

平成29年3月30日

委任状問題に関する調査報告書

東京弁護士会委任状問題調査委員会

委員長 船木秀信

委員 木村英明

委員 小関勇二

委員 村田智子

委員 菅沼真

平成29年3月30日

報 告 書

東京弁護士会会長
小林元治殿

東京弁護士会委任状問題調査委員会

委員長 船木秀信
委員 木村英明
委員 小関勇二
委員 村田智子
委員 菅沼真

目 次

- 【1】はじめに
- 【2】当委員会における調査・検討事項及び調査方法
- 【3】日弁連総会委任状の取り扱いと認証行為
- 【4】日弁連総会委任状における受任者欄「書き換え」の実態調査結果
- 【5】平成29年3月3日臨時総会委任状において本件書き換えが行われた経緯
- 【6】本件書き換え問題発覚後の理事者の対応、委任者、受任者の抗議
- 【7】小括
- 【8】再発予防のための提言
- 【9】まとめ

東京弁護士会委任状問題調査委員会（以下「当委員会」という）において、以下のとおり調査結果を取りまとめたので、ここに報告する。

記

【1】はじめに

1 問題の端緒と初期対応

(1) 平成29年3月3日開催の日本弁護士連合会（以下「日弁連」という）臨時総会の会場受付において、■■■■東京弁護士会（以下「当会」という）会員から、開催当日に日弁連事務局から通告された同会員への委任数が、自身が事前に把握している同会員への委任数と比べて3名分不足している旨申し出がなされた。

なお、■■会員は、予め議案に反対の意思を対外的に表明し、賛同者から自己宛の委任状の提出を呼びかけていた。

■■会員からの申し出を受け、急きょ当会理事者及び職員が日弁連事務局において管理されていた同総会「代理人選任届」（以下「委任状」という）を確認したところ、■■

■■■■会員、■■■■会員、■■■■会員から、■■■■会員に対する委任状の、受任者欄が、■■■■会員から、■■■■会員、■■■■会員に書き換えられていること（以下「本件書き換え」という）が判明した。

(2) 直ちに、当会理事者の要請で、上記3件の委任状につき、本来の受任者である■■■■会員への委任状交付として取り扱う旨訂正し、誤って割り付けられた上記2名に対する代理権の付与を取消し、■■■■会員に対して、上記3名についての代理権の付与が確認された。

2 当委員会の設置

日弁連臨時総会の委任状につき、上記のとおり本件書き換え行為が生じていたことの問題の重大性を受け止め、当会会長により、本件書き換えが行われた原因を解明し、責任の所在を明確にするとともに、適切な再発予防策を講じるため、平成29年3月6日、当会理事者会において、当委員会の設置が決定され、当委員会による調査が開始された。

【2】当委員会における調査・検討事項及び調査方法

1 調査・検討事項

- ① 平成29年3月3日開催の日弁連臨時総会において、上記3通の委任状につき本件書き換えが行われた経緯の確認
- ② 日弁連に当会から提出した認証済み委任状の「受任者」欄の記載状況の確認
- ③ 上記「受任者」欄に当会会長認証印により「書き換え」が行われているものの抽出と、その理由の確認
- ④ 当会における日弁連(定期・臨時)総会「委任状」のとりまとめ作業、認証手続きの実態の確認
- ⑤ 本件書き換えが行われた背景、原因の解明
- ⑥ 再発予防のための提言

2 当委員会が実施した調査方法

- ① 関係者からの口頭、書面による聴取（当会会長、同日弁連総会担当副会長、同事務局長、同担当課職員5名、日弁連事務総長、同日弁連総会担当事務次長、同担当職員）
- ② 日弁連に保管されている過去1年間に開催された日弁連総会（平成29年3月3日開催平成28年度臨時総会、同28年5月27日開催平成28年度定期総会、平成28年3月11日開催平成27年度臨時総会）における当会会長認証にかかる全委任状の閲覧、受任者欄の記載が、当会会長認証印により書き換えが行われているものの抽出、謄写
- ③ 関係資料の徴収

【3】日弁連総会委任状の取り扱いと認証行為

- 1 日弁連総会における議決権代理行使について—委任状の取り扱い

- (1) 総会における会員の議決権は、各弁護士会及び各弁護士につき1個と定められており（日弁連会則39条1項）、代理人による行使も認められる（同40条1項）。
- (2) 日弁連総会における議決権代理行使の要件
 - ア 代理権を証する書面を会日の2日前までに日弁連に提出しなければならない（同40条1項後段）。
 - イ 代理人は、本人と同じ弁護士会に所属する弁護士会員に限る（同条2項）。
 - ウ 代理人は、1人で50人を超える会員を代理することができない（同上項）。
 - エ 代理権を証する書面は、所属弁護士会の会長の認証を受けたものでなければならない（同条3項）。

2 日弁連における委任状の受理体制

- (1) 基本的には、①受任者欄が空欄になっていないか、②会長の認証印が押印されているかのチェックを行い、①、②に不備があるもの及び1人の会員に対して50人を超える委任状の付与がなされている場合には、単位会に返却する扱いがなされている。
- (2) 受任者欄に何らかの訂正がある場合でも、単位会の会長の認証印が押印されている限り、適正な委任状であると推認できると認識されている。

- (3) 上記(1)①、②のチェックを行いこれを充たせば、会長の認証印を用いて記載が書き換えられたものについても単位会に返す扱いはされていない。

理由として、委任状の数が多く物理的に不可能に近いこと、仮にそのような扱いをすると、総会直前に単位会に委任状を返すことになり、結果的に多くの死票が出る可能性があることが挙げられている。

- (4) 単位会会長による「認証」の趣旨

「認証」の意味としては、特段会則上の定義づけはなく、一般的な「認証」と同様、確認作業を意味しているものと解されている。

日弁連においても、具体的には、委任者のみならず受任者が当該単位会の会員であるかどうか、50票を超えて受任していることにならないか等もっぱら形式的な要件の確認を指すものと解されている。

- (5) 委任状の提出方法

ア 会則上、各単位会会長の認証済みの委任状を、各会員から直接日弁連に提出することが妨げられてはいない。しかし実際には、全ての委任状が単位会を通じて日弁連に提出されている。

イ 平成29年3月3日臨時総会においては、同年2月2日付で日弁連事務総長から単位会会長に対し、2月6日から3月1日までの各日の本人出席数と代理人出席数の集約数と累計を所定の報告書に記載して、日弁連事務局にファクシミリを送るよう依頼がなされていた。

平成28年3月11日の臨時総会においても、当時の事務総長から各単位会会長宛て同様の依頼がなされている。

【4】日弁連総会委任状における受任者欄「書き換え」の実態調査結果

1 保管されている委任状の確認作業

日弁連では、総会の委任状を過去1年分保管しているため、当委員会委員により、この1年以内に開催された3回分の総会について、当会会員の全ての委任状の確認作業を2回行った。その結果、以下に述べるように、受任者欄が抹消され、当会会長の認証印が押印されたうえ、書き換えられている委任状が発見された（なお、明らかな書き損じによる一部の書き直しの場合は除外した）。

その結果、今回調査対象としている平成29年3月3日臨時総会における本件3件の書き換えだけではなく、同一総会及びその他の総会においても、同様の形態の書き換え（当会会長の認証印による受任者欄の書き換え）がなされている委任状が複数発見された。

2 当会会長の認証印による書き換えが行われた委任状を、その外形的形態に着目して、幾つかのパターンに分類すると、以下のとおりである。

- (1) 受任者欄がもともと空欄だった場合（Aパターン）
- (2) 委任者によって受任者欄が記載されていた場合
 - ①受任者欄に特定の当会会員が記載されている場合（B1パターン）
 - ②「会長」や「議長」と記載されている場合（B2パターン）
 - ③委任者が自らの名前を記載している場合（B3パターン）

3 総会ごとの委任状の記載状況調査結果

(1) 平成28年度臨時総会（平成29年3月3日開催）（別紙参照）

受任者欄の記載が抹消され、当会会長の認証印が押印されたうえ、書き換えられている委任状が合計13通あった。そのうち、B1パターンが10通、B2パターンが2通で、B3パターンが1通となっている。

B1パターンの10通のうち、1通については、受任者として記載されている会員が出欠不明のため、その確認をしたところ、欠席ということだったので、委任者にその旨連絡したが、委任者の妻と思われる女性が電話に出て、委任者は病気で電話に出られないが、執行部案に賛成する方に書き換えて構わないということだったので、書き換えたというものであり、委任者の意思確認が一応なされている。B1パターンの残り9通については、委任者の意思を確認していないが、9通のうち3通は、受任者として記載されている会員が欠席予定であることが判明したため、元の受任者に近い会員に書き換えたものである。また、9通のうち1通は、受任者として記載されている会員の割り付け数が既に50票の上限に達していたため、元の受任者に近い会員に書き換えたものである。9通のうち残る5通は、受任者欄に特定の当会会員が記載されているにもかかわらず、白紙委任状の束に紛れ込んでしまい、後に述べるように、白紙委任状と同様に扱われ、票の割り付けが行われた結果、その誤った割り付けを正しいと信じた職員によって書き換えられたものであるが、そのうち2通に

については、元の受任者と書き換え後の受任者が元役員あるいは現役員であった。そして、この9通のうちの3通が、本総会において問題になった3通である。

B2パターンの2通については、「会長」や「議長」に一任するということは、執行部に一任する趣旨と考えて、書き換えたものである。また、B3パターンの1通についても、委任者が誤って受任者欄に自らの名前を記載したものであって、執行部に一任する趣旨と考えて、書き換えが行われている。

(2) 平成28年度定期総会（平成28年5月27日開催）

受任者欄の記載が抹消され、当会会長の認証印が押印されたうえ、書き換えられている委任状が合計7通あった。そのうち、Aパターンが1通、B1パターンが5通、B2パターンが1通となっていたが、B1及びB2のパターンについてはいずれも委任者の意思確認はなされていない。

Aパターンの1通は、受任者欄が白紙で提出され、秘書課の職員によって受任者欄の記載がなされたが、受任者として記載された会員の割り付け数が既に50票の上限に達していたため、その後、同じ職員によって別の受任者に書き換えられたものである。

B1パターンの5通のうち2通は、受任者として記載されていた会員から「総会には出席するが、代理権授与はゼロにして欲しい。」との連絡があったため、元の受任者に近い会員に書き換えたものである。また、残る3通のうち2通は、受任者として記載された会員が欠席予定であることが判明したため、元の受任者に近い会員に書き換えたものである。最後の1通は、元の受任者が当会会長の個人名であったことから、執行部に一任する趣旨と考えて、他の現役員への書き換えがなされたものである。

また、B2パターンの1通は、受任者欄に「東京弁護士会」と書かれていたものであるが、「当会会員であれば誰でも」という趣旨であると考え、現役員に書き換えが行われた。

(3) 平成27年度臨時総会（平成28年3月11日開催）

受任者欄の記載が抹消され、当会会長の認証印が押印されたうえ、書き換えられている委任状が合計76通あった。そのうち、Aパターンが59通、B1パターンが14通、B2パターンが1通、B3パターンが2通となっている。

Aパターンの59通は、空欄の受任者欄に秘書課の職員が割り付けた会員名を記載したものの、その後、訂正の必要が生じて、書き換えを行ったものである。59通のうち55通は、割り付けられた会員が総会に欠席することが判明したため、別の会員への書き換えが行われている。また、59通のうち3通は、職員が受任者欄への記載を誤って記載したため、当該職員が書き換えている。残る1通については、この総会では、受任者の突然の欠席に備えて、絶対に出席する現職の役員以外の会員への割り付け数を20票に抑えていたところ、受任者として記載した会員の割り付け数が

既に20票に達していたため、書き換えが行われた。

B1パターンの14通のうち5通は、受任者として記載されている会員が欠席予定であることが判明したため、別の会員へ書き換えられ、うち4通は、受任者欄に記載されている会員の出欠が不明であったことから、別の会員へ書き換えられた。また、14通のうち1通は、受任者として記載されていた会員の割り付け数が既に20票に達していたため、元の受任者と同じ会派の会員(当時の副会長)に書き換えられた。さらに、14通のうち2通は、受任者欄に当時の日弁連会長の個人名が記載されていたものであるが、これは、執行部一任の趣旨と考え、書き換えがなされた。そして、残る2通は、受任者欄に特定の当会会員が記載されているにもかかわらず、白紙委任状の束に紛れ込んでしまい、白紙委任状と同様に扱われ、票の割り付けが行われた結果、その誤った割り付けを正しいと誤信した職員によって書き換えられたものである。このうち1通については、元の受任者と書き換え後の受任者とは、議案に対する考え方が異なるものと思われ、結果として、委任者の意思とは異なる形で、議決権が行使されてしまった蓋然性が高い。これは、本件書き換えと同様の過程で生じたものであるが、委任者の議決権行使の結果に影響を及ぼすものであったと言える。

B2パターンの1通については、「議長」に一任するというものであり、これは、執行部に一任する趣旨と考えて、元役員に書き換えたものである。また、B3パターンの2通についても、委任者が誤って受任者欄に自らの名前を記載したものであり、これは執行部に一任する趣旨と考えて、書き換えている。

なお、これらB1ないしB3パターンの書き換えの際に委任者の意思確認をしたかどうかについては、担当職員らの記憶は定かではなく、多くの委任状について意思確認がなされなかった可能性が高いと言わざるを得ない。

4 委任状の受任者欄の書き換えの形態とその検討

(1) 調査結果の分析

ア 上記のとおり、当会会長の認証にかかる日弁連総会委任状の受任者欄が、認証印で書き換えられているものは、4種類(Aパターン～B3パターン)に分類される。

A; 受任者欄がもともと空欄であったものに、担当職員が一旦会員名を補充記載した後に書き換えたもの

これはさらに、以下の3つの場合に書き換えがなされている。

- ① 一旦補充した会員が欠席となることが判明した場合あるいは出席が確認できないと判断された場合
- ② 一旦補充した会員の割付け数が、規定の数あるいは事務局が設定した割付け基準数を超えるものであると判断された場合
- ③ 誤って委任者本人の氏名を記載する等補充に誤記載が生じ、書き直しをした場合(※誤字等書き損じが生じたことにより訂正したことが明らかなものは、今回の調査においては、対象から除外している)

B ; 委任者によって記載された受任者欄を書き換えたもの

これは受任者欄の記載態様によってさらに、以下の3つの場合に分けられる。

B 1 ; 受任者欄に具体的な第三者の会員名が記載されている場合

この場合も、さらに、以下の3つの場合の書き換えが確認されている。

- ① 受任者欄に記載された会員が欠席となることが判明した場合あるいは出席が確認できないと判断された場合
- ② 受任者欄に記載された会員の割付け数が、規定の数あるいは事務局が設定した割付け基準数を超えるものであると判断された場合
- ③ 上記のいずれにも当てはまらないもの

B 2 ; 委任者によって、受任者欄に「会長」「議長」等固有名詞ではなく役職名の記載がなされている場合

B 3 ; 委任者によって、受任者欄に委任者自身の氏名が記載されていた場合

イ 過去1年間の3総会における代理人出席者数と上記各書き換えの発生数

(ア) 平成29年3月3日臨時総会 (本人出席 ; 157名、代理人出席 ; 2, 033名、※当会事務局把握数、以下同じ)

A ; 0件

B ; 13件

B 1 ; 10件 (内訳 ; ①4件、②1件、③5件)

B 2 ; 2件

B 3 ; 1件

(イ) 平成28年5月27日定期総会 (本人出席 ; 81名、代理人出席 ; 795名)

A ; 1件 (内訳 ; ①0件、②1件、③0件)

B ; 6件

B 1 ; 5件 (内訳 ; ①4件、②0件、③1件)

B 2 ; 1件

B 3 ; 0件

(ウ) 平成28年3月11日臨時総会 (本人出席 ; 151名、代理人出席 ; 2, 036名)

A ; 59件 (内訳 ; ①55件、②1件、③3件)

B ; 17件

B 1 ; 14件 (内訳 ; ①9件、②1件、③4件)

B 2 ; 1件

B 3 ; 2件

(2) 上記の書き換え行為の問題点

ア 当会においては、上記のとおり、A~B3の4つの場合において、いずれも認証印により書き換えが行われている。

イ 受任者欄空欄であったものの書き換え（上記A）について

（ア）受任者欄空欄の状態、委任状が当会会長に提出された場合は、日弁連において、受任者欄空欄のままのいわゆる白紙委任状を有効としていない以上、当該提出行為をもって、当会会長に対し、受任者欄の補充権を包括委任したものとみなすことは、特段不合理とは言えない。

（イ）一旦空欄を補充した後、上記A①～③の理由で書き換えを行うことにつき、当委員会では、前項の包括委任の範囲に含まれるものとして、許容できるとの考えが有力であったが、外見上、受任者欄の補充につき包括的委任を受けたものの書き換えであるかどうか、明らかではないので、かかる書き換えを、認証印で行うことが当然許されるかについては疑問も出された。

委任者からの「捨て印」があることが望ましいが、一方、日弁連においても認証印による書き換えを容認している前記理由を考慮すると、当該形態での書き換えも、包括的委任の範囲であるとして合理性がないとは言えないとの結論に至った。

（ウ）しかし、白紙委任状をめぐる問題を明確にするためには、取り扱いに対する明文規定をおくか、会員への事前告知をすることが必要であると考えられる。

ウ 委任者により、受任者欄にすでに記載があるものの書き換え（上記B 1～B 3）について

（ア）基本的に、第三者には、文書作成者の明示、黙示の承諾または推定的承諾がない限り、文書の書き換えを行うことはできない。

上記B 1～B 3の場合に、委任者の黙示の承諾ないし推定的承諾が認められるかは、一概には判断できない。

（イ）委任者が明確に第三者を受任者としている場合（上記B 1）

① 受任者欄に記載された会員が欠席となることが判明した場合あるいは出席が確認できないと判断された場合（上記B 1①）

受任者が欠席の場合には、結果として、委任者の票は、「死票」となる。

しかしながら、このような場合に、受任者欄を、出席する会員に書き換えることにつき、推定的承諾が認められるとまでは言えないのではないかというのが当委員会の見解である。したがって、委任者の明示の意思によらずに、受任者欄の書き換えを行うことはできないとの原則に基づき、書き換えを行う場合には、委任者による訂正を求めるべきである。

会員には、予め、受任者欠席の場合は代理議決権が行使されない危険があることを告知することが必要である。

その上で、取りまとめ作業中に、受任者欄に記載されている会員が出席しないことが判明した場合（例えば、当該会員から欠席届けないし委任状が出されている場合等）、「死票」になる可能性が高いことを認識しながら委任者に何ら

の連絡も行わないことは、会員サービスとして不十分ではないかとの委員の指摘もあり、一定の合理的な取り扱いの基準が、検討されるべきである。

- ② 委任者が指定した受任者の、受任代理権が規定数を超過していることが判明した場合（上記B1②）

この場合も「死票」となるが、基本的にはB1①と同じ問題が生じ、原則に基づき、書き換えを行う場合には、委任者による訂正を求めるべきである。

しかし、B1①と比べて、指定された受任者への割り付け時期に影響されることになり（同じ受任者に対する委任状でも、早期に割付されれば規定数の中で有効となる）、不公平感がより強い状況も看過できない。

現行の運用は、委任者の推定的承諾があるとして、元の受任者による代理権行使の場合と結果において大きな差異が生じないような割り付け（同一会派内、同一執行部内等）が行われているようであるが、公平性の点で問題もあり、より合理的な取り扱い基準が検討されるべきである。

- ③ 上記①、②のいずれにも当てはまらないもの

この類型には、当会会員ではない日弁連会長の氏名が記載されていたものや当会会長の氏名が記載されているものなどB2と同様の扱いをしたものや氏名が類似しているためB3のものと思われたと思われるものも含まれる、これらはそれぞれ、B2、B3と同様の評価となる。

問題は、外形上何らの合理的な理由が見いだせない状況で、書き換えが行われているものである。このようなものは、本件書き換えがなされた3通の他、平成29年3月3日臨時総会で2通、同28年3月11日臨時総会で1通発見された。

これら6通は、いずれも、書き換え行為に合理的な理由が見いだせないものである。

本件3通の書き換えが生じた原因、経緯については、担当者からの聴き取りにより、後記で整理するとおり、作業の早い段階で、白紙委任状に紛れ込み、そのまま白紙委任状と同じように割り付けがなされ、最後まで誤入であることが認識されずに進行し、そのまま書き換えが実行されたというものであるが、今回の調査の直接の対象ではない他の3通についても同様の過程で生じたものと推定される。

しかし、今回の調査で初めて、事実が明らかになったもので、これを見落としていたことを含め、その事実は重く受け止めなければならない。

- ④ 今回の調査で、委任者において、受任者の記載をした委任状の欄外に、捨て印が押されている形式のものも発見された。

当該「捨て印」は、委任の本旨に影響を及ぼさない程度の訂正を容認したに過ぎないものと解すべきであり、これをもって、当初の受任者欄の記載を別の

会員に書き換えことまでもを、当会会長に委ねたものと解するのは相当ではないと思料する。なお、職員からの聴き取りによれば、「捨て印」の存在を理由に、別の会員に書き換えを行ったことはないとのことであった。

(ウ) 委任者が受任者欄に「会長」「議長」「日弁連会長」等役職のみ記載した場合（上記B2）

委任状の外見からしても、受任者は、当会会員の個人名で記載されることが求められていると解すべきであり、当該役職名だけの記載では、特定不十分であり、委任状としては無効であると思われる。

これらを、当会会長へ包括的委任をしていると解される白紙委任状と同一の取り扱いを行うこと（受任欄の記載を無益的記載とみること）については、委員の中からもこれを疑問とする意見もあり、対応の事前告知も含め、合理的な取り扱い基準が検討されるべきである。

原則は、この場合も、委任者本人による書き換えを要するものと思料する。

(エ) 委任者が、自分の氏名を受任者欄に記載した場合（上記B3）

このような場合には形式的には要件を満たしているが、結果としては無効な委任状票となる。

議決権を行使できない不利益を救済するという趣旨で、この場合、無益的記載と解して、白紙委任状と同様の修正権及び補充に関する包括的委任の意思が推認されると解すことの合理性には疑問が残る。

当会においては、議決権を行使できるよう配慮することが委任者の意思にも合致するとして、書き換えを行っていたが、今後は、このような場合についても、対応の事前告知も含め、合理的な取り扱い基準が検討されるべきである。

原則は、この場合も、委任者本人による書き換えを要するものと思料する。

【5】平成29年3月3日臨時総会委任状において本件書き換えが行われた経緯

1 当会における日弁連総会委任状の取り扱い、認証作業の方法

ア 当会所管部署

当会秘書課が「日本弁護士連合会の総会に関する事項」として担当する（東京弁護士会事務局所管事務に関する細則第2条（4））

イ 当会所管部署の構成（平成29年3月3日現在）

(ア) 課長1名、正規職員3名、派遣職員1名

(イ) 本件総会における委任状の取り扱い担当職員は主担当1名、副担当1名であったが、副担当職員は他の業務に専念しており、本件委任状業務にはほとんど関与しておらず、主担当職員と派遣職員の2名が中心に関わっていた。主担当職員が、当時就労時間短縮業務期間中であり、作業力の不足を補うために、課長も多くの時間を費やして対応した。

ウ 当会所管部署における作業手順（これらの作業は並行ないし前後しながら実行されていた）

第1段階；受領（郵送、持参）

第2段階；パソコンの集約ソフトに委任状提出者及び出席者データを入力

第3段階；白紙委任状と受任者の記載のある委任状の区分け、保管

第4段階；日弁連事務局への日計数報告

第5段階；白紙委任状提出者を委任先会員へ割り付け

第6段階；割り付けられた委任先会員ごとに白紙委任状、受任者記載済み委任状の整理、取りまとめ

第7段階；白紙委任状、書き換えを要する委任状の委任先欄の補充

第8段階；認証印（事務局備え付けの日弁連総会委任状認証専用の「東京弁護士会」と記されたスタンプ台不要浸透印（いわゆるシャチハタ式スタンプ）を使用）押印

第9段階；日弁連に委任状を提出

2 当会に提出された本人出席数、代理出席（委任状提出）数（日弁連への報告数）

日	本人	代理（委任状）	累計	
			本人	代理
2.6	6	10	6	10
2.7	10	54	16	64
2.8	0	10	16	74
2.9	7	21	23	95
2.10	16	42	39	137
2.13	47	163	86	300
2.14	8	61	94	361
2.15	7	93	101	454
2.16	4	52	105	506
2.17	17	104	122	610
2.20	11	432	133	1,042
2.21	6	158	139	1,200
2.22	6	207	145	1,407
2.23	3	227	148	1,634
2.24	0	248	148	1,882
2.27	1	72	149	1,954
2.28	2	27	151	1,981

3.1	6	52	157	2,033
合計	157	2,033		

3 委任状集約作業と本件書き換えがなされた経緯

(1) 受領（郵送、持参）

委任状は、持参されたものは、役員室入口のカウンターにある委任状回収箱に入れてもらい、郵送されたものは、課員が会員課から受け取って、同様に委任状回収箱に入れる。

(2) データ入力（登録）

毎日午後2時頃より、後記報告を行うため、委任状を提出した会員のデータを打ち込む。

併せて、受任者を特定した委任状について、受任者情報を打ち込むことができるが、システム上、その時点において受任者の出席情報が登録されていないと受任者情報の登録ができない。今回問題となった委任状は、登録の時点において、受任者の出席情報が登録されていなかったものと思われる。

(3) 日弁連等への報告

出席届等により出席の連絡があった人数、委任状の提出があった人数を毎日、日弁連及び会派に報告する。今回は、主担当事務職員の勤務時間の関係で、午後3時を目処に報告を行うこととしていた。

(4) 委任状の整理・保管、認証印の押印

提出情報が入力された委任状については、日弁連への提出間際の事務処理軽減のため、認証日の記入及び認証印を押して認証欄を完成させ、登録番号順にファイルに入れて保管する。

保管に当たっては、白紙委任状と受任者特定の委任状を分けて保管することになっていた。

今回問題となっている委任状については、受任者情報が登録できていなかったため、白紙委任状と共に保管され、登録番号順に並び替えられたと思われる。担当者は、付箋をつけてわかるようにしていたと思うと述べているが、保管自体は、そのように行われたものと推測される。

(5) 受任者に対する出欠確認

委任状の日弁連への提出期限が迫って委任状が集まり、本人出席の情報がそろってきた段階で、受任者特定の委任状の受任者情報の入力、確認を行う。

その際、受任者の出欠情報がない場合には、電話等で問い合わせ確認を行う。今回問題となった委任状の受任者については、この段階で、出席情報が得られたと思われる。担当者の記憶によると2月22日頃とのことである。

(6) 受任者割り付け

受任者特定の委任状も勘案した上で、受任者一人当たり50票を限度として、白紙委任状を受任者に割り付け、受任者ごとの「委任者一覧表」(割付表)を作成するとともに、該当する委任状(もともと当該受任者に委任していたもの、白紙委任状として当該受任者に割り付けられたもの)を整理し、受任者ごとに集めた束を作る。担当者の記憶によると、2月23日頃、完成したとのことである。

(7) 白紙委任状の受任者欄補充(割り付け先会員名の記載)

受任者ごとの「委任者一覧表」(割付表)を確認しながら、各委任状の受任者欄に受任者の名前を手書きで記入していく。

この作業は、2月23日頃から日弁連への提出期限である3月1日まで行われ、3名の職員が担当した。うち1名は、委任状の数が多かったことから、2月25、26日も休日出勤し、かなりの数の白紙委任状の受任者記入を行った。

今回問題となった委任状の受任者欄の書き換えは、受任者ごとの「委任者一覧表」(割付表)の記載に従って、休日出勤の際に行われたものである。

そして、白紙が補充され受任者ごとの「委任者一覧表」(割付表)を添付した受任者ごとの委任状の束が完成されたものから順に、日弁連に提出した。今回問題となった委任状のうち1通は、2月27日に日弁連に提出され、残り2通は、3月1日に日弁連に提出されている。

4 本件書き換えが行われた原因の分析

- (1) 上記3(2)のデータ入力の時点において、受任者を特定した委任状について受任者情報を必ず登録するようにしていれば、当該委任状について、記載されている受任者と別の会員を受任者として割り付けることはなかったと考えられる。

しかしながら、そのような登録をするには、受任者の出席情報が登録されていないと受任者情報の登録ができないというシステム上の障害がある。

出席者に委任状を割り付けるという目的のためには、このようなシステムが有効であるが、特定の会員に権限を委任する意思が明らかな委任状について、このような配慮をする必要があるか疑問である。

- (2) 上記3(4)の委任状の区分け、保管時点において、当該委任状を白紙委任状ときっちり分けていけば、問題は生じなかったが、対象委任状は、白紙委任状に紛れ、これらと同様に扱われてしまった。

担当職員が不慣れであったこと、主担当職員退社後の作業であったこと、付箋貼付を以って区別可能と思ってしまったこと、認証欄完成に労力が集中していたこと、当該委任状が提出された当時、受任者特定の委任状がほとんどなかったことなどが要因として考えられる。

- (3) 上記3(6)の受任者の割り付け作業時点において、受任者ごとの委任者一覧表に従った該当委任状を集める際、当該委任状を十分に確認すれば、今回の問題は防げた

可能性がある。しかし、登録された情報を重視していたこと（他職員の作業を信頼していたこと）、該当委任状を集める際に確認が委任者情報に集中してしまっていること、が要因として考えられる。

(4) 上記3(7)の白紙委任状の受任者欄補充（割り付け先会員名の記載）作業の時点において、書き換えに躊躇を覚えれば、問題は防ぐことができた。しかし、受任者ごとの委任者一覧表が絶対と考えたこと（他職員の作業を信頼していたこと）、休日のため他の職員に確認ができなかったこと、受任者の書き換えに抵抗がなかったこと、膨大な事務作業量に追われていたこと、などが要因として考えられる。

(5) 全体として、秘書課の業務が多忙にあったことも要因として挙げられる。

対日弁連の業務の副担当者は、他の業務のためにほとんど今回の委任状業務にはタッチしていない。今回の委任状の数とほぼ同数であった平成28年3月11日臨時総会の際には、合計6人の職員が委任状に関する作業に従事している。

今回の総会では、委任状数が約2000通とほぼ同数であるにもかかわらず、3人により担当されており、人数が不十分であったと言わざるを得ない。

また主に作業をしていたのが、時短勤務の正社員と派遣社員であったことも一因となっていると思われる。そのような中で、他の職員が行った作業について、疑問を呈するまでの余裕はなかったものと思われる。

(6) 日弁連から当会を含む各单位会に対し、毎日、出席予定者数及び委任状提出者数を報告するよう依頼がなされていた（平成28年3月11日臨時総会においても同様であった）。

総会運営主体として、状況を早く知りたいということであろうが、毎日の数字の把握が必ずしも必要であったのかは疑問である。この報告作業も、担当職員の業務量を増大させる一因となっていた。

(7) 委任状の受任者欄の書き換えについては、本来、非常に慎重であるべきである。しかし、長年の事務処理の慣例から、安易に考えられている風潮がある。「議長」「会長」「執行部」「理事者」などという受任者の記載は本来無効である。受任者が欠席の場合も、議決権を行使できない。委任者の意思を尊重、推測して、受任者名を書き換えることは、原則として、認証印で行える行為ではない。日弁連においては、このような形状の書き換えも容認しており、現に、ある職員が、以前、押印なく受任者名を書き換えた際に、弁護士会の訂正印（認証印）の押し忘れがあると指摘されたことを経験しているとのことであった。

(8) 白紙委任状の取り扱いについては、当会には基準はないが、第二東京弁護士会のように明確な規定を策定することも検討すべきである。

【6】 本件書き換え問題発覚後の理事者の対応、委任者、受任者の抗議

1 理事者の対応

(1) 総会当日の対応

- ア 担当副会長が、日弁連に赴き、委任状の確認をし、当該3通の委任状に対しては、書き換えられた受任者から本来の受任者に代理権を戻す措置がとられた。
- イ 担当副会長が担当職員から事情を聴取し、事故発生の際の経緯の確認がなされた。
- ウ 総会終了後、弁護士会において、担当副会長により、マスコミに対する経緯の説明が行われた。
- エ 同日付で、担当副会長名で、委任者の■■■■会員、■■■■会員、■■■■会員の3名及び受任者の■■■■会員に対して、事実関係の調査内容を記した謝罪文書が送付された。

(2) 3月4日付で、会長名で日弁連に対し事実関係調査報告書が提出された。

(3) 3月6日、常議員会において、説明文書が配布され、会長から謝罪と説明が行われた。

同日、理事者会で、委任状問題調査委員会を設置、委員の委嘱が行われた。

同日、委任者である■■■■会員、同■■■■会員に対し、会長から、謝罪と説明が行われた。

(4) 3月7日付で、当会ホームページ上に会長談話が掲載された。

(5) 3月22日、委任者である■■■■会員に対し、会長から、謝罪と説明が行われた。

2 本件委任状の委任者、受任者による抗議、要請

(1) 平成29年3月3日の臨時総会開催中、受任者である■■■■会員から、当該委任状の画像がSNSで送信され、問題点の指摘がなされ、総会会場においても同会員から、本件に関する発言がなされた。

(2) 委任者からもSNSを通じての抗議の発言がなされた。

(3) 3月6日に■■■■会員から、同月22日に■■■■会員から、関連資料の開示、厳格な調査とその公表、責任明確化、白紙委任状の全廃、認証印による書き換えの禁止等の項目が記載された要請書が当会会長宛て提出された。

【7】小括

- 1 本件の書き換え行為は、本件委任状が当初の区分の段階で、受任者登録がなされず、「白紙委任状」に紛れ、そのまま誤入に気付かないまま、受任者の割り付けが行われ、担当職員が、既に記載されている氏名等が誤記であり、これを削除し、割り付けられている会員名等へ書き換える必要があるとの誤認にもとづく作業により発生したものであり、明らかに事務処理上の過誤である。
- 2 今回の書き換えられた委任状の受任者が、予め議案に反対の意思を対外的に表明し、賛同者から自己への委任状提出を求めているという事情もあり、当初は、議案反対者への妨害工作ではないかとのニュアンスでの意見も出されていたようであるが、本調査では、前項のとおり業務処理上の過誤であり、委任者3名の議決権行使及び受任者による代理権の行使を妨害しようとする意思の下に行われた行為とは認められない。

- 3 しかし、本件書き換えの調査を通じて、当会における日弁連総会委任状の集約作業上、委任者への意思確認を行うことなく、当会会長の認証印により、受任者欄の記載が書き換えられている事実が判明した。

これは、先に分析したように、当会の集約システム上割り付け作業ができないもの、すなわち、受任者として記載されている会員が欠席の場合、受任者として記載されている会員に対し規定数の委任状の割り付けがなされている場合、受任者欄に会員個人名ではなく役職名のみ記載がある場合、委任者自身の氏名が受任者欄に記載されている場合等そのままでは、無効な委任状ないし実質的に委任状による議決権行使ができない場合に、これを救済する意思で、委任者の推定的承諾があるとして、受任者欄の記載を書き換え、「有効化」がなされていた。

あわせて、白紙委任状の割り付け、記載後の訂正処理も加わり、担当職員としては、上記処理が、なすべき作業の一環として理解されており、このような場合に、委任状の記載に手を加え書き換えるということが、問題のありうる処理であるとの認識を有していなかったと思われる。

- 4 本件の書き換えにおいて、指摘した過誤が生じた背景としては、前項のとおり、種々の理由により、職員により、白紙委任状への補充、訂正、既に記載のある委任状の受任者欄の書き換え行為等が、作業の一環として行われていたことが挙げられ、このことにより、当該行為の重大さに気付かず、抵抗感が希薄化し、再確認作業を懈怠するという重畳的な過誤を生じさせる結果に至ったものと思われる。
- 5 このような背景の中で発生した今回の書き換え行為について、その責任を、担当職員個人に負わせるべきではなく、むしろ執務環境の整備、職員の意識への指導、理事者によるチェック体制等の不十分さに根本的な問題点があり、さらに、手作業による作業量の増大、タイトなスケジュールの中で作業等の種々の要因が重なって生じたものであると言えよう。
- 6 本件の過誤は、当時の環境においても、職員間の2重のチェック体制や最終段階での理事者の関与体制があれば、十分回避できたと思われ、過誤としては、単純なものと評価できる。しかし、その単純さ故に、見過ごされてきたものであり、本件の3通以外にも、本件と同じ総会のみならず別の総会においても同様の過誤が生じていることをふまえて、会長をはじめ理事者、職員一同、改めて委任状の取り扱いの重大性を再認識する必要がある。
- 7 今回の調査は、日弁連総会の委任状問題（特に平成29年3月3日開催の臨時総会の委任状問題を中心に）に限定したが、当会総会における委任状についても、同様の問題が想定され、あわせてその取扱いに対する準則を整備することが求められる。
- 8 また、上記問題とは視点を異にするが、現行の委任状の記載は、受任者に、一律包括的な委任をする形式となっており、結果として、日弁連執行部の提案に賛成する方向でのみ議決権が行使されることになる。今後、委任者の意向に沿った議決権行使が可能と

なるような、個別の議案ごとに、賛否の意見を表示できるような形式の委任状様式へ改善することも、検討する必要がある。

【8】再発予防のための提言

- 1 理事者、職員における文書に対する意識の再構築
- 2 委任状取りまとめ作業の見直し
 - (1) 総会委任状の取扱作業手順、作業心得（認証印による書き換え行為を行わないこととの徹底等）の再確認（研修の実施）
 - (2) 委任状の記載の種類ごとの取り扱い準則の整理
 - (3) 受任者記載委任状と白紙委任状の区別保管の徹底
 - (4) 認証印の管理方法、押印手順の見直し
 - (5) 職員間の確認体制、理事者の関与体制の見直し
- 3 委任状取扱業務の環境整備
 - (1) 人的補充、配置等
 - (2) 委任状集約ソフトの改善
 - (3) 作業事務量緩和の方策
- 4 会員への委任状の取り扱いに関する事前告知の徹底
 - －白紙委任状の取り扱いについて、会長名等役職名のみの記載のあるもの、自己宛ての委任状等の各取り扱いについて
- 5 白紙委任状の取り扱いに関する規定の作成
- 6 委任状の形式の改訂
- 7 日弁連との現行委任状制度の見直し、改善へ向けた協議の実施
 - (1) 委任先空欄のままの委任状の取り扱いに対する共通準則の作成要請
 - (2) より合理的な委任制度の検討
 - (3) 書面投票制度、ウェブ投票制度等の導入の検討

【9】まとめ

- 1 日弁連総会は、日弁連における最高意思決定機関であり、総会における決議は、弁護士自治の具現化の重要な一形態である。

日弁連会員はいずれも総会に出席し、発言し、議決に参加できる。

本人が出席できない会員においても、委任状による議決権行使により、当該決議に関与することができる。

以上の通り、改めて指摘するまでもなく総会において議決権の代理行使権限を付与する委任状は、日弁連会員である弁護士にとって極めて重要な意味を持つ文書である。
- 2 今回の当会における日弁連総会委任状の書き換え行為は、このような議決権の代理

行使の機会を奪うおそれのあった重大な過誤であり、結果として、代理行使の実行が可能となったことや、委任状の処理作業中に生じた過誤が直接の原因であるとしてもこのことは、問題の重大性に影響を及ぼすものではない。

3 当該過誤は、白紙委任状が常態化し、委任状に手を加えることに抵抗感が薄れてきていること、委任状の集約に重きを置いた対応が進められた結果生じたものと言え、起こるべくして起きたとも言える。

4 白紙委任状の取扱いに対する姿勢が問題の根底にあるとも言える。白紙委任状による議決権代理行使が、会員の意思を正確に反映させる仕組みとして機能しているのか、会員の視点に立って、改めて確認、検討することが必要である。

日弁連総会において、白紙委任状による議決権行使が認められない以上、認証が求められる単位会において、事実上要件に沿って空欄の補充作業を行わなければならない。このことが、単位会の事務量を増やし、委任状の集約、報告作業を各単位会に要請されていることも、これに拍車をかける結果となっている。

5 本件書き換え問題の発覚を契機に、理事者、会員、職員を含め全会的に「文書」に対する意識を強め、委任状とりわけ白紙委任状の運用につき、明確かつ合理的な準則作りを行うことが、今後の再発予防となり、弁護士自治の基礎固めへも繋がることになる。

6 最後に、会長はじめ当会理事者においては、本件の問題の重大性を真摯に受け止め、関係者への説明、謝罪を行い、会員に対し十分な説明義務を果たすとともに、自らの責任を自覚し、会員が納得する具体的な再発予防のための方向性を打ち出すことが強く求められる。

以上

資料項目

- 1-1 平成28年度臨時総会（平成29年3月3日開催）における委任状調査結果一覧及び調査対象委任状写し一式
- 2 平成28年度定期総会（平成28年5月27日開催）における委任状調査結果一覧及び調査対象委任状写し一式
- 3 平成27年度臨時総会（平成28年3月11日開催）における委任状調査結果一覧及び調査対象委任状写し一式
- 2 委任状問題調査委員会設置要綱
- 3 日本弁護士連合会会則
- 4 日弁連総会用委任状書式
 - 1-1 代理人選任届（平成29年3月3日開催平成28年度臨時総会用）（A型）
 - 2 同上（B型）
 - 3 3月3日開催 日本弁護士連合会臨時総会出欠届（東弁仕様）（B1型）
 - 4 代理人選任届（C型）
 - 2-1 代理人選任届（平成28年5月27日開催平成28年度定期総会用）（A型）
 - 2 同上（B型）
 - 3-1 代理人選任届（平成28年3月11日開催平成27年度臨時総会用）（A型）
 - 2 同上（B型）
 - 3 同上（C型）
 - 4 3月11日開催 日本弁護士連合会臨時総会出欠届（東弁仕様）（D型）
 - 5 61期～68期会員対象用委任状
3月11日開催 日本弁護士連合会臨時総会出欠届（東弁仕様）（D1型）
- 5-1 職員用業務マニュアル「日弁連総会について」で始まる書面
- 2 同「13 日弁連総会」で始まる書面
- 6-1 日弁連臨時総会（3/3）代理人選任届の集約について（依頼）
（日本弁護士連合会事務総長名）
- 2 日弁連臨時総会（3/11）代理人選任届の集約について（依頼）
（日本弁護士連合会事務総長名）
- 7-1 東京弁護士会会則
- 2 東京弁護士会事務局所管事務に関する細則
- 8-1 臨時総会出席者数（2017年3月3日）（調査委員会作成）
- 2 同上（2016年3月11日）（同上）
- 9-1 出席者別委任者一覧（割付表）（受任者■■■■■■会員のもの）
- 2 同上（同■■■■■■会員のもの）
- 10-1 お詫びと事実関係調査報告書（■■■■■■会員宛）
- 2 同上（■■■■■■会員宛）
- 3 同上（■■■■■■会員宛）
- 4 同上（■■■■■■会員宛）

- 1 1 事実関係調査報告書（日弁連宛）
- 1 2 事実関係調査報告書（東京弁護士会常議員宛）
- 1 3 日本弁護士連合会臨時総会に提出した委任状に関する会長談話
- 1 4 要請書（[REDACTED] 会員作成）
- 1 5 同上（[REDACTED] 会員作成）
- 1 6 議事会規（第二東京弁護士会）

別紙

日弁連 平成28年度 臨時総会（平成29年3月3日開催）分

認証印で受任者が別の会員に変更されているもの

- A= 委任者欄空欄のもの
 B1= 具体的に第三者の名前の記載のあるもの
 B2= 「議長」、「会長」等の役職名のみのも
 B3= 委任者自身の名前のもの

番号	型	委任者	書換前の記載	書換後の記載	委任状 作成日	東弁 認証日	日弁連 受付日	捺印の 有無	書換前の 記入者	書き換え た者	書換の理由
1	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月7日	3月1日	3月1日	無	委任者	a職員	
2	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月7日	3月1日	3月1日	無	委任者	a職員	白紙委任状の束に紛れ込んでしまい、結果として白紙委任状と同様に扱われたため(③)
3	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月6日	3月1日	2月27日	無	委任者	a職員	
4	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月20日	3月1日	2月27日	無	委任者	b職員	受任者に出欠の有無を確認したところ欠席といわれたので、その旨を委任者に伝えたと、委任者の妻と思われる女性が出て「委任者は電話に出られないが、受任者名は他の方(執行部派の方)に書き換えてよい」といわれたため(①)
5	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月21日	3月1日	2月27日	無	委任者	e職員	元の受任者が欠席することが判明したため(①)
6	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月13日	3月1日	2月27日	無	委任者	a職員	白紙委任状の束に紛れ込んでしまい、結果として白紙委任状と同様に扱われたため(③)
7	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月15日	3月1日	2月27日	無	委任者	a職員	
8	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月24日	3月1日	3月1日	無	委任者	b職員	既に元の受任者に上限(50票)の票が割り付けられていたため(②)
9	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月18日	3月1日	2月27日	無	委任者	a職員	元の受任者が欠席することが判明したため(①)
10	B1	■■■■	■■■■	■■■■	2月21日	3月1日	3月1日	無	委任者	a職員	元の受任者が欠席することが判明したため(①)
11	B2	■■■■	会長	■■■■	2月17日	3月1日	2月27日	無	委任者	e職員	執行部一任と解釈されたため
12	B2	■■■■	議長	■■■■	2月22日	3月1日	3月1日	無	委任者	b職員	
13	B3	■■■■	■■■■	■■■■	2月22日	3月1日	2月27日	無	委任者	b職員	執行部一任と解釈されたため