないようにとの活動がみられた。

その結果が功を奏したためかどうかはわからないが、今回の民法（債権関係）改正にあたっては、民法（債権関係部会）においては、「債権法の基本方針」は、あくまでも参考資料として位置づけられ、これが、そのまま同部会での審議の叩き台になっていることはない模様である。

（2）部会開催後の関与のあり方

① 当然のことであるが、法制審議会において発言をすることができるのは、委員及び幹事のみである。したがって、弁護士会が、法制審議会での議論に影響力を及ぼそうとすれば、それは、部会の委員又は幹事である弁護士を通じてである。そのような意味で、日本弁護士連合会司法制度調査会のバックアップ委員会は、非常に大きな意義を有する。

民法の改正は、国民生活に重要な影響を与えるものであるから、このバックアップ委員会には、できるだけ多くの弁護士が参加することが望ましい。

しかし、このバックアップ委員会は、東京で開催されるため、地方の単位会の弁護士の参加を確保することが難しいという問題がある。

② また、今回の民法（債権関係）改正にあたっては、日本弁護士連合会司法制度調査会のバックアップ委員会の前に、単位会が意見を取りまとめ、バックアップ委員会において、それを提出するという試みが、例えば大阪弁護士会などによってな

されている（いわば、バックアップ委員会のバックアップという形である）。

当会においては、このような「バックアップ委員会のバックアップ」という取組みがこれまでなされていなかったため、法制委員会は、4月15日の第1回法制委員会において、このような「バックアップ委員会のバックアップ」のための会議を開催することとし、既に活動を始めている。

（3）パブリックコメントにおける関与のあり方

筆者は、日本弁護士連合会司法制度調査会の特別委嘱委員として、電子記録債権法の制定及び保険法の改正に際し、法制審議会の部会をオブザーバーとして傍聴した。

そこでの感想は、弁護士会が出したパブリックコメントは、非常に重視されているということである。

その意味で、弁護士会が質量ともに充実したパブリックコメントを出すということは極めて重要である（なお、民法（債権関係）改正に関するパブリックコメントのあり方に関する当会の意見は、本年3月の当会「民法（債権法）改正に関する意見書」をぜひ参照されたい）。

4 終わりに

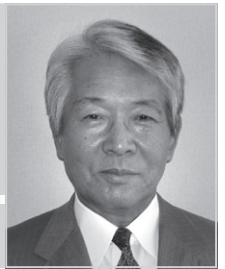
民法は、わが国の私法の基本法であり、その改正は、国民生活に重大な影響を与える。真に国民の利益となる民法改正のためには、弁護士一人ひとりがこの問題に関心を抱き、積極的に声をあげていくことが必要である。

本稿が、そのための一助となれば、誠に幸いである。

各論 3

取調べの可視化

会員 田中 敏夫 (20 期)



1 取調べの可視化の意義

虚偽の自白をなくし、えん罪を防止する。取調べの過程を後になって検証できるようにする。裁判員である国民に分かりやすい裁判にし、負担をかけないようにする。国民の代表である裁判員に裁判を誤らせてはならない。これが取調べの可視化つまり取調べの全過程の録画の意義・目的である。

密室の取調べで、虚偽の自白が生まれ、えん罪が絶えない。代表的なのは、古くは死刑再審4事件であり、最近では、志布志、氷見、足利、布川事件等々である。

2 日弁連のとりくみ

日弁連は2003年8月、取調べの可視化実現ワーキンググループを設置し、可視化問題への対応を開始した。そして、2004年6月、可視化実現運動を全国展開するため取調べの可視化実現委員会に改組し、さらに2006年4月には、可視化の実現を日弁連の最重要課題の一つと位置づけ、現在の取調べの可視化実現本部とした。日弁連のホームページを見るとここ数年可視化がトップ扱いとなっており、日弁連としての位置づけは明確である。

この間、日弁連は2003年の段階で、可視化は刑事訴訟法の改正を要する立法課題であることに鑑み、刑事訴訟法改正案を公表した他、取調べの可視化を求める意見書を関係各機関に送り、人権擁護大会では決議をしている。また、2007年の定期総会でも決議をした。

そして、日弁連は今までに、大要次のようなとりくみをしてきた。

(1) 可視化は法制化が必要な立法課題なので何より国会議員対策を重視してきた。

取調べの可視化実現本部の構成員である会長、副会長そして全国から選出されている理事を先頭に、弁護士政治連盟の協力も得て、あらゆる機会をとらえ、各党の国会議員に要請してきた。この間の要請延べ回数は何千回になるであろう。

(2) あわせて、世論を盛り上げ、それを国会に反映させる署名運動を実行した。2008年2月から署名運動を全国で実施し、当初30万人が目標だったが、2009年3月末には約112万人もの署名を集めることに成功し、それを同年5月に衆議院に提出した。可視化の実現を求める国民の声は私たちの予想をはるかに上回っていた。この時は「110万人の署名とともに取調べの可視化の実現を求める緊急院内集会」をえん罪被害者の参加を得て開催し、多くの国会議員の賛同を得た。なお、可視化の導入を求める集会は、最近の足利事件とリクルート事件関係の市民集会をはじめ、今までに何回も企画してきた。そして、世論を盛り上げる上で、マスコミ各社の論説、編集委員そして司法関係記者との懇談会はもちろんのこと、個別の記者への説明、説得活動を重視し、実施している。

(3) 外国調査を行い、可視化について多くの人に理解してもらうための基本書や各種パンフレットの発行をした。また、検察庁や警察庁が実施している一部録画は捜査機関自らがやっているように「裁判員裁判における自白の任意性の効果的、効率的な立証のためのもの」で、捜査機関にとって都合のよい部分のみを録画しており、全過程の録画ではなく、かえって危険であることを明らかにするための意見書を作

成した。あわせて会員に可視化を求める刑事弁護の現場での実践を呼びかけてきた。そのような運動の中で、全単位弁護士会及び全弁護士会連合会が可視化を求める総会決議や会長声明を出している。

3 現在の情勢

昨年8月の総選挙の結果、それまで可視化に積極的な民主党を中心とする政権が生まれた。私たちは可視化実現のチャンスと考えた。何より民主党は2度にわたり可視化法案を参議院に上程し、可決しており、総選挙のマニフェストにも可視化を掲げていたからである。しかし、現在の情勢はどうか。たしかに、志布志、氷見に続き、足利、布川と流れが続き、マスコミや国民の可視化を求める動きは加速しているが、肝心の政治の動きが遅いのである。もちろんその背景には何としても可視化の実現を阻止したいと考えている警察や検察等の強力な働きかけがあるのは間違いない。

法務省は、昨年10月、法務省内に政務三役と刑事局担当者による省内勉強会を設置し、勉強会の下に副大臣を座長とし、刑事局の担当者らを加えたワーキンググループを置き、適宜省内勉強会へ報告を求めるとしている。そして、今までに取調べ実務の概要、検察における取調べの一部録画の実情及び取調べの適正確保方策の概要、取調べの可視化のメリット、可視化を実現する上で実務的に生じる課題、外国法制の概要を取り上げ、検討しているといわれている。しかし、可視化法案を提出する時期については明確にはしていない。

また、警察庁の方は、本年1月、国家公安委員長の下に「捜査手法、取調べの高度化を図るための

研究会」を設置した。日弁連はこの研究会に2名の委員を派遣したが、会長談話で「取調べの可視化は緊急の課題であり、他の捜査手法の導入如何にかかわらず実現されるべきものであること」「研究会の存在や議論状況を理由として、取調べの可視化の立法や運用による実施を遅らせるべきではないこと」と立場を明らかにした。この研究会は月1回のペースで開かれ、1年半から2年程度の検討が行われる見込みとなっている。ここでの大事なことは、おとり捜査、司法取引等の捜査手法の導入の議論と可視化の実現とは全く無関係であることをはっきりさせることである。可視化法の制定にあたって新たな捜査手法が導入された国はない。

他方で、民主党内には従前可視化法案を立案した議員が中心となり、「取調べの全面可視化を実現する議員連盟」が設立され、早期の可視化法案の国会提出を目指して積極的な活動をしている。

4 課題

このような情勢下、弁護士会はどうすべきか。

私の認識では、可視化法実現の最後のつばぜり合いの時期になったということである。裁判員裁判ははじまり、えん罪事件が続出し、可視化について国民の関心がかつてなく高まり、政権党以外にも可視化に基本的に賛成している公明党や日本共産党の存在がある。来るべき夏の参議院選挙に向けて民主党には再度マニフェストに可視化を掲げてもらう必要がある。そして、可視化法の早期の実現のためには日弁連、単位弁護士会の以前にもましての総力の発揮が今こそ求められているのである。

(2010年5月10日 記)

各論 4

運動論としての弁政連

会員 吉岡 桂輔 (24 期)



1 弁政連の現状

正式な名称は、日本弁護士政治連盟で日弁連に事務局を置き、任意加入の弁護士により組織されている。その運営は会員からの会費で行われ、どこからも財政的な支援は受けていない。

本年4月8日時点で会員は約2900名で、支部は東京、神奈川、群馬、埼玉、静岡、栃木、長野、山梨、新潟、茨城、大阪、愛知、仙台、広島、札幌、沖縄、など全国に29支部が設立されている。

しかし、会員増加と全国に支部が増えたのは比較的最近であり、まだまだ一般会員にはなじみの薄い存在であるかもしれない。

弁政連の設立は、昭和34年にさかのぼる。当時の日弁連会長を中心とする執行部の呼びかけにより、日弁連とは別の組織として結成された。

設立当時は日弁連会長が理事長を務めたこともあったようであるが、最近では、弁政連の理事長など役員は、日弁連会長や副会長などの経験者を中心に選任し強制加入団体の日弁連とは別組織となっている。

2 弁政連の役割

弁護士出身の国会議員はいるが、一般の弁護士は政治との間に距離があるといわれている。

事実、弁政連の活動は、司法書士、社会保険労務士、税理士など他の士業の政治団体と比較して組織率も活動も低く、いわゆるロビー活動が弱いのではないかと弁護士出身の国会議員から指摘されることもあった。

しかし、弁護士はローヤーとしてその使命を果たすために、法律を武器として、正義のために戦う。しかし、社会の様々な問題を現場で取り組む中で時に

は法律自体の不備や、社会の変化に伴う法律の改正、さらには新規立法などの必要性を感じるものである。

そのときには、ローメーカーである国会議員に、実情を伝えて、立法による解決を依頼することになる。このように、弁護士と国会はいわば、双方向で、社会の問題を解決する場面が出てくる。

3 司法改革の立法と日弁連・弁政連の活動

日弁連は、法律の改正や新規立法に反対するさまざまな活動、例えば弁護人抜き裁判や敗訴者負担制度など行ってきた歴史がある。

しかし、今次の司法改革では積極的な立法活動を行ってきた。例えば、裁判員制度、日本司法支援センター、被疑者国選弁護制度、法科大学院、などの立法で司法制度改革推進本部に「検討会」が設けられたが、これに弁護士委員が関与し、バックアップチームの支えにより日弁連の意見や要望を反映する法案の成立に努めた。

法案をさらに立法化するには、当然のことながら、ローメーカーである衆参国会議員に説明して、日弁連の考えを立法に反映させる必要がある。

弁護士出身議員だけでなく、それぞれの分野毎に、関連委員会の議員や政党の担当議員に説明するためには、各議員と日頃からの面識や交流は不可欠である。そのような、議員との橋渡し役に、弁政連は重要な側面支援を行ってきた。

4 弁政連と弁護士会の関係

一方、強制加入団体である日弁連と任意団体であ

る弁政連の関係をきちんとする必要がある。

弁護士の中には様々な考えがあり、また、日頃の支持政党も各人違う。弁政連は任意加入団体であるが、一部の政党のみを支持することは出来ない。与野党を問わず、日弁連の政策に理解を求めるために、いわゆる、全方位外交が必要である。

さらに日弁連と弁政連の役割分担も大事である。理念として『主催は弁政連、主役は日弁連』との役割分担を明確化している。すなわち、国会議員に対する日弁連方針の説明などは、日弁連執行部が行う。

一方で各政治家や党が開催する政策研究会などの会合への日頃の協力、日弁連の政策説明のため各党と行う朝食会などの設営は弁政連の役割である。

5 現在の主な活動

新年会、国政選挙の当選祝賀会、各党との懇談会などのほか、各党や議員の開催する会合への参加と協力、広報活動（弁政連ニュースの発行）などがある。

さらに、最近は弁護士から政界に進出する者や、政策秘書など政治に関心を寄せる若手弁護士も増えつつある。また日頃の弁護士活動との関連で、各分野の国会議員との接点を求める会員も増えている。企画委員会は特に若手会員のために要職にある国会議員との懇談会や見学会など多様な企画で、これらのニーズに応えようとしている。

6 東京本部の活動

平成16年に東京にも弁政連の支部を作ろうということになり、名称は「東京本部」として結成された。

これは東京三会が一体になり、2年任期の役員を各会で選任して運営されている。

東京地区選出の国会議員、東京三会に所属する国会議員や都議会議員との交流をはかっている。

東京地区の諸問題に、東京の弁護士会が関与すべき問題も多い。

その一つが、「新宿簡裁問題」であった。墨田への簡裁の一極集中では新宿など東京西部地区の住民に不便である。そこで庶民の駆け込み寺としての簡裁の趣旨から、新宿でも調停を出来るようにするため東京三会の委員会が取り組んだことがあった。その際、地元新宿区をはじめ周辺の区、さらに東京都議会の請願採択を得たり、また場所の確保などに、東京選出の国会議員や都議会・区議会議員の協力があった。そして裁判所も理解を示して、新宿(分室)でも、調停が実施出来るようになったのはご承知の通りである。

7 これからの弁政連

…若手の活躍と新しい時代へ

今後の司法と日本を背負う若手会員に、政治への関心を持ち関与する場面が増えるはずである。もちろん政策秘書や議員になるなどの希望者以外でも、日頃、ローヤーである我々が法律を適用する現場で抱えるさまざまな問題点は、国会議員の方でも参考になり、立法や法改正へのきっかけとなるはずである。

若手弁護士には大いに弁政連に参加してもらいたい。年会費は東京支部の会費を含めて1万5千円であるが登録5年に満たない会員は、年会費が無料となっている。

どうか多数、ご参加下さい。

各論 5

「実現する日弁連」と「政治の現実」

—政治対応の現場から—

会員 鈴木 善和 (39期)



1 はじめに —「政治の現実」—

2010年4月27日、「刑法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案」、いわゆる「時効廃止・延長法案」が衆議院本会議で可決・成立した。

日弁連は、2009年6月11日「凶悪・重大犯罪の公訴時効の在り方に関する意見書」を理事会で採択し、公訴時効の廃止及び延長並びに遡及適用について、いずれにも反対していた。法制審議会でも日弁連委員は反対し、国会でも参考人として反対の意見陳述を行ったが（衆議院法務委員会4月23日）、私にはその後の衆議院法務委員会での「起立総員」（全員賛成）という滝実法務委員会委員長の採決確認の音が印象的に耳に残った（ちなみに先議の参議院法務委員会では反対1）。

施行は公布の日からとされている（同法附則第1条）。そこで、政府は持ち回り閣議を開き、官報を特別号外として発行し（号外特第14号）、即日施行を実現した。法案成立後の記者会見で、千葉景子法務大臣は、「成立をしてから公布までの間に隙間が空いたことによって時効が成立するというようなことがないようにしたいと考えていましたので、今日、成立するということになり、何とか今日中に施行となるようにということで指示をしたところです。結果的に今日時効になるものが回避をされるという結果になれば、これも一つの成果であろうと思っています。」と語っている。

千葉法務大臣（34期、横浜弁護士会所属）は、私の直接の経験においても、日弁連の政策に最も理解のある政治家の一人である。その千葉大臣の下でも、日弁連意見は、政治の現実においては、実現を見なかったのである。政権交代により、日弁連内では、取調べの可視化、選択的夫婦別姓、政府から独立した人権救済機関の創設、個人通報制度等の速やかな

実現を期待する向きもあったが、これらは法案提出すら見込めていない。

2 「時効廃止・延長法案」での
獲得目標は？

政治の現実においては、日弁連意見が実現することは稀である。そこで、戦略上、国民への説得度及び日弁連の運動力・対応力を基礎として、会内での許容性を勘案しつつ、各政党の力関係や他の重要法案との関係での国会対策上の与野党の駆引きにも目配せをしながら、何を獲得目標として設定し、これを具体的にどのような手段で実現するか、これらを明確にした国会対応が不可欠となる。

通常、法案に反対の場合は、廃案、継続審議、法案修正、附帯決議、政府側答弁による解釈・運用上の歯止め、質問等による問題点の確認等の中から、獲得目標が設定され、それぞれに応じて必要な国会対応上の手段が尽くされることになる。

実際、日弁連は、「時効廃止・延長法案」について、反対の旗は降ろさないものの、冤罪防止の観点から、①保管資料の弁護側への全面開示、②取調べの可視化を強く訴え、これらを附帯決議として獲得すべく対応した。獲得目標は、この附帯決議にあったのではないかと推察されるところであるが、結果から見ると、政治の現実の壁は、厚く高かったと言わざるを得ない。

3 「実現する日弁連」への歩み、
そしてその成果

1990年5月25日、日弁連は、高知で開かれた定期

総会にて採択された「司法改革に関する宣言」において、「当連合会は、これまでに司法制度の改革、改善のため数々の提言を行ってきたが、今や司法改革を実現していくための行動こそ、弁護士と弁護士会に求められている。」として、「国民のための司法を実現するため、国民とともに司法の改革を進める決意」を表明して、「実現する日弁連」への歩みを始めることになった。

この「実現する日弁連」は、緊張感を常に持ちながらも、政治との結び付きを強めていかざるを得ない。特に、司法制度改革審議会意見書(2001年6月12日)に基づき、その関連法案が立案され、政府案として国会に提出され、法律として成立(24本)していく一連の過程において、日弁連は、政治の場との関わりの緊密度を増して行くことになった。

当時、与党であった自民党の司法制度調査会では、政府案の立案作業と併行し、時にはこれを先取りして、法案化のための審議が行われ、日弁連執行部は、毎回、これに出席し、また非公式にも議員との接触を行っていた。加えて、当時は、自民・公明の連立政権であったため、法案は、公明党の了承がなくては、内閣として国会に提出出来ない。しかも、公明党は、弁護士資格を有する議員の割合が高く、当時は、代表、代表代行、幹事長と党の最高幹部が全て弁護士であることから、日弁連が提起する問題点については理解を得やすいという状況にあった。

このような力関係での最大の成果は、裁判員制度における裁判官と裁判員の数の問題においてであった。法案提出段階で、合議体の構成が裁判官3人、裁判員6人となったことは、これに日弁連が深く関わった上での政治主導そのものであった。

弁護士報酬の敗訴者負担法案の廃案(2004年12月3日)も、政治との関わりを抜きには語れない。日弁連が、多くの市民の運動と連携し、会を挙げて

断固として反対の姿勢を貫き、これが全政党に共感の輪を広げることになったことが、大きな力になっていた。敗訴者負担反対運動は、内閣提出法案が継続審議となることなく廃案となったのは警職法改正法案以来との付録まで付いた大きな成果を残したが、これも、与野党を問わない全政党への働き掛けがあったればこそその結末であった。

司法制度改革は、一連の司法改革関連法24本の成立と敗訴者負担法案の廃案を以て、一時代を画し、以後、司法改革は制度化から実行の時代に移る(2005年5月27日「司法改革実行宣言」)。日弁連は、この制度化の時代における実績と改革の果実である「大きな司法」を力の源泉として、永田町及び霞が関の中におけるプレーヤーとしての地位を築いて行くことになる。貸金業法改正、消費者庁の設立もこの歩みなしでは、果たし得なかったと言えよう。

4 結びに代えて—政治の場から見た日弁連、そして日弁連のあり方—

弁政連ニュース2010年4月15日号(通算20号)に、古川俊治議員(東弁51期・自民党)と階猛議員(岩手56期・民主党)の対談記事が掲載されている。医師でもある古川議員からは、弁護士会は著しく非政治的である、医師の場合は診療報酬の問題があり切実感が違うのではないのか、また、階議員からは、弁護士会の意見は、一部に独善的でバランス感覚に欠けるのではないのか、との貴重な指摘を頂いた。

給費制の維持、法律扶助予算の拡充、国選弁護士報酬の増額、国選付添人制度の拡充、提訴手数料の低額化、どの課題とも予算の問題であり、これこそは、国民から徴収した税金の配分の問題であって、

正に、政治のコアである。

本年度予算ではシーリングなしも影響し、民事法律扶助予算を中心に法テラス関係予算は、前年当初予算と比較して51億円増を獲得した。しかし、次年度予算編成ではシーリングが復活する。法務省の政務三役筋からは、厳しい財政状況の中、優先順位を付けて欲しいとも伝えられている。勿論、獲得目標としての優先順位は、業界利益でも会内政治における許容性でもなく、国民に対する説得力を基準としたものでなければ奏効しない。

2004年の臨時国会において、弁護士報酬敗訴者

負担反対と給費制堅持、日弁連を挙げて取り組んだこの両者の一大運動の帰趨を分けたのは、国民を説得する理と言葉であった（2004年12月1日「日弁連新聞371号」）。勿論、説得力は現実を変えることでより強くすることができる。ここで変えるべきは、「社会生活上の医師」として実感されていないという現実である。そうとすれば、前述の予算課題についても、国民により身近で直接的な課題から、という優先順位が自ずと浮かび上がって来るのではないか。今、必要なことは、「政治の現実」の中での、切実感ある戦略的な対応と長期戦への覚悟であろう。

column コラム

政策担当秘書から

国会に意見を提案できる面白み

会員 篠原 芳宏 (61期)



1 政策担当秘書が立法に関わる場面

政策担当秘書が立法に関わる場面は大きく2つある。1つ目は立法の必要性を提案する場面であり、2つ目は立法内容を検討する場面である。

2 立法の必要性を提案する場面

事務所には様々な相談が持ち込まれる。政策担当秘書は、その中から調査に値する事項を選択し資料の収集・分析を行う。その後、代議士と共に立法の要否を検討する。検討の結果、立法の必要性があると判断すれば、党及び政府主催の会議において立法の必要性を提案し、立法化を目指す。

3 立法内容を検討する場面

党及び政府主催の会議において議題とされる法案の中には、具体的な内容が詰められていない法案もある。

そのような法案に関しては、当該会議において具体的な内容を議論していくこととなる。政策担当秘書は、事前に関係する資料を収集・分析し、代議士と法案の内容を検討しておく。代議士が会議においてその検討結果を提案し、賛同を得ることができれば、法案の内容として採用される可能性が高くなる。

4 まとめ

弁護士の立法への関わり方には多くの方法がある。代議士になる、審議会のメンバーになる、任期付き公務員になる、議員との勉強会を行う等である。政策担当秘書の特徴は、自ら代議士になる場合を除き、代議士に最も近い立場で立法に関わることである。必要であれば、代議士に国会で質問してもらうことも可能であり、代議士を通じて国会に意見を提案することができる点に面白みがある。