

COVID-19 と人権に関する 日弁連の取組 - 中間報告書 -



2021年2月

日本弁護士連合会

はじめに

この報告書は、「COVID-19と人権」に関する当連合会各委員会等の多様な取組を集約し、会内外に報告するために作成したものです。なお、もとよりCOVID-19に関する取組は今後も長く続くことから、「中間報告書」としました。

COVID-19による市民生活への影響は広範囲にわたっており、様々な場面で支援を必要とする人が増えています。また、企業活動への影響も甚大であり、中小企業の経営に従事する方々は苦戦を強いられ、中には、倒産や廃業に追い込まれている方々も少なからず出てきています。

昨年4月以降、当連合会は、COVID-19対策本部を中心として、全国52の弁護士会と連携・協力体制を築き、積極的に支援活動や人権擁護活動を展開してきました。

2020年4月20日から7月22日まで全国統一ダイヤルを使用して実施した電話相談では、相談件数は1,859件であったところ、労働問題（30%）や消費者問題（21%）が相当な割合を占めた中で、公的支援制度（11%）、借入金問題（7%）、賃料問題（4%）なども相応の割合となっており、私たちがこれから更に力を入れていかなければならない問題を改めて確認できました。

また、COVID-19の感染拡大に伴い、感染者やその周囲の関係者、医療関係者に向けられた偏見や差別が大きな問題になっています。しかし、このような偏見や差別は何ら根拠のない不当なものであり、決して許されるものではありません。弁護士及び弁護士会はこのような偏見や差別を生み出さない社会を築くため、最大限努力する旨の会長声明を公表しました（2020年7月29日付け「新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明」）。昨年12月に実施した「新型コロナウイルスと偏見・差別・プライバシー侵害ホットライン」の結果などを踏まえ、具体的な対応策を検討し、実行したいと思っています。

当連合会の「COVID-19と人権」に関する人権擁護活動は、この報告書に記載したように多岐にわたっています。この報告書によって当連合会の人権擁護活動を御理解いただくことを願うとともに、今後の活動がますます充実し、発展していくよう、更に努力する所存です。

なお、COVID-19を巡る状況はめまぐるしく変動していることから、原稿作成後に状況の変化が見られる場合もありますが、御容赦いただけますと幸いです。

2021年（令和3年）2月

日本弁護士連合会

会長 荒 中

目 次

はじめに

本編 各種人権問題に関する報告－取組と課題

第1	偏見差別・プライバシーに関する問題－取組と課題……………	1
	(人権擁護委員会)	
第2	医療に関する問題－取組と課題……………	6
	(人権擁護委員会)	
第3	外国人に関する問題－取組と課題……………	12
	(人権擁護委員会)	
第4	貧困に関する問題－取組と課題……………	15
	(貧困問題対策本部)	
第5	消費者に関する問題－取組と課題……………	22
	(消費者問題対策委員会)	
第6	高齢者・障がい者に関する問題－取組と課題……………	26
	(日弁連高齢者・障害者権利支援センター)	
第7	国際人権に関する問題－取組と課題……………	30
	(国際人権問題委員会)	
第8	国連自由権規約委員会への特別報告の提出……………	33
	(国際人権条約に関するワーキンググループ)	
第9	情報公開とプライバシーに関する問題－取組と課題……………	35
	(情報問題対策委員会)	
第10	子どもの権利に関する問題－取組と課題……………	40
	(子どもの権利委員会)	
第11	教育を受ける権利に関する問題－取組と課題……………	43
	(教育法制改正問題対策ワーキンググループ)	
第12	憲法改正等に関する問題－取組と課題……………	47
	(憲法問題対策本部)	
第13	両性の平等に関する問題－取組と課題……………	54
	(両性の平等に関する委員会)	
第14	家事事件に関する問題－取組と課題……………	58
	(家事法制委員会)	
第15	労働事件に関する問題－取組と課題……………	70
	(労働法制委員会)	
第16	倒産に関する問題－取組と課題……………	74
	(倒産法制等検討委員会)	
第17	法教育に関する問題－取組と課題……………	79
	(市民のための法教育委員会)	

第18	COVID-19が司法修習に及ぼした影響について ～コロナ禍の中で行われた第73期司法修習の現状～	83
	(司法修習委員会)	
第19	裁判を受ける権利に関する問題－取組と課題	87
	(裁判官制度改革・地域司法計画推進本部)	
第20	刑事裁判に関する問題－取組と課題	91
	(日弁連刑事弁護センター)	
第21	刑事収容施設に関する問題－取組と課題	99
	(刑事拘禁制度改革実現本部)	
第22	中小企業法律支援に関する問題－取組と課題	102
	(日弁連中小企業法律支援センター)	
第23	A D R (裁判外紛争解決機関)に関する問題－取組と課題	105
	(A D R (裁判外紛争解決機関)センター)	
第24	弁護士会法律相談に関する問題－取組と課題	110
	(日弁連公設事務所・法律相談センター)	
第25	法テラス相談に関する問題－取組と課題	113
	(総合法律支援本部)	
第26	災害復興支援に関する問題－取組と課題	115
	(災害復興支援委員会)	

資料編

1	COVID-19関連定期総会宣言, 会長声明, 会長談話	121
2	内田博文名誉教授(九州大学)講演録	146
	「コロナ禍と人権」(2020年11月19日開催, 日弁連全国人権擁護委員会委員長会議)	

本編 各種人権問題に関する報告—取組と課題

第1 偏見差別・プライバシーに関する問題—取組と課題

人権擁護委員会

1 偏見差別問題

(1) 偏見差別の実態

① 概要

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、感染者らが偏見差別を受ける状況が発生している。

偏見差別の対象者として、感染者・患者のみならず、回復者、医療・介護関係者、感染者が確認された学校・施設・店舗等の関係者、県外ナンバー車・長距離運送業者、海外からの帰国者・外国人、これらの人々の家族など、様々な関係者が挙げられる。

偏見差別の態様として、SNS等を通じた誹謗中傷・名誉毀損・信用毀損、保育園・学校への通園・通学拒否、患者宅への投石、嫌がらせ・いじめを含め社会的に排除する言動など、様々な態様が挙げられる。

② 専門家会議・分科会の状況分析

この点、政府の「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」も、「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（2020年4月22日版）において、「医療機関や高齢者福祉施設等で大規模な施設内感染事例が発生し、医療・福祉従事者等に対する偏見や差別が広がっている。こうした影響が、医療・福祉従事者本人のみならず、その家族に対しても及び、子どもの通園・通学を拒まれる事例も生じている。また、物流など社会機能の維持に必須とされる職業に従事する人々に対しても、同様の事例が見られる。」と状況分析している。

また、専門家会議から（同年6月に）組織変更された「新型コロナウイルス感染症対策分科会」内に（同年9月に）設置された「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」は、同年11月、「これまでの議論のとりまとめ」において、「偏見・差別等の実態」として、①医療機関・介護施設やその従事者、家族等への差別的な言動、②学校や学校関係者等への差別的な言動、③勤務先に関連する差別的な言動、④インターネットやSNS上での差別的な言動、⑤職業・国籍を理由にした誹謗中傷、県外居住者や県外ナンバー所有者への差別的な言動等、⑥個人に関連する情報を含む詳細な報道を挙げている。

(2) 人権侵害性

このような偏見差別は、感染者・家族などの人格・尊厳を侵し、また、生活に重大な影響を与えるものであり、基本的人権の尊重を基本原則とし、個人の尊厳・自由及び人格権（憲法13条）並びに法の下での平等（憲法14条）を保障する日本国憲法の下、決して容認し得ないものである。

(3) ハンセン病問題の教訓

感染症に関わる偏見差別として想起されるべきはハンセン病問題であり、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」においても、ハンセン病患者等に対する偏見差別を教訓として今後に生かすことが必要であること（前文）、感染症

の患者等の人権が損なわれることがないようにすること（４条）が定められている。

確かに、新型コロナウイルス感染症はハンセン病とは異なる特徴を有しているが、感染症に関わる偏見差別という共通の問題が生じている。

「ハンセン病問題に関する検証会議」最終報告書（2005年３月）では、ハンセン病問題を教訓として、感染症に関する偏見差別の再発防止を提言し、当連合会も、「患者の権利に関する法律大綱案の提言」を公表しており（2012年９月）、感染症を理由として個人の尊厳が侵され、偏見差別を受けることがあってはならないことを改めて社会共通の認識とする必要がある。

(4) これまでの取組

① 当連合会

当連合会は、2020年7月29日、「新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明」を発出し、同年9月4日定期総会で「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う法的課題や人権問題に積極的に取り組む宣言」を採択した。

具体的な取組として、2020年4月20日から7月22日まで、各弁護士会と共に「新型コロナウイルスに関する全国統一ダイヤルによる電話法律相談」を開設し、また、同年12月4日、5日には「新型コロナウイルスと偏見・差別・プライバシー侵害ホットライン」を行った。

② 関係機関の取組

政府も、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（令和2年5月25日変更分）において、患者・感染者・家族、医療関係者等への人権侵害が生じないように適切に取り組む、医療関係者が風評被害を受けないよう、国民への普及啓発等、必要な取組を実施するなどの基本的対処方針を示していた。

これまでの間、関係省庁（厚生労働省・法務省・文部科学省）は、大臣メッセージ・ホームページ掲載・啓発資料の作成、人権相談等を行っており、一部の自治体でも、首長メッセージ・啓発広告・SNSモニタリング等が行われている。

(5) 今後の取組

① 当連合会

弁護士をはじめ法曹関係者は、偏見差別の実態に直面したとき、法律相談をはじめあらゆる法的救済手段をもってその是正に向けた対応を行うとともに、それらの活動により偏見のない市民社会の構築に貢献する責務を有していることを踏まえて、当連合会は、新型コロナウイルス感染症に関わる偏見差別・人権侵害が見られる中、引き続き偏見差別を生み出さない社会を築くための取組を行っていく。

② 政府・自治体

上記ワーキンググループの「これまでの議論とりまとめ」では、今後の取組について、Ⅰ)「平時」から取り組むべきこととして、①感染症に関する正しい知識の普及、偏見・差別等の防止等に向けた注意喚起・啓発・教育の強化、②相談体制の強化、③悪質な行為には法的責任が伴うことの市民への周知、④新型コロナウイルス感染症の特性を踏まえた情報公開に関する統一的な考え方の整理、⑤報道の在り方、⑥新型コロナウイルス感染症対策に関する施策の法的位置づけ等、Ⅱ)「クラスター発生時等『有事』に取り組むべきこと」として、⑦保育所等への感染対策等

の支援，⑧地方自治体や専門家等による情報発信，応援メッセージ等の発出を提言している。

政府・自治体は，かかる提言を踏まえて，新型コロナウイルス感染症に関する必要かつ正確な情報提供及び十分な説明責任を果たすとともに，偏見差別・人権侵害防止のための普及啓発・教育活動を積極的・継続的に講じていくことが求められるであろう。

2 感染症法・特措法改正，ワクチン予防接種との関係

(1) 感染症法・特措法改正案と偏見差別との関係

政府は，2021年1月22日，「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（以下「感染症法」という。）及び新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）の改正案を閣議決定して国会に提出した（同年1月末現在，国会で審議中である。）。

① 感染症法改正案

まず，閣議決定された感染症法の改正案では，入院措置に応じない者・入院先から逃げた者に対して1年以下の懲役刑又は100万円以下の罰金を科し，積極的疫学調査に対して拒否・虚偽報告等した者に50万円以下の罰金を科すとしている。

しかし，上記1で述べたように，新型コロナウイルス感染症の感染者・家族等に対する誹謗中傷・偏見差別事例が繰り返し起き続けている状況の中，感染者に対して刑罰を導入すれば，感染者等に対する偏見差別は一層助長され，極めて深刻な人権侵害を招来するおそれがある。

また，入院や調査の拒否などにより「犯罪者」扱いされると，偏見差別を恐れて，感染者は感染した事実や感染した疑いのあることを隠し，かえって感染拡大を招くおそれさえ懸念される。

上記1でも述べたように，感染症法は「過去にハンセン病，後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め，これを教訓として今後に生かすことが必要である」とした前文を設けて法の趣旨を宣言し，過去の反省に基づき，伝染病予防法を廃止して制定した法律である。新型コロナウイルス感染症は，誰もが罹患する可能性がある疾病であり，感染者は決して責められるべきではなく，罰則をもって入院・調査義務を科すことなど，到底，許されない。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止するためには，感染者が安心して必要な入院治療や疫学調査を受けることができるような検査体制・医療提供体制を構築することが必要不可欠である（当連合会「感染症法・特措法の改正法案に反対する会長声明」（2021年1月22日）参照）。

② 特措法改正案

次に，閣議決定された特措法改正案では，（緊急事態宣言発出前に）都道府県知事が「まん延防止等重点措置」として事業者に対して休業・営業時間制限の措置を要請・命令することができることとし，命令に応じない場合は30万円以下（緊急事態宣言下では50万円以下）の過料（行政罰）を科して，要請・命令したことを公表

できるとしている。

しかし、「まん延防止等重点措置」の発動要件・命令内容は不明確であり、都道府県知事に付与される権限は極めて広範であるため、恣意的な運用のおそれがあり、罰則の適用に際して、事業者の具体的事情が適切に考慮される保証はない。

不用意な要請・命令及び公表は、徒に事業者に対する風評被害や偏見差別を生み、事業者等の名誉・プライバシー権や営業の自由などを侵害するおそれがある。

新型コロナウイルス感染症の拡大防止のためには、事業者に対する正当な補償こそが必要不可欠であり、（たとえ刑事罰ではなく行政罰であっても）罰則をもって私権を制限することは許されない（上記会長声明参照）。

(2) ワクチン予防接種と偏見差別との関係

「第2 医療に関する問題－取組と課題」の「2 COVID-19に関する医薬品の承認等に関する問題」で後述するとおり、2020年12月、予防接種法（附則7条）が改正され、新型コロナウイルスのワクチンが臨時接種（予防接種法6条）の対象とされたことに伴い、予防接種の勧奨（同法8条）及び予防接種を受ける努力義務が課されることとなった（同法9条）。

そして、政府は、2021年2月以降、新型コロナウイルス感染症のワクチンを承認して、全国で接種を進めていく方針を表明している。

すると、ワクチン承認後、政府・自治体が、国民全体に対してワクチン接種を積極的に勧奨していくこととなるため、行政庁による権力的契機や「同調圧力」を背景にして、国民全体が事実上予防接種を強制される状況となり、個人の自己決定権の侵害のおそれが生じるとともに、ワクチン接種を拒否する少数者が偏見差別の対象となるおそれも懸念される。

このように、予防接種との関係で、新たに偏見差別が生じることについても、今後、注視していき、ワクチン接種を拒否する少数者に対する偏見差別が生じないような取組を行っていく必要がある。

3 COVID-19とプライバシー

(1) SNSによる感染者を特定する情報の公表、拡散

COVID-19とプライバシーの問題として最も深刻な問題となっているのは、SNSやインターネットの匿名掲示板等における感染者を特定する形でのプライバシー情報の公表、拡散の問題である。

具体的には、COVID-19に集団感染した島根県の高校サッカー部では、生徒の顔写真など個人を特定できる写真がインターネット上で無断掲載され、感染した生徒を誹謗中傷するインターネット上の書き込みが行われたり、学校の批判だけでなく、生徒を誹謗中傷する学校への電話が80件を超えるなどの事件が発生している。

また、岩手県では、県内で初めて感染した社員が勤務する会社が感染の事実を公表すると、県内外から「感染した社員をクビにしたのか」等の苦情や中傷の電話、メールが殺到し、会社のホームページのサーバーがダウンしたという事件も発生している。

この他にも、とくに地方を中心として、SNSやインターネットの掲示板等を通じ、感染者の実名や顔写真、行動履歴（誤情報を含む。）が拡散されたり、自治体が公表

する感染者情報を基にインターネット上で感染した個人を具体的に特定しようとする動きが行われるケースもある。

言うまでもなく、感染者のプライバシーに関わる行動履歴等という濃厚接触者に対する追跡調査は、守秘義務を負う保健所職員等の専門家によって個別に行われるべきものであり、インターネット上で公表されるべき事項ではない。

このように、匿名での書き込みが可能なインターネット空間では、特定された感染者やその家族を叩く書き込み、誹謗中傷の書き込みなど、深刻なプライバシー侵害、人格権侵害が発生している。

今やCOVID-19は、感染予防に努めて日常生活を送っている場合であっても、毎年流行するインフルエンザと同様に、誰もが感染し得るウイルスである。COVID-19をめぐるプライバシー侵害に関する問題とその対策は、感染拡大の防止と同様に、我が国においても極めて重要な課題といえる。

インターネット空間でのプライバシー侵害、人格権侵害に対しては、インターネット空間を使用する一般市民に向け、情報発信者の持つべきモラル、ネットリテラシー、インターネット上の人権侵害に関する啓発活動（悪質な誹謗中傷に関しては民事・刑事上の責任が発生する場合もあることの周知）、そして、万一被害に遭ってしまった場合の迅速な相談体制の拡充が極めて重要である。

また、COVID-19に関するインターネット上のプライバシー侵害は、COVID-19に対する市民の過度の不安や差別、偏見等がその要因となっているものと考えられる。COVID-19に対する差別や偏見をなくすための啓発活動もまた極めて重要である。

匿名掲示板やSNSを通じた誹謗中傷問題への対策に関しては、これまでの発信者情報開示請求の制度では、2回の裁判手続を経ないと開示に至らないなど、被害者において過大な負担を強いられていたことが、インターネット上の匿名投稿の陰に隠れた違法・不当な誹謗中傷を誘発する結果となっていたものと考えられる。

この点に関しては、当委員会においても、総務省が公表している「発信者情報開示の在り方に関する研究会 中間とりまとめ」、「プラットフォームサービスに関する研究会インターネット上の誹謗中傷への対応の在り方に関する緊急提言」等を検討した上で、現行の発信者情報開示制度の問題点と改善点に関する日弁連意見書の検討を行っているところである。

政府においても、現行の二段階の裁判手続を要する問題に関しては、一つの裁判手続の中で発信者情報の開示がなされる制度へと近く法改正がなされる見通しである。

- (2) 感染者情報の第三者提供、感染者情報の公表基準、濃厚接触者通知アプリとプライバシー、及び、感染者情報の共有と「監視」に関する問題は、「第9 情報公開とプライバシーに関する問題－取組と課題（情報問題対策委員会）」を御覧いただきたい。

第2 医療に関する問題—取組と課題

人権擁護委員会

1 新型コロナウイルス感染症と医療

新型コロナウイルス感染症の蔓延により、市民の医療を受ける権利は危機に瀕している。

(1) 新型コロナウイルス感染症の診断と治療について

① 診断について

新型コロナウイルス感染症の診断に当たっては、PCR検査などの検査が必要であるところ（どのような場合に、どのような検査が必要であるかについては諸説ある。）、当初は、検査を保健所（県又は保健所設置市とPCR検査を行うための行政検査の委託契約をした医療機関を含む。）に限定し、保健所の数、人員等が十分でなかったために（保健所法を地域保険法に改正し、大幅に規模を縮小化していた：ここ10年で約半減）、速やかに検査が実施されない、検査対象者をより限定するなどによって、必要な対象者に速やかに検査ができず、適時に新型コロナウイルス感染症の診断がなされないという事態が生じていた。その後、自治体と各地医師会が協力するなどして、徐々に「地域外来・検査センター」が設置され、検査を実施している。さらに、2020年9月から、インフルエンザ流行期に備えて、発熱患者等の相談、診療、新型コロナウイルスとインフルエンザの両方の検査が実施できる医療機関を「診療・検査医療機関」として申請に基づき都道府県が指定する制度を実施している。この指定を受けた医療機関には、インフルエンザ流行期に備えた発熱患者の外来診療・検査態勢確保事業として、体制整備などについて補助がなされる。しかしながら、必要な感染対策を実施するためには、感染の疑いのある患者と一般の患者が接触しないよう院内経路を別にするか診察時間を分けるかの対策が求められるが、このような対応は物的人的に容易でない場合があること、一般の患者への感染の危険が否定できないこと、万一クラスターが発生した場合には、患者を喪失して診療所の閉鎖に至るのではないかと懸念などから、申請する医療機関は広がりを見せない地域があると指摘されている。現段階で相当数のクリニックが指定されたと発表されているが、稼働性は不明であり、また、患者が殺到することや風評被害への懸念から、地域でどの医療機関が、「診療・検査医療機関」であるのか公表されていない地域が多い。そのため、かかりつけ医がおらず、発熱などの症状があり感染の懸念のある人が、早期に適切にPCR検査を受けることができないことにより、診断治療の遅延、ひいては、感染拡大に繋がる懸念が高い。適切、迅速に検査が実施されるためには、必要な数の「診療・検査医療機関」が指定されること、その医療機関がどこであるかが公表され市民が認識できることが必要である。そのためにも、検査機関において仮に感染やクラスターが発生したとしても、リスクを負って患者のために検査を実施している医療機関について、市民が決して非難したり回避しないという姿勢や意識の醸成が不可欠である。かかる偏見や無理解が、患者の医療を受ける権利を脅かす

ことにつながる。

また、PCR検査などを実施する民間機関が増加している中、検査の正確性や、検査結果が速やかな治療につながっているのかという懸念が指摘されている。

② 治療について

次に、新型コロナウイルス感染症と診断された患者について、速やかに適切な施設で、適切な治療あるいは療養が実施されていない状態が続き、2020年11月下旬からの三度目の感染が拡大し、2021年1月7日には、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県、1都3県を対象に緊急事態宣言が発令され、14日には対象を栃木県、岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、福岡県にも拡大される状況下で、感染が判明し入院が必要であるにもかかわらず、病床が確保されずに速やかに入院できない例、自宅療養中に急変して死亡する例が多数報告されている。同月26日には、内閣総理大臣が、国会で、適切な医療提供体制が整えられていないことを国民に陳謝する事態に陥っている。

新型コロナウイルス感染症が確認された当初は、二類感染症に相当するとして全例を入院としたが、感染者が激増し、到底全ての感染者を医療機関に入院させることができない事態となって、無症状病原体保有者、軽症あるいは中等症患者（重症化の恐れがない場合）をどこで、どのように経過観察、治療するかの対応が非常に混乱し、適切な治療の実施が困難となっていた。その後、事務通知などによって、これらの患者らについては、自宅療養、宿泊療養を可としたが、政令が発出されたのは、2020年10月14日になってからであった。そのような中で自宅療養、宿泊療養中の急激な症状悪化を速やかに察知して、受診できる体制が整えられていない。

さらに、入院加療が必要な重症者が2020年12月以降激増している。未知のウイルスの感染治療には、高度の医療資源が必要で、かかる対応が可能な感染症病床を有する医療機関は限られる上、かかる医療機関においてもICUの病床数や人工呼吸器、ECMOなどの機器、対応できる医療者の数が限られている。自衛隊に看護師の派遣を要請しなければ維持できない医療機関もあった。新型コロナウイルス感染症に対する必要な医療を受けることが困難な危機的状態に至っている。高度な医療を提供してきた医療機関だけでは、到底病床を確保できない中で、そうではない医療機関とどのように連携して、適切な医療を提供できる病床を確保するかが、喫緊の課題となっている。

また、当初は、感染対策に不可欠な感染防御具が圧倒的に不足し、通常あり得ない使い回しや代替用品の利用という事態が続いた。

第3波の頃までかろうじて乗り越えたのは、保健所の職員、医療者や医療機関の奮闘によるものであろうが、感染対応が長期化し、強いストレスや疲労が高まり、離職者の増加も確認されている。かかる医療者への支援（新型コロナウイルス感染症対応従事者慰労金交付事業として、1人当たり、20万、10万、5万の支給がなされたにとどまった。）は不可欠である。国は、重症患者受入れ病床の確保などのため第三次補正予算を明らかにし、2020年12月25日には、感染者の急増により、新型コロナ患者を受け入れる病床が一部の地域で逼迫し始めている中で、更に必要となる新型コロナ患者の受入病床と人員を確保するため、今年度中の緊急的な措置とし

て、新型コロナ患者の受入病床を割り当てられた医療機関に対して、新型コロナ対応を行う医療従事者を支援して受入体制を強化するための緊急支援策（①重症者病床数×1500万円、②その他病床数×450万円、③協力医療機関の疑い患者病床数×450万円）を実施した。さらに、緊急事態宣言により、厚生労働省は1月25日に事務連絡「『令和2年度新型コロナウイルス感染症患者等入院受入医療機関緊急支援事業の実施について』の改正について」を示し、上記の補助金の加算を明らかにしている。

現時点で、新型コロナウイルス感染症の特徴は、不顕性感染が多いこと、発症前から感染力があること、発症すると重篤化することがあること、治癒後も後遺症が残る例があることなどが、指摘されるようになっている。これらを踏まえた未発症者、軽症者、中等度、重度の患者、それぞれについての治療、経過観察についての医療体制の整備が、喫緊の課題であり、この整備が進まない中、患者の医療を受ける権利は大きな危機に瀕している。今後も予想される新型ウイルスによる感染蔓延を自然災害と同様にとらえ、緊急事態に備えた体制整備が必須である。

なお、新型コロナウイルス感染症の治療薬とワクチンについての詳細は「2 COVID-19に関する医薬品の承認等に関する問題」で報告する。治療薬やワクチンが切望され、これに対する国の支援は必要であるが、安全性、有効性の検証が必須であり、これをないがしろにした拙速な承認や使用は、かえって、生命健康に被害を及ぼすことになりかねない。

(2) 新型コロナウイルス感染症以外の疾患に対する医療について

新型コロナウイルス感染症は、同疾患以外の疾患の医療にも大きな影響を与え、市民の医療を受ける権利を脅かしている。

救急病床の多くが新型コロナウイルス感染症患者で満床となっている中、新型コロナウイルス感染症以外の疾患の救急患者の搬送を受け入れることが困難となり、受入れ医療機関が決まらないうちに、心肺停止となる事態が報告されている。

新型コロナウイルス感染症の患者を治療している医療機関では、多くの人員施設が新型コロナウイルス感染症の治療に集中され、手術の延期や外来患者の受入れ中止など、他の疾患の治療に影響を及ぼしている。医療体制全体の逼迫に伴い、緊急性のない手術や治療を延期するよう要請されたり、実際に、件数が減少していることが確認されている。神奈川県では、知事が、新型コロナウイルス感染症患者を受け入れている医療機関に対して、延期可能な手術は1か月ほど延期するよう要請する事態に陥っている。

さらに一般社団法人日本病院会、公益社団法人全日本病院協会、一般社団法人日本医療法人協会の調査によれば、新型コロナウイルス感染症の患者を受け入れ治療してきた医療機関は、そのために、多くの人員と施設を要し、かつ、予定手術を延期したり、外来患者の受入れを制限したりしたため、多くの施設が大幅な減収となり、多額の赤字に至っている。経営を維持するため、予定していた医療機器の導入や買い換えを差し控えるなどしていると報道もある。

また、新型コロナウイルス感染症の患者を受け入れていない医療機関においても、患者の受診控えが進み減収となって、多くの施設が赤字に陥っている。日本医師会も、

国の支援が必要であると訴えている。また、このような経営状況から、医療従事者などへの賞与の減額される医療機関があると報道されている。医療機関・薬局等における感染拡大防止等支援事業の支援（例えば無床診療所の場合には、100万円）はあるが、更に病院への十分な支援が継続されない場合、地域医療を支える病院が経営破綻し、地域医療が崩壊すれば、医療を受ける権利を脅かしかねない。

また、患者や市民が、感染を恐れる余り必要な受診をしないことによって、生活習慣病やう蝕や歯周病などの歯科疾患など疾患の重篤化や健診を受けないことによるがんなど疾患の診断遅延を招く危険が指摘され警告されている。子どもの予防接種控えも同じである。患者や市民が、受診の必要性を理解することが必要である。この点について、オンライン診療も議論されているところであり、適切な対象については、オンライン診療を進めることが必要であろう。

(3) 介護について

介護事業所においては、重症化のおそれが高い高齢者が多数集まって利用すること、介護に当たっては介護従事者が濃厚な接触を避けられないという性質上、感染リスクが非常に高い。通所介護においても同様である。在宅介護においても、高齢者が多数集まることはないものの、濃厚接触が避けられないことは同様であり、介護者が順次、対象者の自宅を訪問する点での感染リスクがある。このような中で、いずれについても介護従事者の数は不足しており、十分な感染対策が実施できない、感染対策のためのマスクやガウンなどが不足しているなどから、多くのクラスターが発生した。

さらに、感染した、あるいは濃厚接触者の高齢者の治療、介護が適切に実施されない困難な事態が生じている。医療体制が逼迫し、入院が必要であるにもかかわらず受け入れる医療機関が決まらないまま介護施設で療養を続ける例が報告されている。

介護事業所についても、営業自粛や制限、とりわけ通所介護については、高齢者が感染を懸念して利用を控えるなどしたために収益が減少する一方、感染対策に経費を必要として厳しい経営状況に至っている。人員が不足する中で、十分な感染対策がとれずに、クラスターを起こすケースも報告されている。

介護サービス事業所・施設等における感染症対策支援事業等及び職員に対する慰労金（新型コロナウイルス感染症が発生又は濃厚接触者に対応した施設・事業所に勤務し利用者と接する職員に対して慰労金（20万円）、上記以外の施設・事業所に勤務し利用者と接する職員に対して慰労金（5万円）支給）の支給事業は実施されているものの、これによって、適切に事業が継続できるのか、注視が必要である。

2 COVID-19に関する医薬品の承認等に関する問題

(1) はじめに

COVID-19の感染拡大を前に、医薬品の治験や承認に関して、市場に医薬品を早く供給するという観点から通常とは異なる対応がとられている。

そのことが医薬品の安全性と有効性を脅かす可能性や医薬品の承認制度全体に与える影響等が懸念される。

(2) 治療薬

① 観察研究の名の下での未承認薬の使用

厚生労働省は、2013年に一般に流通させないことを前提にして備蓄用として承認された抗インフルエンザ治療薬アビガンを、観察研究として、COVID-19の治療に使用することを認める通知を発出した。これによってアビガンはCOVID-19の治療薬としての臨床試験結果がまだ出しておらず、治験申請すら行われていない段階から臨床使用されることとなった。臨床研究法の特定期間研究に該当する可能性があったが、その手続もとられていなかったことから、安全性の確保やインフォームドコンセントに関しても問題が残った。

② 特例承認

薬機法14条の3項は、海外で薬事承認を得た医薬品について、一定の要件の下で、日本での承認審査を要せずに承認を与える「特例承認」を認めている。

2020年5月、COVID-19の治療薬レムデシビルにこの特例承認が適用された。

しかし、その段階において、レムデシビルは米国でEUA（未承認薬のまま緊急使用を認める制度）の下での使用が認められたに過ぎなかった。厚生労働省は、それを米国で薬事承認を得た医薬品と同等に扱って特例承認の対象としたのである。結果、日本はレムデシビルを世界で一番早く正式に薬事承認した国となった。これは海外で有効性及び安全性が確認されている医薬品について緊急の例外を認めた特例承認制度の趣旨に反する可能性があり、制度の適用の在り方として検証が必要である。

(3) ワクチン

① ワクチンについての基本的考え方

一般にワクチンの開発には10年かかるとされてきたが、COVID-19については、異例のスピードでワクチンの開発が行われており、厚生労働省は、2021年前半までに全国民に提供できる数量確保を目指すとし、臨床試験結果が出ていない段階から、海外企業3社と供給に関する基本合意をした。また、長引く自粛生活に、ワクチンへの期待は高い。

しかし、健康な人に接種するワクチンは、治療薬よりも高い安全性と有効性が必要である。

COVID-19については、未解明な点が多いが、このウイルスは、変異しやすく、再感染報告があることなどから、ワクチンの有効性は限定的である可能性も指摘されている。

また、政府が基本合意をしたワクチンはいずれも、ウイルスの遺伝子情報を接種する新しいタイプのワクチンであり、新しい副作用が生まれる可能性が否定できない。COVID-19の感染者の多くは回復し、重症化するのはいずれであり、少なくとも日本における致死率が著しく高いという状態にはない。それだけに、有効性に限界のあるワクチン接種によって、かえって健康被害をもたらす結果とならないよう、承認前に十分に安全性と有効性が検証される必要がある。

② 特例承認

免疫は人種差があることから、日本人における第三相試験が必要であり、特例承認をワクチンに適用することは疑問がある。ましてや、海外において緊急使用制度の下で使用が認められたに過ぎず、正式の薬事承認を得ていないワクチンを特例承認の対象とすることには問題がある。

③ 接種義務

COVID-19のワクチンについては、感染症自体が解明されておらず、ワクチンについても未知の部分が残ることが避けられない。また、異例のスピードによる開発と承認が、ワクチンの有効性及び安全性に影響を与えることに対する懸念もある。したがって、ワクチンの接種を控えるという選択は十分に尊重されてしかるべきである。

ワクチンについて国民に接種を勧奨し、努力義務を課すには、それにより一層高い安全性と有効性が求められてしかるべきであるが、COVID-19のワクチンがそれを満たすのか不明である。

しかるに、第203回国会（臨時会）においてCOVID-19を念頭に一部改正が行われた予防接種法では、COVID-19のワクチンを臨時の予防接種と位置付けた上で、接種の努力義務を設定する規定を設けている。そもそも臨時の予防接種は、集団予防が目的の制度であるが、COVID-19のワクチンの集団予防効果自体が不明であり、この点から問題が残る。

④ 自己決定権

COVID-19のワクチンの接種について、十分な情報に基づいて自己決定ができるようにする必要がある。

しかし、ひとたび新型コロナウイルスワクチンが承認されれば、ワクチンの効果への過剰な期待から、接種を控えるという選択を許さない風潮となることや、接種を選択しない人への社会的な差別を引き起こすことが懸念される。とりわけ、接種に関して高い優先順位を与えられる可能性がある医療や福祉の現場で勤務する人々が、接種をしなければ業務に従事できないといった立場に置かれることによって、自己決定権が実質上侵害される事態が危惧される。自己決定権の尊重については十分な配慮と対応が必要である。

なお、前記予防接種法改正に当たり、衆参両院で行われた附帯決議においても、迅速で的確な情報提供、接種の選択は国民自らの意思に委ねられるものであることの周知、接種しない者への差別や不利益扱いが許されないことの広報による周知徹底等が求められている。

第3 外国人に関する問題－取組と課題

人権擁護委員会

1 行政による給付－留学生や給付金の外国人対象者や要件の問題

(1) 新型コロナウイルス（以下「COVID-19」という。）感染拡大による経済情勢の悪化等に対応するために導入された持続化給付金などの給付金や、雇用調整助成金などの既存の給付金の多くは、中長期の在留資格を有する外国人であれば日本人と同様に申請・受給が可能であった。ただし、申請の手続が日本語でしかできないため、制度そのものの存在が周知されていないなど、外国人には利用しにくい点があった。また、実際には利用が可能であるのに、役所の担当者の誤解などで利用を断られる例があった。

技能実習生や留学生が、技能実習や留学を終えたものの、COVID-19感染拡大により帰国困難な状況に置かれた場合、在留資格が「短期滞在」等の短期の資格に変更されると、住民票が削除されるため、10万円の特別定額給付金の支給対象から外れるという問題があったが、在留資格の取扱いが変更され、「特定活動（6月）」の在留資格に変更が可能となり、これにより特別定額給付金の支給を受けられることになった。

大学生等の支援策として導入された学生支援緊急給付金については、留学生と留學生以外の者として受給要件が異なっており、留學生に限っては学業成績が優秀であることなど、留學生以外の者より厳しい要件が課され、差別であると批判された。さらに、朝鮮学校等の外国人学校で学ぶ生徒は対象外とされているという問題もあった。

(2) 仮放免中の外国人など、在留資格を有しない外国人は、行政が用意した給付金等の支援策のほとんどについて受給資格がなかった。感染対策の一環で、仮放免が積極的に活用され、多くの外国人が入管収容施設での収容を解かれたが、仮放免者は就労を禁止され、行政による生活の支援は全く用意されなかった。在留資格のない外国人は、もともと生活保護等の既存の生活支援制度の対象からも外れており、生活が困窮した。

(3) 行政の給付の穴を埋めるべく、民間で、困窮する外国人に対する援助活動が行われた。例えば、特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク（移住連）は、新型コロナ移民・難民緊急支援基金を創設し、募金を集めて、合計1,200名に対して1人当たり3万円の現金給付を行った。

2 上陸制限の問題

COVID-19の感染拡大に対して、「水際対策」として前例のない大規模な上陸制限の措置がとられた。まず2020年2月には、中国湖北省に滞在歴のある外国人等について、特段の事情がない限り、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）5条1項14号に該当するものとして上陸拒否するという措置がとられた。同号は、「法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」について上陸拒否をするというバスケット条項であり、このように感染症の拡大防止のために広範に用いられることは、従来、予想されていなかった。

COVID-19の感染が世界各地に拡大するにつれ、同号に基づく上陸拒否の対象の地域

は段階的に追加され、2020年8月30日時点では159か国にも及んだ（その後、一部の国につき上陸拒否が解除され、本稿執筆時点では152か国）。新規入国だけでなく、日本に長期間滞在できる在留資格を持つ中長期在留者の外国人も、「特段の事情」があると認められなければ上陸拒否の対象となった。「特段の事情」は当初、かなり狭く解されており、就労・留学など入管法別表第一の在留資格の外国人は原則認められず、永住者・定住者など別表第二の在留資格の外国人も、行先の地域が上陸拒否の対象となった後で出国した場合には上陸拒否の対象となる可能性があった。

2020年9月1日以降、ようやく、既に中長期在留者として在留資格を持つ者は所定の手続をとれば再入国が可能となった。

一方で、2020年6月から「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」が検討され、7月29日以降、アジア太平洋地域の比較的感染が落ち着いている国から、ビジネス上必要な人材について「レジデンストラック」（中長期在留者）及び「ビジネストラック」（商用短期）による新規入国の受け入れが順次開始された。また、これとは別途、9月25日以降、原則として全ての国・地域からの新規入国が再開された。しかし、上陸に当たっては防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることが条件とされているため、事実上、上陸が困難なケースが存在するとも報道されている。

このようにCOVID-19により、日本に居住する外国人も含めて、かつてない広範な範囲で上陸が制限された。上陸制限の法的根拠、日本に生活基盤を持つ外国人の権利保護など、今後に向けて検証すべき点は多い。

3 入管収容施設とコロナ

COVID-19の感染拡大は、日本の入管の収容政策にも大きな影響を及ぼした。

(1) 2020年初頭段階の入管収容の概況

もともと、日本の入管における収容は、入管法52条5項が退去強制令書発付後の当事者について事実上無期限の収容を許容していることに起因して、実務上も長期化する傾向があり、国際機関からもその問題点の指摘を度々受けてきた（日弁連・2020年10月21日付け「入管収容について国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会の意見を真摯に受け止め、国際法を遵守するよう求める会長声明」参照）。

その中であって、仮放免許可制度（入管法54条）が、送還の目処が立たない当事者の長期収容を一定程度回避する方策（事実上のセーフティネット）としての機能を果たしてきたという経過があった。

ところが、2018年2月28日に「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について（指示）」が法務省入管局長（当時）から発出され、その中では一定類型の「仮放免を許可することが適当とは認められない者」が定義された上で、これらの者については「送還の見込みが立たない者であっても収容に耐え難い傷病者でない限り、原則、送還が可能となるまで収容を継続し送還に努める」旨が定められた。これにより、仮放免が一切認められない当事者の範囲が急拡大し、退去強制令書に基づいて1～数年にわたって長期収容され続ける当事者が急増していた、というのが2020年初頭の状況であった。

(2) COVID-19の感染拡大を受けての対応（「マニュアル」策定）

そこにCOVID-19の感染拡大という事態が到来した。

主な入管収容施設は、通常、3～6人程度を一部屋とする共同居室が数～十数室集まった「ブロック」単位で構成されており、一日のうち数時間はブロック内では行き来を可能とする処遇が行われているため、一旦ブロック内で感染者が発生するとブロック全体が一気にクラスター化するリスクを抱えている。

そのため、日弁連は、2020年4月15日付けで「入管収容施設における「三つの密」のリスクの解消を求める会長声明」を発し、このリスクについて指摘した。

法務省・出入国在留管理庁も、この感染リスクについては深刻に受け止め、2020年4月下旬から「入管施設感染防止タスクフォース」を組織して検討会合を実施し、感染防止マニュアルの策定を急いだ。そのタスクフォースにおいては、医師・自衛隊関係者・空港関係者・弁護士・NGO関係者が専門家として関与し、それらの知見も踏まえて2020年5月1日付けで「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」として発出された（その後7月16日に第2版へ改訂）。このマニュアルは、入管手続の場面別に、①総論、②出入国港関連、③在留申請窓口関連、④収容施設関連に分けて規定されており、以後、全国の入管収容施設は、この①④の部分のマニュアルに従った感染防止策を施しつつ運営されている模様である。

(3) 仮放免の拡大と課題

上記の④のマニュアルの中には、「収容余力の確保」という項目ではあるが、「特に仮放免を行うことが適当でないと認められる場合（明らかに感染している場合若しくは感染の疑いがあると判断される場合を含む。）を除き、仮放免を積極的に活用すること」との記載があることから、前掲の2008年指示に拘泥せずにかなり大規模な仮放免許可が全国的に実施され、入管収容人数は、2020年秋までに（2020年初頭対比）数分の1へと激減した。そのため、長期収容問題については、一定程度の改善が見られる結果となった。

とはいえ、なお収容を解かれない長期収容者は一定数存在しており、東京入管では、2020年8月になって収容者1名がCOVID-19に感染する事態も発生している。

また、COVID-19感染問題が解消された時点で、感染対策として仮放免された当事者が一斉に再収容されるような事態となれば再び長期収容問題が一気に深刻化することとなることから、いわゆる「出口戦略」がどのようなものになるかという点について、注視が必要である。

第4 貧困に関する問題—取組と課題

貧困問題対策本部

1 はじめに

新型コロナウイルス感染症拡大により、リーマンショックが起きた時（2008年）と同様、もともと脆弱にされていた労働、社会保障制度の問題が「可視化」している。

労働の分野では、規制緩和により、非正規化が進められ、「雇用の調整弁」として雇用されている非正規雇用労働者は、真っ先に、解雇、雇止めを遭っている。社会保障の分野では、権利性が弱められ、給付の引下げ、負担の引上げが行われてきた結果、制度を利用することができなかつたり、利用できる期間が制限されていたりして、セーフティネットから抜け落ちる人たちがいる。

このような状況下で、当本部が具体的に進めてきた取組、課題と今後の取組は以下のとおりである。

2 セーフティネット、社会保障

(1) 住宅

① 対応している分野において問題となっている事項

新型コロナウイルス感染症拡大により、減収で家賃を支払うことができなくなつたり、また、自粛要請や休業協力要請等により売上が減少し、テナント賃料を支払うことができなくなつたりする事態が生じている。

② これまでの取組の現状と課題

当本部の提案により、当連合会は、2020年5月1日、「緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する等の特別措置法の制定を求める緊急会長声明」を公表した。これは、緊急事態宣言の影響による減収で家賃を支払うことができなくなったために住居を失うようなことがないように、また、自粛要請や休業協力要請等により売上が減少し、テナント賃料を支払うことができなくなった事業者が廃業を余儀なくされることがないように、国に対し、一定期間の賃料の支払を猶予し、それらの滞納に基づく賃貸借契約の解除を制限する特別措置法の制定を求めるものである。

また、当本部の提案により、当連合会は、賃貸借契約解除制限に関する会長声明に続いて、2020年5月7日、「新型コロナウイルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す人々を支援するため、住居確保給付金の支給要件緩和と積極的活用を求める会長声明」を公表した。居住用、営業用を問わず減収により家賃の支払が困難になった場合に広く活用できるように、対象者につき、①2年以内の離職又は減収、誠実かつ熱心な求職活動、主たる生計維持者などの要件を廃止し、②収入基準、家賃の上限額を相当程度緩和することを求めた。

その後、住居確保給付金については、一定程度、対象者の要件、収入基準、家賃の上限基準が緩和されたが、諸外国に見られるような、権利性がある、恒久的な住宅手当（公的家賃補助制度）の制度の創設が必要である。

(2) 医療

① 対応している分野において問題となっている事項

新型コロナウイルス感染症拡大により「医療崩壊」が取り沙汰される中、改めて、日本の医療提供体制、特に病床数削減、病床数に応じた医師・看護師の人員の削減などの医療費抑制政策が問われている。

2016年に成立した「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」の下、医療機関が都道府県知事に病床の医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）等を報告し、都道府県がそれをもとに地域医療構想（ビジョン）（地域の医療提供体制の将来のあるべき姿）を医療計画において策定する施策が進められている。2019年12月に公表された全世代型社会保障実現検討会議の中間報告は、医療提供体制の改革の具体策として「地域医療構想の推進」を掲げ、これに先立ち、厚生労働省は、2019年9月、「再編統合について特に議論が必要」として、公立・公的病院全体の約2割に相当する424の病院名を公表している。

全国の感染症指定病床は367病院あり、うち346病院が公立・公的病院である。「再編統合について特に議論が必要」とされた病院のうち24病院が感染症指定病院である。すなわち、感染症指定病床をもつ公立・公的病院が統廃合や再編対象となっている状況である。

② これまでの取組の現状

当本部が提案委員会となった第61回人権擁護大会シンポジウム第3分科会（2018年）においては、「若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議」を採択し、国及び地方公共団体に対し、「若者が現在及び未来に希望を抱くことができるような制度、殊に保険料、一部負担金が納められないことにより、各種サービスや保障制度を利用できないことがないよう、①窓口負担のない税方式による医療・介護・障害福祉サービス・・・を構築すべき」ことを求めた。

2020年11月5日には、当本部の提案により、当連合会は、医療制度改革に関するシンポジウム「新型コロナウイルス感染症拡大による医療の現状から『地域医療構想』を考える」を開催した。同シンポジウムでは、地域医療に深い専門的知見を持ち、この問題に関する多数の著作がある長友薫輝教授による講演、医療崩壊の現場の報告とともに、当本部委員による問題提起を行った。

③ 課題と取組の今後の予定

上記シンポジウムを受けて、①今後の社会の混乱拡大に備え、現場での活動や提言に向けた準備とともに、②人口当たりのICUの数で見ても、現状でも、新型コロナウイルス感染症拡大により医療崩壊しているイタリアの半分程度でしかない状況の日本において、病床数の削減など地域医療の縮小を進める政府の施策の問題等について認識を深めたことから、上記情勢を踏まえた提言を検討する。

(3) 生活保護、相談体制

① 対応している分野において問題となっている事項

新型コロナウイルス感染拡大により、生活困窮に陥る人々が増える中、生活保護の役割が高まっている。国も稼働能力活用要件の判断留保等運用を緩和する通知を

発出しているが、いまだ部分的な改善にとどまっている。

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、2020年4月の完全失業者数は前月比6万人増加し、休業者数は推計600万人、同年6月に入り解雇・雇止めは2万人を超え、さらに、その後1か月で約1万人増加し、同年7月1日時点で3万1000人を超えた。休業や、解雇・雇止めにより収入を絶たれ、生活に困窮する人が増加し、家賃や住宅ローンの支払が困難となり住居喪失の危機にある人も増加している。東京23区では同年4月の生活保護申請件数が前年同月比で4割増となるなど、各地で生活保護の利用が増加し、それに伴い、窓口で申請を拒否されるという事例も増加している。同月中旬に実施された弁護士等の連携による民間団体主催の全国一斉電話相談会には、休業手当が払われない、解雇・雇止めされた、生活費がない等の相談が5009件も寄せられ、全国各地から電話が殺到した（42万アクセス、接続率1.6%）。緊急事態宣言が解除されるに至ったものの、同年7月2日は東京の感染者数が107人に急増するなど、今後、感染拡大の第2波、第3波が到来する可能性が十分あり、既に日本経済には深刻な影響が広がっており、世界大恐慌を超える経済危機が到来する可能性もあると言われている。

② これまでの取組の現状

生活保護については、当本部の提案により、当連合会は、2020年5月7日、「新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの一定期間の特例措置として、生活保護制度の運用を緩和し、同制度の積極的活用を求める会長声明」を公表した。同声明では、①ウェブ申請制度の導入、②保護開始時の保有資産の基準緩和、③自動車保有の原則容認、④住宅ローンのある者にも利用を認めること、⑤全ての外国人への保護準用、⑥扶養調査の原則廃止、⑦居宅保護（個室提供）原則の徹底等を求めている。

相談体制については、当本部の提案により、当連合会は、2020年11月12日午前10時から午後10時の時間帯で、フリーダイヤル方式により、「全国一斉 解雇・失業・生活相談ホットライン」を実施した。また、例年12月に実施しているが、今年度も2020年12月10日午前10時から午後10時の時間帯で、フリーダイヤル方式により、「全国一斉 生活保護ホットライン」を実施した。

③ 課題と取組の今後の予定

生活保護については、例えばドイツでは、6か月間は求職者基礎保障（日本の生活保護）の資産・収入査定を停止する等、要件を大胆に緩和してその利用を促し、住民生活の安定を図っている。日本でも、一時的にせよ思い切った運用緩和と生活保護への偏見を払拭し、その利用を促す広報が必要である。さらには、新型コロナウイルス感染症拡大によって顕在化した生活保護制度の脆弱性を強固にするため、当本部の提案により2019年2月14日当連合会が公表している「生活保護法改正要綱案（改訂版）」を実現できるよう取り組んでいくことが必要である。要綱案では、5つの柱として、「①権利性の明確化」、「②水際作戦を不可能にする制度的保障」、「③保護基準の決定に対する民主的コントロール」、「④一步手前の生活困窮層に対する積極的な支援の実現」、「⑤ケースワーカーの増員と専門性の確保」を立てており、これら5つが緊急に改正を要するポイントである。

相談体制について、上記「全国一斉 解雇・失業・生活相談ホットライン」においては、48の弁護士会で実施し、トラヒックレポートによれば、総呼数1238件に対し完了呼数572となっており、他地域への転送時間設定の技術的問題から電話に出た途端に切れる症状が相当数あったとの報告が多数寄せられたことも踏まえると、相談件数以上の相談ニーズがあった可能性がある。また、社会福祉協議会における特例貸付（緊急小口資金と総合支援資金）の貸付が2020年12月末で終了し（その後、2021年3月末まで延長）、2020年4月から住居確保給付金の給付を受けていた方については、同年12月をもって最大支給期間の9か月を迎え、これまで生活困窮者の生活基盤を相当規模で支えていた制度の支えがなくなる見込みである。さらには、第3波とも言われるように、新型コロナウイルスの感染が爆発的に拡大している状況であることからすれば、2021年1月以降、休業や、解雇・雇止めにより収入を絶たれたり、収入が減少したりすることによって、生活に困窮する人が増加し、家賃や住宅ローンの支払が困難となり住居喪失の危機にある人がさらに増加することが必至の情勢である。かかる情勢に対応するため、雇用問題、生活問題、借金問題、家庭問題等の幅広い法的課題に対して適切な情報や助言を提供するために、改めて日弁連として全国一斉で電話相談を行う必要性は極めて高いものと考えられる。そこで、災害復興支援委員会や消費者問題対策委員会と連携・協力して、2021年2月25日に「全国一斉 新型コロナウイルス感染症 生活相談ホットライン」を実施する予定である。今後、ホットラインの状況を見極めながら、全国どこからでも、必要に応じて相談できる常設の全国統一ダイヤルでの相談の再開を検討していく必要がある。

3 雇用

(1) 失業給付・雇用調整助成金

① 対応している分野において問題となっている事項

新型コロナウイルス感染症拡大が雇用に与える影響が懸念されている。

② これまでの取組の現状

当本部の提案により、当連合会は、2020年5月7日、「新型コロナウイルス感染症による緊急措置として、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる措置を講じるとともに、雇用調整助成金の迅速な支給拡大を求める会長声明」を公表し、雇用調整助成金（事業主が従業員に支払った休業手当の一部を助成）の助成額上限の引上げや手続の簡素化などを求めた。

政府は、雇用調整助成金の特例措置として、対象事業者、日額上限、助成率、特例措置の対象期間の拡大、手続の簡素化を進めてきた。具体的には、特例措置では、助成金日額上限は1万5000円まで引き上げられ（従前は8330円）、助成率も、最大100%にまで引き上げられた。対象期間も、2021年2月末まで延長される見込みである。そして、休業手当を受けられていない労働者の申請により、休業前賃金の8割額の休業日数分を直接支給する「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」の制度も設けられた。

また、政府は、雇用保険の失業給付に関して、コロナ関連の離職者を特定受給資

格者ないし特定理由離職者とすること、所定給付日数の延長特例などの措置を講じている。

これらの施策は、当連合会が求めた方向に沿ったものと言える。

③ 課題と取組の今後の予定

感染の拡大・長期化により、雇用情勢は今後悪化する危険性は十分ある。

感染状況に対応して、今後も政府の特例措置を延長・拡充することが必要である。

そもそも、現行の雇用保険制度は、受給資格の厳格性、自己都合退職者の給付制限、短い所定給付日数等により、失業者のうち2割程度しか受給できていない状況で、また、基本手当日額の上限が8370円にとどまるなど、失業時の生活保障として脆弱である。その脆弱性が新型コロナウイルス感染症拡大により目立ったため、雇用保険の特例措置の導入につながったものと言える。雇用保険制度自体の抜本的な改革が必要と考える。

(2) 最低賃金

① 対応している分野において問題となっている事項

当本部の提案により、当連合会は、最低賃金の大幅な引上げを求めてきた。政府も大幅な引上げ方針を打ち出し、2006年には全国加重平均で673円だった最低賃金は、2019年には901円となった。しかし、緊急事態宣言が発出される状況下、最低賃金の引上げは抑制すべきとの議論がなされていた。

② これまでの取組の現状

当本部の提案により、当連合会は、2020年6月3日、「低賃金労働者の生活を支え、地域経済を活性化させるために最低賃金額の引上げと中小企業支援強化並びに全国一律最低賃金制度の実施を求める会長声明」を公表し、最低賃金の引上げと中小企業支援強化、地域間格差の縮小等を求めた。

③ 課題と取組の今後の予定

結局、2020年の最低賃金の改定は全国加重平均902円となり、1円の引上げにとどまった。コロナ禍においても、ワーキングプア問題の解決のため、最低賃金の引上げと全国一律化が必要と考える。

4 女性、子ども

(1) 保育及び学童保育の現場の問題

① 対応している分野において問題となっている事項

感染症拡大が不安視され、学校は休校措置がとられていた間も保育を続けるよう求められ、現場で働く職員には大きな負担がかかった。現在も、感染防止策をとりながら多数の子どもらをケアしなければならない現場の負担は大きい。

② 課題と取組の今後の予定

政府は、福祉分野で働く人を対象とした慰労金の支給対象から子ども分野を外しており、その負担や重要性を軽視している。

福祉分野では女性労働者の割合が高く、福祉分野における労働者の待遇改善は女性の貧困のためにも重要である。今後、福祉分野の待遇改善をより一層強く求めることが必要である。

(2) 母子家庭への支援の必要性

① 対応している分野において問題となっている事項

母子世帯の貧困率は以前から高かったところ、新型コロナウイルス感染症拡大により、女性労働者の割合が比較的高い小売業や飲食店、観光業等のサービス業の多くが休業を余儀なくされ、収入が大きく減少した母子世帯が少なくない。

外出が制限される中、支援団体に助けを求めることもできず、経済的にも精神的にも疲弊したシングルマザーが多数存在する。

② 課題と取組の今後の予定

もっとも、上記の問題は新型コロナウイルス感染症拡大それ自体の問題ではなく、もともと、多くの母子家庭には非日常的な出来事に対し備える経済的余裕がなかったところ、新型コロナウイルス感染症拡大により、その経済的基盤の弱さが露見されたに過ぎない。

ひとり親家庭、とりわけ、母子家庭に対する継続的な公的支援制度の拡充を求める必要がある。

(3) 学校教育

① 対応している分野において問題となっている事項

多くの学校において、オンライン教育が導入されたが、オンラインで教育を受ける環境が整っていない家庭にとって、その環境を整える負担は小さくなく、また、機器はあっても部屋がないという場合も少なくなかった。

また、現在はオンライン教育の質・格差の問題も顕在化している。

自宅外から通学する大学生は、通わない大学のために家賃を支払う必要が生じるなど、大きな経済的負担を強いられている。

② 課題と取組の今後の予定

もともと学生に対する経済的支援が不足しているが、特に非日常時における教育を受ける権利をどう保障するか、国に検討を求めるべき事項である。

ほかにも、今回のことをきっかけに、公教育のコスト削減のためにオンライン教育が利用されるのではないかとの研究者の指摘にも留意すべきである。

5 自殺対策

(1) 対応している分野において問題となっている事項

日本の年間自殺者数は、2011年まで14年連続して年間3万人を超えていたが、2012年以降年間3万人を下回り、2019年には20,169人に減少した。

2020年、新型コロナウイルス感染症が拡大する中、4月、5月の自殺者数は、前年同月比で15%以上の減少となった。

これは、コロナ禍による死の恐怖の中で、自分の生命を守ろうとする意識が上がったこと、また、生命や暮らしを守るための具体的な施策（特別定額給付金など）にアクセスできるようになったことなどが原因と言われている。

しかし、7月以降は前年同月比で自殺者数の増加が続き、特に10月は前年同月比で約4割の増加となっている。また、特に女性の自殺者数の増加が目立っている。

その原因については、しかるべき調査・分析を待つべきであるが、感染症拡大防止

措置としての外出制限により家から出にくくなったこと、相談窓口の閉鎖等から、公的・私的を問わず、第三者に相談する機会が減少し、孤立しやすくなってしまったこと、孤立に伴う産後うつなどの育児の悩みや介護疲れ、外出制限によるDV被害の増加、コロナ禍による非正規雇用労働者の減少による経済的不安定などの経済的問題や勤務問題といった要因が影響しているものと考えられている。

(2) これまでの取組の現状

政府は、自殺を社会的な問題と捉えて2006年に自殺対策基本法（2016年改正）を、2007年に自殺総合対策大綱（2012年・2017年に改定）をそれぞれ定め、誰も自殺に追い込まれることのない社会の実現を目指して、生きることの包括的な支援たる自殺対策に官民連携して取り組むことで自殺者の減少を図っており、9月の「自殺予防週間」、及び、日本で月別の自殺者数が最も多い3月の「自殺対策強化月間」において、集中的な自殺対策の活動を呼びかけている。

当本部の提案により、当連合会は、2012年から、各弁護士会の協力を得て、毎年9月と3月に「暮らしとところの相談会」を実施しており、これまで17回の相談会を実施している。

(3) 課題と取組の今後の予定

一般のコロナ禍の影響と思われる自殺者数の増加は、今後も継続するおそれがあり、これに対する一層の対策が必要な状況となっている。

また、新型コロナウイルス感染症拡大に限らず、外出や第三者との交流が難しくなった場合にどのような支援が必要となるのか、その検討が必要である。

第5 消費者に関する問題—取組と課題

消費者問題対策委員会

1 はじめに

消費者問題対策委員会は、事業者と比べて「情報の質及び量並びに交渉力」（消費者契約法1条）が劣位にある消費者に関して生じる様々な問題について、消費者被害の予防・救済、消費者の権利の確立の見地から取り組んでいる委員会である。約200名の委員・幹事によって構成されており、現在は15の部会（消費者契約法、金融サービス、割取法・特商法部会、多重債務、独占禁止法、消費者教育・ネットワーク、電子商取引・通信ネットワーク、PL・公益通報、土地・住宅、ニュース・出版、食品安全、包括消費者法、消費者行政、違法収益吐き出し、民事裁判手続等IT化検討）と2つのPT（民事司法制度、消費者被害の予防救済のための連携）がそれぞれ活発に活動している。必要に応じて部会・PTの横断的なテーマ（例えば決済横断法制や特商法・預託法改正等）について臨時的検討チームを作るなどの臨機応変な対応もしている。

2020年1月中旬の我が国における新型コロナウイルス感染症（COVID-19）（以下「コロナ感染症」という。）の感染事実の発覚とその後の急速な感染拡大は、消費者に対して、様々かつ深刻な生活上・法律上の問題を生じさせた。

そこで、各部会・PTとも、遅くとも3月中旬頃から、それぞれ担当分野におけるコロナ感染症に関連して消費者に生じている（または生じ得る）問題・諸課題に関する情報を収集し、検討をしてきた。日弁連全体の活動が制約され、弁護士会館も使えず、顔を合わせての会合がほとんどできなくなった状況下でも、慣れないながらもZoom等のリモートツールを活用し、普段どおり（特定の分野では普段以上に）に活発な活動を展開中である。

その中で、当委員会が取り組んできた活動と課題は、以下のとおりである。

2 コロナ禍での生活の基盤である住宅確保に関する意見表明（2020年5月1日付け「緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する等の特別措置法の制定を求める緊急会長声明」）

コロナ感染症の感染拡大とそれに伴う政府の緊急事態宣言の影響により、急激に収入が減少し、住居の賃料を支払うことが困難となっている賃借人が増加し、賃料の滞納が続いた場合には、債務不履行を理由として賃貸借契約を解除され、明渡しを求められるおそれもあるという状況が生まれた。そのような状況下で、国民の生活の基盤である住居を確保し、生業としての事業を継続させるためには、まずもって緊急事態宣言の影響により賃料の支払が困難になった場合に、一定期間の賃料の支払を猶予し、それらの滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する必要がある、そのための特別措置法の制定を求めたものである。

国は、「生活困窮者自立支援法」に基づく住宅確保給付金制度（家賃相当額を自治体から原則3か月（最大9か月）家主に支給）を、2020年4月から、コロナ禍で休業等により収入が減少し、離職等と同程度の状況にある者にも拡充しているところ、第3波の

到来により、コロナ感染症収束の見込みが立たない中、給付期間の延長の声も出ている。

本声明が示した「刻一刻と生活や生業の基盤を失うおそれのある国民が増え続けている現状からすれば、まずは国民に対し、緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づいて賃貸借契約が解除されないとの保障と安心を与えることが重要である」との観点は、現時点においても通用するものである。

3 コロナ禍の経済的困窮につけ込んだファクタリングを称する「貸金業者」への取り締まり強化を求める会長声明（2020年5月22日付け「いわゆる『給与ファクタリング』と称するヤミ金融の徹底的な取締りを求める会長声明」、2020年6月17日付け「事業者向けにファクタリングを装って違法な貸付けを行う業者の取締りの強化を求める会長声明」）

これらの声明は、コロナ感染症の影響から生活が困窮したり、資金繰りに苦しむ中小企業向けに、貸金債権や売掛債権を買い取るとして高額な手数料（実質は利息）を徴収する「ファクタリング業者」が増加していることに対して、それら実質ヤミ金業者の取締り強化を求める声明である。

同声明では、国に対して「ファクタリング業者」への取締り強化を求めるだけでなく、当連合会も、ヤミ金撲滅・被害者の救済に向けて「相談体制を強化するなど、改めて努力する所存である」旨を明言した。

声明発出後、捜査機関による給与ファクタリング業者の摘発や、金融庁、消費者庁、国民生活センター等による広報もあり、給与ファクタリング業者はほぼ姿を消した。当連合会は、2020年6月、新型コロナウイルス消費者問題Q&A（後述）の中で、給与ファクタリングや事業者ファクタリングを利用することの危険性についての情報提供を行うとともに、同年11月11日、全国の弁護士会に呼び掛け、「ファクタリング被害ホットライン」を実施した。

現状は、給与ファクタリング被害の相談がほぼ姿を消し、「経費後払いファクタリング」、「代金後払いフリマ」、「購入代行サービス」などという新しい形態の被害相談や事業者ファクタリング相談が増えている状況にある。

4 コロナ禍において予想される消費者トラブルについての情報提供（2020年6月作成・8月改訂「新型コロナウイルス消費者問題Q&A」）

当委員会は、コロナ感染症の感染拡大の影響によって生じ得る消費者問題に関し、その対応についてシンプルにまとめた「新型コロナウイルス消費者問題Q&A」を作成した。これは、消費者本人だけでなく、全国の消費生活相談窓口担当の消費生活相談員に対する情報提供も意図している。設問項目は次のとおりである。

- (1) スポーツジム・塾との契約等について
- (2) 結婚式のキャンセルについて
- (3) イベントのキャンセル関連について
- (4) 旅行のキャンセルについて
- (5) 交通関係（航空券、鉄道定期券等）のキャンセルについて
- (6) 宿泊（ホテル等）のキャンセルについて

- (7) 債務（借金）の支払について
- (8) いわゆる「給与（給料）ファクタリング」について
- (9) いわゆる「事業者ファクタリング」について
- (10) 住宅関連について
- (11) 悪質商法や特殊詐欺への対策について

このQ&Aは、2020年7月3日に放送されたNHKラジオ第一の「マイあさ！」で取り上げられ、黒木和彰前委員長が解説した。キャンセルに関するQ&Aは、第3波の感染拡大状況下でも有用だと思われる。

5 コロナ禍でインターネット通販の利用機会が増えている状況下での悪質商法規制意見書（2020年7月16日付け「インターネット通信販売における定期購入契約等の被害に対する規制強化を求める意見書」）

本意見書は、インターネットを利用した通信販売において、健康食品等の「定期購入契約」を巡る消費者トラブルが急増するとともに、その他の通信販売においても従来の規制では対応できないトラブルが発生してきていることに鑑み、国に対して、特定商取引に関する法律（特商法）の改正を求めた意見書である。

本意見書発出後、2020年8月19日付けの消費者庁「特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会」報告書でも、「『詐欺的な定期購入商法』への対応」として、「『詐欺的な定期購入商法』に該当する定期購入契約を念頭に、特定商取引法における顧客の意に反して通信販売に係る契約の申込みをさせようとする行為等に関する規制を強化すべきである」との意見が述べられており、2021年の通常国会での法改正に向けて大変時宜にかなった意見書となった。

6 コロナ禍に便乗した身に覚えのない送り付け商法についてその全面的な禁止を求める意見書（2020年12月17日付け「送り付け商法（ネガティブ・オプション）の全面的な禁止を求める意見書」）

上記消費者庁検討委員会報告書において、「近時の新型コロナウイルス感染症を巡る社会不安につけ込むように、自宅に留まっている消費者をターゲットとした、マスクの『送り付け商法』が問題化している。まずは、いわゆるネガティブ・オプションについては、消費者が送付された商品の代金支払義務を負っていないことの周知を強化すべきである。さらに、こうした『送り付け商法』は、何ら正常な事業活動とはみなされないものであることに鑑み、販売業者による消費者への一方的な商品の送り付けについては、諸外国の法制も参考に制度的な措置を講じる必要がある」との指摘がなされている。

本意見書は、同報告書の指摘を受けて、諸外国の法制も参考にし、「販売業者が売買契約の申込みを受けておらずかつ売買契約を締結していない商品を送付した場合、商品の送付を受けた名宛人は、その商品を販売業者より贈与を受けたものとみなし、保管、使用、廃棄等を自由に選択できるものとし、対価の支払義務、保管・返還義務及び損害賠償義務等一切の義務を負わないことを明記すべき」と具体的な法改正を提言している

7 インターネット上の権利侵害に対する被害救済手段としての実効的な発信者情報開示請求のための法改正等を求める意見書（2020年12月18日付け）

コロナ禍において、SNS等インターネット上におけるコロナ感染症に感染した人や医療従事者、その家族等に対しての誹謗中傷や虚偽の内容の書き込みなどが社会問題化している中、損害賠償請求等の法的措置を講じるための加害人物特定のためには、現時点では、プロバイダ責任制限法4条1項に基づく発信者情報開示請求制度を利用するしかない。

しかし、同法の発信者情報開示請求制度は、極めて要件が厳格であり、開示される情報の範囲が限定されているなど、インターネット上の権利侵害に対する被害救済手段としては不十分なものである。

そこで、開示の要件を緩和するなど、実効的な発信者情報開示請求のための立法がなされることを求めるべく、本意見書を発出した。

8 自然災害債務整理ガイドラインコロナ版の周知と活用

「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」をコロナ感染症に適用する場合の特則が2020年12月1日から施行された。

この特則は、コロナ感染症の影響を受けたことによって、住宅ローン、住宅のリフォームローンや事業性ローン等の債務を弁済できなくなった個人の債務者（個人事業主を含む。）であって、破産手続等の法的倒産手続の要件に該当することになった債務者が、法的倒産手続によらず、特定調停手続を活用した債務整理を円滑に進めるための準則として策定されたものである。

多重債務処理のメニューが1つ増えたことになるので、全国の弁護士に対して、この制度の内容を十分に周知させ、債務者の経済的再生のために活用できるように、ホットラインを実施したり、債務整理が必要な個人が同ガイドラインの利用可能性も含めて相談できるようにするための相談体制の整備を他の委員会とも連携しながら取り組んでいる。

第6 高齢者・障がい者に関する問題—取組と課題

日弁連高齢者・障害者権利支援センター

1 高齢者・障がい者分野で問題となっている事項

(1) はじめに

高齢者や基礎疾患のある障がい者が新型コロナウイルスに感染すると重症化しやすいとされており、感染は生命の危険に直結する。したがって、感染予防対策が重要な課題であることはいうまでもない。

しかしながら他方で、新型コロナウイルスの感染拡大を防止するための対応により、介護事業者や親族による介護や支援を十分に受けられなくなるという状況も生じている。

介護・障がいのサービスは単なる生活上の利便の提供ではなく、それがなければ日常生活を送ることができず、場合によっては生命そのものを維持することが困難になる場合もある。

当初の感染拡大時には何よりも感染拡大防止が重視されたが、今後しばらく新型コロナウイルスは終息しないと言われていることを考えると、感染拡大防止という課題と高齢者・障がい者の生活を守り、その権利擁護を図っていくという課題をいかに両立させていくかという「ウイズコロナ」の視点に立つことが重要であり、「新型コロナウイルスだから仕方ない」と安易に対応することのないようにすることが必要である。

(2) 高齢者・障がい者分野で問題となっている事項

高齢者・障がい者分野で問題となっている主な事項は次のとおりである。

- ① 事業者の介護サービスや障がい者支援サービスの停止・変更により従前と同様のサービスを受けられない
- ② 全国的な移動制限により別居の親族による見守りができない
- ③ 介護をしていた親族が感染して介護者がいなくなった場合や利用していた事業所でクラスターが発生した場合の対応が予め決められていないため、「介護の空白」が生じる
- ④ 介護報酬上乘せ特例措置（後述）により利用していないサービスについて同意と費用負担を求められる
- ⑤ 入所施設等における面会制限や行動制限
- ⑥ 精神科病院における面会制限や外出・外泊制限その他の行動制限及び精神医療審査会手続への支障

（精神科病院の入院者にとっては、審査請求の弁護人選任及び審査請求準備のための面会が制限される問題、さらに審査会の現地意見聴取の不実施・延期及び合議の円滑な実施に支障が出る等の問題は容認できない。また、家族・知人等との面会による社会とのつながりの維持は精神症状の安定に重要な意義を有し、さらに外出・外泊は退院に向けた重要なステップであることから、これらに対する制限の問題はより深刻である。）

- ⑦ 特別定額給付金を本人が受領できない

- ⑧ 高齢者・障がい者を対象とする法律相談の停止・縮小
- ⑨ 成年後見人等による見守りが十分にできない
- ⑩ クラスタが発生した施設・事業所に対する中傷
- ⑪ 感染情報の共有と個人情報保護の相克
- ⑫ 特別な支援が必要な人に対する入院拒否や障害特性によりマスクができない人に対する入店・入場拒否, 中傷など, ウィズコロナ下における高齢者・障がい者に対する差別・偏見

2 当センターの取組

当センターでは上記のような諸課題に対応するために以下の取組を行っている。

(1) 新型コロナウイルス感染症対策プロジェクトチームの設置

感染状況は時々刻々と変化しているため, これに速やかに対応することができるようセンター内にプロジェクトチームを設置して, 概ね2週間に1度の割合で会議(Web会議)を開催し, 検討を進めている。

(2) 連続学習会の開催

新型コロナウイルスの感染拡大により高齢者・障がい者支援の現場で生じた問題を直接聞くことが重要であると考え, 現場で仕事に従事している人や当事者団体の関係者を講師に招き, 弁護士のみならず福祉関係者を含めた一般市民を対象とするWebによる連続学習会を開催している(本原稿作成時点で第3回まで終了)。学習会の具体的な内容は下記のとおりである。

○第1回 2020年(令和2年)10月20日

- ・講演:「ウィズコロナ時代の障害福祉サービスの現場で起きている課題～障がい者の権利擁護の視点から～」
- ・講師:又村 あおい 氏(一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会常務理事兼事務局長/内閣府障害者差別解消法アドバイザー)
山田 泰頌 氏(社会福祉法人同愛会 知的障害者支援施設てらん広場サービス管理責任者主任補)
- ・参加者数:約240名
- ・内容:コロナ禍にある中で, 障害のある方の生活を維持するため, 国がどのような施策を講じているか, 福祉職の方々が現場でどのような対応をしているのか等について報告を受け, 弁護士がこの状況の下で権利擁護のために協働する方法について検討した。

○第2回 2020年(令和2年)11月25日

- ・講演:「ウィズコロナ時代の高齢者介護の現場で起きている課題～高齢者の権利擁護の視点から～」
- ・講師:鈴木 森夫 氏(公益社団法人認知症の人と家族の会代表理事)
後藤 紀行 氏(ケアマネジャー/あ・むろケアプラン事務所管理者)
- ・参加者数:約90名
- ・内容:新型コロナウイルスの感染拡大防止のため, 高齢者施設での家族等との面会

制限、在宅での介護サービスの利用制限等の事態が発生し、高齢者本人の心身だけでなく、支援する家族の心身にも重大な影響が生じた。コロナ禍の高齢者介護の現場で何が起きていたか、その実態と問題点を確認し、これからの高齢者介護の在り方を検討した。

○第3回 2021年（令和3年）1月25日

- ・講演：「認知症高齢者の面会制限等の影響と人権侵害につながる様々な課題 ～課題への取組と今必要なこと～」
- ・講師：石井 伸弥 氏（広島大学大学院医系科学研究科共生社会医学講座特任教授）
畑中 大蔵 氏（社会福祉法人大阪府社会福祉協議会地域福祉部権利擁護推進室主任）
齋藤 杏子 氏（大阪府豊中市市民後見人）

・参加者数：約150名

（第4回以降は本稿作成時点では日時・講演テーマともに予定）

○第4回 2021年（令和3年）3月23日

- ・講演：「COVID-19下における高齢者・障がい者に対する差別を考える」

○第5回 2021年（令和3年）4月

- ・講演：「ウイズコロナ時代における障がい者支援の継続のために」

（第6回以降も検討中）

(3) センター内の勉強会の開催

① 介護報酬上乘せ特例措置に関する勉強会（2020年（令和2年）9月24日）

国による介護報酬上乘せ特例措置により生じた問題（後述）に関し、認知症のひとと家族の会の代表理事鈴木森夫氏とハロー・ケアマネジメントステーション管理者の柏木茂幸氏をPTの会議に招いて勉強会を開催した。

② 感染予防に関する会内勉強会の開催（2020年（令和2年）11月13日）

高齢者や基礎疾患のある障がい者が新型コロナウイルスに感染した場合には重症化する危険性が高いため、新型コロナウイルス下で高齢者・障がい者の支援に関する活動を続けるためには感染予防に関する理解が不可欠である。そこで、感染症予防に取り組んでおられる鈴木英孝医師を招き、新型コロナウイルスの感染メカニズムや、それを踏まえた具体的な感染予防対策に関する勉強会を開催した。

3 提言・会長声明・情報提供

(1) 「緊急時における臨時給付金支給に関する提言」の公表

新型コロナウイルス感染症の発生に伴い、国民1人当たり10万円の特別定額給付金が支給されたが、高齢者・障がい者本人の手元に届かないという事態が生じた。世帯単位の支給とされたことやその都度その都度の特例措置による事後的な個別対応であったことなどが、その原因と考えられる。そのため、当連合会は、今後の臨時給付金支給の在り方に関し、「緊急時における臨時給付金支給に関する提言」を取りまとめ、2021年（令和3年）1月21日付けで公表した。

なお、受給権者が個人とされているにもかかわらず他の親族が受給した事案や、特別定額給付金申請に関する情報が与えられなかったケース、銀行口座を持っておら

ず、適切な支援もなされなかったなどの理由により全く受給できなかったという問題は当センターが所管する分野以外でも生じているため、関連委員会とも協議しながら検討を行った。

(2) 「新型コロナウイルス感染症にかかる介護報酬の特例措置における利用者負担の撤回と公費による財政的支援の拡充を求める会長声明」の公表

介護保険に関し、国は、一定の場合には実際のサービス提供時間を超えたサービスを提供したものとみなして介護報酬を支払うことを認める特例措置を採用した。

新型コロナウイルス感染症により経営環境が厳しさを増す介護事業者の支援は重要かつ必要な問題であるが、当該特例措置は利用者の同意と負担を求めるなどの点で問題があると考えられる。そのため、前記勉強会の結果を踏まえて検討を行い、2020年（令和2年）10月30日付けで「新型コロナウイルス感染症にかかる介護報酬の特例措置における利用者負担の撤回と公費による財政的支援の拡充を求める会長声明」を公表した。

(3) 「弁護士面談における感染予防ガイドライン」の策定

高齢者・障がい者支援のための活動においては現場に出かけるアウトリーチと本人との面談が活動の中心となるが、感染拡大をおそれて十分な活動ができないことが危惧される。そこで、高齢者・障がい者支援に携わっている弁護士の判断材料としてもらうため、感染予防に関する会内勉強会の結果を踏まえ、面会時の感染予防に関する現時点での医学的知見を提供することとし、標記ガイドラインを策定した。なお、2021年（令和3年）1月8日付けで各弁護士会に発出している。

(4) 高齢者・障がい者法律相談に関する弁護士会への情報提供

各弁護士会にアンケート調査を行い、緊急事態宣言が発令された際の弁護士会の高齢者・障がい者法律相談の状況を確認するとともに、相談継続のために工夫していることを調査した。感染拡大に留意しつつも可能な限り高齢者・障がい者法律相談を継続することが権利擁護のために必要であるとの認識に立ち、上記アンケート調査の内容と上記感染予防ガイドラインを集約した形で弁護士会に情報提供を行った。

4 今後の活動方針

引き続き、連続学習会や会内学習会を開催する予定である。

また、具体的な課題として上記2(5)記載の事項を検討するほか、1(2)に記載した問題についても随時、検討を進める予定であるが、当面の検討事項は次のとおりである。

- ① 面会制限に関する検討
- ② 外出制限、行動制限に関する検討
- ③ 新型コロナウイルスを原因とする高齢者・障がい者に関する差別・偏見に関する検討
- ④ 感染情報の共有と個人情報保護に関する検討

第7 国際人権に関する問題—取組と課題

国際人権問題委員会

当委員会では、COVID-19に関連して、以下の取組をしている。

1 連続講座—COVID-19と国際人権

当委員会では、1996年から今日まで約25年にわたって、国際人権に関する研究会を実施し、その回数は2018年度で既に97回に達し、さらに2019年度は国際人権法活用講座として5回の連続講座を開催した。そして2020年度は、COVID-19が世界的に蔓延し、日本の国内情勢においても甚大な影響が出ていることから、国際人権法の観点から、これらの影響について多角的に学ぶ機会を提供することを期し、以下のとおり「連続講座—COVID-19と国際人権—」と題して参加費無料・オンライン形式で開催している。

(1) 第1回「パンデミックと人権制約基準」—2020年7月16日開催

同講座では、次の内容につき講義があった。

- ① まず、当委員会幹事の佐藤暁子弁護士から、「COVID-19に対する国際人権機関の対応」というテーマについて、COVID-19のもたらす様々な課題に対する提言・ガイドラインが公表されていることの紹介がなされたのに続き、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）のCOVID-19に関するガイドラインの緊急措置の内容の報告がなされた。
- ② 次に、緊急事態と人権制約に関し、日弁連憲法問題対策本部事務局次長の上柳敏郎弁護士から、日本の状況につき報告があり、緊急事態と憲法改正論の議論の状況の紹介に続き、緊急事態宣言発令時においても、外出や休業の自粛要請によって相当程度の自粛が実現したこと等が指摘された。
- ③ 引き続き、イリノイ大学アーバナ・シャンペーン校ロースクールで客員研究員として研究していた葦名ゆき弁護士から、アメリカの状況につき報告があり、連邦レベルでの対策や州レベルでの対策につき説明がなされ、連邦政府及び州政府いずれに対しても司法が積極的に動いていること等が指摘された。
- ④ さらに、フランスの弁護士資格を有する金塚彩乃弁護士から、フランスの状況につき報告があり、COVID-19に対する公衆衛生上の緊急事態宣言に関し、極めて迅速に緊急事態宣言に関する法案が可決された状況等について指摘された。
- ⑤ 最後に、当委員会幹事で韓国在住の金昌浩弁護士から、韓国の状況につき報告がなされ、韓国ではCOVID-19との関係で国家緊急権の議論がほとんどなされていない一方、感染症対策を定める感染症予防管理法に関し、強制処分・罰則を強化する改正が既にされていた等の説明があった。

(2) 第2回「パンデミックとテクノロジー」—2020年9月17日開催

同講座では、次の内容につき講義があった。

- ① 冒頭に、日弁連情報問題対策委員会委員の瀬戸一哉弁護士から「公衆衛生とプライバシーの衝突・調整」というテーマにつき報告があり、まず感染症情報の扱いについての日本の法制的紹介がなされた上で、接触感染アプリにまつわる問題点が紹

介された。

- ② また、東京弁護士会外国人の権利に関する委員会委員の師岡康子弁護士から「オンラインでのヘイトスピーチに対する法規制のあり方」というテーマで報告があり、COVID-19の発生源とされた中国を中心に、世界的にアジア人への差別が悪化したことが指摘された上で、これまでのヘイトスピーチの深刻な例や法務省による外国人住民調査結果の紹介等がされた。
 - ③ 続いて、一般社団法人コード・フォー・ジャパン代表理事の関治之氏より「テクノロジーによる民主主義発展の可能性」というテーマにつき報告があり、コロナ過で集会等が制約される中、「シビックテック」等といったテクノロジーを用いることで新たな市民参加の形が形成されていること等の報告がなされた。
 - ④ 最後に質疑応答がなされ、接触者感染アプリの利用者数が伸びていない理由や他国での実績等について議論がなされた。
- (3) 第3回「パンデミックと医療品アクセス」－2020年11月12日開催
- ① まず、国境なき医師団アクセスキャンペーンリジョナル・アドボカシー責任者のナタリー・エレスー氏より、冒頭、同医師団は、独立・中立・公平な立場で医療・人道援助活動を行う民間・非営利の国際団体であり、2019年には紛争地域など世界72か国での支援を提供していることが紹介された。それに続き、医療へのアクセスにおける主な障害には、①Unavailability, ②Unaffordability, ③Unsuitabilityの3つがあると説明され、COVID-19との関係でも、イノベーションの促進と医薬品等の市場投入のための世界的な協力体制の重要性が述べられるとともに、世界中に医薬品等が行き渡るよう生産過程に対しても投資が行われることの必要性が言及された。しかし実際には、特にワクチンについては多くの先進国が製薬会社と二社間契約を締結して自国民のためのワクチン確保の行動をとっており、それにより、後進国にはワクチンが行き渡らない問題が指摘された。
 - ② 続いて、日本大学法学部経営法学科准教授の加藤暁子氏から、「医薬品アクセス改善に向けた知的財産関連の取組とCOVID-19への対応」というテーマについて報告がなされた。まず、特許権、意匠権、著作権、不正競争防止法によって保護される営業秘密（ノウハウ）といった知的財産と医薬製品の関係につき説明がなされ、その上で、COVID-19関連薬品の特許の現状として、レムデシビルとカレトラの例が紹介された。次に加藤氏は、知的財産権保護を巡る法的枠組みの発展について説明され、1970年代以降、知財保護を国家の産業競争力を左右する通商政策の一環として捉えるプロパテント潮流が広がったものの、現在では、環境や人権等の一定の公共政策上の目的と知財の保護の両立が課題となっていること等が指摘された。また、2020年5月の世界保健総会決議では、COVID-19への広範な免疫確立が「国際公共財」と表現されたが、一方で、知的財産権制度とは一定の技術等の独占を認めるものであり、その相克関係に対しどのように対応すべきかが問題となっている等の指摘がなされた。
 - ③ 最後に質疑応答が行われ、医薬品が金融資本主義の中で開発製造されるという事実のもとでどのようにすれば意識変容ができるか等が議論された。
- (4) 第4回「パンデミックとビジネスと人権」－2020年12月21日開催

- ① 同講座では、まず東京弁護士会の小野田峻弁護士から、新型コロナウイルスに起因するパンデミックへの対応において目に見えないリスクとどう向き合うかや、専門家と非専門家の架け橋、制度や仕組みの改善プロセスをどのように構築するかといった点への平時の準備や仕組み作りが不十分であったことが指摘された。また、小野田弁護士からは、ソーシャルビジネスの在り方や成功例、ソーシャルビジネスにおける弁護士の役割等について話があった。
- ② 続いて、ARUN合同会社代表の功能聡子氏から、「社会的投資から考えるパンデミックとビジネスと人権」というテーマについて講演があった。講演では、ESG投資やインパクト投資につき話があり、社会的投資の具体例としてインドにおける酪農IoT事業の紹介があった。その上で、社会的投資から見た日本の課題として、ビジネスモデルから考えるのか、人権から考えるのかという起点の違い、社会的価値に基づく新たな市場の形成等が指摘された。
- ③ 続いて、特定非営利活動法人ACEアドボカシー事業チーフの太田まさこ氏から「新型コロナウイルス感染拡大による児童労働増加のリスクへの対応アプローチ」とのテーマについて講演があった。

ACEは子どもの権利、特に児童労働問題に取り組んでおり、その一例として、ガーナにおいてはスマイル・ガーナ・プロジェクト（カカオ生産や生活の向上、地域の安定を通じて子どもの教育や権利を守ることを目的とする活動）を行っていることが紹介された。また、COVID-19の影響により世界で貧困状態の子どもが3億8600万人から4200～6600万人増える可能性があるところ、貧困が1パーセント増加すると児童労働が少なくとも0.7パーセント増加する試算があり、それに対する短期的及び中期的な対策が示された。

- (5) なお、2021年1月21日には、「パンデミックと女性」というテーマについて、5回目の連続講座を開催した。
- (6) 上記、連続講座の開催概要については、次のURLにアクセスされたい。

<https://www.nichibenren.or.jp/event/year/2020/200716.html>

また、講座の動画（第3回を除く。）、講師のレジュメ、当委員会の委員作成の報告書が次のURLに掲載されているので、アクセスされたい（動画の視聴可能期間は講座から1年の予定）。

https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/ihrstudy_themes.html

2 COVID-19に関する国際機関の声明及びガイドライン

当委員会では、COVID-19に関して、国際機関から発表された声明及びガイドラインについて取りまとめて、その声明等を日弁連のホームページ上に掲載している。

例えば、国連人権高等弁務官事務所からは、COVID-19に関連し様々なガイダンスが発表されるなどしている。

その詳細は、次のURLにアクセスされたい。

<https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/covid19.html>

第8 国連自由権規約委員会への特別報告の提出

国際人権条約（自由権・拷問等禁止・強制失踪・人種差別撤廃）
に関するワーキンググループ

1 国連自由権規約委員会への特別報告

日弁連は、1993年以降、国連の条約機関による日本政府に対する条約の国内実施・履行状況に関する審査（日本政府が報告を提出）に際して、日本政府による報告が正しく日本の現状を反映しているか、改善が必要な事項に漏れがないか等をまとめた日弁連報告書を作成し、日本における人権状況の改善につながる条約機関からの適切な勧告が出されるように活動してきた。

当ワーキンググループは、2020年10月に予定されていた国連自由権規約委員会（以下「委員会」という。）による第7回日本審査に向けて、予め審査対象とすることが予告されている事項（事前質問、リストオブイシューズ）に関して「市民的及び政治的権利に関する国際規約第40条第1項(b)に基づく第7回日本審査に関する日弁連報告書」を作成し、同年7月の理事会での承認を受け、英訳の上、委員会宛てに提出した。

さらに当ワーキンググループは、2020年の2月以降の新型コロナウイルス感染症の世界的なパンデミックのもとでの人権問題について、「自由権規約委員会による事前質問（CCPR/C/JPN/QPR/7）公表後の重大問題に関する特別報告－新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に対し適切な対応を採ることについて」（以下「特別報告」という。）を作成し、同年9月の理事会での承認を受け、英訳の上、委員会宛てに提出した。

2 感染症対策において遵守すべき人権条約などの国際準則

自由権規約（以下「規約」という。）第6条は生命に対する権利を保障している。規約第6条について、委員会は「個人の自然に反した死又は早すぎる死をもたらすことを意図した又は予期した作為及び不作為から免れる権利」も保障されている（一般的意見36）と解しており、必要な医療措置を等しく提供することを求めている。

また、規約第26条は、すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有することを定めている。

さらに、規約第4条は、緊急事態の宣言を認めているが、緊急事態においても、第6条（生命の権利）、第7条（拷問・非人道的取り扱いの禁止）、第8条1及び2（奴隷及び強制労働の禁止）、第11条（契約不履行による拘禁）、第15条（遡及処罰の禁止）、第16条並びに第18条（思想・良心及び宗教の自由）の規定に違反することは許されないことを定めている。

なお、国連人権高等弁務官事務所は、国連人権諸条約などの国際人権基準を踏まえて、新型コロナウイルス感染症への対応に関する人権原則を国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）COVID-19 ガイダンスにおいて確認している。

3 特別報告における日弁連の要求事項

特別報告において、日弁連が委員会から日本政府へ勧告するよう求めた事項は次の5

点である。

- (1) 新型コロナウイルス感染症が拡大する中、感染者らを社会的に排除しようとする状況が発生していることに関して、日本政府は、新型コロナウイルス感染症に関する必要かつ正確な情報提供及び十分な説明責任を果たし、偏見差別・人権侵害が発生しないよう配慮することを求めた。
- (2) 日本政府は、37.5度以上の熱が四日以上続く者にしかPCR検査を実施しないという検査抑制策を採ったことや、保健所で検査を拒否され自宅で死亡する事案がいくつか報道されていること、日本医師会も2020年8月5日に新型コロナウイルス感染症の感染を把握するため、PCR検査や抗原検査の充実を求める緊急提言を発表したが、他方で、疫病に係る情報は機微情報であり、国・地方公共団体によるプライバシー情報の一方的露顕により、重大なプライバシー侵害の被害を受けた人が少なくない。このような観点から、医師が必要と判断したPCR検査及び抗原検査などの感染を判断する検査は、速やかにかつ確実に実施できることを現実に保障し、これを速やかに公開すること及び、その際、国民のプライバシー保護に十分に配慮することを求めた。
- (3) 感染症対策のための会合、とりわけ日本政府の「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」及びその後継組織とされる「新型コロナウイルス感染症対策分科会」について、会議後速やかに議事録を作成し、公開することを求めた。
- (4) 刑事施設などの拘禁施設において、十分な防護措置を施して、可及的に通常どおり一般面会を実施するよう努め、面会を制限する場合には、電話連絡・ウェブ会議システムなどの代替手段を柔軟に活用することを求めた。
- (5) 全国の裁判所において、感染拡大防止に最大限留意しつつ審理期日を実施し、代替手段の柔軟な活用等に努め、司法機能を維持することを求めた。

4 今後の課題

コロナ禍は収まるどころか、依然として多数の感染者が連日国内外で報告されている。特にアメリカ、ヨーロッパでは感染拡大は危機的な状況となっている。この特別報告では扱うことができなかったが、新型コロナウイルス感染症に関わるワクチンを巡っては、「COVID-19に関わるワクチンを国際公共財とし、全ての人に平等なアクセスを保障する」という動きと、「ワクチンを自国に優先的に提供し、特許権の厳格な保護により企業利益を確保する」という動きがせめぎあっている状況にある。また、コロナ禍によって経済的な困難に陥っている者に対する政策が差別なく公正に行われているかどうかという観点からの検討も必要不可欠である。

コロナ禍が長引く中で発生している重大な人権問題について、日弁連として適時適切な意見を国外に対しても発信していく責任を痛感する。

※日弁連報告書及び特別報告の全文については、こちらを参照いただきたい：日弁連ウェブサイト内、国際人権ライブラリー>国際人権文書（条約及び基準規則等）>自由権規約 報告書審査

https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_report.html

第9 情報公開とプライバシーに関する問題—取組と課題

情報問題対策委員会

1 感染者情報の第三者提供

- (1) 新型コロナウイルスに感染したとの情報は、「病歴」に該当し、特定の個人を識別することが可能であれば、要配慮個人情報に当たる。

企業等の個人情報取扱事業者がそのような情報を取得し、または第三者に提供するには、原則として本人の同意が必要であるが、その例外として「法令に基づく場合」や「公衆衛生の向上……のために特に必要」があれば同意が不要である。

- (2) 例えば、都道府県等の保健所が、感染症法15条1項の積極的疫学調査のため、事業者に対し、新型コロナウイルスに感染した従業員の勤務中の行動歴の提供を依頼する場合、その提供に本人の同意は不要である。

しかし、感染者情報は極めてセンシティブな情報のため、本人に連絡できるのであれば事前に説明しておくことが望ましい。

- (3) 他の従業員や取引先、利用者への二次感染防止、営業継続の判断等から、感染者情報の公表が必要となる場合もある。

取引先等からの問合せに対する回答、店舗での掲示等による公表に当たり、個人が識別されるような情報を提供する場合、「公衆衛生の向上……のために特に必要」か否かが問題となる。

「特に」という限定があるのは、情報の提供を広く許容すると差別等の不利益を生じる恐れがあるためである。実際、感染者や医療従事者、その家族に対する心ない差別等が深刻化している。

そこで、公衆衛生上の必要性から第三者提供するとしても、その必要性、情報の内容や提供方法は慎重に判断する必要がある。

- (4) 他方、本人の同意がある場合であるとしても、従業員の同意については、GDPR（EU一般データ保護規則）における同意に関するガイドラインは、労使関係を前提にすると、同意を拒否できる可能性は低いと指摘する。

フランスのCNILなど各国のデータ保護機関等は、公衆衛生の必要があるとしても、情報の取得や提供について慎重かつ厳格な取扱いを求める。

事業者は、第三者提供の必要性が低い場合、従業員からの同意を根拠に感染者情報を公表することは避けるべきである。

- (5) 当委員会では、これまで新型コロナウイルスに関するニュース報道等を通じて、個人情報の観点から問題となる施策や取扱いについて検討してきたが、各国の状況も踏まえつつ、公衆衛生の確保とプライバシー・個人情報の保護の関係が必ずしも「対立」する構造ではないことの観点から、検証する必要がある。

2 感染者情報の公表基準

- (1) 新型コロナウイルス感染症は、感染症法に基づく一類感染症ではないが、都道府県等の情報公表について「一類感染症が国内で発生した場合における情報の公表に係る

基本方針」を参考にしつつ適正に行うとされる。

この基本方針でも、感染者等に不当な差別及び偏見が生じないように個人情報の保護に留意することが求められる。

- (2) 感染者情報としては、個人が特定されないように配慮すると同時に、感染推定地域と感染源との接触の有無を発信し、国民にリスクを認知してもらう観点から、「居住国、年代、性別、居住の都道府県、発症日時」を公表する一方、「氏名、国籍、基礎疾患、職業、居住の市区町村」は公表しない。なお、医療従事者等の感染源との接触機会が多い場合には職業も公表を検討するとされる。

- (3) 感染者の行動歴についても、感染症の蔓延防止のため、感染させる可能性がある時期の行動歴等を必要な範囲で公表する必要がある。

感染者に接触した可能性のある者を把握できていない場合、公共交通機関に関する情報（例、飛行機の便名・座席位置、船舶の船名・部屋、等）、不特定多数と接する場所（例、スーパー名）等を公表するとされる。

- (4) 現在、政府の新型コロナウイルス感染症対策分科会において、感染者や家族らへの差別や中傷に関する対策を議論するWGで、感染者情報の公表基準も議論している。2020年11月6日付けの取りまとめによれば、公表するのは蔓延防止に資する情報に限った上で、個人情報保護と情報公表の要請についてバランスを取ることを基本とし、新型コロナウイルスの特性を踏まえた統一的な考え方の整理を求めた。

また、事業所や学校単位で感染者等の性別や年代を公表すれば、規模の小さなコミュニティでは容易に特定し得るので、性別や年代の公表は原則行うべきではないと指摘した。

感染症の蔓延防止の必要性があるとしても、感染者情報や行動歴等の公表について、不当な差別及び偏見が生じないように、改めて個人情報の保護の観点から、慎重な検討が必要である。

3 接触確認アプリとプライバシー

- (1) 新型コロナウイルスの感染防止対策として、厚生労働省により接触確認アプリCOCOA（COVID-19 Contact-Confirming Application）が開発され、利用されている。
- (2) COCOAは、スマートフォンなどの携帯端末にインストールするアプリである。COCOAをインストールした端末同士が1m以内で15分間近づいた場合、相互の端末に「接触符号」と呼ばれるデータが交換される。この接触符号は各端末で、1日ごとに更新される日次キー（日次鍵）から暗号化手続きを経て生成され、10分ごとに更新される。ほとんどの場合、COCOAができることはこれだけである。
- (3) COCOAの利用者は、新型コロナウイルス陽性の診断を受けると、保健所で情報を登録することができる。これは（少なくとも法律上）完全に任意である。保健所は、同意を踏まえ、当該患者が陽性者であるという情報を「新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム（通称：HER-SYS）」という中央管理システムに登録する。患者が希望すると、保健所から「処理番号」が付与される。患者が自らの端末でCOCOAに「処理番号」を登録すると（これも完全に任意である）、通知の機能に特化された「通知サーバ」を経由して、当該患者の接触符号を保有するすべての端末に「陽

性者との接触確認」と通知される。これは、当該端末が接触符号を交換した誰かが陽性になったことを通知するにとどまり、陽性者の特定は（アプリ上は）できない。

- (4) 接触アプリは各国で様々なものが開発されているが、COCOAは他国との比較においても、プライバシーへの影響の小さい仕組みが取られている。

4 感染者情報の共有と「監視」

- (1) 仮に感染情報その他の情報（位置情報、交友情報等）を政府が大量に保有し、他の目的で利用できるとする、政府による「大規模監視」に繋がりうる。
- (2) 一口に「監視」と言っても様々な切り口があるが、ターゲットを定めて監視する「ターゲット監視」との対概念として、ターゲットを定めずに無差別に大量かつ多様な情報を収集・保存し、後から検索にかけるという手法を「大規模監視」という。大規模監視は、全体主義と親和的であり、民主主義や国民主権を骨抜きにする危険性がある。
- (3) 感染症対策では、患者等の情報保護が大事なことは言うまでもなく、ターゲット監視に関する規律も当然必要である。ただ、感染症対策が潜在的に大規模監視に繋がりがかねない点は、強調される必要がある。感染症対策においては、感染ルートを把握することが有益であるところ、感染者を把握してから後追いで確認するよりも、ターゲットを定めずに無差別に大量の交友関係や位置情報を取得しておき、感染者が発覚したらさかのぼって濃厚接触者をあぶり出し、感染の可能性のある人を隔離して、感染拡大を防止する方が効率的であるためである。
- (4) 感染症対策は、市民の生命・身体に直結する。致死性の高い感染症の蔓延を防止するために、一定のプライバシーが制限される場合も当然にある。しかし、目的が正当なだけに、手段が暴走しがちである。非常時だからと認められた過激な手段が日常になってしまうと、民主主義や国民主権が脅かされかねない。大規模な感染症対策の導入にあたっては、適切な監督システムを設けることを条件とする必要がある。
- (5) 適切な監督システムの基礎モデルは、感染症対策においても確立しつつある。例えば、WHO（世界保健機関）やEDPB（European Data Protection Board：欧州データ保護委員会）といった国際機関が、感染症対策における望ましいシステムについてガイドラインを公開している。いずれにおいても、接触アプリ等の対策ツールの有用性を認めた上で、監視が社会に及ぼす悪影響を踏まえ、両者のバランスを取る必要があることを強調している。強調されている項目は概ね共通しており、情報取得や利用の期間制限、透明性と説明可能性、個人の特定の禁止、正確性と公開性、説明責任、データ最小化、独立の監督機関、自発性・任意性（利用しない者に対する不利益な取り扱いの禁止）、なし崩し的な拡大の防止などが挙げられる。
- (6) プライバシー保護のシステムと感染症対策は二者択一ではない。法技術を駆使することで、上記各ガイドラインにも則した形で両者に配慮した対策を取ることができる。プライバシーに配慮したら何もできないといった主張には警戒が必要である。
- (7) 今後、新たなツールの活用や収集した情報の再利用が議論されると思われる。その際には法律の制定が必要である。感染症対策においては、感染症の蔓延防止等の公共の利益と、移動の自由やプライバシーを制約される患者の利益が対立しがちである。患者の情報の取得や利用に関しては、根拠となる法律による強制力を背景とした制度

が構築されるべきであり、患者本人の同意のみを要件とする「同意モデル」に過度に依拠することは妥当ではない。強制力を持たない同意モデルに過度に依拠することは不適切である。また、大規模かつセンシティブな個人データの管理に際しては、適切な監督システムの導入が不可欠である。同意モデルは監督システムの導入を先送りにする口実に用いられがちである。委員会として、同意モデルに頼らない、監督システムの導入を提言することが期待される。

5 マイナンバーがコロナ対応に役立たなかった理由

- (1) マイナンバーが新型コロナウイルス対策に役立つのではないかとの国民の期待も高かったが、ほぼ役に立っていないという現状がある。これはなぜか。
- (2) 1番目の理由として、マイナンバーがあっても、迅速な給付に欠かせない金融機関の口座番号等が自動的にわかるものではないことが挙げられる。また、マイナンバーがあっても、直近に失業したかどうか、直近に売上が激減したかどうか等も原則としてわからず、支援対象者を迅速に見つけ出すことができない。

マイナンバーはあくまで社員番号、学生番号、弁護士登録番号のような「識別子」である。全国民に悉皆的強制的に採番すること、組織をまたいだ共通の番号であること等から、これらの識別子とプライバシー権侵害性等の点で大きく異なるものの、その役割はこれらの識別子と同様に、特定の対象を複数の中から一意に特定・識別する手段としての価値である。識別子だけが存在しても意味がなく、それと紐づく情報があって、そして識別子によって検索できる状態にあることで、効果が発揮される。

この点、「マイナンバーカードが普及していないためにコロナ対策に役立たなかった」と言われることもあるが、これは誤りである。仮にマイナンバーカードの普及率が100%であったとしても、そもそもマイナンバーと直近の失業情報、売上情報、銀行口座等の情報を紐づけることは困難なため、マイナンバーによってコロナ対策や特別額給付金の支給を迅速に行うことは難しいからである。

もっとも、マイナンバーと口座番号等は、現在でも部分的に紐づいて検索できる状態にもあると考えられる。例えば児童手当の振込先口座、年金保険料の引落口座などである。もっとも後述する2番目の理由から、コロナ対策に役立てることはできなかった。

- (3) 2番目の理由は、マイナンバー法及び主務省令によって、マイナンバーを利用できる場面が厳格に限定されること、そして行政実務ではマイナンバーを効果的に活用できていないという実態によるものである。

コロナ対策とは関係ない場面でも、「マイナンバーによってあらゆる情報が分かってしまうのでは」と不安を感じる方がいるが、マイナンバーが判明してもそれだけでは意味がなく、それと紐づく情報があって、検索できる状態にあって、初めてマイナンバーによって情報を調べることができる。マイナンバーはマイナンバー法（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）によって、紐づけられる情報の範囲が法定され、外部提供できる場合も厳格に法定されている。マイナンバー法はマイナンバーの悪用を防止するため、マイナンバーの価値を下げて、マイナンバーと紐づく情報、マイナンバーで検索できる情報の範囲を狭めているのであ

る。そのため、税・社会保障・災害対策の通常業務以外で、マイナンバーを活用することが難しいという問題がある。

また税・社会保障・災害対策の通常業務であっても、行政ではマイナンバーの取扱い上の注意（保護対策）に注力し、マイナンバーを活用してどう国民に役立つサービスを提供するかという検討があまり行われていない実態もある。特に災害対策はマイナンバー法の利用範囲ではあるものの、実際の業務の流れを踏まえた上で、災害時にマイナンバーをどう活用して国民の支援を行っていくか検討が不十分な点があり、今後コロナに限らず、地震、水害、風害等が発生した場合でも、今回と同様、マイナンバーが役立たない可能性が考えられ、早急な改善が求められる。

6 マイナンバーと金融機関口座との紐づけ

- (1) 政府では、金融機関口座とマイナンバーの紐づけ義務化も検討されたが、結局義務化は見送られ、任意登録が行えるようになるようである。
- (2) 口座紐づけについては「全口座か一口座か」によって政策目的が異なり、「義務か任意か」によってプライバシー権侵害性等が異なってくる。コロナ対応を受けて検討された、一口座のみ紐づける政策の場合、利用目的は、国や自治体が国民に迅速な給付を行うために限定される。これに対し全口座紐づけの場合、金融資産に応じた自己負担（例えば、健康保険料、年金保険料、医療・介護費自己負担、保育料や児童手当受給額など）の政策目的が考えられる。双方の政策ともに、政策目的に対する実効性を十分精査した上で、法律による厳格な目的制限等の規制が不可欠である。

第10 子どもの権利に関する問題—取組と課題

子どもの権利委員会

1 問題状況

子どもに関しては、COVID-19は、教育、福祉、医療（含む母子保健）及び司法のそれぞれの分野で、大きな影響を与えている。

国連子どもの権利委員会は、「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する声明¹」を出し、「COVID-19 パンデミックの影響による世界中の子どもたち（特に、脆弱な状況に置かれている子どもたち）の状況について懸念を表明する。特に緊急事態及び義務的ロックダウンを宣言した国々において、多くの子どもたちが身体的、情緒的及び心理的に重大な影響を受けている。」と指摘している。

以下、現時点での問題点を挙げる。

(1) 子どもへの説明

政府は、この間、ホームページや記者会見等を通じ、COVID-19の特徴や予防の方法を説明し、また、緊急事態宣言を発する等してきたが、子ども向けに直接、子どもに理解できる言葉で語られることがほとんどなく、やや後手に回ったことは否定できない²。

(2) 差別中傷について

全国の学校でも集団感染が生じる中で、感染者らへのいじめや学校への誹謗中傷が生じているほか、医療従事者の子どもの保育所への受入れが拒否される等の事態が生じた。

(3) 教育

小中高校においては、各学校が年度始めに休校を強いられ、学校再開後も相当の学校行事が取りやめになったり、変更となったりしている。これにより、学校生活のカリキュラムの大きな変動や子ども同士、子どもと教職員との現実の交流の場が十分確保できなくなってしまったことが、とりわけ脆弱性を有する子どもを中心に大きな精神的な打撃を与えている可能性が高い。大きな災害後の子どもの状況に類似しているとの指摘もある。学校教育において多様性・個別性を確保し、子どもの参加を得て積極的に交流をし、また、脆弱性を有する子どもに対し、心理的福祉的な視点を強化して支援を行う必要があることは、これまでも強調されてきたが、この感染症への対応の中で、改めて、かかる体制が強化されなければならない。

また、高校生やとりわけ大学生にあっては、アルバイトができないために経済的に困窮する事例や、特に大学の場合は地域を超えて入学するため、新入生同士の交流が

1 The Committee on the Rights of the Child warns of the grave physical, emotional and psychological effect of the COVID-19 pandemic on children and calls on States to protect the rights of children https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/STA/9095&Lang=en

2 2020年8月25日になって文部科学大臣から、新型コロナウイルス感染症に関する差別・偏見の防止に向けて、「児童生徒等や学生の皆さんへ」と題するメッセージが発出されている。https://www.mext.go.jp/content/20200825-mxt_kouhou01-000009569_1.pdf

進まないなど、小中高校生とは異なる状況において孤立しやすいとの問題も見られた。

(4) 福祉

緊急事態宣言で家族が家庭で生活する時間が増えること、親の失業や給与の減少等経済的な問題が増大していること等を受けて、家族内の暴力（DVや児童虐待）の危険にさらされている子どもがより困難な状況におかれるのではないかと指摘されていた。とりわけ緊急事態宣言下においては、学校が休校になったり、感染症にかかるリスクを理由に学校や福祉機関の家庭訪問を拒否する動きもあつたりするなど、不適切な養育を受けている子どものモニターも機能しづらくなっていた。一時保護所や児童福祉施設にいる子どもと親との面会が著しく制限されてしまった（重大な病気で長期入院となっている子どもが、感染症に罹患する可能性があることを理由に、とりわけ友人知人等との面会が制限されることが問題となっているが³、これと類似の状況が生じた。）。職員の側も感染症を出さない対策に追われ、もともとIT機器を活用した交流が実施されていなかったこともあり、状況が改善しているとは言えない。

その他、いわゆる子ども食堂の活動が困難となり、食を通じた民間の支援にも支障が生じた。

また、特別定額給付金の交付をめぐり、一時保護所、児童養護施設や里親の元で生活している児童、DVの被害により住民票を移さずに避難している子ども、さらには自立を求めて援助ホーム等で生活している子どもへの対応等に関し、十分検討されないまま実施され、通知等が遅れる、そして最後まで取扱いがはっきりしない領域もある等の問題があった。なお、少年院、少年刑務所に収容されている少年に関して、世帯主が受領することが不適切と考えられる事案において、適切な対応がなされていたかどうかとの問題がある。

(5) 司法

少年非行事件においては、先の福祉領域で掲げたと同様、とりわけ少年院に送致された少年について、家族との面会の制限（代替的な措置が取られていない点も含め）の問題がある。

(6) 子どもの自殺について

緊急事態宣言が終わり、9月になった頃から、子どもの自殺及び自殺未遂の件数が例年よりも多くなっているとの指摘や報道がある。極めて重大な問題であり、学校に所属している子どもについては自殺背景調査⁴がなされることとされており、児童虐待が疑われる事案においては死亡検証がなされることとなっているが、予防のための対応を強化する必要がある。

(7) 職員を支える体制

医療従事者についての支援の必要性については広く議論され施策も実施されているが、子どもを支える教職員、児童福祉関係者らも、通常の業務のほか、感染症対策に追われる上、また授業をはじめとする教育活動、福祉における調査や生活支援通常とは異なる対応を迫られている。子どもにかかわる全てのスタッフをどう支えるのかと

3 関東弁護士会連合会平成28年度大会宣言「医療における子どもの権利の保障の確立を求める宣言」

4 文部科学省「子供の自殺が起きたときの背景調査の指針（改訂版）」https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2014/09/10/1351863_02.pdf

いう点も重要な課題である。

2 委員会のこれまでの取組の現状と課題

以上のほか、外国籍の子どもや障がいをもっている子ども等脆弱性を有する子どもにとっては、一層問題を困難にしていると考えられる。各弁護士は、個別の事件での対応を行ったり、また、弁護士会や弁護士有志でLINE相談を実施したりする等している。しかし、日弁連子どもの権利委員会としては、具体的な活動はできていない。なお、緊急事態宣言開けに学校を再開するに際し、文部科学省は令和2年5月15日付け「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた学校教育活動等の実施における『学びの保障』の方向性等について（通知）」に関し、当委員会の委員を通じ、事実上の意見を述べる等した。

3 各委員会の取組の今後の予定

2020年11月から2021年2月にかけて、当委員会は、例年どおりブロック連絡協議会を実施しており、協議会を通じて問題事例などを収集したいと考えている。

第11 教育を受ける権利に関する問題－取組と課題

教育法制改正問題対策ワーキンググループ

1 新型コロナウイルス（COVID-19）感染症による学校休業の長期化と学習権侵害

(1) 学校休業の経緯と概要

2020年初頭からの全世界的な新型コロナウイルス感染症の拡大の中、我が国でもその感染が拡大する状況のもと、2月27日、政府は3月2日からの全国の小中学校・高等学校・特別支援学校について一斉休校（学校休業）を要請した。その後3月20日、政府は、一旦は一斉休校要請を4月の新学期から解除する方針を決め、地域の実情に応じて再開の可否を判断するためのガイドラインを公表するとした。

しかし、感染のさらなる拡大を踏まえ、政府は、4月7日には東京都を含む7都府県を対象に、さらに4月16日には対象を全国に広げて、特別措置法に基づく緊急事態宣言を行ったことで、大半の自治体が学校休業を継続することとなり、ほぼ全ての自治体において5月末までの期間、学校休業が継続された。

また、学校休業中においても、一部の地域・学校では、インターネットを利用したオンラインでの授業が実施された。これらのオンライン授業を実施した地域・学校のうちの一部では、オンライン上での教師と児童生徒のやり取りができる双方向型のオンライン授業が実施されたが、大半は学校から児童生徒向けに一方向的に授業動画を配信して、児童生徒がこれを視聴するという一方向型のものであった。

(2) 学校休業による学習権侵害、学習格差の問題、特別支援教育における子どもの成長発達権侵害などの問題

こうして2020年3月始めから5月末までの約3か月にわたる長期間、ほとんどの小中学校・高等学校の子ども達が、学校での教育を受けられないこととなったが、こうした状況は、子どもの学習権、教育を受ける権利が損なわれる状態であった。

また、インターネットを利用したオンライン授業についても、一方向型のそれは、憲法が学校における「子どもの教育」として想定している「教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならない」という本質的要請（最大判昭51・5・21刑集30・5・615旭川学力テスト事件）を満たしているものとは言えず、この意味で、子どもの学習権保障の代替措置としては不十分なものと評価せざるを得ない。

休業期間中、ほとんどの学校で課題を指示しての家庭学習を促すことが行われたが、特に小学校などでは、保護者の支援がないと学習は困難で、家庭の事情で十分な支援が出来るか否かで、学習格差が生じざるを得ない状況となった。

特別支援教育の場面では、保護者の事情で一斉休校中に家庭での生活・学習支援困難に対応するものとして、放課後デイサービスの対応時間拡大が図られたが、学校との関係が断ち切られての運用であったり、十分な対応時間を確保することが出来ず家庭の負担が大きくなったり、生活リズムの変更で、子どもに不安が生じるなどして、それまでに獲得できていた発達状態から後退してしまうなど、生活・学習・発達保障上の問題が生じた。

2 6月以降の学校再開以降

- (1) 政府の緊急事態宣言は、5月25日に解除され、これを受けて、6月1日までには、全国の多く（96%）の自治体で学校が再開されるに至った。しかし、その学校「再開」も、ほとんどの場合、従前のスタイルでの授業再開とはならず、感染拡大防止の観点から、児童生徒の密集等を避けるため、児童生徒が従前のように一斉に登校するのではなく、例えば、日によって登校する学年と登校しない学年を分けるやり方や、同じクラスに在籍する児童生徒を午前と午後に分けて登校させるやり方などによるいわゆる「分散授業」が行われ、あるいは、前述したインターネットを利用しつつも主として一方向型のオンライン授業が実施された。

また、教科の授業以外の、運動会などの特別活動や部活動の再開が見送られる等の対応がとられた。

さらに、8月以降は、長期間の学校休業による学習の遅れを取り戻すため、全国自治体のうち26府県が夏休みを短縮する措置をとり、そのほかにも土曜授業の実施や行事の見直しなども含め、日程のやりくりが行われてきた。

- (2) 「分散授業」やオンライン授業による学習権制限ないし侵害

上記のような、分散授業や一方向型のオンライン授業は、本来的な学習権保障という観点からはそれが制限された状態であり、一部で実施された双方向型のオンライン授業も、直接的な対面での授業と比較すると、学習権保障としては十分とは言い難いものであった。

- (3) 特別活動や部活動の見送りの措置も、子どもの、広い意味での学習権、成長発達権の保障の観点からは問題があると指摘せざるを得ない。
- (4) 夏休みを短縮する措置をとり、そのほかにも学校における学習指導要領の内容を消化する観点で、土曜授業の実施や行事の見直しなどを含めた夏休みや休日の削減を内容とする日程の変更を図っているが、これは、「休息しかつ余暇をもつ権利」や「その年齢にふさわしい遊びおよびレクリエーション的活動を行う権利」などの子どもの権利条約上の権利（条約31条）を制約し、過度のストレスとなる可能性が指摘されている。
- (5) 文科省は、小学校6年生、中学校3年生、高校3年生を除き、学習指導要領に基づく教育課程を本年度中に終えることが難しい場合には、次年度以降に移して指導する教育課程の編成を認める通知を出した（5月15日付け）。しかし、実際には、長期休業期間の短縮・行事の削減で休校期間中実施できなかった学習の回復を図り、今年度中に終える予定で教育課程を組んでいる学校が9割を超えている（全教「新型コロナウイルス感染拡大にともなう子どもと学校実態調査アンケート集計結果」（2020年7月））。これは、以前から過密な教育課程を実施していて1週当たりの授業時数をこれ以上増やせないことによるものとされており（日教組「新型コロナウイルス感染症に関する学校の対応について－第2次Web調査結果－」（2020年9月））、教科学習以外の面で学校が子どもたちの成長発達にとって不可欠の役割を果たしてきたところが奪われている状況を示していると言わざるを得ない。

このような状況は、学校再開後の夏休み以降の不登校や保健室登校が、以前より増えている学校が2割以上にのぼるといふ学校現場でのアンケートにも現れている（日

教組同第2次Web調査結果)。

3 学校再開後の新型コロナウイルス対応及びこれに伴う問題（「コロナ」いじめ、特別支援学級の登校制限）

- (1) 文科省は、「『学びの保障』総合対策パッケージ」や「学校における新型コロナウイルス感染症に関する衛生管理マニュアル」等を発し、再開された学校において、「新しい生活様式」（マスク・手洗い・咳エチケット、換気、「三密」回避、身体的距離の確保など）の徹底や、適切な清掃・消毒を促すとともに、「児童生徒等の心身の状況把握、心のケア」や「感染者等に対する偏見や差別」の防止等への留意を求めている。

学校現場では、子どもたちの安全な学校生活確保のために尽力している状況が窺えるが、「新しい生活様式」の徹底や子どもたちの下校後の消毒などに時間を割かれ、これまでも多忙であった業務にこれらの優先的対応を要する業務が追加されたことにより、教職員の長時間労働はさらに深刻化している。このようなエッセンシャルワーカーとしての教職員の労働安全衛生状況の悪化は、子どもたちの心身の状況把握や心のケアや偏見・差別の防止のための注力を困難にし、安全な学校生活保障を危うくする状況にあると言わざるを得ない。

- (2) 特別支援学校では、従来から設置基準が設けられておらず、過密状態が続いていたが、学校再開後の「新しい生活様式」の確保の面で、例えば言葉のコミュニケーションが難しい児童の場合のラポール形成に身体接触が不可欠であるなど、障がいや発達段階の多様性に応じた対応が必要な点で、通常学級に比しとりわけ困難な状況が生じている（なお、設置基準に関しては新たに設ける動きが出てきている。）。
- (3) 部活動の場合、再開の時期や方法が公立・私立・地域によって異なっていたため、発表機会や大会の日程が流動的で、予定されていた部活動の目標設定が困難になり、児童生徒に動揺を招いた。特に運動部の場合、外出自粛と休校により体力が低下した児童生徒が、学校再開後の体育や部活動により、急に強い負荷のかかる運動をしたり、十分な練習時間や準備期間もないままに試合に臨むことにより、怪我を生ずるリスクが大きくなっていると指摘されている。

4 高校生の進学・就職への影響

高校生の就労支援などを行う株式会社ジンジブが、2020年9月に15才～19才の高校生を対象に実施したアンケート調査によると、そのうち3割が、コロナ禍によって進学・就職に影響が出たと回答した。

5 学校再開後のコロナ対策による現場教員の負担増

3(1)でも触れたとおり、従来から長時間過密労働が指摘されていた現場教員の負担が、学校再開後における、休業中の遅れていた分の授業準備、また、新型コロナウイルス感染防止対策等のために、さらに負担が重くなっていることが指摘されている。

すなわち、NPO法人が、2020年7月に、7都道府県を中心とした小中高校・特別支援学校の教員を対象に実施した調査に対し、約1200人の教員から得られた回答によると、公立の教諭と主幹教諭の計57%が過労死ラインとされる月80時間以上の時間

外労働をしており、うち43%は月100時間超だったとの調査結果であったとされている（NPO法人「教育改革2020『共育の杜（もり）』」）。

こうした教員の負担増が、結局、子どもの学習権の保障への悪影響をもたらすことは明らかである。

6 以上、新型コロナウイルスの感染拡大の中での、子どもの学習権へのマイナスの影響を中心に触れてきたが、逆に、この間に、子どもの学習権との関係でプラスに作用していると思われる面の指摘もある。

(1) 不登校との関係

学校休業期間中から一部の学校で始まったオンライン方式の授業や学校再開後に実施された分散授業において、それ以前に不登校傾向のあった子どもの授業参加や登校が見られたことが多く報告されており、この意味で、オンライン方式の授業や、少人数クラスでの授業が、不登校問題の改善についてプラスに作用する可能性が指摘されている。

(2) 少人数学級化との関係

感染防止対策としてのソーシャルディスタンスの確保が強く要請されていることから、文部科学省が、少人数学級（クラスサイズ縮小）の実現の法制化を図る動きをとるに至っているなど、新型コロナウイルス感染の拡大防止の必要が、一面で、少人数学級化に向けての促進要因となっている。

なお、文部科学省は、少人数学級を、取組が始まっているGIGAスクール構想（「多様な子どもたちを誰一人取り残すことなく、公正に個別最適化された学び」を実現し「資質・能力を一層確実に育成できる教育ICT環境を実現する」もの）と車の両輪に位置付け、「1人1台端末」・「学校ネットワーク環境」の前倒整備を進め、「家庭学習のための通信器機整備支援」などを行うとしている。これらは、学校休業中の在宅・オンライン学習に不足していた双方向の実現に向けた側面は認められる。しかし、GIGAスクール構想については、個々人別の学習履歴の情報管理、学習指導要領・教科書・学習教材に紐付けられ予め組み立てられた個別学習内容に伴う画一化を招いたり、民間のICT教育産業の振興に重点が置かれ、選別・競争による教育の促進を招いたりすることにならないか、子ども同士の対話による深い学びや、教師と児童生徒との「人格的接触」による教育の専門性発揮の機会が損なわれることはないかなどについての懸念が指摘されているところでもあり、子どもの成長発達にとって必要な学習権保障のための教師の専門性に裏付けられた教育の自由の保障の観点からは、これらの帰趨を注意深く見守る必要がある。

第12 憲法改正等に関する問題—取組と課題

憲法問題対策本部

1 緊急事態条項を新設する憲法改正の可否について

(1) 憲法を改正して緊急事態条項を加える必要があるとする見解

① COVID-19事態の下で改めて示された必要論

COVID-19を契機に感染症が緊急事態に該当し得るとして、憲法を改正して緊急事態条項を加える必要があるとする見解が、改めて示されている。

例えば、安倍晋三自民党総裁（当時）は、2020年5月3日にビデオメッセージで、新型コロナウイルス感染症への対応について「現行憲法で緊急時に対応する規定は『参院の緊急集会』しか存在していないのが実情だ。今回のような未曾有の危機を経験した今、緊急事態において、国民の命や安全を何としても守るため、国家や国民がどのような役割を果たし、国難に乗り越えていくべきか。そのことを憲法にどのように位置付けるかについては、極めて重く、大切な課題だ」と述べた¹。

そして、2020年5月14日の衆議院憲法審査会幹事懇談会で、自民党は、緊急事態時の国会の在り方、新型コロナウイルス感染症のような非常事態の際に議員の出席が不可能な場合の国会の在り方や選挙ができなくなった際の議員の任期などについても議論すべきだと提案した。

なお、2020年10月8日、自民党憲法改正推進本部（衛藤征士郎本部長）は、自民党の改憲案を策定する「憲法改正原案起草委員会」を設置することを決め、自民党が掲げる4項目の改憲条文イメージ案（次の②参照）を具体的な条文案にする作業を行い、年内の取りまとめを目指すとした。しかし、与党関係者からも改憲原案作成に否定的な認識が表明されており、その実現は不透明である。

② 自民党改憲条文イメージ案²

自民党憲法改正推進本部は、2018年3月26日「憲法改正に関する議論の状況について」を発表し、いくつかの条文イメージ案を示した。そのうち緊急事態に関わるものは、緊急政令（73条の2）と国会議員任期延長特例（64条の2）で、文言は次のとおりである。

●73条の2（イメージ案）

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。

1 自民党憲法改正推進本部ホームページ（2020年5月3日）

<https://constitution.jimin.jp/news/2020/000004.html>

2 憲法改正に関する議論の状況について（条文イメージ・たたき台素案）

<https://constitution.jimin.jp/document/discussion/>

●64条の2（イメージ案）

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、各議員の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

(2) 憲法を改正して緊急事態条項を加えることについての日弁連の見解

① 日弁連意見書³

日弁連は、2017年2月17日付けで、「日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する意見書」を公表した。この意見書は、2012年4月に公表された自民党の「緊急事態」（第9章）を定めた日本国憲法改正草案（「自民党改正草案」）を検討したものである。同意見書は、戦争・内乱等・大規模自然災害に対処するために対処措置を講じる必要性は認められず、また、同草案の緊急事態条項には事前・事後の国会承認、緊急事態宣言の継続期間や解除に関する定め、基本的人権を最大限尊重すべきことなどが規定されているが、これらによっては内閣及び内閣総理大臣の権限濫用を防ぐことはできない等という内容であった。

② 日弁連会長談話⁴

日弁連は、2020年5月3日付けの会長談話で、感染防止のために緊急事態条項を憲法に新設することは不要との見解を示した。「感染防止は市民の協力を得ての法律上の対応で十分可能です。感染防止の必要性を過度に強調して憲法に緊急事態条項を新設することは、個人の権利規制が必要以上に強化される危険があります。このような危険を防ぐためには、政府に情報を開示させて説明責任を果たさせ、政府の施策を民主的に監視することが重要です。また、政府の適切な説明と十分な経済的支援があってこそ、市民の理解に基づく効果的な感染防止が期待できます。」というものである。

(3) さらなる検討事項

以上のように、感染症防止のために緊急事態条項を憲法に新設することは不要と考えられる。

当本部は、2020年7月9日の勉強会において、早稲田大学大学院法務研究科の長谷部恭男教授から見解を聞いたが、同教授は、感染症事態を想定しても、国会議員の任期延長等の憲法改正は不要である旨や、感染症対策として諸外国で実施されている強制力を伴う措置は現憲法下で可能であり、憲法改正は不要である旨を述べた⁵。

もっとも、今後も同様の憲法改正必要論が提起され、検討や対応が必要となることが想定される。

3 日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する意見書（2017年2月17日）

https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2017/170217_3.html

4 憲法記念日を迎えるに当たっての会長談話（2020年5月3日）

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200503.html>

5 長谷部恭男教授から提供された資料（資料1、資料2）は別添のとおり。

2 感染症事態の下で、憲法上保護されるべき法益を適切に保護し、かつ制約される人権は必要最小限のものとするための方策

憲法改正が不要としても、感染症事態の下で、憲法上保護されるべき法益（生命・健康に対する権利等）を適切に保護し、かつ制約される人権（移動、職業選択、営業の自由、教育を受ける権利等）を必要最小限のものとするために、想定される憲法上問題となる点については十分な検討を要する。この際には、諸外国⁶の法制度及びその運用の実際を参照することも有用であると思われる。

論点としては、次の(1)ないし(3)が想定されるが（当本部2020年11月24日運営会議資料より一部抜粋）、今後、調査・検討を重ねる必要があると思われるため、ここでは論点の指摘にとどめる。なお、併せて、これまでに当本部内で指摘された考え方や参考文献を、文末注に記載する。

(1) 感染症予防法・新型インフルエンザ等対策特別措置法の強制措置・罰則の検討、同法等運用の検討

新型コロナウイルスは、発熱を含め感染症の症状が現れない場合があること、その状態で他の者を感染させることがあり得ることなど、これまでの感染症対策において想定されていたケースとは異なる特徴を有しているのではないかⁱ。

上記のような新たな特徴を有する感染症に対して、感染症予防法ⁱⁱ、新型インフルエンザ等対策特別措置法ⁱⁱⁱ、防疫法などは十分に対応できているか^{iv}。いわゆる強制力の在り方や罰則はどうあるべきか。

今後想定外の感染症（未知の感染症）が発生する可能性もあるのではないか。それに対する事前の法整備はできているか。あるいは今後事前に行うことは可能か^v。発生後、新たな感染症の特質を的確に把握した上でどのようにして立法を行うのか。

(2) 感染症事態下での国会の定足数やオンライン審議

新型コロナウイルスの影響で国会議員が死亡又は入院等により議院の定足数を満たさない場合、議会の審議をどのように確保するか（憲法56条「出席」-オンライン国会は可能か）。

(3) 感染症事態下での選挙の在り方

新型コロナウイルスによる緊急事態下で選挙を実施することは可能か。感染症により選挙を実施することが困難な場合に備えた法整備が必要か。法整備が必要とした場合、整備すべき課題は何か。

3 その他の感染拡大防止策の論点

以上の論点の他に、感染症事態の下での憲法や人権の論点として、当本部で問題提起されているものは、例えば次のようなものである。

- (1) 追跡アプリを事業者に強制すること
- (2) 濃厚接触者を探すこととプライバシーの問題
- (3) 市民会館の利用に名簿を提出させている運用
- (4) 集会・表現の自由の（事実上の）制限
- (5) 法律と条例の隙間の問題

6 例えば、追跡アプリが多くの国民に受容された韓国、選挙を一部延期したフランスなど。

- (6) 在日米軍における感染者情報，基地出入者による感染拡大のリスク，感染防止措置の不適用等の問題
- (7) 医療従事者，患者，陽性者に対する差別・偏見
- (8) 休業要請の在り方
- (9) 休業補償の在り方
- (10) PCR検査の事実上の強制，任意検査における費用負担
- (11) マイナンバー，DX（デジタルイゼーション）の活用の問題点
- (12) 裁判を受ける権利（身体拘束中の被疑者や被告人の権利，迅速に裁判を受ける権利や期日延期中に訴えの利益が無くなる事例等）
- (13) 子どもの教育を受ける権利（一斉休校等。働きながら一人で子どもを育てている親の支援）
- (14) 自殺の動向（雇用情勢の悪化，女性自殺者の増加等）

i 従来の感染症法制では，患者，疑似症患者，所見のある者，無症状病原体保有者に対する措置を規定しているところ，COVID-19では，「無症状病原体保有者」の判定が出る前でも他人を感染させるという特殊性があることが，当本部内では次のように指摘されている。

「これまでの「感染症」に対応する法律では，原則として，「感染者」＝「患者」に対する「医療」と「規制」をセットにして対処していた。即ち，「発熱」や咳等の「症状」が発症し本人は病気に罹患したことを「自覚」する「患者」であり，「医療」が必要であると本人自身も自覚し，自発的に「医療」を求めることを前提としていた。ところが，COVID-19では，「発熱」や「咳」等の症状がない場合にも，いわゆる「無症状病原体保有者」であれば，他の人に感染させる可能性のあることになる。

しかるところ，現状では，「無症状病原体保有者」か否かは，PCR検査によって判定する以外に適切な方法がない。・判定の結果が出る前にも他人を感染させることに対する対処ができないことが，重大な問題となっている。

ii 感染症予防法には，検体の採取（16条の3，26条の4），健康診断（17条），就業制限（18条），入院（19条），検体の取去（26条の3），消毒（27条），駆除（28条），物件に係る措置（29条），死体の移動制限（30条），水の使用制限（31条），建物に係る措置（32条），交通の制限又は遮断（33条），質問及び調査（35条），必要最小限度条項（22条の2，34条）がある。

iii 新型インフルエンザ等対策特別措置法には，検疫のための病院・宿泊施設等の強制使用（29条5項），臨時医療施設開設のための土地の強制使用（49条2項），特定物資の取用・保管命令（55条2項及び3項），医療関係者に対する医療等を行うべきことの指示（31条3項），指定公共機関に対する必要な指示（33条1項），多数の者が利用する施設の使用制限等の指示（45条3項），緊急物資等の運送・配送の指示（54条3項）等がある。

日弁連は，2012年3月22日，「新型インフルエンザ等対策特別措置法案に反対する会長声明」を公表し，「人権制限を適用する要件も極めて曖昧なまま，各種人権に対する過剰な制限がなされるおそれを含む」と指摘した。

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2012/120322.html>

なお，COVID-19事態の下で実際に適用された主な条文は，24条9項（知事の協力要請），32条（首相の緊急事態宣言），45条1項（外出しないこと等の協力要請），同条2項（学校，社会福祉施設，興行場等の使用制限等措置要請），同条3項（同指示），同条4項（公表）。

iv 新型インフルエンザ等対策特別措置法が規定する強制力ある措置は限定されていること，他方感染症予防法は相当程度強い措置を規定していることについて，当本部内では次のような指摘がなされている。「私権の制限はあるにしても，強制力のある制限は，もっぱら財産的利益に関するものであり，しかも，罰則まで適用されるケースは，悪質な転売業者にほぼ限られることになりそうです。・感染拡大防止のためには，外出自粛の任意要請では，奏功しないことがかなり明らかであり，本法律の内容では，相当

に不足する」「感染症予防法で、鉄道網の強制遮断、病院への強制入院、生体からの強制的な検体摘出などの措置が可能とされています。私は、感染症予防法は、鉄道網の強制遮断の期間上限が短すぎると考えている以外は、COVID-19の感染拡大回避のため、場合によっては強すぎるくらいの措置であると考えています。」

- v 板垣勝彦「新型コロナウイルス雑感—自粛要請、休業と補償、都市封鎖—」横浜法学（横浜国立大学）第29巻第1号（2020年〔9月25日〕）185頁以下は、自粛要請が法的拘束力と手続保障の両面で問題があること、法制化が実効性と手続保障の両方から適切であること、損失補償的構成の提案等を、十分に検討すべき論点を提示している。

https://ynu.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=10736

例えば、自粛要請が法的拘束力と手続保障の両面で問題があることについて、「わが国には、感染症対策として都市を完全に封鎖する「都市封鎖（ロックダウン）」を定めた法律はなく、可能な手段は、あくまでも「必要な協力を要請する」ことにとどまる。・・・しかし、こうした自粛要請は・・・行政指導であって、法的拘束力があるとは言えない。・・・告知と聴聞、処分基準の設定、理由の提示といった明確な事前手続は定められておらず、相手方の手続保障という意味で不十分な側面がある。最も問題なのが、相手方が任意に従っているという体裁をとりながら、その内実は強制であることが少なくないという実態である。」

法制化が実効性と手続保障の両方から適切であることについて、「・・・正面から法律を改正し、クラスターとなり得る施設の営業を法的に禁止するという構成へと改めることが、手続保障の視点からも適切である。・・・一般人に対して外出禁止を義務付ける場合には、個別の行政処分を発出することは現実的ではなく、やはり法律・政令の委任を受けた告示等により、地域を指定して住民の外出を直接に禁止することが考えられる。」

いくつかの憲法問題について

長谷部恭男

1. 国会でオンライン審議を認めることができるのか？ Cf. 資料 2
 - 1) 現憲法下では認められない
 - 2) 認めるには、憲法の改正が必要

2. 定足数を欠いて国会の機能を確保することができるのか？
 - 1) 定足数とは、議事を開き、または議決をするにあたって必要とされる出席者数
 - 2) 定足数を欠いて国会の機能を確保することはできない（それは「国会」ではない）

3. 感染症対策として諸外国で行われている強制力を伴う措置は、現憲法下で可能か？
 - 1) 社会公共にとって重大な危険をもたらすおそれのあることが客観的に立証できるのであれば、その活動は憲法によって保護された活動とはいえない
 - 2) そうした活動を強制力をもって禁止しても補償は不要、特別犠牲ともいえない
Cf. 最大判昭和 38 年 6 月 26 日刑集 17 卷 5 号 521 頁〔奈良県ため池条例事件〕
 - 3) 生活保障、雇用の維持、景気の浮揚のための政策的な金銭給付はもちろん可能
 - 4) 基本権の保護範囲内の活動であっても、社会公共の安全を守るために必要不可欠で、その目的を実現するために厳密に設えられた規制手段であれば、強制力を伴う措置であっても合憲
Cf. *New York Times*, 30 May 2020 で報道された米最高裁判決⇒ 建物の収容人員の 25 パーセント以下か 100 名以下のいずれか少ない人数でしか、教会で同時に礼拝することはできないとのカリフォルニア州の規制措置を合憲と判断

4. 新型コロナウイルス感染が収束しない中での選挙のあり方は？
 - 1) 有権者による投票にさしたる困難はない
 - 2) 握手しながら練り歩く、多人数の聴衆相手に街頭演説をすることは困難⇒ オンラインで訴えかける等の代替手段で足りるのでは
 - 3) 選挙公報の配付、新聞広告、政見放送等は通常通りに可能

5. 緊急事態条項は必要か？
 - 1) 憲法 73 条 6 号ただし書き導入の経緯
 - 2) 憲法 54 条 1 項の定める日数のうちに総選挙を施行できない⇒ 無効になるか？
 - 3) 衆議院議員の任期満了後、総選挙前に緊急の立法の必要が生じた⇒ 54 条 2 項の類推適用
Cf. 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)』（有斐閣、2020）

国会議員の「出席」の機能的代替案について

国会議員の「出席」の意義は、「全国民を代表する」その職責と切り離して議論することができない。

「両議院は、各々その総議員の3分の1以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」（憲法56条1項）。国会議員は会議に「出席 present」することで、統一体としての全国民を「代表 represent」する（憲法43条1項）。議員の出席と議員による全国民の代表の間には、密接かつ有機的な関連がある。

代表(represent)とはもともと、その場に存在せず、したがって目に見えない何ものかを、代わって現前(present)させることを意味する¹。したがって、代表する者は、その場に目に見える形で物理的に存在する必要がある。

「主権は代表され得ない」²というジャンージャック・ルソーのことばも、同じ文脈で理解することができる。ルソーの構想では、主権者たる人民は、みずから集会することによって主権を行使する。主権者たる人民がすでに現前(present)している以上、それがさらに代表(represent)されることはあり得ない³。

国会議員が代表するのは、統一体としての全国民である。国会議員が全国民を代表するようになる以前、全国民を代表したのは、国王であった⁴。国王は目に見える形で一般大衆の前に姿を現すことで、目に見えない政治体(body politic)としての国民全体を代表する。その国王の権威を打倒し、国王に代わって全国民を代表するにいたったのが議会である⁵。その議会は誰の目にも見える形で集会する必要がある。現実の出席(present)、目に見える形での集会が必要である。国王が、みずから人民の前に姿を現したように。

関連する論点として、象徴としての天皇の行為がある⁶。たとえば、天皇が国内各地を行幸するのは、象徴としての行為である。目に見えない日本国、日本国民の統合の観念を具体

¹ Hanna Fenichel Pitkin, 'Representation', in *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, eds. David Miller et al. (1987); カール・シュミット『憲法理論』第16章第3節第2款冒頭の説明(尾吹善人訳260頁)参照。これは語源であるラテン語 *repraesentare* の意味とも対応する。

² 『社会契約論』第3篇第15章。

³ 「人民は必ず現前しなければならない・・・現前しないもののみが代表されうるのであるから、人民が代表されるということはあるべきではない」とするシュミット・前掲第18章第3節第2款(300頁)参照。尾吹訳では、*Anwesende*(現前・出席する者)は、「現存する者」と訳されている。全人民によって構成される観念的存在(法人)としての人民が物理的に現前することがそもそも可能か、という根源的疑問はここでは問わないこととする。

⁴ 「絶対君主といえども、人民の政治的統一体の代表者にすぎない。彼が単独で国家を代表するのである」とするシュミット・前掲第16章第3節第5款(266頁)参照。

⁵ Edmund Morgan, *Inventing the People* (1988), Chapter 2.

⁶ 「あらゆる国家元首職は、多かれ少なかれ、国民の統合(Einheit)を代表し、体現する。つまり象徴する」と述べる Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), p. 28 参照。

第13 両性の平等に関する問題—取組と課題

両性の平等に関する委員会

1 両性の平等とCOVID-19

(1) COVID-19によって顕在化したジェンダー不平等

非常時における混乱は、平時に存在する格差や不平等を拡大し、顕在化させる。東日本大震災を初めとする過去の災害時と同様、COVID-19による社会の混乱も、社会的、経済的なジェンダー不平等を露見させ、男性に比べて弱い立場に置かれている女性の生活により大きな影響を及ぼした。その影響は多岐に及ぶが、以下では、主立った影響について指摘する。

① COVID-19と女性の就業

従来から、日本では、正規労働者と非正規労働者の待遇格差が大きく、しかも、リーマンショック時の派遣切りを始め、非正規労働者は、雇用主にとって都合の良い『調整弁』として扱われてきた。2020年9月に政府が立ち上げた「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」に提出された資料（以下、「研究会資料」という¹。）によると、2020年4月、雇用者数が大幅に減少したが、減少幅は、男性の32万人に対し、女性は74万人と2倍以上であった。大方の予想どおり、非正規労働者の減少幅が大きい。そして、女性は、男性に比べて非正規労働者の割合が高い。雇用の「調整弁」としての非正規労働の雇用者の大幅減少が、男性の2倍を超える女性雇用者の減少に繋がっている。

完全失業者も2020年4月以降、男女ともに増加しているが、同年8月の女性失業者数88万人は、2015年10月以降で最多となっている。

COVID-19に伴う経済活動の停滞、企業の業績悪化の雇用への影響は男女問わずに及んでいるものの、特に、女性の側により大きな負の影響を及ぼしたことを統計から読み取ることができる。その影響は現在も続いている。

② COVID-19と家事育児負担の増大

2020年2月末の政府による唐突な一斉休校、感染者の増加や緊急事態宣言の発令等による登園自粛は、日中、子どもを家族が監護する必要を生じさせた。また、テレワーク等の働き方や外出自粛等は、家族で過ごす時間を増やした。子育て世帯の約7割で家族との時間が増えたとの調査結果がある。

ところで、日本では、家事育児の負担が女性に大きく偏っている。政府の統計によると、男性の家事育児時間は、女性の約6分の1に過ぎない。近年、いわゆるイクメンがもてはやされているものの、長年にわたり、その状況に大きな変化はない。

家事育児負担の偏りは、COVID-19のもとでも変わらない。夫婦がともにテレワークになったからといって、突然、夫が家事育児を平等に負担するわけでもない。テレワーク中の女性は、仕事に加え、子どもの世話や家族の食事の用意など、平時なら日中はしなくても良い家事育児を負担しなければならなくなった。COVID-19により「子育てのしやすさ」「生活の満足度」は男女ともに減少したが、男性では

1 <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/4-1.pdf>

家族と過ごす時間が増えた場合の方が減少幅が小さいのに対し、女性では逆に減少幅が大きくなっている（研究会資料）。COVID-19による家族時間の増加が、家庭内での女性の負担を増した実態を物語っている。

家事育児負担の増大は、女性の就業にとっての障壁となる。テレワーク体制の整備が進んだ職場で働く女性であれば、家事育児負担は増えつつも、就労は継続することができる。しかし、非正規の不安定な職場で働く多くの女性にとって、就労継続の障壁は非常に高い。保育園に子どもを預けられない状況であっても、COVID-19が高齢者に重篤なリスクであり、接触を減らす必要があるため、両親の育児補助を受けることも難しい。テレワーク体制がなく、子どもを預けられず、両親の援助も受けられないとなれば、働き続けることは困難である。

COVID-19は、家庭生活でも、女性により多くの負の影響を及ぼした。そのことが、就労継続を困難にし、女性雇用者数の減少の一因ともなっていると推測される。

③ COVID-19とDV虐待リスクの増加

前述のとおり、COVID-19はテレワークや外出自粛等により、家族の在宅時間を増やした。その結果、DV虐待が存在した家庭で、加害者の在宅時間が増え、DV虐待発生リスクを高めた。また、経済状態の悪化や自粛等のストレスも暴力のリスク要因である。加害者の在宅時間の増加は、被害者によるDV被害の相談を困難にする。相談のために役所の窓口に行くことは難しくなるし、電話等も加害者が近くに居る状態では容易でない。研究会資料によれば、2020年5月、6月のDV相談の件数が前年同月の約1.6倍に増加している。相談しづらい状況下でさえ相談が増加していることからすると、DV被害は相当に増加していたのではないかと推測される。

DV虐待の増加、悪化は感染拡大の初期の頃から懸念され、2020年4月5日、国連のアントニオ・グテーレス事務総長がDV増加に対する警告の声明を発した。その中で事務総長は「各国のCOVID-19対策計画の主要項目として、女性に対する暴力の防止と救済を盛り込むよう全ての政府に要請する」と迫った。政府は、2020年4月から従来から行っていたDV相談ナビに加え、DV相談プラスを立ち上げ、24時間の電話、メール相談、1日2時間のチャット相談を開始した。5月以降、毎月4000件を超える相談がDV相談プラスに寄せられており、DV相談プラスの立ち上げは、被害者支援にとって意味のある対応であったと評価できる。もっとも、それ以上に、女性に対する暴力の防止や救済策が実施されていない。住民票を移動せずに避難しているDV被害者（子どもを含む。）が特別定額給付金を受領できるような配慮はなされたが、そもそも、世帯主を受給権者とした設計自体に大いなる問題があり、これをもってDV被害者救済策とは評価できない。

④ COVID-19と母子世帯の一層の困窮

従来から、母子世帯の貧困が指摘されてきた。政府の調査によると、母子世帯の総所得は児童のいる世帯の総所得の約38%に留まる。そして、その8割以上が、現在の生活を苦しいと回答している（平成28年国民生活基礎調査の概況）。

COVID-19は、ただでさえ大変な状況にある母子世帯の生活を直撃し、苦境に陥れた。非正規で働く母子世帯の母は多い。生活のため、非正規の仕事を掛け持ちす

る母もいる。ところが、COVID-19により、女性の雇用者数は、大きく減少し、いまだ改善の兆しは見えない。また、業種によっては、就業は継続できているが、勤務日数、勤務時間が減少し、就労収入の減少が生じている。認定NPO法人しんぐるまざーず・ふぉーらむ&シングルマザー調査プロジェクトが2020年7月に行った調査（「新型コロナウイルスの影響によるシングルマザーの就労・行活調査」²）によると、2020年2月から5月にかけて「就労収入なし」と回答したシングルマザーの割合が上昇し、雇用や収入への影響として「収入減少」「勤務日数、勤務時間の減少」の回答が多く寄せられた。既に述べた一斉休校、登園自粛等が、就労の継続を困難にした実態も見て取ることができる。

ところで、離婚した母子にとって、元夫（父）からの養育費は、重要な収入であり、子どもの生活を支える命綱である。ところが、COVID-19による経済状態の悪化により、養育費を一方的に減額されたり、支払いが滞るケースが散見される。母が職を失っていたり、就労収入が大幅に減少していた場合、養育費の減額、未払いの影響は甚大である。児童扶養手当、児童手当等の公的扶助だけで生活できるはずもない。十分な預貯金を持たない母子世帯も多く、母子の生活は著しく困窮する。1人当たり10万円の特別定額給付金が支給されたが、困窮世帯では直ちに生活費に消えてしまい、一時しのぎにしかならない。母子世帯の置かれた状況を直視した継続的な支援が求められるが、政府による支援はほとんどない。

⑤ 女性自殺者の急増

2020年7月以降、女性の自殺者が急増した。7月が659人、8月が660人、9月が640人と高止まりした後、10月は851人と更に急増した。もちろん、男性の自殺者も多い。ただ、男性自殺者数が10月を除いて前年と大きく変わらない中、女性の自殺者は前年を大幅に超えている。

自殺者の内訳を見ると、無職者が全体の6割程度を占めている。無職者には「年金・雇用保険等生活者」「主婦」が含まれており、これらの者の増加が目立つ。COVID-19による失業、経済的困窮、DV虐待リスクの増大等が女性の自殺者の急増を招いているのではないかと分析とそれを踏まえた対策が、必要かつ急務である。

⑥ 予期しない妊娠の増加

青少年に向けて正しい性の知識に関する普及啓発事業を行っているNPO法人ピルコンによると、同法人が行う性に関する匿名相談に寄せられた妊娠したかもしれないとの不安や避妊に関する10代からの相談が、一斉休校措置がとられた2020年3月以降、2.7倍に急増したと報告されている³。そして、前述した「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」からの緊急提言でも予期せぬ妊娠の増加への懸念が示されている。

⑦ ジェンダー視点なきCOVID-19対策

COVID-19への対応に女性の視点を入れる必要は、国際機関等から繰り返し指摘

2 <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/2-5-1.pdf>

3 2020年5月13日付けプレスリリース

<https://pilcon.org/wp-content/uploads/2020/05/b6511a814d4eb707d60dee2e930a98ff.pdf>

されている⁴。ところが、世界経済フォーラムが2019年12月に公表したジェンダーギャップ指数が153か国中121位、特に政治分野がワースト10の144位とジェンダー不平等な日本の対策には、ジェンダー視点が完全に欠落していた。育児負担を全く考慮しない唐突な一斉休校や、受給権者を世帯主として支給された特別定額給付金など、その最たるものである。前述のとおり、女性に対する暴力への特別な対策も取られていない。

ジェンダー視点なきCOVID-19対策が、社会や家庭でのジェンダー不平等を更に拡大させ、女性の生活への大きなストレスを与えている。

(2) 委員会の取組の現状と課題、今後の予定など

2020年11月、オンラインシンポジウム「これからの女性の働き方～コロナ禍が浮き彫りにしたジェンダーギャップ・日本の実態」を開催した。本シンポジウムを通じ、COVID-19の女性の労働への影響が詳らかになったほか、性別役割分業を前提とした日本社会の働き方を変える必要性が強く認識された。今後、本シンポジウムの成果を踏まえつつ、雇用、労働におけるジェンダー平等の実現に取り組む予定である。

2021年3月、包括的性教育をテーマとするオンラインシンポジウムの開催を予定している。包括的性教育は、性知識の不足による妊娠や性感染症の予防に繋がる。予期せぬ妊娠の増加が懸念される今、必要な取組である。

ところで、前述のとおり2020年9月、内閣府に「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」が設置され、議論が進められている。研究会は、月1回強の頻度で開催され、同年11月19日には緊急提言も出されている⁵。こういった政府の取組は評価しつつも、他方で、自助を強調し、公助が後回しにされる懸念もある。生活保護受給に対するスティグマや、他人に迷惑を掛けるなどの規範意識は強い。そのため、生活に困窮しながらも役所に頼ることも、周囲に助けを求めることもせず、一人で抱え込んでいる女性も少なくない。これ以上の自助の強調は、困窮している女性を更に追い込み、自殺者を増大させかねない。研究会での議論を注視し、参考にしつつ、必要な対応を検討したい。

COVID-19は、両性の平等の分野につき新たな問題を生じさせたというよりも、長年にわたり解消されることなく存在し続ける日本社会のジェンダー不平等な実相、日本社会の後進性を顕在化し、可視化したものである。そして、当委員会は、従来から、社会や家庭におけるジェンダー平等を実現すべく、雇用や労働、教育や福祉、家族問題、LGBTといった各分野で取組を行ってきた。このような取組の推進が、ひいては、両性の平等の分野におけるCOVID-19をめぐる課題への取組に繋がる。

今後も、ジェンダー平等な社会の実現に向け、様々な分野において、一層の取組を推進する。

4 例えば、WHOが出した「Gender and COVID-19」(<https://www.who.int/publications/i/item/gender-and-covid-19>)。

5 <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/teigen.pdf>

第14 家事事件に関する問題—取組と課題

家事法制委員会

1 「新型コロナウイルス感染拡大に伴う家庭内被害—DV・虐待—の増加・悪化防止に関する会長声明」について

(1) 提案の経緯

新型コロナウイルス（2019-nCoV）という未知のウイルスの出現と世界的規模での新型コロナウイルス感染症（COVID-19）拡大は、社会の有様に直接間接に大きな影響を与えた。そして、この未曾有の事態は、私たちの社会がもともと抱えていた問題をあらためて浮き彫りにし、深刻化したと言える。その1つが、感染拡大防止のための外出自粛・禁止を主要な原因の一つとする、DV被害や児童虐待の増加・悪化の問題である。

家庭内で行われるDVや子供への虐待は、本来外部から見えづらく、また被害者が加害者との関わり上、第三者への被害の申告を躊躇しやすい傾向がある。同感染症拡大に伴う外出自粛や在宅勤務推進は、常に加害者が被害者の傍にいる状況を作成し、被害者が外に助けを求めることを困難にし、また加害の機会を増やすというリスクを生じさせる。2020年3月頃には、フランス等外国において統計的にDV被害が明らかに増えているとの報道や、国内において民間団体がコロナ下におけるDV被害の増加・悪化を懸念し、対策を求める要請書を国に出したという報道もされるようになった。

DVや児童虐待は、被害者の心身を傷つけ、その人格を傷つけ、個人の尊厳を侵害する深刻な人権侵害である。当委員会は、家事实務の実態調査・改善策の提言、法制度に関する調査研究・改正に関する提言案の策定等を重要な活動内容の1つとしている。そして、その根底にある理念は、家事实務や関連法制度の充実と適正化をはかることにより、国民の安心、安全な暮らしを確保し、個人がその尊厳を維持・確保することに資することと言える。

以上から、新型コロナウイルス感染拡大の下、DV被害、児童虐待といった人権侵害の増加・悪化の懸念が生じている中、当委員会において、日弁連が、こうした被害増加・悪化の懸念とそれに対する対策の必要性等についての意見表明を早急に行うことが必要である、との意見で一致した。正副委員長、事務局次長を中心に、当時の最新の関連報道や国内の過去における大災害時に同様の被害が実際に増加したという調査結果等を参考に、会長声明の起案を行い、委員会全体に諮った上で、当委員会作成の会長声明案を日弁連執行部に提出した。こうして、2020年4月17日付けで「新型コロナウイルス感染拡大に伴う家庭内被害—DV・虐待—の増加・悪化防止に関する会長声明¹」が発出された。

(2) 今後の課題等

2020年4月以降、実際にDV等の被害に関する相談件数（配偶者暴力支援センターや内閣府実施DV相談事業「DV相談+」における相談件数）の増加は顕著となり、

1 新型コロナウイルス感染拡大に伴う家庭内被害-DV・虐待-の増加・悪化防止に関する会長声明
<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200417.html>

特に配偶者暴力支援センターにおける5月、6月の相談件数は前年の1.6倍に至った(内閣府男女共同参画局「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」資料1「コロナ下の女性への影響について」参照)。

同声明は最後に、「当連合会は、今後も政府の動向を注視しつつ、DVと家庭内における虐待の問題に取り組む所存である。」としている。日弁連、そして当委員会は当該課題に継続的に取り組んでいくことが求められており、当委員会は継続して、当委員会委員や家庭裁判所など関係各機関からの情報等をもとにDV被害や児童虐待の増加・悪化に関する実態の把握につとめ、特に家事事件に関連して被害者の救済と事件解決に向けた諸活動に取り組んでいる。

当委員会の取組だけでは解決できない課題として、加害者が同じ家庭内にいるという当該被害の特性上、コロナ下において被害者が電話によって支援機関にアクセスすることが難しいことから、従来の相談システムに加え、SNSやメールを利用した恒常的な相談システムの速やかな構築と相談担当弁護士確保等マンパワーの確保は喫緊の課題である。

家庭における人権侵害解決のための取組を、日弁連の重要課題としてより明確に位置付ける必要があると思料する。

2 新型コロナウイルス感染拡大下における各弁護士会・家庭裁判所等の状況と課題について

(1) 新型コロナウイルス感染拡大下での動き

① 家庭裁判所の業務縮小

緊急事態宣言前から散見された家庭裁判所における期日延期・取消しの動きは、緊急事態宣言後には全国各地に拡大し、多くの裁判所は業務を縮小した。これに伴い、急を要する一部事案を除き、多くの家事事件の期日が延期や取消しをされ、あるいは期日が指定されないなどの状況が続き、その進行は停滞した。

「婚姻費用が決まらない。」、「未成年後見人が決まらない。」、「成立間近の調停がそのままになった。」など、個人の身分や生活に関わる権利利益を扱う家庭裁判所の業務の縮小や手続の停滞は、まさに裁判所に紛争の解決を求める当事者の生活や人生に多大な影響を及ぼす死活問題であることから(裁判を受ける権利の侵害ともいえるかもしれない)、当委員会では家庭裁判所の業務縮小に伴う問題を調査・検討することになった。

② 弁護士会の相談業務等への影響

各弁護士会においても、緊急事態宣言を受け、業務時間や業務体制を縮小せざるを得なくなった。特に、対面での法律相談の実施が困難となり、面談による法律相談の多くが中止されたが、ステイホームが推奨される情勢のもと、新たな家庭内の紛争の発生や既にある紛争の深刻化も懸念され、当事者を支援するためにとり得る対応を考える必要に迫られた。また、家事事件に関しては、家庭裁判所や高等裁判所から情報提供を受けたり、裁判所との間で適正な対応を協議したりする窓口としての役割が求められた。

(2) 当委員会の対応

全国の家庭裁判所や各弁護士会の状況について、オンライン開催の委員会やメーリングリストでの情報交換を通じて、裁判所ごとに、情報発信、期日や手続への対応、「急を要する事案」の扱い、弁護士会との協議状況のあり方等がまちまちであること、深刻な影響が生じたとの報告がある一方で、これまであまり活用されなかった手続や方法あるいは柔軟な対応により可能な限り事件を進行させているといった、今後の参考になる有益な実践例があることが分かった。また、弁護士会の対応については、面談に代わる電話相談やWebによるADRの実施、裁判所との協議実施・要望書提出等の活動報告があがってきた。1つの報告をきっかけに他会が同様の行動に進み、その動きが徐々に広まっていくといったよい流れも生じた。

そこで当委員会では、2020年5月以降、さらに全委員から情報提供を募り、高等裁判所を含む各地の裁判所の対応（期日の取扱・広報、設備（感染対策、待合室や調停室の運用、電話会議などの活用状況等））と各弁護士会の対応について、緊急事態宣言期間中までと緊急事態宣言解除後に分け、後者については期日再開の方法、再開に伴う運用の変更や事件停滞の解消のための工夫などについて実態調査を行った。

実態調査の結果と調査から見えた課題・今後に向けた提案内容は、2020年8月初旬開催の委員会夏合宿において報告書にまとめて発表し、各委員を通して各弁護士会と裁判所との協議等に活用することにした。また、同時に当委員会は最高裁判所家庭局に報告・今後の対応について申入れをし、同局との共有を図った。

(3) 実態調査の結果について

実態調査の結果（抜粋）は以下のとおりである（詳細は別紙1「新型コロナ禍における各地の家裁・弁護士会等の実情について」、別紙2「弁護士会の取組一覧」のとおり）。ただし情報は提供時のものであり、多くは当委員会の委員が個人として把握し、提供した情報を基にしているため、その内容や範囲には限りがあることに留意されたい。

① 裁判所 — 緊急事態宣言後から解除前まで

ア 期日取消しの状況

- ・多くの家庭裁判所で、緊急事態宣言発令後に期日を取り消した。
- ・取消しの少なかった庁や支部ごとに取消しの多寡の異なる庁もあり、裁判所によって取扱いに差があった。
- ・発令時の取消し対象は5月中旬までの分としたところと、5月末までの分としたところに分かれ、前者の場合は5月11日以降に追加で取消しのあったところもあった。

イ 期日を取り消されなかった事件の例

- ・最高裁判所から一応の方針は示されていたが、具体的な運用は裁判所ごとで異なっていた。
- ・裁判官の個別の判断や代理人の働きかけによって差が生じた事例もあった。

ウ 期日が開かれた際の工夫

- ・電話会議の活用や柔軟な運用、裁判官による単独調停の利用の事例報告があった。

② 裁判所 — 緊急事態宣言解除後

ア 期日再開の時期・方法

- ・多くの裁判所では5月下旬や6月から再開されたが、5月中旬から再開した裁判所もあった。関係者の所在地の感染状況などによって対応が異なった裁判所もあった。
- ・再開後には電話会議や単独調停の活用、調停実施時間の短縮（1時間程度）といった運用の変化が見られた。

イ 再開後の滞留状況

- ・滞留状況については裁判所による差異が大きく、特に大規模庁では事件遅延・滞留の状況が深刻となった。
- ・新規申立事件で期日指定まで数か月を要する、調停の次回期日が数か月先になる、別表第1事件や審判事件、高裁の事件においても遅れが生じていたことが判明した。

ウ 滞留解消対策と課題

- ・調停時間の短縮、裁判官による単独調停の実施、調停室以外の部屋の利用、電話会議の活用と柔軟な運用、ハンズフリーフォンの増設、代理人の期日に向けた十分な準備、など、様々な工夫が見られた。
- ・一方、窓がなく換気の難しい調停室の利用停止、電話調停の機材不足といった、推進の妨げとなる要因もあることも指摘された。

エ 感染拡大防止策と課題

- ・各裁判所で様々な感染拡大防止策がとられていた。
- ・調停の時間短縮、密になる待合室の利用停止、ハンズフリーフォンの増設など
- ・一方、窓のない調停室の利用停止や待合室への転用により、調停室の使用率が下がり、滞留解消が進みにくい、換気のため窓やドアを開けることで室内の声が室外に漏れ聞こえるなどプライバシー保護の点で不安があるとの報告もあった。

③ 弁護士会の活動について

ア 法律相談

- ・法律相談を休止する会と、相談方法を対面から非対面（電話）に変更する対応をした会に分かれた。
- ・家事関係について、臨時に離婚・DV関連の相談（主に電話）を開設したり、同分野の既存の電話相談を休止せず維持したりしたといった報告がなされた。

イ 裁判所との協議等

- ・5月に期日の大半が取り消された際、対応に関して裁判所へ要望書を提出したり、裁判所と協議を実施したりしたとの報告があった。
- ・中には、7月になって今後の感染予防と手続促進の両立や再拡大時の対応を内容として要望や協議を実施した会もあった。

(4) 今後の課題について

- ① 新型コロナウイルス感染拡大下における各弁護士会・家庭裁判所等の実態調査結果を踏まえ、当委員会は最高裁家庭局に以下のような対応を求めた。

ア 期日取消・再開関連

- ・緊急事態宣言の際、多くの事件が一齐に取り消されたが、当事者に与えた影響が多大であったことに鑑み、今後は一齐に取り消すのではなく、十分な感染対策を講じながら可能な限り手続を継続してもらいたい。
 - ・取消し、再指定についての基準は明確にしてもらいたい。
- イ 設備面等の拡充 ～各種会議ツールの導入・活用拡大など～
- ・電話会議、テレビ会議などの積極的な活用拡大（電話会議等が相当な事案かどうか、進行に応じた活用などにも十分留意することが必要）
 - ・Webの早期導入
- ウ 適宜の情報提供と弁護士会との協議
- ・可能な限り、適宜のアナウンスをしてもらいたい。
 - ・各地の実情に応じた対応（設備面・期日進行等手続面）を工夫するためにも各地弁護士会との協議の場を設けることを積極的に検討してもらいたい。
- ② 2021年1月時点において第3波の感染は大きく拡大し、一部地域では再度の緊急事態宣言が発令されるに至ったが、今のところ、期日に取り消されるといった状況にはない。滞留事件の解消に向けて新たな対策を講じる家庭裁判所もあり、「新型コロナウイルス感染拡大下における各弁護士会・家庭裁判所等の状況」は時間の経過とともに変わってきている。
- 当委員会としては、継続して適宜実態の把握に努め、課題があれば各委員を通して家庭裁判所等と協議を行う、あるいは最高裁へ働き掛けを行うなど、実情を踏まえた積極的な提言等により、対応策の改善を促していく必要があると思われる。

新型コロナ禍における各地の家裁・弁護士会等の実情について

日弁連家事法制委員会

第1 家事事件がストップしていた状況や再開の方法・状況について

1 緊急事態宣言に伴う期日取消しの各地の状況

(1) 期日取消しの有無

- ・多くの家裁で緊急事態宣言の発令に伴い、期日が取り消された。
- ・特定警戒都道府県以外の地域を中心とする一部家裁では期日の取消しが少なかったり、同じ県内でも支部により差がみられたりした。

(2) 取消しの方法

- ・取消し方法は各裁判所により異なっていた。
 - 原則取消しの連絡（大規模）
 - 個別に連絡（支部、小規模）
- ・期日取消しの連絡方法
 - 裁判所から弁護士会への通知、個別に代理人へ電話連絡

(3) 取消しの時期・期間

ア 取消しが始まった時期

- ・緊急事態宣言の発令後に取り消した家裁が多い。
- ・感染拡大が著しかった地域を中心に発令前から取消しを行なった家裁もある。

イ 取消が行われた期間

- ・5月末まで一律に取り消されていたところが多い。
 - 4月中に5月中旬以降の期日も取り消していた家裁と5月11日以降に5月中旬以降の期日を取り消した家裁がある。
- ・5月中旬以降は期日をほぼ取り消さなかった家裁も一部ある。
- ・5月中旬以降に実施する期日と取り消す期日があった家裁もある。
- ・宣言解除後も解除前に取り消していた期日は復活しなかった。

(4) 取消されなかった事件

- ・保全（子ども関係）、婚姻費用分担調停、緊急案件
- ・代理人が交渉、開廷を求めたケース（双方代理人がついている。）
- ・裁判官の個別の判断

(5) 期日が開かれた際の工夫

- ・電話会議の活用（自宅、事務所最寄りの裁判所でも電話会議を認める等）
- ・単独調停

2 再開後（緊急事態宣言解除後）の状況

(1) 再開の時期

- ・ 5月下旬、6月から期日の指定が始まった家裁が多い。
- ・ 早い家裁では5月12日の週から期日の指定が始まった。
- ・ 5月中旬以降、(4月中に取り消されていなければ) 実施された家裁も複数ある。
- ・ 5月中旬に宣言解除前にも期日が開かれた家裁もある。
- ・ 関係者の所在地により対応が異なった家裁もある。

(2) 再開の方法

- ・ 電話会議の活用
- ・ 単独調停
- ・ 調停の時間を短めにする(1時間と設定する等)。

(3) 再開の優先順位の有無・内容

- ・ 保全(子ども関係)、婚姻費用分担(権利者が生活費に困っている)、DV
- ・ 裁判官の判断
- ・ 代理人からの申入れ

(4) 事件の遅延・滞留の状況

- ・ 各裁判所の差異が大きいと思われる(取消開始の時期、元々の事件数の影響)。
- ・ 特に調停では期日がかかり先になる(取消の影響、調停室の確保の問題)。
- ・ 新しく申し立てた事件について、期日指定までに数か月かかっている家裁もある。
新件は後回し?
- ・ 書記官の在宅勤務の影響か
- ・ 裁判官の柔軟な対応ですみやかに解決できた例もある(期日の柔軟な指定、代理人の求めに応じて裁判官が積極的に心証開示してくれた結果、代理人間で協議し裁判外で解決することができた事例もあり)。

(5) 高裁の状況

- ・ 3月中旬に即時抗告された案件(婚姻費用)について5月下旬に連絡があるなど遅れが目立った。
- ・ 審理終結日が決まっていたが取り消され、そのまま未だに期日指定の連絡すらない。何度か問合せをしているが全く動きがない家裁もある。

(6) 別表第1事件、審判事件など

- ・ 未成年後見の申立てを3月に行った(4月の進学タイミング)が6月になってやっと対応してもらえたなど、迅速な対応がされなかった。
- ・ 相続財産管理人選任事件(予納金不要)について選任まで数か月かかっていた事例もあった。

第2 感染症拡大防止と事件処理の促進双方の観点から業務再開に伴う運用の変更や工夫について

1 再開後の裁判所の対応

- (1) 感染予防・拡大防止策について・・・各家裁で以下のような様々な対策がとられた。
 - ・裁判所の対策を玄関に掲示
 - ・職員や調停委員はマスク着用、来庁者へのマスク着用呼びかけ、持参していない場合に供与のある家裁もあり
 - ・消毒液、ペーパータオル、使い捨て手袋の各調停室への配置など
 - ・控室の換気、サーキュレーターの設定
 - ・調停室以外の部屋を調停に利用
 - ・窓のない調停室や狭い調停室（窓がなくても換気システムあり）の利用停止
 - ・待合室の利用停止→当事者は最初から別々の調停室に
 - ・調停に利用する部屋のテーブルにビニール幕やアクリル板を設置、調停室の机を縦長に使用したり小机を加えて調停委員と当事者の間隔を広げたりする工夫
 - ・調停室の換気
 - 調停中の窓やドアの開放、当事者の交代時に換気
 - ・各当事者からの聴取時間を従前より短くする。
 - ・1日単位の件数を減らす、同一時間帯に複数の口頭弁論期日を入れない。
 - ・電話会議の実施 双方、一方のみ 電話会議システムの設置、増設
 - ・当事者の自宅からの電話参加も認めた家裁あり
 - ・人訴の尋問の際、1人終わると換気と消毒のために30分休憩をとる。
 - ・一方で、調停委員2人、本人、代理人、調査官で5名が1時間近く密室でやり取りするときもあり、不安を感じたという家裁もあり
- (2) (遅延した) 事件の審理を促進するための対策
 - ・当事者側（代理人）からの申入れをすると、DV等のケースであれば、期日を取り消さなかった家裁もあった。
 - ・1つ1つの調停期日にかかる時間を短めにして、期日を少しでも多く入れる。
 - ・事件や手続の性質等に応じて、優先順位を決めて、期日を入れる。
 - ・調停委員を出頭させず裁判官だけで期日を実施
 - ・期日を次々回期日まで決める。
 - ・期日の開始時間を早めるなどの工夫
 - ・期日が短時間でも充実するよう当事者側（弁護士（会））に十分な事前準備を促す。
 - ・調停室以外の部屋も調停に利用
 - ・電話会議の実施 双方、一方のみ ハンズフリーフォンの設置
 - ・当事者の自宅からの電話参加も認める など柔軟な対応がとられた家裁もあり。
- (3) それぞれの対策による弊害の有無、バランスをとるための工夫の有無やその内容
 - ・現時点では、感染拡大予防対策に重きがおかれ、以下のような審理遅延の問題点を指摘する声が多いように思われる。
 - ・コロナによって取り消された事件を優先的に入れていくため新しく申し立てた事件の期日が非常に後になる。

- ・家裁によっては、再開までにかかなりの期間や初回期日までの期間が非常に長くなり、再開された事件も期日の間隔が大きく開くことにより、解決までの時間が長くなってしまった事件が多くみられる。
 - ・代理人が強く要請するか否かで期日の入り方に差が生じている。
- (4) 電話会議、TV 会議などの活用について（緊急事態宣言前後の変化も含む。）
- ア ・期日前に書記官が当事者の希望を照会する家裁もある。
 - ・裁判官によって、出頭か電話かなど、方針に違いが相当あった。
 - ・柔軟な対応により、電話会議で期日が開かれた家裁もある。
 - イ 留意点、問題点
 - ・全国的にあまり足りていないと思われる。
 - ・予算の問題で増設しにくいと思われる。
 - ウ 電話システムの数等
 - ・緊急事態宣言後、各家裁に要望を聴き、一部予算措置をして増設されたい。
 - 現在の各家裁の状況をお聴きしたい。

第3 裁判所からの情報提供、弁護士会との協議等について

- (1) 情報提供手段
- ・HPへの掲載
適時更新され、詳細に情報提供されていた裁判所と更新がストップしていた裁判所がみられた。
 - ・弁護士会宛て文書送付 → 会内で配信
 - ・弁護士会宛て来訪・説明
- (2) 弁護士会との協議等
- ・裁判所と弁護士会との間で協議の場が持たれたところもある。

第4 弁護士会の状況について ※各地の取組状況（概要）は別紙2まとめご参照

- (1) 弁護士会が開催する法律相談
- ・休止と方法変更(対面から電話へ)に分かれた。
 - ・臨時相談の開設が多く見られた（コロナ全般、離婚/DV関連）。
- (2) 裁判所との協議、裁判所への申入れ
- ・5月の期日取消し時の申入れ・協議実施が多い。
 - ・7月の期日指定再開時に申入れ・協議実施もあるが、5月ほど多くない。
(内容：感染予防、感染予防と期日との両立要請、再拡大時の対処)
 - ・◇裁判所関連4(3)
- (3) ADR実施・法テラス問題について言及した報告
- ・報道あり。委員からの報告は特になし。
- ※「調停期日が入らず当事者間の協議にやむなく移行」の報告あり。

第5 第2波等への対策について

1 期日取消し・再開関連

- ・多くの事件が一斉に取り消されたが、そこまでする必要があったのか。
- ・結果として、裁判所によっては、再開までにかかなりの期間や初回期日までの期間が非常に長くなり、再開された事件も期日の間隔が大きく開くことにより、解決までの時間が長くなってしまった事件が多くみられる（裁判手続の利用を断念した例もある。）。
- ・期日指定のやり方についてももう少し効率的な方法がないか検討の必要があるかもしれない。
- ・取消し、再指定についての基準が不明確ではないか。
- ・代理人の有無で取扱いに差があったのではないか。
- ・書記官の在宅勤務による事務処理への影響

2 設備面等の拡充

①各種会議ツールの導入・活用拡大について

- ・電話会議、TV 会議などの積極的な活用拡大（電話会議等が相当な事案かどうか、進行に応じた活用などにも十分留意することが必要）
- ・予算措置により電話会議、TV 会議の増設が望まれる。
- ・WEB ツールの導入（海外事例を参考に）
- ・導入には、調停委員向けの操作トレーニング実施、又は、機材操作を裁判所職員が担当するといった分業体制も検討を要する。

②建物設備の再整備・部屋の利用方法見直し・調停室の稼働率の検証

- ・プライバシー問題（音声漏れ）と感染予防（換気）の両立
- ・そもそも窓のない調停室などが多い裁判所もあり、構造上プライバシーと感染予防が両立しない部屋を利用停止、一部を待合室に転用することで調停室の稼働率が低下

③裁判所での感染拡大予防－健康チェック等

- ・感染拡大時にも今後は全面取消をせず手続を維持する前提で、安全確保のために調停委員や当事者の健康状態確認手段（問診・体温チェック）、出頭後に体調不良が生じた者への対応（隔離用の別室確保）、体調不良時にためらわず欠席できる態勢作り等の検討が必要ではないか。

3 裁判所からの情報提供が適宜十分にされたとはいえないところもあった。今後は可能な限り、適宜のアナウンスをお願いしたい。

また、各地の実情に応じた対応（設備面・期日進行等手続面）を工夫するためにも、各地弁護士会との協議の場を設けることを是非検討いただきたい。

参 考

◇緊急事態宣言等の動き◇

4月7日 東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、兵庫、福岡に緊急事態宣言（～5月7日）

4月16日 宣言の対象を全国に拡大

5月4日 緊急事態宣言延長（～5月31日）

13の特定警戒都道府県：東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、兵庫、福岡、
北海道、茨城、石川、岐阜、愛知、京都は行動制限継続、その他は一部緩和

5月14日 東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、兵庫、京都、北海道 以外解除

5月21日 東京、埼玉、千葉、神奈川、北海道 以外解除

5月25日 全国で解除

7月以降、全国で感染拡大状況下にある

【弁護士会の取組】

記載のない会は、情報なし・未確認（実施なしと確認したわけではないことに留意）

エリア (弁連)	裁判所と 協議実施	裁判所に 申入れ実施	会独自の 企画等実施	その他
北海道				
東北	仙台高裁から5月11日付けで関係機関に対する説明文書が送付され、同日、仙台弁護士会と裁判所との協議実施。	左に先立ち、仙台弁護士会から裁判所に協議の申入実施	仙台・DV・離婚・ハラスメントホットライン	
関東	神奈川県・協議（継続的に実施） 東京三会・協議 （解除後の審理促進、再拡大時の対応）	東京三会・協議開催申入(5月)	二弁・オンライン相談 静岡(浜松) ・弁護士会相談の方法変更(対面→電話へ)	東京家裁 調停委員向け説明会
中部	愛知 ・一審強・家事事件懇談会の議題とした(7月) 金沢・地家裁所長と協議	愛知・申入れ&質問書提出	愛知県・無料電話相談	
近畿	京都・裁判所が弁護士会宛て来訪・説明 大阪・懇談会打ち合わせの機会に非公式協議	京都・期日指定のあり方・協議開催申入 大阪・要望書提出	奈良・コロナ臨時電話相談	奈良 ・裁判所の連絡を会員に都度配信
中国	広島・家裁から連絡&説明、協議実施 山口・協議実施	広島・要望書提出(地家裁) +参考送付…高裁事務局、最高裁、マロミ 岡山・要望書提出	広島 ・民事家事(委)で期日取消/指定の情報収集	
四国				
九州	福岡・協議実施 会執行部一裁判所(高裁事務局長・地家裁所長)	福岡・要望書提出 熊本・申入れ 沖縄・申入れ(感染防止対策)	福岡・DV無料電話相談 沖縄・緊急DV等無料電話相談 長崎 ・電話相談「コロナ10番」「なんでも電話相談」	沖縄・会長声明発出

第15 労働事件に関する問題－取組と課題

労働法制委員会

1 休業

(1) 実情

店舗の営業自粛や業績不振などの理由で休業を強いられる労働者が激増したが、労働者に休業手当を支給されない問題が生じた。この場合、民法536条2項により使用者が賃金全額の履行を拒絶できない場合に当たるのか、労基法26条により使用者が平均賃金6割を支給すれば足りるのか、そのいずれもが不要なのか議論がある。緊急事態宣言下発令の有無、その発令内容、当該労働者の業種・具体的な担当業務内容などの事情を踏まえて、個別具体的に判断される問題である。

休業手当に関連し、労働者の雇用維持を図るため事業主が労働者に休業手当等を支払う場合に一部を助成する雇用調整助成金の制度が注目された。特例で支給期間の拡大・手続の簡易化等なされたが、使用者がこれを活用しながら休業手当が支給されない労働者が生まれた。そこで、中小企業の労働者のうち、休業中の賃金（休業手当）を受けることができなかった労働者を対象に、労働者が直接申請を行い支援金が受給できる新型コロナウイルス感染症対応休業支援金制度が創設されたが、対象範囲が狭いなどの問題で十分活用されていない。

その他、小学校等の臨時休業等において、保護者である労働者等の休職に伴う所得の減少に対応して使用者が申請する小学校休業等対応助成金も創設されたが、活用は進まず賃金減少が生じる問題が生じた。

(2) 委員会の取組

時期、地域、産業によって問題状況が異なる上、労使によっても、企業によっても考え方に相当の開きが存在する。そのため、労働法制委員会として統一的な見解を示すことはかえって誤解を招くおそれがあることから行わなかった（委員が労働側、使用者側それぞれの立場で情報提供や相談を行っており、その到達点を共有した。）。

2 職場での感染対策

(1) 実情

使用者は、労働災害等を防止する義務があり、また、快適な職場とするよう努める義務があり（労安衛法3条1項）、使用者の労働者に対する安全配慮義務がある（労契法5条）ため、職場におけるCOVID-19の感染リスクを適切に評価し、職場の感染対策を講じることが求められる。

具体的には、労働組合や衛生委員会（労全衛法18条1項）の活用等で、職場衛生・感染対策について議論し対策が求められるが、いまだ対策は不十分である。

特に、妊娠している労働者に対して、事業主は当該労働者から保健指導又は健康診査に基づき、医師等によりこれに関して指導を受けた旨の申出があった場合には、作業の制限、出勤の制限（在宅勤務又は休業）等の必要な措置を講ずる必要があるとされ（均等法13条2項、令和2年厚労省告示第201号）、さらに、休業する労働者が経済

的な面でも安心して取得できるよう、有給の休暇（年次有給休暇を除き、年次有給休暇の賃金相当額の6割以上が支払われるものに限る。）を取得させた事業主に対する助成金制度も創設された。しかし、活用が進んでいないという問題がある。

なお、職場での労災については、例えば、患者の診療・看護・介護の業務等に従事する医師・看護師・介護従事者等については原則として労災保険給付の対象となるとの通達等の対処がなされた。

(2) 委員会の活動

労働法制委員会では、上記の最新状況について共有した。

3 テレワーク（特に在宅勤務）

(1) 実情

COVID-19への対応として不要不急の外出が自粛される中、各企業において毎日の出社を控えざるを得なくなり、在宅勤務を含むテレワークが急速に普及・発展した。

もとより、テレワークに関しては、かねてから労働時間と生活時間の境界が不分明になることや直接的な使用者のコントロールが困難になること等により、果たして適切な労働時間の管理が可能か、という点について問題が生じ得るとされていた。各企業は、自己申告制や事業場外みなし労働によってテレワークにおける労働時間を管理しているようだが、果たして適切と言えるのか問題が顕在化しつつあるように思われる。

この点、直接の労働時間管理が難しいことから、実態として長時間労働による健康障害が懸念される職場も生じるであろう。

また、テレワークに付随して、いわゆるリモートハラスメントと称されるような、過度な生活時間への介入やプライバシーに踏み込んだ言動が、新たなハラスメントとして問題視されるようにもなっている。

なお、COVID-19との関連では、労働契約といえども在宅勤務を権利として保障する、いわゆる「在宅勤務権」が欧州では広がりつつある。我が国でも新たな人権問題として検討される可能性がある。

(2) 委員会の取組

労働法制委員会では、今年度の重点課題の一つとして、まずはテレワークに関する労働時間管理その他の重要な論点を挙げ、労使の弁護士から各論点と課題を挙げる等して継続的に委員会内で議論を行っている。今後どのように取りまとめられるかは未定だが、委員内で情報共有することによって全国での労働相談や紛争に対して、適切に対応できる体制の構築の一助となるように思われる。

また、テレワークに伴うリモートハラスメントに限定するものではないが、2020年10月19日に労働法制シンポジウム「職場における各種ハラスメントと実務対応」を開催し、いわゆる組織論や紛争予防の観点から、会員や企業・労働組合関係者に対して、有用な情報を提供した。

労働法制委員会としては、コロナ禍における新たな問題として、今後もテレワークに関わる問題については積極的に取り上げた上で、議論検討することが予定されている。

4 整理解雇・雇止め

(1) 実情

2020年はCOVID-19が世界的に流行し、事業縮小に伴う雇用調整を余儀なくされる事業主が増加した。整理解雇・雇止めは、経済的に余裕のない事業主による雇用調整の一手段として行われている。

もっとも、COVID-19に係る雇用調整助成金には特例措置（本件特例措置）が設けられており、助成率、助成額の上限、支給要件等が通常よりも有利な扱いを受ける。本件特例措置の適用が決まっている2020年12月31日までの間は、本件特例措置を活用することにより、事業主は、労働者を休業させて休業手当を支払うなどして雇用を維持する負担が通常よりは軽減されている。その結果、本件特例措置がなければ行われていたかもしれない整理解雇・雇止めが、相当程度、行われずに済んでいると推測することができる。

本件特例措置は、2021年2月末日まで延長されることになったが、その後段階的に見直される予定である。助成率、助成額の上限、支給要件等が見直されれば、事業主が労働者の雇用を維持する負担が重くなるため、経済的に余裕のない事業主による整理解雇・雇止めが増加することが予想される。

(2) 委員会の取組

労働法制委員会では、本件特例措置の見直しなどを契機として整理解雇・雇止めが増加した場合には、整理解雇・雇止めに関し比重を置いて議論する予定である。

5 労働裁判等紛争解決手続に対する影響

(1) 実情

第1回目の緊急事態宣言に伴って労働訴訟・労働審判の期日が一律に取り消された（労働仮処分は継続した）。緊急事態宣言の解除に伴って順次期日の再指定がなされたが、労働訴訟・労働審判の件数の多い東京を中心に、著しい遅滞が続いている（4月に申し立てた労働審判事件の第1回期日が9月に入るなど）。特に労働審判の場合、規則上、申し立てから原則として40日以内に第一回期日を指定することとされる（13条）等、手続の迅速性を特徴とする制度であるにもかかわらず、それが実現していない。その影響は、違法に解雇・雇止め等された労働者にとっては重大なものとなっている。

(2) 委員会の取組

労働法制委員会としては、委員会内で緊急の情報収集を行い、最高裁判所との協議会においても改善を申し入れた。最高裁判所として遅滞状況の把握をして、必要に応じて応援の体制を組む等の対応が採られているかどうか不明である。協議会においては、従前最高裁判所から終局までの日数等の統計資料が提供されてきたが、今後引き続き提供されるか否かも不透明な状況にある。労働者にとって「違法」状態の解消は生活に直結する課題であることから、緊急事態宣言下における期日の一律の取り消し等が適切だったかの点も含めて、今後の検討が必要である。

東京都労働委員会手続においては、感染防護の観点で期日に出頭できる人数を各当事者それぞれ5人までに制限している（審査調整課に電話で問い合わせたところ、2021年1月18日現在、調査も審問も中止していない、ただし、今後については流動的

であるとのことである。都労委のホームページに掲載されている令和2年6月1日付け東京都労働委員会事務局作成の「業務の一部再開のお知らせ」では審問は休止業務となっているのと異なるので、注意を要する。)。集団的労使関係の紛争解決制度においても、こうした制限をどうすべきか、いつまで維持すべきかについても検討を要する課題である。

6 団体交渉・労働組合の組織運営

(1) 実情

感染拡大防止を理由に使用者側が団体交渉を一律拒否することは許されない。むしろ労使間でコミュニケーションを図る必要性が増しており、労働組合が存在する事業所では、多くの場合、実際に感染対策と労使間の団体交渉を両立させていると考えられる。他方で、出席人数に制限を設けることや、さらにオンラインによる開催を条件とすることの適否が問題となる事例も見られる。

また、労働組合の総会の開催等についても、労働組合の民主的運営と感染対策といかに両立させるのかという論点があり、法的なアドバイスが必要とされることも多い。

(2) 委員会の取組

労働法制委員会としては、引き続き情報共有を行っていく。

第16 倒産に関する問題—取組と課題

倒産法制等検討委員会

1 緊急事態宣言に伴う「倒産に関する事務」に与えた影響の調査と課題の検討

2020年4月に、新型インフルエンザ等対策特別措置法32条1項の規定に基づき、新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言がされ、各地の地方裁判所の「倒産に関する事務」が大なり小なり影響を受けていた。

平成28年6月1日に最高裁判所が策定した「新型インフルエンザ等対応業務継続計画」（以下「最高裁BCP」という。）では、「倒産に関する事務」は発生時継続業務以外の業務に位置付けられ、その中でも、特に緊急性のあるものが第1順位、それ以外が第2順位に位置付けられていて、前記影響は、これを踏まえての対応であると考えられた。

そこで、当委員会では、全国倒産処理弁護士ネットワークの理事・会員の協力を得て、同宣言による各地の裁判所の「倒産に関する事務」の影響をアンケート調査し、これを分析して今後の倒産事務における課題を検討してきた。なお、アンケート調査には、45弁護士会から49名の回答があった。

以下では、2から6まででアンケート調査の結果を報告し、7で今後の課題を、8で今後の取組を報告する。

2 各裁判所の「倒産に関する事務」の実情（総論）

(1) 業務の縮小・中断の有無，時期

緊急事態宣言がされた都道府県を管轄する各裁判所の「倒産に関する事務」は、大なり小なり、業務の縮小又は中断があり、それは、緊急事態が解除された後一定期間は継続されていた。

(2) 業務の縮小・中断の周知

この業務縮小・中断について、各裁判所に対応する弁護士（会）へは、回答者の3分の2程度は裁判所（担当部）あるいは当該弁護士会（関連委員会）から発出される文書にて、周知が図られたと回答していた。残り3分の1程度は特段の周知がなされないまま、業務縮小・中断がされていたと回答していた。

3 裁判所の人員体制（倒産に関する事務を取り扱う部（係）について）

(1) 裁判官の人員体制

「倒産に関する事務」を取り扱う裁判官の人員体制について、大半の裁判所では裁判官の人員体制も縮小しており、複数裁判官が在籍している裁判所では交代して登庁していたようである。

「倒産に関する事務」を取り扱う裁判官が通常部と兼務している裁判所では、同裁判官の登庁減により業務に遅れが生じていたようである。

(2) 書記官の人員体制

裁判官とは異なり、回答者所属弁護士会に対応する裁判所の全てにおいて、「倒産

に関する事務」を取り扱う書記官の人員は縮小されていた。

4 申立受付

(1) 法人倒産手続業務縮小又は中断はありましたか。

申立受付については、影響があったという回答は4分の1以下に留まり、約半数は影響がなかったという回答であった。後記の開始決定の中断又は縮小状況に鑑みれば、多くの裁判所で、「とりあえず申し立てられたら受け付ける」という対応がとられていた結果であると思料する。

平時では、申立後開始決定までに、申立人（代理人含む）、破産管財人候補者及び裁判所が三者協議を行う運用がある裁判所においても、緊急事態宣言後は、三者協議を実施しない、あるいは、実施したとしても関係者が裁判所へ出頭しなくてもよい方法で実施していた事例もあったようである。

(2) 個人倒産手続業務縮小又は中断はありましたか。

法人倒産手続と同様、影響があった裁判所は4分の1程度に留まり、約半数は影響がなかったようである。法人倒産手続と個人倒産手続とで、特段取扱いを異にしなかったものと思料される。

平時であれば、受付後開始決定前に裁判所（書記官）から補正依頼がされていた裁判所においても、基本的に補正依頼がされない（あるいは遅れる）という影響も出ていたようである。

5 開始決定等各裁判所の「倒産に関する事務」の実情（総論）各裁判所の「倒産に関する事務」の実情（総論）各裁判所の「倒産に関する事務」の実情（総論）

(1) 法人倒産手続

受付と異なり、約半数の回答者が、影響があったと回答しており、影響がなかったという回答者は4分の1程度に留まった。開始決定業務を縮小ないし中断した目的としては、開始決定がされることにより新たな業務が発生することを抑止する目的や、破産手続開始の申立てについての裁判がされると、それに対する即時抗告期間が進行するため（破産法33条）、緊急事態宣言下で行動が抑制される中での手続保障を図る目的もあったようである。業務縮小又は中断はありましたか。

もっとも、最高裁BCPでも、倒産に関する事務のうち、「特に緊急性のあるもの」については第1順位で処理するものとされていることもあり、関係者多数事件、直前事業停止の密行型申立事件、賃借物件の明渡しが必要な事件など平時でも開始決定を急ぐことが望ましいと考えられている事案については、適時適切なタイミングで開始決定等がされた。

これら開始決定を急ぐべき事情については、申立代理人から上申がされることで、裁判所も事情を把握し、柔軟に対応していたことが窺われる。

(2) 個人倒産手続

法人倒産手続と同様、約半数の回答者が影響があったと回答しており、影響がなかったと回答した者は4分の1程度に留まった。

法人倒産事件に比べると「特に緊急性のあるもの」として、緊急事態宣言中に開始

決定がされた事案は多くはなく、給与の差押えがされる等の事情により給与支給日前に開始決定を受けたい事案や債務者が死亡する危険性があった事案などで、開始決定がされていたようである。

6 集会等

(1) 破産手続

① 期日

予定どおり実施したという回答は若干に留まり、約9割は期日を取消し又は延期（続行）していた。なお、期日を取消すと、新たな期日を指定した場合、官報公告が必要になる（破産法136条3項）こともあってか、8割強は延期（続行）して対応していた。

期日を予定どおり開催しないことについて、債権者へ連絡するか否かについては裁判所によって対応が分かれ、債権者への連絡をしたという回答は約半数に留まり、約4分の1は連絡をしていなかったようである。

債権者への連絡を行った裁判所において、約6割は裁判所書記官が債権者へ連絡をしていたが、破産管財人から連絡をしていた裁判所も約4割存在した。その連絡方法については、電話での連絡が最も多く、文書、Webでの連絡もそれぞれ4分の1を超えていた。

期日が取消し又は延期（続行）された場合の、その後の新しい期日については、事案に応じてケースバイケースに指定する運用もあったが、一律に、取消し又は延期（続行）された期日から一定期間後の応当日に指定する運用をしていた裁判所が多かったようである。もっとも、この一定期間については、裁判所によって様々であり、約12週間後と指定したという回答が4割強、約8週間後と指定したという回答が2割強であった。

個人破産事件における免責審尋については、平時から免責審尋を行っている裁判所であっても、予定どおり実施した裁判所は確認できず、延期（続行）されたか、あるいは、免責審尋を経ずに免責の判断を行っていたようである。

② 開催方法

緊急事態宣言以降（解除後も含む）、集会等を実施するにあたり、新型コロナウイルス感染症予防のための対策を講じていたという回答が9割近くを占めていた。

対策としては、施設面では、①平時よりも広い部屋（法廷等）で開催をする、②出席者同士の着席間隔を空ける、③窓を開ける等して換気を行う、④飛沫防止パネルの設置などの対策が講じられた。出席者にも、①マスクの着用、②手指のアルコール消毒等の協力を求め、また、③一債権者あたりの出席者数を制限する運用をしていた裁判所もあったようである。

(2) 民事再生手続

① 債権者説明会

緊急事態宣言中に予定していた債権者説明会（民事再生規則61条）について、開催した事案もあれば、開催しなかった事案もあったようである。ここは、裁判所の運用というよりは、申立代理人の判断によるものと思われる。

開催した事案では、全件、新型コロナウイルス感染予防対策が講じられていた。他方、開催しなかった事案では、債権者説明会の代替措置がとられた事案の方が多く、①申立代理人が債権者へ報告文書を送付し、監督委員が債権者に書面による意向聴取を行った事案や、②申立代理人によるウェブサイトでの情報提供や、債権者説明用動画のアップロードなどの工夫がされていた事案が報告された。

② 債権者集会

民事再生手続の事案が多くなく、また、ほとんどの回答者が裁判所の運用や事案を把握していなかったため、各地の裁判所の動向を分析できるほどの統計資料が集まらなかった。

緊急事態宣言期間中に予定されていた債権者集会期日（民事再生法114条以下）については、裁判所の運用や事案を把握していた回答者4名中3名は、予定どおり実施したと回答していた。また、予定どおり実施した裁判所では、全てにおいて新型コロナウイルス感染予防のための対策が講じられていた。

③ 債権届出期間・一般調査期間、認否書の提出期限

緊急事態宣言がされことの影響で、債権届出期間・一般調査期間（民事再生法34条1項）、認否書の提出期限（民事再生法101条5項）は変更（延長）されたとの回答は少数に留まり、（運用や事案を把握していない回答者を除くと）変更（延長）されなかったとの回答が大半を占めた。変更（延長）された事案では、再生債務者等から期間変更（延長）の上申がされていた。

④ 財産評定、報告書の提出期限

こちら、緊急事態宣言の影響で、財産評定（民事再生法124条）、報告書（民事再生法125条）の提出期限は延長されたとの回答は少数に留まり、（運用や事案を把握していない回答者を除くと）変更（延長）されなかったとの回答が大半を占めた。もっとも、変更（延長）された事案では、再生債務者等から期間変更（延長）の上申はされていなかったようである。

⑤ 再生計画案の提出期間

緊急事態宣言がされたことの影響で、再生計画案の提出期間が伸長（民事再生法163条3項）されたと回答したのは3名に留まったが、いずれも、再生債務者等の申立てにより、伸長されていたようで、裁判所が職権で伸長したものは確認できなかった。

7 今後の課題

(1) 裁判所の人員体制について

全体的に、裁判官及び書記官の交代勤務により事件処理が滞ったとの意見は多く、裁判官及び書記官の在宅勤務時のテレワークシステム構築により、登庁制限下でも可能な限り事件処理を進める体制作りが課題といえる。

(2) 申立受付から受付後の進行について

申立受付後の裁判所から補正指示や受付後の進行についても、新型コロナウイルス感染予防をしながら手続を止めずに進めていくのが課題といえる。例えばMicrosoft社のTeamsを利用する等も対策の一つと考えられる。

(3) 集会等について

期日の取消し又は延期（続行）については、やむを得ないという意見が多かったが、一律の取消し又は延期（続行）ではなく、事案に応じた柔軟な対応を求める意見もあった。

この点、期日が取消し又は延期（続行）された場合の課題として、債権者への周知方法をどのようにするのが課題といえ、債権者に対して個別に連絡することには困難が多いことからすると、各裁判所のホームページへの掲載や掲載内容の検索を容易にする工夫等を考えていく必要がある。

また、感染拡大防止をしながら債権者集会の一律延期等を防ぐ観点から、Web会議方式での債権者集会の開催、クラウド等のIT技術を活用しての情報提供等、IT技術を取り入れて債権者集会の開催ができる環境作りが課題といえる。なお、資料拡散の防止・秘密保持の観点にも留意する必要がある。

そのほか、そもそも、非招集型事件の運用拡大も検討すべき課題と言える。

8 今後の取組

課題に対する対策については、今後、最高裁民事局と具体的に協議していくこととなる。

具体的な対策の実現に向けては、各裁判所の運用の変更で対応できるもの、各裁判所の設備を整える必要があるもの、法改正が必要となるものに整理し、実現に向けて協議を継続していきたい。

第17 法教育に関する問題—取組と課題

市民のための法教育委員会

1 COVID-19があぶり出した社会的課題

COVID-19の感染拡大は、単に市民生活や医療従事者に多大なる負担をもたらしただけでなく、様々な社会的な課題をあぶり出した。

悲しいことに、感染者やその家族や勤務先などの関係者、さらには医療従事者や物流関係者などまで、何ら根拠を伴わない誹謗中傷が世の中にあふれた。中には、感染者の氏名や所在を暴き立ててこれを公表し、非難や社会的隔離の対象にしようという動きすらあった。また、インターネット上の情報が、さしたる根拠もないままに真実であるかのように伝わり、真実でない情報に振り回されて不利益を受けたり、また報道される事実や専門家の見解を無批判に受け入れ、異なる見解に対して一方的に非難したりするなどの問題も表面化した。基本的人権の擁護と社会的正義の実現を使命とする弁護士として、かような状況は、到底、是認することができるものではない。

なぜ、このようなことになってしまったのか。

どのような人も、一生懸命に生きており、一人ひとりに立場があって、全てが尊重されるということが分かっているならば、相手の立場に立って考えることが少しでもできていれば、理由のない誹謗中傷など起きないのではないか。名誉を毀損し、あるいはプライバシーを暴くような表現が、少数者の人権を侵害するものであり、無制限に認められるものでないことが頭をよぎりさえすれば、そうした表現を差し控える動機付けになったのではないか。そして、物事にはいろいろな見方考え方があるという理解を前提に、世の中の情報を一面的に捉えず、多角的に情報の真実性を吟味するためのスキルを身につけていれば、真実でない情報に振り回されたり、一つの見解だけが真実であると思いきなりするようなこともなくなるのではないか。

法教育とは、「個人を尊重する自由で公正な民主主義社会の担い手として、法や司法制度の基礎にある考え方を理解してもらい、法的なものの見方や考え方を身につけてもらうための教育」である。個人の尊重、立憲主義、自由公正といった法の基本的価値を理解し、自己や他者を尊重する態度、事実を正確に認識し問題を多面的に分析する能力などを身につけることを目指すものと言ってもよい。

すなわち、法教育が十分に行き渡り、多くの市民にとって身近なものとなれば、以上のようなCOVID-19にさらされた社会における様々な課題に対する処方箋となり得るはずである。

しかしながら、現に、こうした社会的な課題が露見したということは、法教育が必ずしも社会に行き渡っておらず、市民にとって身近なものであるとは言えない状況にあるという現実を、我々に突き付けるものでもあった。言い換えれば、私たちの活動の意義を再認識することができたと同時に、その活動がいまだ途上の段階にあることを思い知らされたのである。

2 COVID-19に阻まれた私たちの活動

しかし、法教育を広めるための活動を行おうにも、様々な制約を受けた。

まず、毎年5月に行われる「法教育セミナー」が延期を余儀なくされた。法教育セミナーは、一昨年まで「法教育教員セミナー」として実施していたものを、さらに発展させ、教員のみならず、法教育に携わる全ての者が様々な経験を持ち寄り、意見交換する場をつくることを目的としたものである。昨年度は、広島において第1回の法教育セミナーが開催され、120人を超える参加者が集まったほか、数多くの講演や報告がなされるなど、盛況の下に終えており、当委員会としても手応えをつかんでいた。

そこで、今年度は、その成果を踏まえ、更に内容を充実させ、仙台市教育委員会や宮城県教育委員会の後援も得て、2020年5月30日に仙台で開催されることとなり、半年以上前から準備を進めていた。しかし、こうした委員の努力にも関わらず、前記の通り、COVID-19の拡大により、予定どおりに開催することは叶わなかった。

また、当委員会が主催して毎年8月に行われていた高校生模擬裁判選手権もまた、中止に追い込まれた。高校生模擬裁判選手権は、実際の裁判所の法廷を使用し、高校生が検察側・弁護側に分かれて尋問や論告・弁論等を行うもので、昨年度は、予選参加校を含め60校もの応募があるなど、多くの高校生が楽しみにしている大会である。

高校生模擬裁判選手権は、当委員会が作成した刑事事件教材を素材に、参加校の生徒が、①事実を的確に把握し、多面的な視点で考える力、②事実に基づいて論理的に意見を構成する力、③意見を分かりやすく他者に伝える力、を育成することを大きな狙いとするもので、当委員会の活動の中核をなすものである。当委員会としては、何とか実現させたいと願い、例年どおり選手権の準備を進めていたものの、実際の法廷の使用が適わないという事態にも直面し、やむなく開催中止の決断をした。

そして、影響を受けたのは、こうしたイベントばかりではない。

弁護士・弁護士会が行っている法教育に伴う活動は、学校現場と協働し、弁護士が実際に学校に出向いて、法的な考え方を生徒に伝えることが中心となる（出前授業）。しかし、COVID-19の拡大により学校は休校となり、そもそも弁護士が学校現場に出向くこと自体が不可能となった。そして、授業が再開された後も、学校現場は休校の影響でカリキュラムが混乱しており、また感染対策のために外部講師を受け入れる余裕がない等の事情もあって、弁護士が学校現場に関わる機会が減少したとの話も多く聞かれる。学校現場に弁護士が出向くことができても、例えば、ディベート、ルールづくり、模擬裁判というような、弁護士が直接に児童・生徒と関わるような授業形式を取ることは難しく、講演型の授業を選択せざるを得なくなったとの事例も数多く報告された。

3 COVID-19に立ち向かうための新たな取組

以上のように、COVID-19の拡大によって、法教育に伴う活動は大きな壁にぶつかったと言えるが、私たちは、今も、この困難を乗り越えるべく、努力を続けている。

高校生模擬裁判選手権は、上記のとおり中止に追い込まれたが、生徒達の意欲を充足させるべく「我々に何かできることはないか」と議論を重ねた。その結果、2020年12月19日に、オンライン（Zoom）で選手権を開催することを決定した。この「高校生模擬

裁判選手権オンライン」には、26校の応募があり、抽選で、そのうち16校が参加した。

オンラインでの開催は、実際の法廷を使用できず、対面ならではの臨場感が得られない、生徒同士の交流が制限される、回線接続トラブルのリスクがある等のデメリットがあることは否定できない。しかし、その一方で、全国から参加が可能となることで、参加校の裾野の更なる広がりが期待できるほか、情勢の変化にかかわらず柔軟な実施が可能となり、参加生徒と支援弁護士にとっても時間的なロスなく打合せができるといった、オンラインならではの大きなメリットを認識することができた。

また、本選手権の狙いを達成するために、オンライン上で対戦校の生徒同士の交流の時間（「感想戦」）を設ける工夫をした。これにより、一堂に会することが困難な中で意見交換を支障なく行うことができ、その中で、生徒は、多面的な視点や気付きを得ることができ、また、論理構成等について、更に考えを深めることができたのではないかと考える。

2021年も、実際の法廷を使って開催することができるか、現時点では、不透明な点があることは否定できない。もちろん、従前の方式の高校生模擬裁判選手権が開かれることを想定して準備を進めているが、今回の経験を通じて、オンラインでの開催に目処を付けることができた。万一、従前の方式の模擬裁判選手権を開くことができなくとも、継続的に、生徒の期待や意欲に応え、かつこれを通じて生徒の資質能力を育むことを目指すことができるようになったわけである。

また、法教育セミナーについても、現在、2021年5月に、改めて仙台で開催すべく、準備を進めているが、この機会に、会場に会場に来場する形で参加してもらうだけでなく、会場での講演や報告をオンラインで配信し、会場の定員以上に多くの視聴者を集めて開催することができないかを模索している。2020年11月には、そのための接続テストが実施されるなど、いまだ試行錯誤の状況ではあるが、仮に、実現させることができれば、COVID-19の脅威が去った後も、各種のシンポジウムや講演会等で、私たちの活動を広く紹介するためのスキルやツールを得ることになる。

さらには、各弁護士会が行っている法教育に伴う活動においても、多くの工夫がなされている。例えば、児童生徒の在宅学習のための素材としてほしいとの目的で、ホームページ上に映像とワークシートを公開するという活動を行った弁護士会もあれば、法教育の出前授業をオンラインで開催し、生徒が一同に会することを回避しつつ、システムの機能により生徒をグループに分けて議論してもらうなどの工夫を取った弁護士会もある。そうしたスキルや経験の蓄積が、必ずや、法教育の未来にとって有益なものになるはずである。

4 さいごに

法教育をできるだけ多くの児童生徒に広めたい、法教育に触れてほしいという思いは、法教育に携わる者の願いである。そして、法教育により育まれる資質能力を児童生徒が身につける機会が失われることは、教育を受ける権利それ自体が失われることと同義だと言っても過言ではない。そうした中、私たちは、子どもたちのために何ができるかを常に考え続けてきた。

COVID-19の脅威がいつ去るのかについてはいまだ予断を許さないが、法教育を通じ

て、冒頭述べたような社会的課題の解決が図られるよう、さらなる努力と工夫を重ねていきたいと考えている。

第18 COVID-19が司法修習に及ぼした影響について ～コロナ禍の中で行われた第73期司法修習の現状～

司法修習委員会

1 COVID-19が第73期司法修習生の司法修習に及ぼした影響

(1) 分野別実務修習に及ぼした影響

① COVID-19の感染拡大により、令和2年2月頃から、広く国民に対して、外出の自粛やいわゆる3密（密閉・密集・密接）を避けることが要請された。その結果、国民の社会生活、経済活動は萎縮し、弁護士業務においても、対面による打合せや対談が憚られるようになり、裁判の依頼や相談件数が減少し、業務が大幅に縮小した。また、裁判所や検察庁においても、期日を延期したり、不急の捜査を後回しにする等業務が大幅に縮小された。さらに、緊急事態宣言が発出されたことにより、裁判・検察・弁護のいずれについても、分野別実務修習における指導が中断されて自宅学修に切り替えられた。

② 弁護実務修習に及ぼした影響

ア 第73期司法修習生（以下「司法修習生」を単に「修習生」という。）の修習日程は、分野別実務修習の第2クールが令和2年3月2日から同年4月22日までであり、第3クールが同月23日から同年6月18日までであったので、緊急事態宣言による影響を受けた期間は、第2クールの一部と第3クールの一部であった。

中小規模の弁護士会においては、弁護実務修習が第2クールのみにも組み込まれている会が比較的多く、また、緊急事態宣言が発出されている期間が令和2年4月16日から同年5月14日までの地域が多かった。その地域の緊急事態宣言による影響は、令和2年4月16日から同月22日までの7日間程度と短期間で済んだ。また、COVID-19の感染者が少なかった地域においては、COVID-19による影響をほとんど受けなかった弁護士会もあった。

イ 弁護実務修習中に自宅学修を命じられた修習生に対しては、各弁護士会が独自に作成した課題、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）が作成したeラーニングを視聴させるという課題、司法研修所の民事弁護・刑事弁護の各教官室から提供を受けた課題等の中から、各弁護士会によって決定された課題が与えられた。

比較的規模の大きな弁護士会においては独自に作成した課題を課した会が多かったようであり、中小規模の弁護士会においてはeラーニングを視聴させたり、司法研修所の教官室から提供を受けた課題を課したりした会が多かったようである。

ウ 総じて見ると、比較的規模の大きな弁護士会においては、COVID-19による影響を大きく受け、独自に作成した課題等を与えることにより、弁護実務修習の目的を相当程度達成することができたものの、従前に比べ修習生への指導が不十分な内容となってしまった会が多かったと言わざるを得ない。中小規模の弁護士会においては、COVID-19による影響は比較的小さく、従前と同様の弁護実務修習

を実施できた会が多かったと評することができる。

③ 裁判実務修習、検察実務修習に及ぼした影響

刑事裁判実務修習においては、裁判員裁判の期日が延期されるなどし、その傍聴を経験できないまま終了した修習生も数多く存在する。とりわけ、緊急事態宣言が解除された後も、東京・愛知・大分など一部の修習地では、裁判員裁判の評議の傍聴が許されず、評議を傍聴する機会がないまま実務修習を終了せざるを得ない修習生が多く存在する。

また、民事裁判実務修習においても、証人尋問期日が延期されるなどしたため、民事裁判実務修習期間中ですら証人尋問に立ち会えなかった修習生が存在する。

検察実務修習においては、不急の捜査が後回しにされた結果、取り調べ事件数が例年に比べて少なかった修習生が多かったようであるし、緊急事態宣言の期間中、指導担当検事の毎日の登庁が不可能となり、修習生への指導が不十分になった修習地もあったようである。

- ④ これらの事情により、第73期修習生は、現実に生起している紛争に関与し、法律実務を修得するという分野別実務修習を不十分なまま終了した者が多かったと言わざるを得ず、甚だ遺憾ながら、COVID-19により著しい不利益を被ったと言える。

(2) 選択型実務修習に及ぼした影響

- ① 全国プログラム及び自己開拓プログラムの実施は、全面的に中止された。また、司法研修所から、各実務修習庁会に対して、「外部委託プログラムは、原則として実施を取りやめるのが相当である。」旨が通知されたため、外部委託プログラムの全てを取りやめた弁護士会が多かったが、地域の状況等を踏まえ、外部受入先から理解を求めた上で、外部委託プログラムを実施する弁護士会も一定数あった。なお、人権擁護プログラムとして重要であるハンセン病患者の施設等を見学するプログラムについては、感染予防の観点から実施できた弁護士会はなかったようであるが、施設側から講師を派遣していただく形で実施した弁護士会もあった。

- ② また、司法研修所から、「分野別実務修習に近いプログラム（通常事件修習、捜査・公判補完修習、ホームグラウンド修習等）を大幅に拡充し（募集人数の増加、プログラムの増設等）、修習生に対し、自宅学修となった分野についてのプログラムを選択するように促されたい。」旨が通知されたため、各弁護士会は、選択型実務修習のプログラムの変更、募集人数の追加募集や再募集を行った。

それらのことから、分野別実務修習の補完を図るプログラムを選択した修習生が多く、その成果があったという感想を持つ修習生もいたが、外部委託プログラムを経験できなかったことを残念に思う修習生も相当数存在する。

(3) 集合修習に及ぼした影響

- ① 第73期修習生に対する集合修習は、オンライン方式で実施された。即日起案については、実務修習庁会の施設を利用して実施され、郵送による提出となったようである。

- ② オンライン方式による集合修習の感想としては、ホワイトボードの文字が見やすくなった、教官に対する質問等もしやすかった、通所せずに済み時間と労力を節約できたという利点もあったようであり、当初予想したよりは実施に支障がなかった

ようである。しかしながら、通信環境に問題が生じた事が少なからずあったこと、演習科目については、修習生の交代が円滑に行かなかったりしたこと等の問題点があったほか、和光に集合して行う修習に比べて、臨場感に欠け、隔靴搔痒の感があったことは否めない。また、司法修習の過程においては、他の修習生と議論をしたり、他の修習生から触発されたり、教官から様々な経験談を聞いたりすることで成長することができるのであり、その教育効果を軽視することはできず、オンライン方式による集合修習ではその点が十分には果たせなかったと言わざるを得ない。

(4) 第74期と第75期の修習スケジュールに及ぼした影響

- ① COVID-19の感染拡大の影響により、令和2年の司法試験の実施が8月中旬に延期され、合格発表は令和3年1月20日に予定されている。このため、第74期修習生の修習開始時期は延期を余儀なくされ、令和3年3月31日に導入修習が開始されることになった。他方、令和3年度の司法試験については、例年どおり実施されることが予定されており、現時点では、第75期については令和3年11月中旬に導入修習が開始される方向で検討されている。

この場合、実務修習庁会においては、第74期の選択型実務修習と第75期の分野別実務修習の第1・第2クールまでの期間が重複することになり、ホームグラウンド修習と分野別の弁護実務修習の双方を行う弁護士会においては、①2期分の指導担当弁護士の確保が容易でない、②選択型実務修習のプログラムを実施するための会議室を用意できない、③修習関係事務の負担が増大し、事務職員の事務処理能力を超えるおそれがある等の問題が発生する。

当委員会は、日弁連執行部に対して上記の問題点を指摘し、日弁連執行部と司法研修所とで協議がされたが、司法研修所としては、なるべく早く修習を開始することが、法曹となるための時間的負担の軽減を図ることにつながる等の理由で、開始時期を上記のとおりとすることを検討しているとのことである。

- ② 仮に、第75期の修習開始時期が上記のとおり決定された場合は、各弁護士会において、最大限の努力をもって、修習に支障が生じないように努めなければならない。なお、その場合の方策として、弁護実務修習を分野別実務修習の第3・第4クールとなるように修習順序を変更すること等が考えられる。また、司法研修所においても、修習関係事務の見直しや合理化等を検討されるとのことである。

2 COVID-19が当委員会の活動に及ぼした影響

- (1) COVID-19の感染拡大により、当委員会においては、令和2年5月15日に開催が予定されていた第1回委員会の開催を延期せざるを得ず、始動が遅れた。

当委員会では、令和2年6月1日にオンライン方式で第1回委員会を開催し、その後の委員会は、弁護士会館への来館とオンライン方式で参加するという方法を併用して開催している。委員会の開催自体に支障はない。

- (2) 当委員会が例年行っている行事である、①地域別弁護修習連絡協議会（地弁協）、②修習生との弁護実務修習に関する座談会（座談会）については、日程を多少変更して、Zoomを利用する方法により実施した。また、③司法研修所弁護教官と修習生指導担当者との弁護実務修習指導に関する連絡協議会（弁修協）についても、Zoomを

利用して例年どおり実施した。

司法研修所弁護教官と正副委員長との意見交換会については、弁護士会館に参集する方法とZoomを利用する方法とを併用して実施しており、特段の支障はない。

なお、司法研修所が主催し、例年6月頃に実施されている司法修習生指導担当者協議会（指担協）は、6月に実施されず、令和3年2月に行われる見込みである。例年は、東日本と西日本に分けて2日間にわたって実施されていたが、本年度は参加する実務庁を10庁会程度に限定し、1日のみ実施することが予定されている。

3 当委員会の取組の今後の予定

- (1) 各弁護士会の司法修習委員会においては、COVID-19の影響を可能な限り抑え、弁護実務修習の実を上げるために最大限の努力をしている。第74期以降の弁護実務修習においても、その点は変わらない。
- (2) 今後、万一、実務修習中に自宅学修に切り替えられる場合に備えて、修習生に対して、いかなる課題を課すべきかについて、準備をしておく必要がある。一次的には各弁護士会に任せることが適当であるが、当委員会として、どのような課題が適当であるかについて十分議論しておく必要があるし、課題とする修習記録の作成についても要否を検討する必要がある。
- (3) 第74期修習の導入修習及び集合修習が、司法研修所において行われるのか、オンライン方式で行われるのかは不明である。オンライン方式による利点はあるものの、前述したとおり、現実に集まって修習することによる教育効果は否定できず、和光において行われることが望ましいものとする。なお、COVID-19の感染拡大状況等でやむを得ずオンライン方式を採らざるを得なくなった場合は、第73期で実施されたオンライン方式の経験を活かすとともに、カリキュラムの内容を工夫したりする等様々な工夫をして、教育効果を上げることを期待する。
- (4) 裁判員裁判の評議に修習生が立ち会えるよう各実務修習庁会で裁判所と協議していただく必要があるし、それが不可能な場合には、代替策等を検討する必要がある。

4 終わりに

我が国において行われている司法修習制度は、世界に類を見ない優れた修習制度であり、我が国の司法制度を支える法曹養成のために必要不可欠な制度である。

当委員会は、充実した司法修習のために心血を注がれている司法研修所、各单位弁護士会に対して、心からの敬意を表するものであるし、充実した司法修習が実施されることを願って止まず、そのために最大限の努力をすることを惜しむものではない。それこそが当委員会の使命であると自覚するものである。

（※文中、感想や意見の部分は、筆者である委員長の個人的な感想・意見である。）

第19 裁判を受ける権利に関する問題－取組と課題

裁判官制度改革・地域司法計画推進本部

1 裁判官制度改革・地域司法計画推進本部（以下「当本部」という。）は、裁判官の指名・任命・人事及び裁判所の運営等について、客観的で透明な制度の下に国民の意見が反映される仕組みが促進され、高い質の裁判官が独立して職権を行使することができるよう、裁判官及び裁判所制度改革を推進すること、及び各地における地域司法計画を推進するために、必要な調査、研究及び提言を行い、その実現のための諸運動を企画し、実行することを目的及び任務としている。

COVID-19に関する問題については、当本部は、直接的な対応はしていないが、委員が全国の弁護士会から選出されていることもあり、コロナ禍における各地の裁判所の状況、弁護士会の取組等の報告を受ける中で、司法の役割、裁判所運営の在り方、裁判を受ける権利の重要性等について、改めて議論する機会があった。当本部の意見として、この問題を集約するまでには至っていないが、裁判を受ける権利への影響、コロナ禍における裁判所運営の在り方を中心として、当本部において意見交換がなされた事項等を報告する。

2 裁判を受ける権利への影響について

(1) 新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言がなされたことにより、緊急事態宣言の対象地域内のほとんどの裁判所において、期日が一律に取り消されるという事態が生じた。また、緊急事態宣言の対象地域外の裁判所においても、裁判官をはじめとする裁判所職員が県境をまたいで通勤することができずに期日が取り消されるという事態も生じた。さらに、緊急事態宣言解除後も、裁判官を含む職員の登庁人数が制限される等の業務縮小の影響や、新型コロナウイルス感染症対策のために利用できる部屋等が制限されることになった影響により、期日が入りにくい事態も生じた。

(2) 裁判を受ける権利が実質的に保障されるためには、裁判所において、迅速かつ充実した審理が行われること必要であり、コロナ禍において期日が取り消された状況が続いたことは、裁判を受ける権利に影響を及ぼすものであったと考えられた。また、当事者の意見を聴かないまま一方的に期日が取り消されたケースも報告されており、手続保障の観点からも問題があるケースが存在したと考えられた。

(3) そこで、当本部としては、緊急事態宣言下及び緊急事態宣言解除後の裁判所の対応について、不都合事例を集約し、裁判所の対応について検証するとともに、裁判を受ける権利を実質的に保障するための方策等を検討する必要があると考えている。

当本部は、毎年、裁判所支部及び家庭裁判所出張所における問題事例を収集していることから、2020年は、併せて裁判所における期日の取消等の新型コロナウイルス感染症に起因する問題事例についても収集を行っている。今後、当本部において開催予定の支部交流会等で収集した問題事例についての分析等を行う予定である。

3 裁判所運営の在り方について

- (1) 緊急事態宣言下における裁判所の対応は、最高裁判所が平成28年6月1日に作成した新型インフルエンザ等対応業務継続計画（以下「業務継続計画」という。）に基づくものであり、業務継続計画においては、業務継続の基本方針として、裁判所は、「新型インフルエンザ等の発生により新たに発生し、又は業務量が増加する業務（以下「強化・拡充業務」という。）を優先的に実施するとともに、裁判所の最低限の機能を維持するために必要な業務（以下「一般継続業務」といい、強化・拡充業務と併せて「発生時継続業務」という。）を継続することとし、その他の業務は縮小又は中断する。そこで、裁判所の業務を、「発生時継続業務」（強化・拡充業務及び一般継続業務）と「発生時継続業務以外の業務」に分類し、「発生時継続業務以外の業務」には優先順位をつける。」と定めている。

その上で、業務継続計画は、一般継続業務については、保全に関する事務（特に緊急性の高いもの）、DV事件に関する事務、人身保護に関する事務、令状（身柄に関する裁判を含む。）に関する事務、医療観察事件（鑑定入院命令・決定がされている事件に関する事務）等に限定した。また、縮小又は中断の対象となる発生時継続業務以外の業務についても、第1順位として定めたのは、一般継続業務に該当しない保全に関する事務、執行に関する事務（特に緊急性があるもの）、倒産に関する事務（特に緊急性があるもの）、刑事公判（勾留がされている事件）に関する事務、略式手続に関する事務のみであり、その余の民事訴訟に関する事務、民事調停に関する事務、執行に関する事務（第1順位以外のもの）、倒産に関する事務（第1順位以外のもの）、刑事公判（勾留がされていない事件）に関する事務、家事審判に関する事務、家事調停に関する事務、人事訴訟に関する事務等は、第2順位と定められている。

そして、裁判所は、業務継続計画に基づき、緊急事態宣言下において、発生時継続業務以外の業務の第2順位に定められている業務について、原則として一律に取り消す対応を行ったものであると考えられる。

- (2) しかしながら、そもそも業務継続計画の内容及びその運用には以下に述べるような問題点が存在することから、コロナ禍における裁判所の運用等について改めて検証を行った上で、今後の対応について検討する必要がある。

① 裁判を受ける権利に配慮した業務継続計画の必要性

裁判所は、紛争を解決し、人権を護るための公共的なインフラである。できる限りの感染症予防措置を講じながら、できる限りの業務を継続することが必要である。裁判を受ける権利を保障するという観点からも、業務を継続するための最大限の配慮を行う必要がある。

ところが、業務継続計画は、上記のとおり、大部分の事件を優先順位が低い第2順位に位置付けており問題である。これは業務継続計画が、新型インフルエンザ等発生時における業務の絞り込み及び人的資源の集中という裁判所運営側の視点を中心に策定されているためであると思われるが、利用者の視点を重視し、裁判を受ける権利を中心とした業務継続計画に改めていく必要がある。

② 裁判所の利用者の意見を反映した業務継続計画を策定する必要性

ア 業務継続計画には利用者の視点を入れる必要があることから、その策定の過程

において、利用者である市民、日弁連の意見も反映させる必要がある。

イ なお、業務継続計画においては、「各裁判所において業務継続計画を策定する際には、関係機関と十分な調整を行うものとする」と定められているが、各地の業務継続計画を策定する際には、各地の弁護士会の意見を反映させることが必要である。

③ 各地の実情に応じた業務継続計画の策定及び運用の必要性

ア 緊急事態宣言下においても一部の裁判所の本庁や支部において、期日の取消しが行われなかったことが報告されているが、ほとんどの裁判所の本庁支部において期日が取り消されていた。本来であれば、裁判所が所在している地域ごとの感染症の発生状況等に応じた柔軟な対応がなされるべきであった。

イ この点、業務継続計画においては、今後、各裁判所においても、最高裁判所が作成した業務継続計画を踏まえた上で、「各裁判所の実情や地域の実情を反映した業務継続計画を適宜策定するものとする。」と定められているが、各裁判所において各裁判所の実情や地域の実情を反映した業務継続計画が策定されていなかったことも、全国一律の対応が行われたことの一因であると思われる。各裁判所において各地の実情や地域の実情を反映した業務基本計画を速やかに策定することが必要である。

ウ さらに、業務継続計画の発動・運用について、業務継続計画においては「流行規模や被害規模は、病原性や感染力等に左右されるものである上、各裁判所の体制等の実情や地域の実情も異なることから、業務継続計画の運用については、各裁判所の実情等を踏まえて柔軟に行うことが必要である」と定められている。この点について、まずは、各地の裁判所が、緊急事態宣言下においてどのような運用を行ったのかについて検証を行った上で、各地の裁判所と弁護士会との間で、地域の実情に応じた運用を確保するための方策について協議することが必要である。

④ 新型コロナウイルス感染症の特徴を考慮した業務継続計画改定の必要性

新型コロナウイルス感染症は、業務継続計画の前提となる被害状況等の想定とは必ずしも一致しない部分があると思われることから、感染症の専門家等の意見も取り入れながら、新型コロナ感染症に即した業務継続計画に改定する必要がある。

(3) 裁判所委員会の活用について

① 裁判所運営に広く国民の意見を反映させることを目的として、各地家裁に裁判所委員会が設置されており、年間複数回の委員会が開催されている。裁判所委員会は、裁判所運営に国民の意見を反映させることができる数少ない機会である。ところが、緊急事態宣言下において、ほとんどの裁判所委員会は、中止または延期された。

② そこで、当本部では、全国の裁判所委員会の弁護士委員にアンケートを行い、新型コロナウイルス感染防止のために裁判所委員会の開催期日の中止や変更があったか否か、代替期日の有無、新型コロナウイルスに関連するテーマを取り上げることの希望等について調査した。当本部としては、今後予定している地家裁委員会全国担当者会議において、アンケート結果の報告、コロナ禍における地家裁委員会の運営の在り方等について報告する予定である。

- ③ 数少ない裁判所委員会の開催が中止されることになれば、裁判所運営に国民の意見を反映させる機会が失われることから、Web会議の利用等の方法により、裁判所委員会を開催することも検討に値すると思われる。
- ④ 未曾有のコロナ禍の事態であるからこそ、裁判所運営にも国民の意見を反映させる必要性が高いのであり、裁判所委員会の積極的な活動が望まれる。

第20 刑事裁判に関する問題—取組と課題

日弁連刑事弁護センター

1 問題となっている事項

(1) 本報告書の目的

COVID-19の感染者数の増加は、刑事裁判にも大きく影響を与えた。

裁判所は、緊急事態宣言が出されると、弁護人が反対した場合でも、多くの事件で公判期日を取り消し、延期した。また、公判を行う場合においても、被疑者・被告人及び弁護人に対して様々な「要請」をしてきた。ときには、依頼者の利益を最大限守るために、その「要請」と衝突することもある。中でも、マスク着用の要請は、弁護活動に与える影響が大きい。感染防止措置を採ることが重要なことであるとしても、当事者主義を前提にする以上、どのような措置を採るかについては個別の事案に応じて弁護人の選択に委ねられるべきである。

本報告においては、特に公判段階の弁護活動においてどのような問題が生じているのかに力点を置いて報告することとした。

COVID-19対策下だけの問題ではなく、刑事裁判の在り方という根幹の問題であるように思われる。

(2) 問題点

① 問題点1—公判期日の延期

2020年3月末以降に予定されていた裁判員裁判の公判期日は、ほぼ全て指定された期日が取り消された。

その3か月後の6月末頃から、徐々に期日指定がなされるようになった。その間、勾留されていた被告人の多くは、継続して身体拘束されていた。また、身体拘束をされていない場合であったとしても、被告人という有罪判決を受け得る不安定な地位に立たされ続けること自体、依頼者の不利益となる。

さらに、当初出頭予定だった証人が、都合により、変更後の期日には証人として出頭できなくなったという事例や、証人がCOVID-19の感染を恐れて出頭拒否してきた事案もある。

② 問題点2—家族等との面会制限

拘置所等において、個別事情を確認することなく一律に一般面会の受付を中止し、一般面会を一律禁止したとの同様の取扱いがなされる状況となった。その結果、拘置所等に収容されている被疑者・被告人は、家族等との面会ができず、刑事裁判に関する相談を家族等と行うことができない事態が生じた。

③ 問題点3—冒頭陳述・弁論における問題

裁判所から、冒頭陳述及び弁論時にクリアパネル、マスク、フェイスシールド、フェイスガード等を設置・着用することを要請されることがある。

弁護人が、マスク等を着用して、冒頭陳述及び弁論をした場合、裁判官及び裁判員には、弁護人の表情が分かりにくくなることや声が聞こえにくくなる。また、マスク等の着用により、その物自体が視覚的に余計な情報となるだけでなく、声がか

ぐもり聞こえにくくなる。そのことが、裁判官及び裁判員の理解を阻害することとなる。

言語情報だけではなく、表情等も判断に影響を与え得るものであるにも関わらず、表情等の情報を遮断されることは、被疑者・被告人に不利益となり得る。

④ 問題点4—証人尋問における問題

裁判所から、証人にマスク等を着用させることを要請されることがある。証人が、裁判官及び裁判員からは、証人の表情や声色の判断が困難となる。その結果、証人の信用性判断に悪影響を及ぼすこととなる。

さらに、通訳事件の場合、証人及び被告人がマスク等を着用することで、口元を確認できないことや、声が聞こえにくいことから、通訳に支障をきたすことがある。

また、裁判所から、尋問者側にもマスク等を着用するように要請されることがある。尋問者がマスク等を着用すれば、証人からは、尋問者の表情や声色が分かりにくくなる。証人尋問は、尋問者と証人の対話的な面があり、尋問者の表情や問いの仕方等によって、どのような証言が得られるかも変わってくる。すなわち、尋問者がマスク等を着用することで、着用しなければ本来出てくるはずであった証言が出てこなくなる可能性がある。

したがって、尋問時に弁護人にマスク等の着用を義務付けることは、尋問を制約する側面がある。

⑤ 問題点5—マスク等の着用で生じる匿名効果による問題

裁判官及び裁判員が、マスク等を着用することで、どのような人が判断をしているのか当事者及び傍聴人から分かりにくくなり、匿名性が生じる。裁判官及び裁判員は、自身がベールに包まれて守られているように感じる。その結果、欠点を指摘しやすい心理状態に陥り、過度に重い量刑判断がなされることとなり得る。

⑥ 問題点6—弁護人及び証人に課される負担

弁護人及び証人が、マスク等の着用をした場合、声の発しにくさ、息苦しさ、集中しにくさを感じる。

マスク等の用意を要請されたときに、裁判所が用意するのではなく、弁護人に対して用意を任せることがある。その場合の準備の手間や費用の負担は弁護人に一方的に課せられることとなる。

(3) まとめ

このように、裁判所から、マスク等の着用といった感染防止措置を採ることが「要請」されている。そして、その「要請」は、被疑者・被告人の犠牲の上に成り立つものである。そうであるにもかかわらず、ときにはその要請は非常に強い。そして、あくまでも「要請」であると位置付けられ、その法的な根拠は不明確なままである。

現状、完全に感染を予防する方法はなく、マスク等着用による感染防止効果も不明確なものである。弁護人は、依頼者の利益を守るために、感染予防を期待してやみくもにマスク等を着用することはできない。

2 これまでの取組の現状と課題

(1) 情報収集・分析と情報提供

2020年6月以降、裁判員裁判が再開した直後に、全国各地の裁判員裁判における法廷内のクリアパネル等の利用状況について、当センターにおいて情報収集した。

各地の裁判所の要請及びそれに対して弁護人がどのように対応したのか報告を受け、情報提供した。

裁判所に対して、事前にマスク着用をしないことの申入れを行った事例について、当センターにおいて情報収集を行った。

マスク着用を「要請」されたが、フェイスガードやマウスガード等をした上で、裁判員と距離を置くなどの弁護人側の提案が受け入れられた事案も報告されており、情報提供した。

(2) 会長声明の発出

当センターの提案により、次の会長声明が発出された（資料編「1 COVID-19関連定期総会宣言、会長声明、会長談話」参照）。

① 2020年4月15日「刑事裁判の期日延期等に関する会長声明」

本会長声明においては、身体拘束中の被告人についての公判期日の延期は、事案に応じて、弁護人の意見を聴いて慎重に行うこと等を求めるものである。

② 2020年5月7日「刑事施設における一般面会を過度に制限しないことを求める会長声明」

この声明は、法務省に、全国の刑事施設に対し、被収容者の外部交通権を過度に制限し、一般面会を一律禁止することのないよう周知することを求めるものである。

③ なお、刑事裁判とは直接関係しないが、2020年4月23日、刑事収容施設において被収容者の感染症対策を求める「刑事収容施設における感染拡大の防止を求める会長声明」も発出された。

3 取組の今後の予定

(1) 裁判体によって対応が異なるので、画一的に対応することが困難である。

もっとも、令和2年10月26日付けで、最高裁判所事務連絡「新型コロナウイルス感染症への対応について」（添付資料）が発されたことから、今後裁判所が、マスクを着用しないことに合理的な理由がある場合に、一定の条件下でマウスシールド及びフェイスシールドを利用することを許容してくる可能性があることが分かった。そのため、これらの物資を購入、貸出しをするといった対応をすることが考えられる。

(2) 勾留中又は受刑中の証人若しくは勾留中の被告人の場合、刑事収容施設から、マスク着用を要請される。その場合も、裁判所が訴訟指揮でマスクを外すことを命じることが望ましいが、現状そのように機能していない。

したがって、事前に、各関係機関と調整をしておく必要がある。

添付資料

令和2年10月26日付け最高裁判所事務連絡「新型コロナウイルス感染症への対応について」

参考資料

- 1 『被告人の権利を「自粛」させる刑事裁判』 小林英晃 法学セミナー 2020/12 no.791 30—35頁
- 2 『法廷マスク問題』 戸塚史也 LIBRA Vol.20 No.10 2020/10 34—35頁
- 3 『東京弁護士会の新型コロナウイルスへの対応 6 刑事弁護, 会員窓口, 広報について』 深沢岳久 LIBRA Vol.20 No.11 2020/11 10—11頁
- 4 『法律実務家のための心理学入門(13) 弁護人のマスク—コロナ禍の司法と心理学』 若林宏輔 季刊刑事弁護104号

(庶ろー15-B)

令和2年10月26日

高等裁判所事務局長 殿

地方裁判所事務局長 殿

家庭裁判所事務局長 殿

最高裁判所事務総局総務局参事官 宇田川 公 輔

新型コロナウイルス感染症への対応について（事務連絡）

最高裁判所事務総局において、本感染症の感染状況や社会情勢等を踏まえ、専門家の助言を得て、裁判所における感染防止対策の在り方について整理を進めており、今般、専門的知見を踏まえた検討の過程で重要性が比較的高いと考えられるマスクの着用と傍聴席の利用方法について、別紙のとおり考え方を整理しました。

もとより、各庁においてどのような感染防止対策を講じるかは、地域の感染状況等の実情に即して各庁において検討し実施されるべきことですが、上記考え方が公衆衛生学等の専門的知見に基づき整理されたことを踏まえ、各庁におかれては、裁判所職員におけるマスクの着用の徹底、事件関係者等の来庁者に対するマスクの着用についての協力依頼、傍聴席の利用方法の取扱いの変更等について、庁としての統一的な方針を定め、必要な措置を実施していただくようお願いします。

なお、その余の感染防止対策の在り方については、整理ができ次第お知らせする予定です。

おって、簡易裁判所に対しては、所管の地方裁判所から連絡してください。

(別紙)

マスクの着用と傍聴席の利用方法について

1 本書面の位置付け

新型コロナウイルス感染症の感染状況や社会情勢等を踏まえ、専門家の助言を得て裁判所における感染防止対策の在り方について整理を進めているところ、専門家から、①裁判手続等において継続的に発話される場面や声高に議論される場面は感染リスクが高く、そのリスク態様に応じた対策として、マスクの着用を確実にすることが極めて重要であるとの指摘を受けるとともに、②マスクの着用と関連する事項として、社会的にも関心が高い傍聴席の利用方法について専門的知見に基づく助言を得たことから、今般、他の感染防止対策に関する部分に先行して、専門的知見を踏まえたマスクの着用と傍聴席の利用方法について考え方を整理するものである。

2 マスクの着用について

新型コロナウイルス感染症は、飛沫感染（一部マイクロ飛沫感染）と接触感染により感染するとされているが、これまでの感染例の分析によれば、主たる感染経路は飛沫感染であるとのことであるので、飛沫感染の防止を特に重点的に行う必要がある。マスクの着用は、発話や咳・くしゃみ等の場面における飛沫の拡散をおおむね抑制するものとして、飛沫感染の防止という観点から、効果が高い。

したがって、基本的な感染拡大の防止対策として、裁判所職員はもとより、事件関係者等の来庁者においてもマスクを着用することが重要であり、引き続き、裁判所職員において、法廷、執務室等庁舎内で執務するあらゆる場面でのマスクの着用を徹底するとともに、また、紛争等を扱う裁判手続では法廷等の手続室において大声が発せられる場面もあることからすると、事件関係者等の来庁者に対しては、マスクの着用について改めて十分な理解と協力を求めていく必要がある

と考えられる。

※健康上の理由や裁判手続において通訳人が口の動きを見て通訳する必要がある場合など、マスクを着用しないことに合理的な理由がある場合

口を覆うマウスシールドは、もともと食品衛生の観点から唾液の飛沫を飛ばさないために使用されているものであり、装着者の唾液の飛沫を飛ばさないという点においてはマスクと目的を共通にする面もある。しかし、装着者が継続して発話をする場面においては、マスクと比較すると飛沫拡散を抑制する効果は限定的である。そのため、マスクの着用代替策として、マウスシールドを利用せざるをえない場合、その効能の限界を考慮して2メートルの対人距離と換気を確保して利用する。

フェイスシールドについては、フェイスシールドを装着することにより装着者が会話時に飛沫を飛ばさないようにするためというよりは、主として他者からの飛沫が顔や特に目に付着することを防護するための資材である。飛沫拡散抑制効果はマスクと比較すると相当低く、やむを得ずマスクの代替策として使用する場合には、漏れ出る飛沫に対する対策も必要であることから、2メートルの対人距離と換気を確保して利用する。

3 法廷における傍聴席について

法廷における傍聴に当たって、傍聴人は、同じ方向を向いて着席し発話をしないこと（裁判所傍聴規則3条1号により傍聴人は静粛にすることが求められている。）が想定されることから、基本的には新しい生活様式の定着によりマスクが着用されていることを前提とすれば、傍聴席における感染リスクは相当程度低いということが出来る。

※上記2のとおり、マスクの着用が対面の場合を含めた感染防止対策として効果が高いことから、法廷内外のポスター掲示等によりマスク着用の徹底を図るとともに、会話等を控えるように注意喚起することによって、感染防止対策をより実効的なものとする事ができると考えられる。

他方で、一般傍聴人の連絡先は把握できないこと、傍聴人による突然の発声の可能性も否定できないことなど、法廷の傍聴における特殊性があることや、現在の感染状況、特に冬季における感染拡大の状況等が現時点では見通せず、その状

況を見極める必要があること等を併せて考慮すると、政府のイベントの開催制限の緩和等に関する考え方を踏まえても、この場面の感染リスクの態様に応じた感染防止対策としては、傍聴人間の間隔を1メートル程度空ける必要はないものの、席を1席空けとするなど一般の傍聴人の席部分を当面は50%程度とする対策を講じることが相当と考えられる。

なお、司法記者の傍聴や、事件当事者に伴う事件関係者の傍聴の場合は、普段から一定程度の接触があること、事前の注意喚起等により発言しないことを徹底できること、連絡先を把握できることから感染者が出た場合に連絡をしやすいことなどから、その感染リスクの態様等を考慮し、上記関係者間の席の間隔を設ける必要性は高くはないと考えられる。

以 上

第21 刑事収容施設に関する問題－取組と課題

刑事拘禁制度改革実現本部

刑事収容施設におけるCOVID-19により生じている問題について報告する。

1 刑事収容施設において問題となっている事項

(1) 刑事収容施設とCOVID-19

刑事収容施設は閉じられた空間に多数の者が共同生活しているいわゆる「三密」の状態に常にある施設であるがために、COVID-19の感染拡大の危険性が非常に高い。実際に、2020年11月末現在、被収容者の感染は、東京拘置所、月形刑務所及び名古屋刑務所において、職員の感染は、旭川刑務所、月形刑務所、札幌刑務所、府中刑務所、横浜刑務所、福岡刑務所、名古屋刑務所、東京拘置所、大阪拘置所、大阪刑務所、大阪医療刑務所、福岡拘置所、沖縄刑務所で確認されており、また報道によれば留置施設でも複数の職員や被収容者の感染例がある。

法務省は10月1日にインターネット上に「法務省関連の新型コロナウイルス感染症感染状況」のページを新設し、法務省職員の感染状況と被収容者の感染状況を開示し、毎週更新する運用を開始した。もっとも、法務省職員については、感染者の出た施設名は直近の事例しかグラフに記載されておらず、それ以前については感染者数のみで施設名は掲載されていない。そのため、公表されているデータからは職員の累計感染数が明らかではない。また、警察庁は全国の留置施設における感染状況を公表していない。

法務省は、4月5日に職員の感染が判明したことを受け、同月6日には法務省危機管理専門家会議を設置、同月13日には矯正施設感染防止タスクフォースを設置、同月27日には「矯正施設における新型コロナウイルス感染症感染防止対策ガイドライン」を策定した（6月3日及び11月12日改訂）。これにより各施設は、同ガイドラインに基づき具体的な対策を講じることとなったが、被収容者から寄せられた情報によると、施設によって対策状況には差があるようである。被収容者の中からは、いまだマスクの着用が認められていない、マスクが使い捨てではなく、衛生状態が十分に保たれていない、自らが収容されている施設内での感染者発生状況が伝えられず不安である、といった声も寄せられている。

法務省は、矯正管区を通じて各施設での対応状況を随時確認し、その結果を専門家会議に報告したというが、実際に各施設で具体的にどのような対策が採られているかは外部からは明らかではない。

このように、刑事施設内のCOVID-19の実情、その対策内容は、少なくとも外部からの検証が可能な程度に明らかになっていないことが問題点として挙げられる。

(2) 刑事施設における外部交通の制限

緊急事態宣言の発令を受け、法務省は、感染防止目的のため、政府が特に重点的に感染拡大防止の取組を進めていく必要があるとした特定警戒都道府県に所在する刑事施設において、弁護士及び弁護人になろうとする者以外の者との面会を原則として実施しない措置がとられた。4月16日の参院法務委員会で山添拓議員がその法的根拠を

質問したところ、法務省からは法的根拠はないが、感染防止のためにやむを得ずこのような措置をとったという説明がなされた。他方で、庁舎管理権に基づく面会所への立入規制という説明もなされており、法務省が当該措置の法的根拠をどのように考えているのかは必ずしも明らかではない。

日弁連は5月7日にこのような過度の一般面会の制限をやめ、代替措置を拡大するように求める会長声明（「刑事施設における一般面会を過度に制限しないことを求める会長声明」）を発した。

一般面会が制限された一方で、電話やテレビ電話での面会等の代替措置が採られたという報告はない。また、緊急事態宣言発令後、現在に至るまで手紙の発受や差入れの遅れも複数報告されている。

言うまでもなく、外部交通は被収容者の権利であり、防御権としてのみならず、更生や社会復帰のためにも重要である。感染防止のためとはいえ、法的根拠を明確にしないまま面会を一律に制限したこと、一定の制限がやむを得なかったとしても有効な代替措置が講じられなかったことは問題である。今後も感染拡大が懸念されるなか、依然として大きな課題が残されている。

(3) 特別定額給付金を受け取れなかった刑事被収容者がいた

特別定額給付金は、当然に刑事被収容者にも給付権が認められた。当連合会内で行われた特別定額給付金の支給状況に関する関係委員会間の意見交換における弁護士の報告によれば、京都刑務所や月形刑務所などの場合は、施設側がイニシアティブをとって、ほぼ全員受給できたものの、それ以外の施設では、住民票と銀行口座という給付条件が関門となり、受け取れないという声も複数寄せられた。

収容施設内ではなく家族のもとに住民票が置かれている場合は、DVの事案と同様に、給付金受給のためには住民票の移動が必要な場合であっても、家族に居所を知られたくないために住民票の移動ができないという問題もある。住所が職権消除されている、覚えていないケースなども、在所証明を発行して施設に住民登録する途が認められた。銀行口座を持たない者には、現金書留による給付も認められた。施設側は、このような特別手続を周知はしたが、周知以上の手続の相談、補助といった対応は施設ごとに違っていたようであり、詳細は公表されていないが、結局給付金を受け取れなかった者も相当数いたものと思われる。

他方で、前記の当連合会内で行われた特別定額給付金に関する関係委員会間の意見交換における弁護士の報告によれば、留置施設で、施設側が定額給付金の支給について扱わないということで、被留置者が給付金を受け取れなかったケースがあったとのことであり、問題である。なお、被留置者の場合も中には弁護人が代理申請できた場合もあったようである。

コロナ感染は長期化しており、再度給付金が支給されるようなことがあれば、全ての刑事被収容者が給付金を受け取れるようにする制度が必要である。

2 当本部のこれまでの取組の現状と課題

2020年7月3日に刑事施設視察委員会、10月28日には留置施設視察委員会の弁護士委員全国連絡会議を開催し、各施設の状況について情報共有するとともに、視察委員会と

しての対応を確認した。

多くの施設における問題として、COVID-19感染拡大の影響で、視察委員会の開催及び視察の実施ができていない、又は大幅に遅れているとの報告が複数あった。ただでさえ閉じられた刑事施設、留置施設内の人権擁護のための視察委員会の重要性はCOVID-19感染拡大でも減ずることはないどころか、より重要性が増している。感染防止のため、実際に集まることが難しかったとしてもオンラインを活用する、感染防止策を十分に施した上で開催するなど視察委員会を開催する方法はある。COVID-19感染拡大の状況にあったとしても、可能な限り視察が実施され、また視察委員会は滞ることなく開催されるべきである。

施設を管理する側からは感染及びその拡大防止が最優先課題となってしまう、人権保障の観点は後退してしまう。そのような状況で独立した立場で、可能な方法での視察を行い、人権保障の観点から意見を述べる視察委員会及び弁護士会の役割の重要性は一層高まっている。

連絡会議は年に一度又は二度の開催であるが、問題が生じた際には適宜ミーリングリストにおいても情報交換している。最近では、被収容者がCOVID-19に感染していることは国選弁護人に通知されているかどうかについて、各都道府県の現状について情報交換が行われた。

3 当本部の取組の今後の予定

情報の少ない刑事施設内の問題について、引き続き情報収集するとともに、刑事施設視察委員会・留置施設視察委員会弁護士委員全国連絡会議等で情報共有し、かつ、啓発活動にも努め、問題の内容によっては会長声明の発出等、法務省への働き掛けなど必要な対応をしていきたい。

第22 中小企業法律支援に関する問題－取組と課題

日弁連中小企業法律支援センター

1 中小企業・小規模事業者で問題となっている事項

(1) 資金繰り

COVID-19感染拡大防止に伴う経済活動の停滞の中で、多くの中小企業・小規模事業者（以下「中小企業等」という。）の業況が急速に悪化し、資金繰りに困難が生じている。さらに、社会経済活動の自粛・制限が長期に及ぶ中で、深刻な経営危機に瀕している中小企業等も増加しており、事業だけでなく、経営者個人の生活の再建を円滑に進めることができるよう、法的サポートが必要である。

(2) 家賃問題

業況の悪化に伴い、事業用店舗の家賃をこれまでどおりに支払い続けることが困難な中小企業等も増えており、COVID-19の影響を賃借人にのみ負担させるのではなく、家賃の減額等により賃貸人にも負担してもらうための交渉等が必要となる場面も増えてきている。

(3) 事業承継問題

そもそも、中小企業等においては、COVID-19感染拡大前から、経営者の高齢化に伴う事業承継に関連した問題が大きな社会問題になっていたが、COVID-19感染拡大に伴う経済活動の停滞により、事業承継問題が加速している。

(4) その他

COVID-19に関連して、特に労働関係、取引関係（納品遅れ、下請事業者へのしわ寄せ等）で様々な法的問題が中小企業等において発生している。また、事業者向けファクタリングによる被害など、中小企業等の窮境につけ込んだ悪質商法も発生している。

2 日弁連中小企業法律支援センターのこれまでの取組

(1) 「ひまわりほっとダイヤル」の活用

全ての弁護士会に申込窓口が設置されている中小企業向け相談窓口である「ひまわりほっとダイヤル」（全国共通番号0570-001-240、インターネットでの申込みも可能）を活用し、COVID-19の影響を受けた中小企業等からの法律相談に対応している。

緊急事態宣言当初からの一定期間（2020年4月1日～5月31日）においては、各地域の弁護士会に協力を求め、COVID-19に関連した相談については初回相談料を全国一律無料とした。また、「ひまわりほっとダイヤル」相談担当弁護士が参考にできるよう、COVID-19に関する典型的な法律相談Q&Aなどを作成し、当連合会ウェブサイト（会員専用サイト）に掲載している。

(2) 中小企業等の資金繰りに関連した情報提供

資金繰りに困難を生じている中小企業等向けに、国や地方自治体、金融機関が行っている新規融資等の支援策に関する情報提供を当連合会ホームページに掲載している。

(3) COVID-19に関する研修・映像コンテンツの新規作成

COVID-19感染拡大をめぐる様々な事態の影響を受けて、売上の減少、資金繰りの悪化等により、窮状に陥る中小企業等を支援する方法や事業継続を可能にする方法があることを伝えるため、以下の会員向け研修コンテンツを作成し、日弁連総合研修サイトに掲載している。また、その一部をYouTube動画「『コロナ倒産』を回避する！危機対応の資金繰り対策」(NICHIBENREN TV)として、一般向けにも公開している。

- 第1回 企画説明
- 第2回 会社の再建は命の再建
- 第3回 資金繰り維持の必要性
- 第4回 新規融資を受けるためのポイント
- 第5回 支出の抑制・コントロール
- 第6回 資金繰り表作成のポイント
- 第7回 固定経費圧縮のポイント1 ～賃料の減額・猶予～
- 第8回 固定経費圧縮のポイント2 ～人件費～
- 第9回 経営者の心構え、金融機関交渉のポイント
- 第10回 中小企業再生支援協議会の特例リスケジュール
- 第11回 事業再生ファイナンスについて

上記研修・映像コンテンツは、中小企業等の経営者でも見やすいよう、各映像が数分から30分の短時間となっており、破産案件を減少させ、従業員の雇用と暮らしを守り、地域経済活性化の継続を図ることの必要性を伝える内容となっている。

(4) 事業者の家賃問題

中小企業等を含む事業者の賃貸借問題に関しては、一部の弁護士会におけるADR(裁判外紛争解決機関)センターにて「新型コロナ・事業者賃貸借ADR」をパイロット事業として実施しており、それと連携した「ひまわりほっとダイヤル賃貸借問題相談キャンペーン」を実施することとした。実施期間は、2020年12月1日～2021年2月28日である。

「ひまわりほっとダイヤル賃貸借問題相談キャンペーン」に寄せられた相談内容等の統計データに基づき、当センターとして、具体的な施策を検討する予定である。

(5) その他

事業だけでなく経営者個人の生活の再建を円滑に進めるために、中小企業金融円滑化法終了の際に策定した「特定調停スキーム」や「経営者保証に関するガイドライン」を活用するための周知・普及活動を行っている。

3 日弁連中小企業法律支援センターにおける今後の取組

国の「中小企業白書」の統計によれば、日本の全企業数の99.7%は中小企業であり、従業員の約7割が中小企業で雇用されている。COVID-19感染拡大による様々な法的問題に直面している中小企業や個人事業主に対し、弁護士や弁護士会が法的サービスを提供することは、健全かつ持続的な経営を支えることに繋がり、そしてそれは雇用の維持にも繋がると考える。

当センターでは、「ひまわりほっとダイヤル」の安定的な運営を基礎とし、関係省

庁や中小企業関連団体等とも情報・意見交換しつつ、COVID-19の影響を受けた中小企業等に対する法的支援を中長期的に実施していく予定である。現在、中小企業向けYouTube動画第二弾の作成や、日弁連のADR（裁判外紛争解決機関）センターと協働した中小企業等の家賃問題に関する支援策など、具体的な施策の検討を行っている。

また、従前より、当センターが行っている、創業、事業再生、事業承継（特に、第三者承継・M&Aに関連した弁護士による法的サポート）など、創業から成長、事業再生、次世代への承継という伴走型の支援を通じて、COVID-19感染拡大により、窮状にある中小企業等への弁護士による法的サービスの更なる拡充を行っていききたい。

第23 ADR（裁判外紛争解決機関）に関する問題 －取組と課題

ADR（裁判外紛争解決機関）センター

新型コロナウイルス感染症に関連して、ADR（裁判外紛争解決機関）センター（以下「当センター」という。）においては、新たに「新型コロナ・事業者賃貸借ADR」パイロット事業を開始した。

また、現時点において当センターが取組検討している課題として、Zoom等のウェブ会議ツールを利用したADR（リモートADR）の導入とそれに伴う諸問題の検討が挙げられる。

その他、全国の弁護士会における弁護士会ADRにおいては、新型コロナウイルス感染症関連紛争を含む民事紛争を簡易迅速かつ適正に解決することにより、市民の権利擁護、社会正義の実現を果たしているものであるが、一部の弁護士会ADRにおいては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を「災害」ととらえ、「災害ADR」（詳細は後述）を適用し、手数料の減免や申立手続の簡素化等により、より市民が利用しやすい方策が採られている。

1 「新型コロナ・事業者賃貸借ADR」パイロット事業について¹

(1) 事業の意義等

新型コロナウイルス感染症蔓延に起因する緊急事態宣言等の法的・社会的規制により、市民の経済活動が著しく制約される事態が社会問題化している。

その中でも特に、営業を自粛するか、そうでなくとも顧客が激減することによって経営が著しく悪化し、店舗等の賃料の支払いが困難となる事業者は、危機に直面しており、緊急な対応が不可欠な状況にある。

この点は、2020年5月1日に当連合会が公表した「緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する等の特別措置法の制定を求める緊急会長声明」の中でも指摘されているとおりである。

店舗等を借りている借入人である事業者は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受け、売上が激減したことによって賃料が大きな負担となり、その一方、借入人である事業者が売上の激減に伴い、事業継続を断念する、破産、廃業などの選択をした場合、賃貸人である不動産事業者にとっては、継続的な賃料収入が得られなくなる事態となる。

このように借入人である事業者、賃貸人である不動産事業者、それぞれが不安を抱えている状況の中、当連合会として、各事業者の「賃貸借契約」に関する法的支援策を検討し、提言・実行することが喫緊の課題となっていた。

しかしながら、現在の法制度において、賃貸借関係に特化して専門的に対処する公的制度は存在しておらず、新型コロナウイルス感染症の影響で店舗等賃料の支払いが困難となる経営者の緊急事態に早急に対応するためには、民間型の紛争解決システム

1 「新型コロナウイルス感染症に起因する賃貸借問題でお困りの事業者の方向け支援策のご案内」<https://www.nichibenren.or.jp/news/year/2020/chintaisyaku.html>

として紛争解決のノウハウ及び一定の社会的評価を確立している弁護士会ADRが果たす役割は大きく、かつその責任も重大である。

そこで、当センターとしては、既に支援が必要な事業者に対する弁護士会としての社会的責任を果たすとともに、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた事業者の「賃貸借契約」に関連する法的問題に関して、弁護士への法律相談や弁護士会ADRに対する潜在的な需要がどの程度あるのか、実数や統計的な傾向を把握し、より具体的で実効的な支援策を検討し、全国に広げていくことを目的として「新型コロナ・事業者賃貸借ADR」パイロット事業を実施することとなった。

(2) 制度の枠組み

本事業については、早期に事業者の賃貸借問題に関する事例を収集し、有効な施策を検討するために、弁護士会に設置されている既存の制度である「ひまわりほっとダイヤル」と弁護士会ADRを連携させる形で実施することとなった。

具体的には、事業者の「賃貸借契約」に関連する法的問題の相談窓口として「ひまわりほっとダイヤル」における「賃貸借問題相談キャンペーン」を実施することによって、弁護士に対する潜在的なニーズの掘り起こしを行うとともに、ADRでの解決に適している案件については、「ひまわりほっとダイヤル」相談担当弁護士から相談者に対して各弁護士会ADRを紹介し、賃借人・賃貸人の双方が賃貸借契約に関する法的問題を解決する場として弁護士会ADRを活用するものである。

(3) 実施会及び実施対象期間

本件については、既に賃料不払いに基づく賃貸借契約解除等の紛争リスクが顕在化する時期に入っており、早期の事業の実施が求められる状況にあった。しかし、企画検討開始時点で全ての弁護士会にADRが常設されているわけではなく（52会中未設置会は17会）、ADR既設置会でも、新型コロナウイルス感染症に関連する紛争に対する手数料の減免制度（災害ADR等）を有していない弁護士会は、その制度の創設に時間が掛かることが予想された。そのため、全国一律ではなく既に新型コロナウイルス感染症に関連する紛争への手数料の減免制度を有している弁護士会及び2020年11月末までにこれを立ち上げ可能な弁護士会を対象としてパイロット事業として実施することとなった。

その結果、本事業実施会は、東京、第一東京、第二東京、大阪、京都、愛知県、広島、岡山、福岡県、熊本県及び仙台弁護士会の11会となり、本事業の実施期間は、2020年12月1日から、2021年3月31日（2021年3月31日までに申立てがあったものを対象とする。）となった。

なお、大阪弁護士会については、ADR実施団体が（公社）民間総合調停センターであるため、実施報告のみを依頼することとなった。

(4) 今後の取組

今後、本事業の実施により、法的支援が必要となった事業者が直面する法的紛争について、ひまわりほっとダイヤルのキャンペーンと連動して、多数の案件が弁護士会ADRに持ち込まれることが予想されており、現実的な紛争解決を促し、弁護士会ADRがその責任を果たしていくことが見込まれる。

また、事業実施の中で、新型コロナウイルス感染症に起因する賃貸借紛争の実数や

統計的な傾向を把握することにより、今後の具体的で実効的な支援策の策定を行う予定である。

2 感染症対策としてのリモートADRの導入とそれに伴う諸問題の検討

(1) リモートADRへの関心とその取組

現時点において当センターが取組検討している課題として、Zoom等のウェブ会議ツールを利用したADR（リモートADR）の導入とそれに伴う諸問題の検討が挙げられる。リモートADRの導入は、新型コロナウイルス感染症対策として「3密」を回避しつつ手続を実施する手段として有効であるとともに、ADR手続の新たな局面を切り開くものとして、当センター内及び各弁護士会ADRにおける運営委員会の関心は極めて高い。

この点、従前から、紛争の当事者の一方が遠隔地にいたり、病気・体調不良又は交通事情など様々な要因により弁護士会ADRの開催場所に訪れることが困難であったりする場合に、遠隔地に所在する当事者が電話会議、ウェブ会議等を利用してあっせん手続の期日に参加するニーズがあり、一部の弁護士会では、このような場合に電話会議等で期日に参加する方法が認められていた。

当センターでは、このような遠隔地を結ぶあっせん手続の課題やその解決方法を検討するため、2019年度より、遠隔地ADRを検討する部会設置に向けての準備会が立ち上げられていた。

その後、2020年3月頃より新型コロナウイルス感染症拡大に伴い、Zoom等のウェブ会議ツールの利用が活発化し身近な存在になったことに加え、一つの部屋に集まってあっせん手続を行うことによって生ずる「3密」を回避するため、ウェブ会議ツールを利用してあっせん人と当事者とをつなぎ、あっせん手続を行うリモートADRを実現する機運と必要性が急速に高まることとなった。

そこで、当センター内においては、2020年度より、遠隔地ADRを担当する第3部会を設置し、リモートADRを実施する場合の問題点の研究や導入を検討する弁護士会への情報提供を行うこととなった。

(2) リモートADRの導入と課題

リモートADRには、ウェブ会議ツールを利用してあっせん人と当事者とをつなぐことにより、上記の通り「3密」を回避することができるだけでなく、自宅や職場にいながら画面を通して和解あっせんを行うことができるという利便性がある。

それ故、従前の面談での期日に比べて期日調整の柔軟性が増大し、結果的に紛争の早期解決に資することも期待される他、利用者の利便性向上を契機とした申立て件数の増大も見込まれるところである。

これらの理由から、既に東京、第一東京、第二東京、千葉県、京都、広島、岡山及び仙台（2020年12月17日現在）の各弁護士会の弁護士会ADRにおいては、リモートADRの運用が開始されており、新型コロナウイルス感染症下での紛争解決の手段として活用されるとともに、新しい紛争解決の在り方として大きく注目されている。

他方、リモートADRには、ウェブ会議ツールそのものにある情報漏洩リスクや、当事者による録音、録画による情報漏洩や非公開性を脅かされるリスク、これらにつ

いての当事者に対する説明及び同意の取得等の課題があるとされており、電話会議による期日開催の場合の本人確認方法や、採用するウェブ会議ツールの選定基準、期日前の接続テストの方法等、従前の面談による期日開催の場合では問題とならなかった、新たな実務上の課題や問題点も浮き彫りになってきている。

また、弁護士会ADRにおいては、あっせん・仲裁人たる弁護士自身が、期日において申立人と相手方と面談し、膝をつき合わせながら、双方の主張を酌み取り、互いの信頼関係を構築しながら解決に導くことがADRによる解決の要であり、その経過があるからこそ、利用者からの制度への信頼や解決内容への信頼が担保されていたものであるが、対面ではない画面越しのリモートADR手続によっても、あっせん・仲裁人が面談と同程度の水準での紛争解決を図ることができるのかとの議論もなされている。

その他、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律第5条に基づく法務大臣の認証を受けた弁護士会ADRにおいては、認証を受けた手続にリモートADRを導入するに当たって法務大臣の変更認証が必要であると考えられ、変更認証を取得するための規則改正等も大きな課題となっている。

(3) 今後の取組

もっとも、リモートADRの導入が、新型コロナウイルス感染症下での紛争解決の手段として有効であり、市民の利便性を向上させ、市民の紛争解決の選択肢を広げるものであることに疑いの余地はなく、リモートADRの導入が弁護士会ADRの新たな局面を切り開き、弁護士会ADRの新たな可能性を広げ発展させるものであることも明らかである。

当センターとしても、引き続き事例を集積し、把握するとともに、各問題点や検討課題について、センター内での情報共有を充実させていきながら、より良いリモートADR実務の構築を図っていきたい考えである。

3 弁護士会ADRにおける関連紛争の解決、「災害ADR」による支援

(1) 弁護士会ADRにおける紛争解決

弁護士会ADRを設置する全国の弁護士会では、様々な民事紛争の簡易迅速かつ適正な解決にあたり、市民の権利擁護、社会正義の実現を果たしており、新型コロナウイルス感染症に関連して生ずる民事紛争の解決にも積極的に取り組んでいる。感染症対策としてリモートADRが活用されていることも上記のとおりである。

(2) 「災害ADR」による手数料減免等の支援

弁護士会ADRを設置する弁護士会の中には、新型コロナウイルス感染症に起因して生ずる民事紛争について、災害ADRを適用する会もある。

災害ADRは、大規模災害に伴う紛争について、手数料の減免、申立ての簡素化、サポート制度による手続援助等により、より簡易迅速に被災者の紛争解決を図り、負担を軽減する仕組みである。

当センターでは、2019年9月の全国弁護士会ADRセンター連絡協議会において、災害ADRの推進を呼びかける提言を採択し、同年12月、当連合会から全国の弁護士会に向けて、同提言の趣旨に沿った取組の検討を求める依頼がなされている。

今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、東京、第一東京、第二東京、京都、愛知県、広島、岡山、福岡県、熊本県、仙台の各弁護士会（2020年12月17日現在）及び大阪弁護士会が参加する（公社）民間総合調停センターでは、これを災害ADRにおける「災害」と位置付けて制度を適用し、あるいは新たな同種制度を導入し、同感染症に起因して生ずる民事紛争について手数料減免等の支援を行い、より市民が利用しやすい方策が採られている。

(3) 当センターにおける取組と課題

当センターでは、これら全国の弁護士会における弁護士会ADRでの新型コロナウイルス感染症に関連する紛争の解決や、災害ADRによる支援について、情報交換、問題点の検討等に取り組んでいる。

災害ADRは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を含む大規模災害発生時における弁護士会による被災者支援の重要な柱の一つとなるものであるが、手数料減免、手続支援等による弁護士会の財政的・人的負担も少なくなく、制度のより一層の普及にはそれらの点も課題となる。

第24 弁護士会法律相談に関する問題－取組と課題

日弁連公設事務所・法律相談センター

1 感染拡大が与えた全国法律相談センターへの影響

2020年3月から4月にかけて、COVID-19の急速な感染拡大の影響及びそれに伴う緊急事態宣言発令により、全国のほとんど全ての法律相談センターにおいて、面談形式による法律相談を中止せざるを得ない事態となった。この時期においては、マスクやアルコール消毒液及び非接触式体温計といった感染対策に最低限必要と考えられる物資の確保についても困難な状況であったことから、面談形式の法律相談を中止し、法律相談センターを一旦閉鎖することとなったのも、やむを得ないことであったといえる。

もっとも、このような状況下においても、各地の弁護士会においては、電話相談への切替えなどがなされ、面談形式の相談によらない形で法律相談センターの機能を何とか維持していくという取組がなされた。また、各地の弁護士会の協力を得て日弁連において開設した「新型コロナウイルス法律相談全国統一ダイヤル（2020年4月20日～同年7月22日）」も法律相談センターの機能を補完し、市民の法律相談需要に対応するという役割を果たした。このような各地の弁護士会の迅速かつ積極的な行動や取組により、市民に対して法律相談サービスを提供する態勢を何とか維持することができたのである。

なお、その後、緊急事態宣言の解除等もあり、各地の法律相談センターにおいては順次面談相談が再開されるに至った。2020年11月現在においては、全国ほとんどの法律相談センターにおいて感染症対策を施した上で、面談相談が再開されている状況となっている。

2 法律相談センターの機能維持のための取組

面談相談の再開に当たり、各地の法律相談センターにおいて実施された感染症対策としては、飛沫防止用のアクリル板などのパーティションの設置、アルコール消毒液及び検温のための体温計の準備等が挙げられる。各地の法律相談センターの感染症対策や対策を実施する上での費用等について、当委員会が全国の委員を通じて聞き取り調査を行ったところ、約30の弁護士会から回答があり、法律相談センターに関する費用だけでも平均すると各地の弁護士会で20万円以上の支出があったことが判明した。このような法律相談センターの機能維持のためになされた支出について、各地の弁護士会に対して経済的な支援ができないかの検討もなされているところである。

また、当委員会では、各地の法律相談センターで実施されている感染症対策を集約し、情報提供を行っている。2020年11月には当委員会において法律相談センターにおける面談型法律相談に関する新型コロナウイルス感染予防対策に関する会内資料を策定して発信を行ったほか、2021年2月にかけて全国を9ブロックに分けて実施されるブロック協議会において各地の弁護士会の法律相談センターにおける感染症対策や苦心している点などについて、より細かな実情を聞き取るなどして情報交換を進めていくこととしている。

このような各地の法律相談センターにおける感染症対策もあり、2020年11月時点にお

いて再びCOVID-19の新規感染者数が急増している状況下にあっても、大部分の各地の法律相談センターにおいては面談相談を継続して実施することができている。また、面談相談を休止する法律相談センターにおいても、電話相談等へのスムーズな移行ができており、法律相談事業そのものを休止するといった事態は生じていない。このような形で、現状においてはCOVID-19の感染拡大下においても法律相談センターの機能維持が果たされているという状態にある。

3 COVID-19感染拡大下におけるこれからの法律相談センターの在り方について

(1) 法律相談センターの存在意義の高まり

法律相談は言うまでもなく、弁護士業務の根幹をなす業務であり、あらゆる紛争処理の始まりである。また、人権擁護の観点からも、市民に対して常に法律相談の窓口が開かれていることは大変重要なことである。そのような意味で、COVID-19感染拡大下においても、全国各地の法律相談センターがその機能を維持し、市民に対して法律相談サービスの提供体制を整備しておくことは、日弁連をはじめ各地の弁護士会においても絶対に果たしていかなければならない責務であると考えられる。

COVID-19の感染拡大は我々の社会に様々な問題を生じさせている。単に感染症に罹患するという生命身体の問題以上に、感染に関する差別や誹謗中傷といった人権問題や経済事情の悪化に伴う雇用問題や貧困問題など、多種多様な社会問題が既に発生しており、今後もこのような社会問題が増加していくことは想像に難くない。先に述べたように、我々弁護士がこのような社会問題と接し、対応していく起点となるのが法律相談であり、市民に開かれた各地の法律相談センターである。

また、法律相談センターに寄せられる法律相談の種別や内容、件数の増減などを分析することによって、COVID-19感染拡大が社会に与えている影響を弁護士会として把握することができる可能性があるという点も重視すべきである。法律相談センターに寄せられた相談は社会問題に関する「臨床データ」ともいえるべき情報であり、今後COVID-19感染拡大が引き起こす数多の社会問題に対して弁護士会が何らかの提言を行うに当たり、その情報は参考にするべきであるし提言の実効性を高める上でも重要であるといえる。

このような複数の観点からして、COVID-19感染拡大下において今後ますます法律相談センターの存在意義が高まっていくものと思われる。また、COVID-19に関する法律相談も、今後増加していくことが見込まれるため、法律相談需要の増加に対応していくことも求められることとなるのである。

(2) 新しい形の法律相談センターの検討

COVID-19感染拡大は、社会に対して新しい生活様式への変革を求める機会ともなっている。各企業におけるテレワークの導入やオンライン会議の増加などが代表的なものであり、法律相談についても例外ではなく、非対面式での新しい形の法律相談の在り方を検討する必要性が生じているといえることができる。

例として考えられるのが、Zoom等を利用したオンラインによるリモート法律相談である。このような形の法律相談が可能となる法律相談センターであれば、相談者と相談担当弁護士とが対面することなく相談ができるため、感染防止に効果を発揮する

ことは間違いない。また、交通の便の悪い山間部や離島といった過疎地に居住する市民にとって、より法律相談を受けやすくなるといった効果も期待でき、司法アクセス改善にもつながるものといえる。

もっとも、非対面式の新しい法律相談を実現するに当たっては検討を要する課題も多い。例えば、オンライン環境にあまり慣れていない高齢者等へのサポートをどのように行うのか、リモート相談に必要となるオンライン端末の設置や管理はどのようにするのか、法律相談料の徴収はどのように行うのか、受任しなければならない事案であった場合の対応や書類のやり取りはどのようにするのか、といったような問題である。このように法律相談事業におけるソフト面とハード面の両面において、検討しなければいけない課題が存在しており、これらの課題について当委員会においても議論を始めているところである。

いずれにしろCOVID-19感染拡大が今後の法律相談センターの在り方について変革を求める機会となっていることは間違いない。

(3) まとめ

これまで述べてきたように、COVID-19感染拡大が引き起こす社会問題の増加・多様化が見込まれる中、これらの問題に対して、我々弁護士でなければ果たすことのできない役割が数多くあることは明らかである。当委員会は、法律相談センターの存在が、そのような弁護士の活動の一助となるべく、様々な面から法律相談センターの機能の充実を図っていくことが重要であると考えているところである。

第25 法テラス相談に関する問題—取組と課題

総合法律支援本部

1 民事法律扶助・DV等被害者法律相談援助について

- (1) 日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）が行う民事法律扶助・DV等被害者法律相談援助は面談による相談を原則としているところ、令和2年4月7日の首都圏等の7都道府県への緊急事態宣言発令、その後の同月16日の全国への拡大に伴い、一部の法テラス地方事務所では、センター相談を中止ないし大幅に縮小せざるを得ない状況となった。
- (2) しかしながら、この間、市民生活に深刻な影響が及び法的支援が求められる状況にあることから、その対応を図るべく、日弁連と法テラスは協議を重ねた。
- (3) その結果、法テラスは、業務方法書等を改正し、面談によるセンター相談等の代替として、民事法律扶助・DV等被害者法律相談援助につき、電話やインターネットなどの通信回線を用いてのビデオ会議等による「電話等法律相談援助」の実施を可能とすることとし、令和2年5月7日付けで契約弁護士等に通知した。
- (4) 当初、この「電話等法律相談援助」の実施期間は、令和2年5月11日から同年10月30日までとされ、対象もセンター相談とセンター配てん型事務所相談に限られ、いわゆる持込型事務所相談は対象とされていなかった。
- (5) しかし、当本部は、各事務局員から寄せられた会員の意見に基づき、持込型事務所相談の実施を強く求め、とりわけDV相談等特に持込型による相談需要が多く予想される相談については、早急に、持込型事務所相談を可能とするよう、法テラスに要請した。
- (6) 法テラスは、それまでの運用やニーズの実情を踏まえ、令和2年8月13日に、事前届出書の提出を条件として持込型相談についても「電話等法律相談援助」を可能とし、同日付けで契約弁護士等に通知をした。
- (7) その後、法テラスは、さらに、運用やニーズの実情を踏まえ、民事法律扶助の持込型事務所相談の要件を緩和し、令和2年10月30日実施分までは、事前届出書提出がなくとも持込型事務所相談を可能とした。
- (8) また、令和2年10月21日には、「電話等法律相談援助」の実施期間を、令和3年3月末まで延長するとともに、事前届出書の提出を不要とする期間も令和2年12月31日まで延長した。
- (9) その後、法テラスは、さらに、民事法律扶助の持込型事務所相談について、事前届出書の提出を不要とする期間を令和3年3月末まで延期した。
また、DV等被害者法律相談援助についても、令和3年1月1日から令和3年3月末まで事前届出書の提出不要での持込型事務所相談を可能とした。
- (10) 今後、これらの期間の再延長については、COVID-19の感染拡大状況の推移によるが、さらに増大する可能性のある法的需要に適切に対応すべく引き続き協議を行う予定である。

2 法律援助事業に関する法律相談（刑事被疑者弁護援助及び少年保護事件付添援助を除く。）について

- (1) 以上は民事法律扶助・DV等被害者法律相談援助についてであるが、日弁連が会員から特別会費を徴収して、法テラスに委託している法律援助事業についても、上記法テラスの業務の縮小に伴い、通常の事件処理が停止ないし遅延する地方事務所もあった。
- (2) 面談による法律相談の実施が困難になっている状況に鑑み、令和2年4月23日に、上記「電話等法律相談援助」と同様、電話やインターネットなどの通信回線を用いてのビデオ会議等による法律相談を、例外的に可能とする取扱いを実施することにした。
- (3) 実施期間については、当初は緊急事態宣言の解除の時までを予定していたが、緊急事態宣言が当初の令和2年5月6日までに解除されなかったため、同月15日には、その実施期間を同年10月30日まで延長した。
- (4) その後、同年10月15日に、実施期間を令和3年3月31日までとし、法律援助事業への需要に対し、対応可能な態勢をとっている。
- (5) 今後の実施期間の再延長についても、COVID-19の感染拡大状況により、増大する可能性のある法律援助事業に関する法的需要に適切に対応すべく検討していく所存である。

第26 災害復興支援に関する問題—取組と課題

災害復興支援委員会

1 基本的な観点

- (1) コロナ禍は「災害」である。したがって、災害対応に準じた対応が有効である。
- (2) そもそも、災害は「地震・台風・洪水・津波・噴火・旱魃・大火災・感染症の流行などによって引き起こされる不時のわざわい。また、それによる被害」と定義され(三省堂 大辞林 第三版)、国連でも「災害とは、コミュニティまたは社会の機能の深刻な混乱であって、広範な人的、物的、経済的もしくは環境面での損失と影響を伴い、被害を受けるコミュニティまたは社会が自力で対処する能力を超えるもの」(国連 国際防災戦略 防災用語集 2009年版)と定義されている。

そのため、諸外国ではコロナ禍に係る社会対策は災害制度を活用する例が多く、例えば米国ではFEMA(アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁)による対応がなされている。日本でも、コロナ禍への自衛隊派遣は災害派遣の規定(自衛隊法83条)に基づいて行われ、医療分野でも災害派遣医療チーム(DMAT)が出動した。

日弁連でも、「全国弁護士会災害復興の支援に関する規程」第2条では、「この規程において『災害』とは、暴風、竜巻、豪雨、豪雪・・・(中略)・・・感染症のまん延・・・その被災地域の市民の生命、身体若しくは財産に対して及ぼす程度においてこれらに類する事象により生じる被害をいう」と定め、新型コロナウイルス感染拡大を災害と定義している。

- (3) 災害発生時は、日弁連は災害対策本部を設置し、会長がその本部長となり、様々な対応(①被害状況等の調査・情報収集、②情報交換や連絡・調整、③官公署や日本司法支援センター等との情報交換等、④法令の制定・運用に関する要請・提言、④広報等)を行うことと定められている(上記規程5条)。

2 当委員会の初動

- (1) 「被災」とは、災害によって、本来保障されるべき人権が危機に陥ることを意味する。そこで、当委員会は、被災者支援の本質は人権の回復にあるとの基本的認識に立って、一人ひとりの人権の回復を第一に考えることとしている(いわゆる「人間の復興」)。
- (2) かかる視点から、当委員会は、新型コロナウイルス感染症のような「感染症の蔓延」についても「災害」の一つとして定義し、それによって、直接的・間接的被害を受けている市民や事業者らの支援を行うことを、重要な人権擁護活動の一環として位置付けていることを前提に、労務問題、契約トラブル、生活困窮者の法的救済、事業者の事業継続への支援等につき、法律専門家集団として、基本的人権の尊重と社会正義の実現に資する職責を全うするため、全力を挙げる旨を日弁連として意見表明することが必要であると考えた。

日弁連が発出した2020年3月6日に「新型コロナウイルスの感染拡大に当たっての会長談話」にはこの点が盛り込まれていなかったため、同年9月4日に開催された定期総会における「新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う法的課題や人権問題に積極的に

取り組む宣言」の決議にコロナ禍を災害として捉える視点を盛り込むよう具申した。

- (3) 2020年4月に入ると委員会の開催ができなくなり、意見書や会長声明等による政策提言が事実上できなくなった。しかし、一刻も早く、数々の政策提案をしなければならない状況であったため、当委員会の主要な委員が有志名義で政策提言を行った。提言は6本にのぼる（＝①災害対策基本法等の活用、②特別定額給付金に関する提言、③支援金・助成金等の差押禁止、④基本的人権の保障、⑤災害救助法等の活用、⑥住宅ローンの返済猶予等）提言のいくつかは、具体的な政策として実現したが、詳細は後述する。こうした臨機応変な対応は、東日本大震災において有志主体の「災害弁ML」を活用した支援活動の展開のやり方の応用である。

3 有志による制度提言とその実現

災害時特例や上記提言が、コロナ禍における具体的制度として実現したものは、いずれもコロナ禍が災害であることを示すものと言えるので、以下に列挙する。

- (1) 雇用調整助成金の災害時の要件緩和は、通例、行われてきたものであるが、今回は、大幅な要件緩和に加え、助成額の大幅増額が行われた。
- (2) 激甚災害法25条で、災害時のみなし失業給付制度があったが、これを条件緩和・支給額増額する「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」が立法により創設された。
- (3) 災害救助法による、飲食物の供与、濃厚接触者に対する宿泊施設の提供、タブレットやWi-fi環境を供与する学用品提供などの実現を期した「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」が設けられた。
- (4) 各人に10万円を支給する「特別定額給付金」について、被災者生活再建支援法における提言を参考に、申請主義の緩和、差押禁止、DV世帯等に対する非世帯単位の支給等の一部が措置された。
- (5) 持続化給付金に対する差押禁止を求めたところ、これを支持する裁判例が出た。
- (6) 原発事故被災者への家賃補助として生活困窮者自立支援法に基づく「住居確保給付金」の活用を求めていたが、コロナによる困窮者向けに大幅な要件緩和がなされた。
- (7) 新型インフルエンザ等特措法改正に基づく緊急事態宣言において、人権侵害となる誤運用がないよう呼び掛けていたが、その悪影響は最小限に止まったと思われる。
- (8) 緊急事態下における裁判期日の一斉取消が、裁判を受ける権利を危うくするものであるとして、人権保障の観点から調査を行うことを求め、その問題意識が共有された。
- (9) 自然災害債務整理ガイドラインのコロナ禍への適用が実現した（後述）。

4 情報発信

当委員会は、上記の有志提言に加え、各委員において情報発信に努めた。

永野海副委員長において、約2年前からボードゲーム形式で被災者支援制度の活用を学び、実際の支援もできるツールとして『被災者生活再建カード』を開発し、委員会としても普及に努めていたところ、さらに、これを応用した「新型コロナ対策支援カード」を作成し、爆発的にヒットした。また、12か国語に翻訳した他言語バージョンも用意した。

関東弁護士会連合会と連携し、弁護士内外向けの研修やオンラインシンポジウムを、

繰り返し行っている。災害対応は迅速性が求められることを最重視し、適時性、有用性を最大化し、機動的な対応を行っている。

日弁連によるホームページによる情報提供についても、より一層分かりやすく発信できるように助言を行った。

5 差別問題，個人情報，誹謗中傷／関連死，災害ケースマネジメント

災害時に被災者が差別を受ける例は何度も経験した。原発事故の被災者への差別や誹謗中傷は今も対応をしているところである。これを踏まえて、当委員会としても、コロナ禍による差別，個人情報保護，誹謗中傷等について対応を行っている。

また，コロナ禍により孤立し，関連死となるケースを懸念しており，啓発と予防に努めている。災害時の関連死の情報収集や分析も急いでいる。災害ケースマネジメントの実現が鍵になると考えられている。

6 コロナ禍における災害対応

コロナウイルス感染拡大防止と被災者対応の両立の困難性が問題提起されていたところに，令和2年7月豪雨災害が，熊本県を中心に発生した。日弁連内に設置された令和2年7月豪雨災害対策本部での支援活動を展開しつつ，熊本県弁護士会に対する支援と，同弁護士会からフィードバックされる先進的知見の共有により，被災者支援に注力している。

7 コロナ版ローン減免制度

自然災害債務整理ガイドラインの新型コロナウイルス特則が設けられ，2020年12月1日より運用が開始された。現在，全国規模で鋭意対応をしているところである。第1に熊本県弁護士会が提供した実務本，第2に日弁連内に設置されたワーキンググループの諸活動，第3に亀山元委員が主催するメーリングリストによる情報交換，第4に日弁連や関弁連で展開する研修といった支援ツールにより，コロナ禍によって支払い不能に瀕した方々の支援を行っている。

8 日弁連の対応の課題

当委員会は，日弁連の新型コロナウイルス感染症拡大に対する対応に関連して，以下の4つの課題を早急に解決しておく必要があると考えている。

(1) 災害対策本部の設置について

今回，日弁連に設置された「対策本部」は理事会内本部の位置付けで，各弁護士会や関連委員会の「情報共有」を主たる目的として設置されている。「全国弁護士会災害復興の支援に関する規程」5条に基づく災害対策本部ではない。したがって，具体的な施策の立案・実行については，主に各弁護士会や委員会が行うスタイルとなっている。

当委員会としては，危機時には「平時にできないことはできない」という鉄則を踏まえると，コロナ禍のような場合に，新たな対応ではなく，経験値の高い災害対策本部を設置するのが有用と思われる。

(2) 統一ダイヤルの電話相談について

全国規模の災害について、日弁連の統一ダイヤルによる電話相談対応の必要性があり、今回実施されたが、コロナ禍における対応には課題が多く、また、社会の需要をしっかりとキャッチできていなかったことから、反省と検証が必要である。

(3) 嘱託の平時からの活用について

平時から危機管理を行うためには、平時から危機への備えに専従するスタッフが必要であり、当委員会は、かねてより嘱託弁護士の設置を求めている。今回のコロナ禍でその必要性があらためて認識された。

今回、対策本部に嘱託2名が採用されているものの、当委員会としては、制度改善には相談の集計・分析が必要であり、その実施には「職人技」というべき弁護士のプロの目が不可欠であり、この点について平時から準備が必要であると考えている。

(4) B C Pの点検

日弁連におけるB C P（事業継続計画／Business Continuity Plan）が、コロナ禍に上手く働いたのかどうか点検が必要である。当委員会は、B C Pの策定や更新について、かねてより意見を上申しているところであり、今後も意見を述べていきたい。

9 災害時の対応（人間の復興）とコロナ禍の平和的生存権

冒頭に述べたように、コロナ禍でも人間の復興が必要である。憲法前文に定められた平和的生存権（「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」）は、災害時において重視すべき権利に位置付けられるが、まさに現下のコロナ禍でこそ妥当する。

当委員会は、あらためて平和的生存権を意識して人間の復興に取り組む。

資料編

1 COVID-19関連定期総会宣言，会長声明，会長談話

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う法的課題や人権問題に積極的に取り組む宣言

世界中で猛威を振るう新型コロナウイルス感染症は，我が国において，2020年1月以降全国各地に拡大した。政府は，同年4月7日，新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき，7都府県を対象地域とする緊急事態宣言を発令し，その後，この対象地域を全国に拡大した。これにより，市民が不要不急の外出や移動等の自粛を要請され，多数の事業者が営業等の自粛を求められた。緊急事態宣言は同年5月25日には全面的に解除されたものの，なお再度の感染拡大を予防する等の見地から，市民や事業者は，依然として制約された環境下での行動等を余儀なくされている。

このような中，事業者の事業継続が困難となっており，契約上のトラブルも増加している。労働者の雇用環境が悪化して生活に困窮する人が増え，家庭内においてはDVや虐待が深刻化している。また，感染者や医療従事者及びその家族らに対する差別や偏見による問題が生じている。このように，新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い，多種多様な法的課題や人権問題が発生している。

基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする我々弁護士は，かかる状況の下においてこそ，その使命を果たさなければならず，これらの法的課題や人権問題に適時，的確に対処することが一層求められている。そのためには，個々の弁護士及び法律事務所が業務を持続させるとともに，弁護士会が法律相談センターを始めとする業務を機能させる必要がある。

以上の見地から，当連合会は，以下のとおり取り組む決意である。

- 1 新型コロナウイルス感染症の拡大により生じた多種多様な法的課題及び人権問題について，法律相談やADRなどの様々な法的サービスの提供手段を駆使して，これらの法的課題の解決及び人権の擁護に向けて真摯に取り組むとともに，有用な政策提言を積極的に行う。
- 2 新型コロナウイルス感染症の拡大を予防するための，いわゆる「新しい生活様式」への移行を踏まえつつ，弁護士及び法律事務所が弁護士業務を持続し，弁護士会が法律相談センター等の機能を維持できるよう，各種の業務環境の整備に努める。あわせて，裁判所その他の関係機関と協議し，連携して適正かつ迅速に司法サービスを提供することにより，市民のための司法アクセスが確保，維持されるよう尽力する。

以上のとおり宣言する。

2020年（令和2年）9月4日

日本弁護士連合会

（提案理由 略）

新型コロナウイルスの感染拡大に当たっての会長談話

今般、中華人民共和国の武漢市を中心に感染が拡大し、猛威を振るっている新型コロナウイルス（COVID-19）は、今や世界各地に拡散され、人的被害をもたらしている状況であるが、日本国内においても、本年3月5日正午時点で判明している感染者数は318名（厚生労働省ホームページより。このほかにクルーズ船乗員・乗客約700名の感染者が公表されている。）に上っている。

厚生労働省は、本年2月25日付けで「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」を発表し、イベント等の開催について、感染拡大防止の観点から、開催の必要性を改めて検討するよう要望するとともに、同月26日には、多数の人が集まるような全国的なスポーツ、文化イベント等について、大規模な感染リスクがあることを勘案し、今後2週間の中止、延期又は規模縮小等の対応の要請を行った。

さらに、文部科学省は、同月28日には、全国の小・中学校や高等学校等に本年3月2日から春休みに入るまで臨時休校とするよう各都道府県の教育委員会等を通じて要請を行った。

こうした政府の要請等及び感染拡大への懸念の強まりを受けて、社会的な影響が各所に生じ、それに伴って各種の法的対応が必要な事例が報告され始めている。例えば、イベントの中止や旅行のキャンセル等を巡る法的対応、品薄が続いているマスクの不適切な販売方法及び悪質な転売のトラブル等が報じられている。また、政府の要請を受けて休校となった小・中・高校生等の教育を受ける権利に対する配慮、これらの子の保護者が事実上就業できないことによる労務問題、中小企業・小規模事業者における資金繰りへの影響、下請事業者への取引上のしわ寄せ等の問題が報じられている。

こうした状況を踏まえ、当連合会は、全国各地の弁護士会とも連携を図りつつ、新型コロナウイルスの感染拡大に起因して生じる各種の法的課題に対処することができるように努めていく所存である。

2020年（令和2年）3月6日

日本弁護士連合会
会長 菊地 裕太郎

司法試験の実施延期に関する会長談話

2020年（令和2年）4月8日、司法試験委員会は、令和2年司法試験及び司法試験予備試験の実施時期を延期することを決定した。

今回の措置は、本年4月7日に政府が緊急事態宣言を発令したことを踏まえ、新型コロナウイルス感染症の拡大を防止するために決定されたものである。かつてない決定であるが、公衆衛生の保持と受験生の生命身体の安全を確保する観点からは、やむを得ない判断といえる。

もっとも、司法試験委員会は、延期後の実施時期等について「可能な限り速やかに法務省のホームページ上において公表する予定」と示すのみで、具体的な時期等を明らかにしていない。

確かに、延期後の実施時期等を決するには、試験会場や採点者の確保等、解決すべき問題が少なからず存在する。司法修習の実施時期等、関係機関との調整も不可欠であり、司法試験委員会としても実施延期と同時に決定することは困難であったと思われる。

しかし、司法試験は、法曹になろうとする情熱をもった者たちが自らの資質と学修の成果を懸けて挑む試験であり、受験生にとって人生の一大事である。にもかかわらず、延期後の実施時期が未定のままでは、受験生も挑戦の意欲を維持し続けることが難しい。このことは、有為な人材が法曹志望を断念する原因となりかねず、ひいては社会の人的インフラが損なわれることにつながりかねない。

そこで、当連合会は、司法試験委員会に対し、受験生が安心して試験の準備に取り組めるよう、速やかに延期後の実施時期等を明示することを求める。また、当連合会としても、採点期間の短縮等、試験の円滑な実施のために必要な事項について積極的に協力する所存である。

当連合会は、未曾有の緊急事態の中にあつて法曹を志す情熱を失わず、体調の維持に努めて来たるべき試験に備える受験生に対し、心からエールを送る。

2020年（令和2年）4月15日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

入管収容施設における「三つの密」のリスクの解消を求める会長声明

昨今の新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、日本政府は、本年4月7日、「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」を発出した。感染拡大の発生を防止するためには、いわゆる「三つの密」（密閉空間・密集場所・密接場面）の回避をより一層徹底すべき状況にあることは、言うまでもない（「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」）。

しかるに、入管収容施設（全国2箇所の入国管理センター及び各地方出入国在留管理局の収容場）においては、多数の被収容者が「密閉」された雑居室に「密集」・「密接」して収容されており、一人でも感染者が出た場合には同じ居室や隣接居室が一気に「クラスター」化するおそれが極めて大きい。

さらに、当連合会も繰り返し指摘しているとおり、近時、入管収容施設における収容期間の長期化傾向が顕著であり、長期収容下で基礎疾患を抱えたまま十分な治療を受けていない被収容者も少なくない状況下にあつて、感染者が発生すれば重症化し生命の危険に直結することが懸念される。

この点、国連人権高等弁務官事務所等の国際機関が本年3月31日に発出した共同プレスリリースによれば、収容施設に身体拘束を受けている難民や移民について、新型コロナウ

イルスの感染拡大が致命的な結果を招き得ることに照らし、遅滞なく解放されるとともに、保健医療サービスに適切にアクセスできるようにすべきであるなどとされている。

以上の点を踏まえ、法務大臣及び出入国在留管理庁長官においては、次の2点について速やかに対応されることを強く求める。

- 1 受入先のあるなど解放することが可能な被収容者については、在留特別許可、特別放免、仮放免、仮滞在等の諸制度を最大限活用することにより、速やかに収容を解き、集団感染のリスクを大幅に軽減すること。
- 2 収容を当面継続せざるを得ない被収容者についても、収容場内での感染リスクを極小化する実効的方策を講じるとともに、仮に感染した場合のための適切な医療体制を確保すること。

2020年（令和2年）4月15日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

刑事裁判の期日延期等に関する会長声明

令和2年4月7日、日本政府により、新型コロナウイルス感染症を対象とする新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象とする緊急事態宣言が発令された。その後、道府県独自の緊急事態宣言の発令もなされている。

これを受け、各地の裁判所（7都府県以外の地域も含む）において、同年5月6日までに指定されていた公判期日の多くが延期されている。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止措置を講ずる必要性があることに異論はない。しかしながら、感染拡大防止の観点を重視するあまり、必要最小限度を超えた被告人の人権制約がなされてはならない。

迅速な裁判を受ける権利（日本国憲法37条1項）は、被告人の身体拘束の有無にかかわらず最大限尊重されなければならない基本的人権であるが、特に身体拘束されている被告人にとっては、その長期化により被る不利益は甚大である。中でも、延期されていなければ、無罪、刑の全部の執行猶予や罰金の判決が宣告されていた場合は、公判期日の延期は不要かつ不当な身体拘束の長期化にほかならず、到底許されるものではない。

さらに、被告人が身体拘束されている刑事収容施設で感染者が出た場合には、当該施設内で集団感染が発生し、被告人の生命身体への危険が生じかねない。実際に、刑事収容施設の職員や被収容者が新型コロナウイルスに感染したとの報道もある。

そこで、裁判所に対し、次の3点を求める。

- 1 身体拘束中の被告人についての公判期日の延期は、事案に応じて、弁護人の意見を聴いて慎重に行うこと。やむを得ず公判期日を延期する場合には、勾留の執行停止、勾留の取消しや保釈の許可を柔軟に行うこと。
- 2 身体拘束の継続が避けられない場合には、延期後の公判期日をできるだけ早期に指定

すること。

- 3 公訴事実に争いがなく、執行猶予判決が見込まれる事件では、第1回公判期日において判決の宣告まで行う等、被告人の身体拘束が長引かないよう最大限の配慮を行うこと。

2020年（令和2年）4月15日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染拡大に伴う家庭内被害－DV・虐待－の増加・悪化防止に関する会長声明

世界中で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、我が国でも日々感染拡大の一途をたどり、本年4月7日には7都府県を対象とする緊急事態宣言が公示され、同16日には対象区域を全都道府県とするなどの変更が公示されるに至った。

外出自粛や経済状態の悪化の中で、ドメスティック・バイオレンス（DV）や家庭内における虐待の増加・悪化が懸念され、本年4月5日にはアントニオ・グテーレス国連事務総長がDV増加に対する警告の声明を発表した。報道等によれば、各国でも、DVや児童虐待の増加・悪化が現実化しており、フランスではパリ市内のシェルター増設を決め、また担当大臣が声明を出し被害者支援に取り組む姿勢を明らかにし、オーストラリアではDV対策資金として1億5,000万豪ドルを投入する旨公表されるなど、対策が打ち出されている。

我が国においても、阪神・淡路大震災や東日本大震災という災害時においてDVや家庭内における虐待の増加・悪化があり、深刻な問題となったことが内閣府男女共同参画局等の調査からうかがえ、緊急事態宣言発令期間中においても同様の問題が懸念されている。政府は、同宣言発令期間中のDVの相談と保護業務に力を入れ対策を打ち出しているところではあるが、避難先の増設、被害者支援等の実現のための財源の確保、外出自粛要請下でも必要な一時保護の躊躇なき実現と避難先の確保、被害実態の積極的な把握、避難先での感染防止の徹底、避難後の生活支援など対応すべき課題はなお多い。

当連合会としても、全国統一ダイヤルやオンラインで申込受付を行う「新型コロナウイルス関連法律相談」を本年4月20日から実施する予定であり、新型コロナウイルス感染拡大下におけるDVや家庭内における虐待の相談に対応する。

当連合会は、今後も政府の動向を注視しつつ、DVと家庭内における虐待の問題に取り組む所存である。

2020年（令和2年）4月17日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

刑事収容施設における感染拡大の防止を求める会長声明

令和2年4月7日、日本政府により、新型コロナウイルス感染症を対象とする新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象とする緊急事態宣言が発令され、同月16日、その対象地域が全国に拡大された。新型コロナウイルス感染症は、全国で蔓延する状況が見られる。

刑事収容施設（刑事施設、留置施設及び海上保安留置施設）は、一般的に窓が少なく、また、狭い空間内に多数の者を所在させざるを得ない場合が多いことから、恒常的に、いわゆる「3密」（密閉空間、密集場所、密接場面）を避けることが困難な状態にある。

このような刑事収容施設に新型コロナウイルス感染者が現れた場合、施設内において集団的な感染を招く危険性が高く、多数の被収容者、被留置者及び海上保安被留置者（以下「被収容者等」という。）に健康上重大な被害を引き起こしかねない。

新型コロナウイルス感染者の中には、無症状又は極めて軽い症状を呈するにとどまる者も多く、刑事収容施設における集団的な感染を防止するためには、感染者が重症化し、PCR検査により陽性の判定を受けてから対応するのでは、手遅れである。

刑事収容施設内でゾーニングや消毒の徹底等の措置が講じられるとしても、実際には、マスクも支給しないまま、数名を同室に収容している施設もある。また、そのような措置だけで集団的な感染を防止するのに十分でないことは、刑事収容施設での感染例が増えていることのほか、多くの医療施設での院内感染の例からも明らかである。集団的な感染を防止するためには、刑事収容施設内での「3密」を可能な限り低減することが急務であり、そのためには、現状の刑事収容施設の収容能力に照らせば、被収容者等の人数を抑えることが必要である。

以上の点を踏まえ、法務省、検察庁、海上保安庁及び各都道府県警察本部に対し、次の3点を求める。

- 1 身体拘束により被疑者が受ける健康上の不利益（生命身体の危険）が著しく増大していることを考慮して、事案ごとに逮捕・勾留の必要性を厳格に吟味し、可能な限り、逮捕・勾留を回避したり、既に逮捕・勾留されている被疑者を釈放したりする等して、在宅での捜査を行うこと。
- 2 刑事収容施設内での感染拡大防止のため、可能な限り1人1室で処遇し、刑務官及び留置担当官等との近接を最小限にし、消毒や換気を徹底するなど、最大限の防止策を講じること。
- 3 被収容者等に新型コロナウイルス感染が疑われる症状が現れた場合には、速やかに医療機関で受診させるなどして、生命身体の安全の確保と感染拡大防止のための最大限の措置を講じること。

2020年（令和2年）4月23日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する等の特別措置法の制定を求める緊急会長声明

新型コロナウイルスの感染拡大とそれに伴う政府の緊急事態宣言の影響により、急激に収入が減少し、住居の賃料を支払うことが困難となっている賃借人が増加している。賃料の滞納が続いた場合には、債務不履行を理由として賃貸借契約を解除され、明渡しを求められるおそれもある。

この点、民法の解釈では、賃料の不払を理由に賃貸借契約を解除するには、賃貸人と賃借人の信頼関係が破壊されていることが必要とされる。この解釈によれば、緊急事態宣言の影響により3か月程度の滞納が生じて、直ちに解除が認められないケースが多いものと考えられる。しかし、どのような場合に信頼関係の破壊が認められるかは事案ごとの判断とならざるを得ず、賃借人の不安を解消しきれない。

そもそも、住居は生活の基盤というべきものであって、これを失った場合には、賃借人やその家族の生活は成り立たなくなってしまう。現在、その対策として、生活困窮者自立支援法施行規則が改正され、住居確保給付金の支給対象が、一定の事由による休業などで収入が減少し離職や廃業と同程度の状況にある場合にまで拡大されている。しかし、対象者の要件である収入基準額は従前のままであることから、支給を受けられる者は限られ、対策として十分とは言いがたい。

同様に、緊急事態宣言及びこれに基づく外出自粛要請や事業者に対する休業協力要請等により、飲食店をはじめとするテナントにおいても賃料の支払が困難な状況が生じている。とりわけ日々の売上げにより賃料等の経費をまかなっている中小事業者にとっては大変深刻な事態となっており、既に経営を断念したテナントも現れ始めている。政府は、税制優遇措置を講じて賃貸人に対し賃料の減免等を促しているが、かかる対応はあくまでも賃貸人の自主的な判断に委ねるものであり、その実効性には限界がある。

このような状況において、国民の生活の基盤である住居を確保し、生業としての事業を継続させるためには、まずもって緊急事態宣言の影響により賃料の支払が困難になった場合に、一定期間の賃料の支払を猶予し、それらの滞納に基づく賃貸借契約解除を制限する必要がある、そのための特別措置法が必要である。

もとより、国が賃料の支払を猶予し、契約解除を制限する立法を行うことは、私権の制限を伴うものであるから慎重に検討しなければならない。しかし、前述した新型コロナウイルスの感染拡大による昨今の状況に加え、新型インフルエンザ等対策特別措置法第58条では、緊急事態において、緊急の必要がある場合に、国会の閉会中の場合などに内閣が金銭債務の支払の延期等について必要な措置を講ずるため政令を制定することができることと定められていること、同様に感染拡大の状況にある諸外国においても賃料不払による賃貸借契約解除を一定期間制限する立法措置がなされていることからすれば、現在開会中の国会においてこれを立法化することにつき国民の理解も十分に得られるものと考えられる。

現在、国会においてテナントの賃料に対する支援策について審議がなされようとしており、早急な実現が求められる。ただ、刻一刻と生活や生業の基盤を失うおそれのある国民が増え続けている現状からすれば、まずは国民に対し、緊急事態宣言の影響による賃料滞納に基づいて賃貸借契約が解除されないとの保障と安心を与えることが重要である。

以上のとおり、当連合会は、国に対し、緊急事態宣言の影響により賃料の支払が困難になった場合に、一定期間の賃料の支払を猶予し、それらの滞納を理由とする賃貸借契約の解除を制限する内容を盛り込んだ特別措置法の制定を求める。

併せて、当連合会としても、住居やテナントの賃料の支払が困難となっている方々のための法律相談や法的援助の提供により一層力を入れ、これらの方々が安心して生活することができるよう、引き続き取り組む所存である。

2020年（令和2年）5月1日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

憲法記念日を迎えるに当たっての会長談話

本日は、日本国憲法が施行されてから73年目の憲法記念日です。

本年は、新型コロナウイルスの感染が拡大し、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言の下でこの日を迎えることになりました。

政府及び都道府県知事は、新型コロナウイルスの感染防止のため、不要不急の外出自粛や休業などを要請し、市民や企業などの多くも、移動を制限し、集会などを中止し、営業を停止するなど、自粛を行うことによってその要請に対応している状況にあります。

しかし、そのような感染防止策を講ずる場合であっても、個人の権利は最大限尊重される必要があり、権利制限により生活が脅かされるときには、その補償も課題となります。

報道によると、首相は衆議院の議院運営委員会において、緊急事態宣言を踏まえ、憲法に緊急事態条項を新設する改正議論への波及に期待感を表明したとのこと。しかしながら、感染防止は市民の協力を得ての法律上の対応で十分可能です。感染防止の必要性を過度に強調して憲法に緊急事態条項を新設することは、個人の権利規制が必要以上に強化される危険があります。

このような危険を防ぐためには、政府に情報を開示させて説明責任を果たさせ、政府の施策を民主的に監視することが重要です。また、政府の適切な説明と十分な経済的支援があつてこそ、市民の理解に基づく効果的な感染防止が期待できます。

当連合会は、立憲主義を堅持し、国民主権に基づく政治を実現することにより個人の人權を守る立場から、効果的な感染防止のためには、政府による適切な説明と十分な経済的支援により市民の理解と協力を得ることの重要性を訴えるとともに、立憲主義に逆行する動きに対する警戒を怠ることなく、人権擁護のための活動を続けてまいります。

2020年（令和2年）5月3日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

刑事施設における一般面会を過度に制限しないことを求める会長声明

令和2年4月7日、日本政府により、新型コロナウイルス感染症を対象とする新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象とする緊急事態宣言が発令された。同月16日、その対象地域が全国に拡大され、5月4日には、期間が5月31日まで延長された。

法務省は、緊急事態宣言の対象となる区域のうち、特定警戒都道府県に所在する刑事施設において、弁護士等以外の者との面会を原則として実施しないとして、施設への来訪を控えるように求める取扱いをする旨発表した。これを受け、多くの対象刑事施設が、個別事情を確認することなく一律に一般面会の受付を中止し、一律禁止したのと同様の状況となっている。

刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律では、原則として、未決拘禁者の面会は許可しなければならないとされており、何らの代替措置もとらないまま、長期間にわたり、事実上の接見禁止処分に当たるような面会の一律禁止を行うことは許されない。また、同法は、受刑者について、適正な外部交通が受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰に資することを明らかにし、親族との面会を受刑者の権利としている。被収容者にとって、家族を含む他人と面会する自由は重要な権利の一つである。感染防止を理由に、被収容者の外部交通の自由を一律に禁止することは、手段としても過剰である。

新型コロナウイルスの感染拡大が日々憂慮され、相互に家族の安否を気遣うであろう状況下で、当初の緊急事態宣言の対象期間である5月6日までの1か月近くにわたって家族にすら一切会えない状況が続き、更に5月31日まで同様の状態に置かれ続けることにより生じる精神的負担は大きい。とりわけ、我が国は、諸外国で広く実施されている「電話連絡」（電話等による通信。テレビ電話、ビデオ通信等を含む。）が、受刑者のごく一部にしか認められていないため、面会が認められなければ、親族等とのコミュニケーションが長期間にわたって著しく制限される結果になる。

なお、法務省に設置された矯正施設感染防止タスクフォースは、4月28日付けで「矯正施設における新型コロナウイルス感染症感染防止対策ガイドライン」を策定しているが、消毒等の一定の感染防止策を定めたのみで、一般面会の一律禁止は求めている。

被収容者の生命身体安全保護のためから感染拡大防止には最大限留意する必要があるものの、上記ガイドラインで定めた感染防止策の実行を徹底すれば、不用意な感染は相当程度防止することができると考えられる。その場合にも、消毒作業などに対応する職員の負担を踏まえ、一日当たりの面会数を制限することは検討の余地があり得るが、仮に面会を制限するのであれば、電話連絡を認めることについても積極的な検討が必要であろう。

以上から、法務省においては、全国の刑事施設に対し、被収容者の外部交通権を過度に制限し、一般面会を一律禁止することのないよう周知することを求める。

また、全国の刑事施設においては、感染拡大防止に最大限留意しつつも、個別の事情に配慮して一般面会を認めるほか、面会を制限する場合にも、電話連絡などの代替手段を柔軟に活用することを求める。

2020年（令和2年）5月7日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す人々を支援するため、住居確保給付金の支給要件緩和と積極的活用を求める会長声明

政府は、本年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象に緊急事態宣言を発出し、同月16日にはこれを全国に拡大、5月4日には同月31日まで延長した。これに伴い、営業や外出の自粛が要請されることによって、仕事と収入の減少又は喪失に見舞われ、生活困窮に陥って家賃の支払に困難を来す人々が増え始めている。仮に緊急事態宣言が終結しても、営業や外出の自粛が引き続き求められるであろうことからすれば、今後、時間の経過とともに、こうした人々が爆発的に増えることも予想される。

家賃滞納によって転居や住居喪失を余儀なくされる生活困窮者の家賃負担を援助する制度としては、生活困窮者自立支援法第6条に基づく住居確保給付金があるが、極めて厳格な要件が厚生労働省令によって定められているため、2016年度の新規支給決定件数はわずか5095件と利用は低迷してきた。

新型コロナウイルス感染拡大防止に起因する省令改正により、本年4月1日からは「65歳未満」との要件が撤廃され、同月20日からは離職後2年以内の者だけでなく収入が減少した者も支給対象とされ、同月30日からは「公共職業安定所に求職の申込みをし、誠実かつ熱心に期間の定めのない労働契約又は期間の定めが六月以上の労働契約による就職を目指した求職活動を行うこと」という要件を「誠実かつ熱心に求職活動を行うこと」に緩和するなど、要件の緩和や運用の改善が相次いでおり、それ自体は大いに評価できるところであるが、まだまだ改善の余地があると言わざるを得ない。

そこで、当連合会は、新型コロナウイルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す生活困窮者を支援するため、以下のとおり、住居確保給付金の支給要件を更に緩和することによって、同制度を積極的に活用することを求める。

- 1 2年以内の離職又は減収という要件については、要件緩和に伴い窓口相談者が殺到し、いずれかの要件に該当することを証明するための資料の確保・提出の説明や審査の負担が以前よりも増大して、給付金の支給事務に混乱と遅延が既に生じつつある。したがって、緊急事態宣言期間中は、生活困窮者自立支援法3条3項の「離職又はこれに準ずるものとして（厚生労働省令で定める事由）」及び「就職を容易にするため」との文言を削除するとともに省令を改正して、2年以内に離職又は減収という要件と「誠実かつ熱心に求職活動」を行うことの要件自体を直ちに廃止すること。
- 2 外国人技能実習生を含む外国人、アルバイト収入や親からの仕送りの減少によって学業の継続が困難となっている大学生・専門学校生等が支援の対象となるよう、「離職等の前に主たる生計維持者であったこと」という省令の要件も廃止すること。
- 3 対象者の要件のうち、収入基準額は、例えば東京23区の場合、単身世帯で13万8000円以下、2人世帯で19万4000円以下のままであり、いま現実に家賃支払いが困難となっている人の大部分が対象から外れると考えられる。また、支給される家賃の上限額も、生活保護の住宅扶助特別基準と同額（例えば東京23区の場合、単身世帯で5万3700円、2人世帯で6万4000円）にとどまり、これでは家賃の全額をまかなえない世帯が多数生じることが容易に想定される。省令を改正し、収入基準及び支給上限額についても、相当程度緩和すること。

- 4 求職者支援法に基づく職業訓練受講給付金との併給を認めないとの省令の要件も、将来、新型コロナウイルスの感染拡大が収束した後に、失業者が職業訓練によって新たな技能を身に付けた上でより良い再就職を果たす機会を奪うことになりかねないので、廃止すること。

2020年（令和2年）5月7日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの一定期間の特例措置として、生活保護制度の運用を緩和し、同制度の積極的活用を求める会長声明

政府は、本年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象に緊急事態宣言を発出し、同月16日にはこれを全国に拡大、5月4日には同月31日まで延長した。これに伴い、営業や外出の自粛が要請されることによって、仕事と収入の減少又は喪失に見舞われ、生活困窮に陥る人々が増え始めている。仮に緊急事態宣言が終結しても、営業や外出の自粛が引き続き求められるであろうことからすれば、今後、時間の経過とともに生活困窮に陥る人々が爆発的に増えることも予想される。

こうした生活困窮に対応するのが生活保護制度であるが、我が国の生活保護制度には、厚生労働省が発出する通知（保護の実施要領）により、厳しい資産要件や扶養義務者に対する調査等、利用に当たっての高い障壁がある。既に厚生労働省は、緊急事態宣言発出後、稼働能力活用要件の判断を留保し、就労・自営収入減少者に対する増収・転職指導を停止する等、運用を緩和・改善するいくつかの事務連絡を発出しており、それ自体は評価することができる。しかし、目下の非常事態への対応策としては、いまだ部分的な改善にとどまると言わざるを得ない。

一時的な所得保障さえあれば急場を凌ぐことができ、感染拡大収束後には元の生活に戻れるであろう多くの人々の生活基盤を確保するためには、目下の特異な状況下における特例措置として、先に述べた生活保護利用上の各種障壁を一時的にせよ思い切って緩和することが有益であり、必要である。それは、平常時においてさえ人員不足である福祉事務所職員の更なる事務負担を軽減するとともに、職員及び要保護者の感染拡大を防止しながら、迅速な決定で生活困窮者の生活を支えることにもつながる。

そこで、当連合会は、厚生労働省に対し、生活保護制度の誤解や偏見を払拭し、その積極的な利用を促すための広報をすることを求めるとともに、新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの一定期間中の特例措置として、以下の諸点において、生活保護制度の運用を抜本的に緩和する厚生労働省通知を発出し、それによって、同制度の積極的活用を求めるものである。

- 1 面接相談窓口の負担軽減、感染拡大防止、給付の迅速化のため、持続化給付金等と同様に、ウェブ申請を可とすること。

- 2 緊急事態宣言期間中及び終了後一定期間は、生活保護法4条3項の「急迫した事由」が認められるものとし、収入基準の審査のみで保護の要否判定を行うこと。
- 3 その場合、保護開始時の現金・預貯金は最低生活費の5割しか認めない運用を改め、少なくとも最低生活費3か月分までは保有を認めること。
- 4 厳格な要件下でしか自動車の保有を認めず、保有を認められた失業・休業者についても求職活動等に必要な場合しか使用を認めない運用を改め、原則として自動車の保有及び使用を認めること。
- 5 住宅ローンを負担する者に対する保護の適用を原則として認めない運用を改め、ローンの支払が繰り延べられている場合に準じて、住宅ローンを負担する者に対しても保護の適用を認めること。
- 6 一定の在留資格を有する外国人についてのみ生活保護法の準用を認める運用を改め、母国に容易に帰国できない状況等に鑑み、在留資格の有無・内容にかかわらず同法の準用を認めること。
- 7 扶養義務者に対する調査は、急迫事由が止んだ後に行うものとし、「明らかに扶養義務の履行が期待できない者」についてのみ扶養義務者に対する調査を省略する取扱いを改め、「明らかに扶養義務の履行が期待できる者」についてのみ調査を行えば足るものとする。
- 8 住居のない要保護者について、無料低額宿泊所等の集団処遇施設に入所させることを原則とする運用を改め、生活保護法30条1項のとおり居宅保護を原則とし、居宅確保までの一時的居場所としても、一時生活支援事業に基づく契約ホテル等の個室提供を原則とすること。

2020年（令和2年）5月7日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染症による緊急措置として、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる措置を講じるとともに、雇用調整助成金の迅速な支給拡大を求める会長声明

政府は、本年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象に緊急事態宣言を発出し、同月16日にはこれを全国に拡大、更に5月末日まで延長した。これにより、国民生活全体に大きな影響が及んでいるが、特に、リーマンショックをはるかに上回ると言われる経済活動の停滞の中で、事業継続が困難となる事業者が続出し、それに伴って失業者が急増するなど今後の雇用環境の悪化が現実化しつつある。

新型コロナウイルス感染症の収束が見通せない中で、事業自体が失われたり、労働者が解雇されるなどして雇用契約関係から離脱してしまうと、その回復には多大な時間と労力を要することになる。政府は、感染症収束までの間、事業者の経営状態悪化に伴う従業員

の解雇を回避することに主眼を置いた既存の制度の応急かつ弾力的な活用を思い切っすべきである。

まず、事業の継続による雇用の場の維持や雇用関係を維持する緊急措置が必要である。この点、激甚災害時に適用される「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」25条の「雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例」は、事業所が災害を直接の原因として休止・廃止したため休業を余儀なくされ、労働者に休業手当を含む賃金を支払うことができない場合に、実際に離職していなくても、あるいは再雇用を約した一時的な離職の場合であっても、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる制度である。

政府は、この特例措置にならって、今回の緊急事態宣言に伴う事業の休止等にも同様の措置をとり、感染症収束までの間、実際に離職していなくても労働者が失業給付を受給できるよう措置を講じ、事業再開を目指す事業主による雇用の維持を図るべきである。

また、雇用調整助成金は、事業主が雇用維持のために従業員に休業手当を支払った場合に、その一部を助成する制度であり、今こそ十分な活用が期待されている。政府も令和2年4月1日から6月30日まで（緊急対応期間）に限り特例措置として、対象者の拡大（雇用保険被保険者でない労働者を含める。）、被保険者期間の要件の撤廃、助成率の引上げ（中小企業では3分の2から5分の4へ、解雇等を伴わない場合は10分の9から更に10分の10へ。）を行った。

しかし、制度自体がまだ十分に周知されておらず、事業主が休業手当を支払った後に助成金が支給される仕組み（後払い方式）となっていることから、添付書類の作成手続が煩雑で、ハローワークの人員体制も追い付いておらず、決定・支給に至るケースがまだまだわずかな件数にとどまっている。助成額の上限も労働者1人当たり1日8330円にとどまっている。これでは、緊急時の経営破綻と従業員の解雇回避策として機能しているとは到底言えない。政府もオンライン申請化や手続の簡素化、上限引上げを検討しているが、この際、中小零細事業主でも簡単に申請できるよう手続のさらなる大幅な簡略化・迅速化を進めるとともに、助成額上限の大幅な引上げを行った上で、制度の一層の周知を図り、ハローワークの人員拡充、応援体制の構築等事務処理体制を抜本的に強化するべきである。

当連合会は、以上のとおり、緊急事態宣言及びその影響による雇用情勢の悪化に対して、雇用社会を維持するために政府に対して抜本的な対策を早急にとることを強く求めるものである。

2020年（令和2年）5月7日

日本弁護士連合会

会長 荒 中

延期後の令和2年司法試験の実施に関する会長談話

2020年（令和2年）5月15日、司法試験委員会は、令和2年司法試験及び司法試験予備試験の実施時期等を発表した。試験の延期決定から速やかに試験会場を確保し、関係機関との調整を行った司法試験委員会及び関係者の尽力に敬意を表する。

司法試験が実施される本年8月の時点においても、新型コロナウイルス感染症の拡大を警戒すべきことには変わりはない。試験の実施に当たっては、試験会場において、受験者相互の適切な距離の確保を含む様々な感染防止対策が求められる。司法試験委員会においては、受験生が安心して受験できる体制を整備し、受験生の安全確保のための万全の措置を講じられたい。

また、司法試験の実施時期が当初の予定から約3か月延期されたことにより、合格発表の時期も例年より後ろ倒しとなることは避けられない。合否の発表が遅れることにより、合格者の司法修習の開始時期や就職時期も遅くなったり、経済的負担が増えたりする可能性があり、その人生に与える影響も深刻である。司法試験委員会には、採点事務の合理化や司法試験考査委員の増員等、採点期間の短縮に向けた更なる工夫を求める。

そして、仮に次期の司法修習の開始時期が遅れることとなった場合であっても、次期司法修習生に対して、これまでと質量ともに変わらぬ内容の修習の機会が提供されなければならない。最高裁判所には、当連合会及び法務省と連携協議しながら、十分な修習日程の確保を求めるものである。

当連合会は、司法試験の円滑な実施及び充実した司法修習の実現のために必要な事項について積極的に協力する所存である。

2020年（令和2年）5月15日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

中小企業・小規模事業者に対する新型コロナウイルス感染症対策の緊急融資に関して改善を求める会長声明

政府は、本年4月7日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、7都府県を対象に緊急事態宣言を発出し、同月16日にはこれを全国に拡大、5月4日には同月31日まで延長した。その後、同月14日には39県で解除に至ったが、依然、国民生活全体に大きな影響が及んでいる。特に、リーマンショックをはるかに上回ると言われる経済活動の停滞の中で、多くの中小企業・小規模事業者の業況が急速に悪化し、資金繰りに困難が生じている。これらの中小企業・小規模事業者の経営破たんを回避するための資金の注入は、もはや一刻の猶予も許されない。

このような状況下での中小企業・小規模事業者の資金繰り支援策としては、日本政策金融公庫や商工組合中央金庫の新型コロナウイルス感染症特別貸付や、信用保証協会のセー

フティネット保証制度、危機関連保証制度、さらには都道府県等による制度融資を活用した民間金融機関による実質無利子・無担保融資等の新型コロナウイルス感染症対策の緊急融資（以下、これらを「緊急融資」という。）が期待される。

しかし、これらの緊急融資は、現在の金融機関の組織体制で対応可能な数を圧倒的に上回る申込みがなされ、依然として融資実行までには時間がかかる状況にあり、事業者が求める資金需要に追いついていない。

また、一定の事業価値があるものの、既存の借入金負担が重い事業者や、事業再生（民事再生手続の利用を含む。）に取り組んでいる事業者は、事実上、新規融資が受けられない現実がある。

さらに、緊急融資は、無利子・無担保とうたわれる一方で、代表者の個人保証が求められる場合も少なくないが、個人保証の徴求が中小企業・小規模事業者にとって過度な負担となることで、迅速な融資実行の妨げとなるおそれがある。このような事態は、緊急融資を行う趣旨及び経営者保証の課題に対する適切な対応を通じてその弊害を解消するという「経営者保証に関するガイドライン」の目的に適合しない。

他方で、緊急融資を受けると既存借入に加えて更に借入金が増加することになるが、その返済につき何らの軽減策もない状態では、その返済が負担となって中小企業・小規模事業者が経営破たんするという事態にもなりかねず、また、それを怖れて緊急融資を受けること自体を躊躇させてしまうことにもなる。この点では、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法において採用された債権買取りスキーム等が参考になる。

以上の点を踏まえ、当連合会は、今般の新型コロナウイルス感染症の影響によって、資金繰りが悪化している中小企業・小規模事業者に対する支援を促進する観点から、国及び関係諸機関に対し、新型コロナウイルス感染症対策の緊急融資に関して次の4点について速やかに改善されることを強く求める。

- 1 中小企業・小規模事業者に対する緊急融資実行の迅速化・効率化を図るために、金融機関における融資の審査プロセスをより一層簡素化すること。
- 2 既存の借入金負担が重くなっている事業者や事業再生に取り組んでいる事業者に対しても、積極的に緊急融資を推し進めること。
- 3 中小企業・小規模事業者に対する緊急融資については、原則として個人保証を求めない運用とすること。
- 4 株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法において採用された債権買取りスキーム等も参考にしつつ、既存債務を含めた緊急融資に対する返済の負担を軽減する措置を検討すること。

2020年（令和2年）5月15日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

いわゆる「給与ファクタリング」と称するヤミ金融の徹底的な取締りを求める会長声明

近時、「給与ファクタリング」等と称して、業として、個人（労働者）が使用者に対して有する貸金債権を買い取った上で金銭を交付し、当該個人を通じて当該債権に係る資金の回収を行う者（以下「給与ファクタリング業者」という。）が急増している。新型コロナウイルス感染症の影響から生活が困窮し、給与ファクタリング業者に手を出してしまうケースが増加している。

給与ファクタリング業者は、自らの行っている業務は「債権の売買」であり、「金銭の貸付け」には当たらないから、貸金業法や出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下「出資法」という。）の適用を受けないなどと主張し、あたかも合法的な資金通サービスであるかのようにホームページ等で宣伝・広告をし、広く顧客を募っている。

しかしながら、労働者が使用者に対して有する貸金債権について、労働者が貸金の支払を受ける前にそれを他に譲渡した場合においても、その支払については労働基準法第24条第1項が適用され、使用者は直接労働者に対して貸金を支払わなければならない。そのため、「給与ファクタリング」と称するスキームにおいて、給与ファクタリング業者は、労働者に対してその支払を求めるほかない。そうであれば、当該スキームは、経済的に貸付けと同様の機能を有していると考えられ、貸金業法第2条第1項及び出資法第7条の「手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によってする金銭の交付又は授受」、すなわち「金銭の貸付け」に当たる。なお、貸金業の監督官庁である金融庁も、令和2年3月5日付けで公表した同庁監督局総務課金融会社室長名の「金融庁における一般的な法令解釈に係る書面照会手続（回答書）」において、同様の解釈としている。

したがって、給与ファクタリング業者が、貸金業の登録を受けずに、業として、「給与ファクタリング」と称する資金通サービスを行うことは、貸金業法に違反する（同法第47条2号、第11条第1項）。また、給与ファクタリング業者が徴収する手数料は利息とみなされるから（出資法第5条の4第4項）、これを年利に換算した場合に年109.5パーセントを超えているときは、出資法に違反する（同法第5条第3項）。上記のいずれも刑事罰の対象となる行為である。

この点、給与ファクタリング業者の多くは、年利に換算すると数百パーセント以上にも相当するような高額な手数料（債権額と買取金額の差額）を徴収しているのであって、かかる業者は貸金業法及び出資法に違反する違法なヤミ金融業者と断ずるほかない。

そこで、当連合会は、金融庁及び警察庁その他関係行政機関に対し、給与ファクタリング業者の取締りを徹底するよう求める。併せて、当連合会は、給与ファクタリング業者と称するヤミ金融の撲滅に向けて、相談体制を強化するなど、改めて努力する所存である。

2020年（令和2年）5月22日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

低賃金労働者の生活を支え、地域経済を活性化させるために最低賃金額の引上げと中小企業支援強化並びに全国一律最低賃金制度の実施を求める会長声明

厚生労働大臣は、近いうちに、中央最低賃金審議会に対し、2020年度地域別最低賃金額改定の日安についての諮問を行い、同審議会から、答申が行われる見込みである。昨年、同審議会は、全国加重平均27円の引上げ（全国加重平均額901円）を答申し、これに基づき各地の地域別最低賃金審議会において地域別最低賃金額が決定された。時給901円という水準は、1日8時間、週40時間働いたとしても、月収約15万7000円、年収約188万円にしかない。

今般、政府の緊急事態宣言により、経営基盤が脆弱な多くの中小企業が倒産、廃業に追い込まれる懸念も広がる中、最低賃金の引上げが企業経営に与える影響を重視して引上げを抑制すべきという議論もある。

しかし、労働者の生活を守り、新型コロナウイルス感染症に向き合いながら経済を活性化させるためにも、最低賃金額の引上げを後退させてはならない。多くの非正規雇用労働者をはじめとする最低賃金付近の低賃金労働を強いられている労働者は、もともと日々生活するだけで精一杯で、緊急事態に対応するための十分な貯蓄をすることができていない。ここに根本的な問題がある。また、今般の緊急事態下において、小売店の店員、運送配達員、福祉・介護サービス従事者等の社会全体のライフラインを支える労働者の中には、最低賃金付近の低賃金で働く労働者が多数存在する。これらの労働者の労働に報い、その生活を支え、社会全体のライフラインを維持していくためにも最低賃金の引上げは必要である。

一方、最低賃金の引上げによって経営に大きな影響を受ける中小企業に対しては、新型コロナウイルス感染拡大に備えた支援策が拡充されているところであるが、政府は、長期的継続的に中小企業支援策を強化すべきであり、最低賃金の引上げが困難な中小企業のための社会保険料の減免や減税、補助金支給等の中小企業支援策の検討を進めるべきである。また、中小企業の生産性を向上させるための施策を有機的に組み合わせることや、これまで以上に私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律や下請代金支払遅延等防止法を積極的に運用し、中小企業とその取引先企業との間で公正な取引が確保されるよう努めることも重要である。

さらに、最低賃金の地域間格差が依然として大きく、ますます拡大していることも見過ごすことのできない重大な問題である。2019年の最低賃金は、最も高い東京都で時給1013円であるのに対し、最も低い15県は時給790円であり、223円もの開きがあった。最低賃金の高低と人口の転入出には強い相関関係があり、最低賃金の低い地方の経済が停滞し、地域間の格差が固定、拡大している。都市部への労働力の集中を緩和し、地域に労働力を確保することは、地域経済の活性化のみならず、都市部での一極集中から来る様々なリスクを分散する上でも有用と言える。当連合会は、2020年2月20日付けで「全国一律最低賃金制度の実施を求める意見書」を発表したところであるが、政府においても早急に、全国一律最低賃金制度の実現に向けた検討が開始されるべきである。

以上より、当連合会は、各地の地方最低賃金審議会において最低賃金額の引上げを図り、地域経済の健全な発展を促すとともに、労働者の健康で文化的な生活を確保するために、本年度、中央最低賃金審議会が、まずは地域間格差を縮小しながら全国全ての地域に

において最低賃金の引上げを答申すべきことを求めるものである。

2020年（令和2年）6月3日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催された全ての会議について発言者と発言内容を明記した議事録作成を求める会長声明

新型コロナウイルス感染症対策専門家会議（以下「専門家会議」という。）は、新型コロナウイルス感染症対策本部に対し医学的見地から助言等を行うために開催されている。専門家会議が行政文書の管理に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）上の懇談会に該当することは、政府も認めている。これまでに公表されているものは議事録ではなく議事概要にとどまり、発言者も記載されていない。

ガイドラインは、懇談会について、平時・緊急時を区別することなく、「経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう・・・発言者及び発言内容を記載した議事の記録」を作成すべきことを明記している。そして、発言者及び発言内容の記載は、公文書管理法1条、4条の趣旨を踏まえて、意思決定の過程なり事務事業の実績を跡付け検証できるようにするために、会議の記録の名称のいかんを問わず、必須であると説明されてきた。

さらに、東日本大震災時に議事の記録が作成されなかった反省を踏まえ「歴史的緊急事態」に関する留意事項が追加されたが、それは「国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、・・・その教訓が将来に生かされる」べき「歴史的緊急事態」の場合には、より一層検証の必要性は高く、後日意思決定過程の検証ができるよう発言者及び発言内容の記載を残すべきであると考えられたからである。

したがって、現在の専門家会議の議事概要は、発言者の記載がない上、経緯を含めた意思決定に至る過程が分かるようになっていない点で、ガイドラインに違反している。発言者と発言内容が記載された議事録を作成すべきである。

この点について政府は、①専門家会議が、ガイドラインの定める「歴史的緊急事態」における「政策の決定又は了解を行う会議等」に該当しないので、「発言者及び発言内容等を記載した議事の記録」を作成する必要はなく、また②専門家に率直かつ自由な議論をしてもらうために発言者を特定しない形の議事概要を作成することで適切に対応していると述べた。さらに、③今後開かれる専門家会議の議事概要については、構成員の意見を聞いた結果、発言者を明記することとしている。

しかし、この政府見解によれば、①議事の記録について、平時には発言者名の記載が要求されるのに、「歴史的緊急事態」においては、記載の簡略化が許されることになる。これは重要な記録の保存という公文書管理法の趣旨に反し明らかに不合理である。

また、②感染症の専門家が、議事の記録に発言者名を記載されることで、自己の専門分

野に関する発言が困難になる事態は想定しがたい。仮にそのようなおそれがあれば、該部分の開示不開示の問題として別途検討すれば足りるのであり、そもそも文書を作成しない理由にはならない。

さらに、③議事の記録の在り方は、公文書管理法及びそれを受けたガイドラインに沿って決められるべきであり、会議出席者の意見に左右されるべきではない。

以上述べてきたように、当連合会は、専門家会議について、公文書管理法及びガイドラインの趣旨に立ち返り、開催された全ての会議において、後日意思決定過程の検証ができるよう発言者及び発言内容を記載した議事録の作成を求めるものである。

2020年（令和2年）6月11日

日本弁護士連合会

会長 荒 中

事業者向けにファクタリングを装って違法な貸付けを行う業者の取締りの強化を求める会長声明

近年、事業者が取引先に対して有する売掛債権を買い取る形式で、業として、資金融通サービスを行う者（以下「ファクタリング業者」という。）が増加している。特に、最近では、新型コロナウイルス感染症の影響によって資金繰りに苦しむ中小企業の間で、このようなファクタリングが利用されている。

しかし、債権の買取代金が著しく低額であったり、高額な手数料を差し引いたりする仕組みのファクタリングを利用すれば、かえって資金繰りが悪化することになる。

ファクタリングと称し、売掛債権を買い取るという形式を採っていたとしても、債権の買取代金が債権額に比べて著しく低額であったり、高額な手数料を差し引いたりする一方で、買い取った当該債権の管理・回収を自ら行わず、その売主に当該債権を回収させ、これをファクタリング業者に支払わせるものは、経済的に貸付けと同様の機能を有していると考えられるから、貸金業法第2条第1項や出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下「出資法」という。）第7条の「手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によってする金銭の交付又は授受」、すなわち「金銭の貸付け」に当たるものである。

したがって、貸金業の登録を受けずに、業として、上記のような金銭の貸付けに当たる資金融通サービスをファクタリング業者が行うことは、貸金業法に違反する（同法第47条2号、第11条第1項）。また、上記のようなファクタリング業者が徴収する手数料は利息とみなされるから（出資法第5条の4第4項）、これを年利に換算した場合に年20%を超えているときは、出資法に違反する（同法第5条第2項。さらに年109.5%を超えているときの重罰規定として同条第3項）。これらは、いずれも刑事罰の対象となる行為である。

加えて、民事的には、手数料が年利換算で年15～20%を超えているときは利息制限法により制限超過部分が無効となる上、さらに年109.5%を超えているときは、貸金業法第

42条1項により契約全部が無効となるものである。

そこで、当連合会は、金融庁及び警察庁その他関係行政機関に対し、中小企業が違法なファクタリング業者の被害に遭わないための注意喚起を積極的に行うとともに、貸金業法及び出資法に違反する違法なファクタリング業者の取締りを強化するよう求める。併せて、当連合会は、これら違法なファクタリング業者を利用した被害者の救済に向けて、相談体制を強化するなど、改めて努力する所存である。

2020年（令和2年）6月17日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明

今日、新型コロナウイルス感染症が拡大する中、感染者らを社会的に排除しようとする状況が発生している。例えば、感染者・医療関係者等に対するSNS上での誹謗中傷、感染者が確認された学校・施設等に対する非難、医療関係者等の子どもの通園・通学拒否、感染者の自宅への投石、県外ナンバー車・長距離運転業者の排斥、感染者のプライバシー侵害及びこれらを誘発する言動など、様々な偏見差別が生じている。

このような偏見差別は、基本的人権の尊重を基本原則とし、個人の尊厳、自由及び人格権（憲法13条）並びに法の下での平等（憲法14条）を保障する日本国憲法の下、感染者やその家族等の人格や尊厳を侵し、また、生活に重大な悪影響を与えるものであり、決して容認し得ないものである。

この点において想起されるべきは、感染症に関わる偏見差別の象徴であるハンセン病問題であり、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」においても、ハンセン病患者等に対する偏見差別を教訓として今後に生かすことが必要であること（前文）、感染症の患者等の人権が損なわれないようにすること（4条）が定められている。

確かに新型コロナウイルス感染症はハンセン病とは異なる特徴を有するものではあるが、感染症に関わる偏見差別という共通の問題を生じさせており、感染症を理由として個人の尊厳が侵され、偏見差別を受けることがあってはならないことを改めて社会共通の認識とする必要がある（当連合会「患者の権利に関する法律大綱案の提言」（2012年9月14日）、厚生労働省「ハンセン病問題に関する検証会議」最終報告書（2005年）各参照）。

そこで、政府及び地方自治体には、新型コロナウイルス感染症に関する必要かつ正確な情報提供及び十分な説明責任を果たし、偏見差別・人権侵害防止のための普及啓発・教育活動を積極的・継続的に講じることを求める。

また、弁護士をはじめ法曹関係者は、偏見差別の実態に直面したとき、法律相談をはじめあらゆる法的救済手段をもってその是正に向けた対応を行うとともに、それらの活動により偏見差別のない市民社会の構築に貢献する責務を有する。

当連合会は、新型コロナウイルス感染症に関わる偏見差別・人権侵害が見られる中、引

き続き偏見差別を生み出さない社会を築くために努力する決意を表明する。

2020年（令和2年）7月29日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染症の影響を受けた個人債務者への「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」の適用開始に当たっての会長声明

新型コロナウイルス感染症の拡大により、社会経済活動の自粛・制限が長期に及ぶ中で、多くの企業や個人事業者が深刻な経営危機に瀕している。その影響は個人の生活にも広く及んでおり、弁護士に寄せられる法律相談の中には、就業先や取引先の経営危機や倒産等によって減収や失職、廃業を余儀なくされ、あるいは住む場所さえも失った市民の悲痛な声が数多く含まれている。そのような市民の生活や事業を再建し、再スタートに踏み出すための方策を講じることは、喫緊の課題である。

本日、災害救助法の適用を受けた災害を対象とする「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（以下「本ガイドライン」という。）を、一定の要件を修正した上で、新型コロナウイルス感染症の影響によってローン等が返済できなくなった個人債務者にも適用することが発表された。

本ガイドラインは、東日本大震災の被災者支援を目的に創設された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」の運用を通じて得られた経験等を踏まえ、住宅ローンや事業上の既往債務の返済が困難となった個人債務者について、債務を減免する等の債務整理を公正・迅速に行うための準則となっている。

本ガイドラインを利用する場合には、①既往債務の減免、②個人信用情報機関に登録されないこと、③自由財産（債務者の手元に残せる財産）について、法定差押禁止財産に加え、一定の範囲で拡張も認められる場合があること、④保証債務の履行の原則免除、⑤弁護士等の「登録支援専門家」の支援を無料で受けられることなど、個人債務者の生活や事業の再建に有用な制度設計がされている。本ガイドラインは、熊本地震や西日本豪雨災害、北海道胆振東部地震等の被災者支援でも活用され、利用実績が積み重ねられている。

新型コロナウイルス感染症拡大による影響についても、震災や台風、水害等の自然災害に見られるような住家の損壊等は発生していないものの、不可抗力とも言える事象によって生活が困窮した個人や事業継続が困難になった個人事業者が支払不能となる構図に何ら変わりはない。

当連合会は、新型コロナウイルス感染症の拡大を災害と位置付け、その影響を受けた個人債務者にも本ガイドラインを適用する必要があるとの認識の下で、金融庁、一般社団法人全国銀行協会等の関係機関との協議を重ねてきたところであり、様々な障壁を乗り越えて適用開始にこぎ着けた関係諸機関の努力に、深く敬意を表するものである。

適用開始はあくまで入口にすぎないのであり、本ガイドラインが、債務の返済が困難と

なった個人債務者の生活や事業の再建を実現する手段として有効、適切に運用されていかなければならない。

本ガイドラインに基づいて個人債務者を支援する「登録支援専門家」は、弁護士が就任することが予定されているところ、新型コロナウイルス感染症の影響が全国に及んでいることからすれば、あらゆる地域で登録支援専門家となる弁護士の確保が必要となることが想定される。

当連合会は、関係諸機関と連携しながら、登録支援専門家となる弁護士の確保や研修の実施、制度の周知・広報などにより、本ガイドラインの運用に全面的に協力し、債務者の生活や事業の再建が着実に果たされるよう取り組む所存である。

2020年（令和2年）10月30日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

新型コロナウイルス感染症にかかる介護報酬の特例措置における利用者負担の撤回と公費による財政的支援の拡充を求める会長声明

国は、新型コロナウイルスの感染防止に取り組む介護事業所の財政支援として、実際のサービス提供時間よりも長時間のサービスを提供したものとみなし、介護報酬を支給する特例措置を設けたが、この特例措置の適用に当たっては、利用者にも負担を求めるとしている。なお、この特例措置は、新型コロナウイルスの収束が実現しない状況の下、現在も継続されている。

新型コロナウイルスの感染拡大により、介護事業所は新たに感染防止策を講じることを余儀なくされており、その負担軽減のための財政的支援は必要である。しかしながら、特例措置の適用条件として、利用者にも負担を求めることは不適切である。

利用者の立場からすると、受けていないサービスについて自己負担を求められることになり、介護保険の基本理念である「利用者本位」「利用者による選択（自己決定）」の趣旨にも反し不合理である。この点、制度としては、特例措置に同意をするか否かは利用者の任意であり、同意しなければ利用者は追加的な負担なく、それまでと同様のサービスの提供を受けられるとされている。しかし、現に利用し、今後の利用も予定している介護事業所から同意を求められた場合に、同意を拒否することが事実上難しいことは、容易に想定される。介護事業所と利用者の対等の関係が保障されているとは言い難い現状において、利用者にも安易に同意を求めることは結果的に同意を強いることにつながりかねず、高齢者の権利擁護にもとると言わざるを得ない（1999年（平成11年）7月23日付け「介護保険実施に向けての緊急提言の実現に関する申入れ」）。

さらに、介護事業所の立場からも、提供していないサービスについて利用者にも負担を求めることを躊躇することは十分に考えられ、現にそのような例は少なくないと報道されている。また、特例措置への同意は利用者の任意であるとしても、結果として利用者間の

公平に反することになることから、介護事業所がそのような状況になることを避けるため、特例措置の適用を断念せざるを得なくなる。介護事業所が特例措置の適用を躊躇ないし断念することになれば、新型コロナウイルスの感染防止に取り組む当該事業所に対する財政的支援という特例措置の目的を達することはできない。このように、提供されるサービスとは直接関係のない特別の負担について、利用者の同意を求めることは、「措置から契約」に移行した福祉サービス提供に関する公的責任の更なる後退につながりかねない（2001年（平成13年）11月9日付け「高齢者・障害者の権利の確立とその保障を求める決議」）。

そもそも新型コロナウイルスの感染防止は当該介護事業所やその利用者だけの問題ではなく、国民全体に関わる国の公衆衛生の問題であって、一部の当事者に負担を求めて対応すべき問題ではない。

当連合会は、高齢者の権利擁護のために速やかに前記特例措置の適用条件として利用者の負担を求めることを改め、介護事業所に対して公費により新型コロナウイルス感染症対策に必要な財政的支援を拡充することを強く求めるものである。

2020年（令和2年）10月30日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

感染症法・特措法の改正法案に反対する会長声明

本日、政府は、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（以下「感染症法」という。）及び「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（以下「特措法」という。）の改正案を閣議決定した。新型コロナウイルスの感染が急拡大し、医療環境が逼迫する等の厳しい社会状況の中、収束のための有効な施策が必要であることは論を俟たない。しかし、今回の改正案は、感染拡大の予防のために都道府県知事に広範な権限を与えた上、本来保護の対象となるべき感染者や事業者に対し、罰則の威嚇をもってその権利を制約し、義務を課すにもかかわらず、その前提となる基本的人権の擁護や適正手続の保障に欠け、良質で適切な医療の提供及び十分な補償がなされるとは言えない。さらに、感染の拡大防止や収束という目的に対して十分な有効性が認められるかさえ疑問である。当連合会としては、以下の点について抜本的な見直しが必要と認められ、強く反対する。

まず、感染症法の目的は第一に感染症の患者等の人権を尊重するものでなければならぬところ、今回の改正案は、入院措置に応じない者等に懲役刑・罰金刑、積極的疫学調査に対して拒否・虚偽報告等をした者に対して罰金刑を導入するとしている。

しかし、刑罰は、その適用される行為類型（構成要件）が明確でなければならない。この点、新型コロナウイルス感染症は、その実態が十分解明されているとは言い難く、医学的知見・流行状況の変化によって入院措置や調査の範囲・内容は変化し、各保健所や医療提供の体制には地域差も存在する。そのため、改正案の罰則の対象者の範囲は不明確

かつ流動的であり、不公正・不公平な刑罰の適用のおそれも大きい。

他方で、新型コロナウイルスには発症前にも強い感染力があるという特徴が認められ、入院措置・調査の拒否者等に対して刑罰を科したからといって感染拡大が防止できる訳ではない。むしろ、最近では多くの軽症者に対して自宅待機・自宅療養が指示され、症状が悪化して入院が必要となった場合にも入院できず、中には死亡に至った例も報告され、患者に対する「良質かつ適切な医療を受けられるように」すべき国及び地方公共団体の責務（感染症法前文・3条1項）が全うされていない現実がある。しかも、単に入院や調査を拒否したり、隠したりするだけで「犯罪者」扱いされるおそれがあるとなれば、感染者は感染した事実や感染した疑いのあることを隠し、かえって感染拡大を招くおそれさえ懸念される。

新型コロナウイルス感染症は従来からのインフルエンザ感染症と比べて、無症状感染者からの感染力が強いと分析され、深刻な後遺症が残る例も報告されている。そのため国民全体に感染に対する不安が醸成され、感染したこと自体を非難するがごとき不当な差別や偏見が既に生じている。その解消を行わないまま、安易に感染者等に対して刑罰を導入するとなれば、感染者等に対する差別偏見が一層助長され、極めて深刻な人権侵害を招来するおそれがある。

そもそも、感染症法は、「過去にハンセン病、後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め、これを教訓として今後に生かすことが必要である」、「感染症の患者等の人権を尊重しつつ、これらの者に対する良質かつ適切な医療の提供を確保し、感染症に迅速かつ適確に対応する」などとした「前文」を設けて法の趣旨を宣言し、過去の反省等に基づき、伝染病予防法を廃止して制定された法律である。新型コロナウイルス感染症は、その感染力の強さゆえ、誰もが罹患する可能性がある疾病である。感染者は決して責められるべきではなく、その実情を無視して、安易に刑罰をもって義務を課そうとする今回の改正案は、かかる感染症法の目的・制定経緯を無視し、感染者の基本的な人権を軽視するものに他ならない。

次に、特措法の改正案は、「まん延防止等重点措置」として都道府県知事が事業者に対して営業時間の変更等の措置を要請・命令することができ、命令に応じない場合は過料を科し、要請・命令したことを公表できるとしている。

しかし、改正案上、その発動要件や命令内容が不明確であり、都道府県知事に付与される権限は極めて広範である。そのため、恣意的な運用のおそれがあり、罰則等の適用に際し、営業時間の変更等の措置の命令に応じられない事業者の具体的事情が適切に考慮される保証はない。

さらに、感染拡大により経営環境が極めて悪化し、休業することさえできない状況に苦しむ事業者に対して要請・命令がなされた場合には、当該事業者を含む働く者の暮らしや命さえ奪いかねない深刻な結果に直結する。もとより、主な対象とされている飲食に関わる事業者は、それ自体危険な事業を営んでいるわけではない。いかに努力しようとも、飲食の場に感染リスクがあるというだけで、死活問題となる営業時間の変更等を求められるのは、あまりにも酷である。かかる要請・命令を出す場合には、憲法の求める「正当な補償」となる対象事業者への必要かつ十分な補償がなされなければならない、その内容も改正

案成立と同時に明らかにされなければならない。

また、不用意な要請・命令及び公表は、感染症法改正案と同様、いたずらに風評被害や偏見差別を生み、事業者の名誉やプライバシー権や営業の自由などを侵害するおそれがある。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止するためには、政府・自治体と市民との間の理解と信頼に基づいて、感染者が安心して必要な入院治療や疫学調査を受けることができるような検査体制・医療提供体制を構築すること及び事業者への正当な補償こそが必要不可欠であって、安易な罰則の導入は必要ないと言うべきである。

以上の観点から、当連合会は、今回閣議決定された感染症法及び特措法の改正法案に対して、抜本的な見直しが行なわれない限り、強く反対する。

2021年（令和3年）1月22日

日本弁護士連合会
会長 荒 中

2 内田博文名誉教授（九州大学）講演録「コロナ禍と人権」（2020年11月19日開催，日弁連全国人権擁護委員会委員長会議）

講師 内田博文（うちだ・ひろふみ）（九州大学名誉教授）

【経歴】

1946年（昭和21年），大阪府生まれ

京都大学法学部卒業，京都大学大学院法学研究科修士課程修了（佐伯千仞教授に師事）後，愛媛大学法文学部（助手・専任講師），神戸学院大学法学部（講師・助教授・教授）を経て，1988年4月から2010年3月まで九州大学法学部教授（定年退職後は，九州大学名誉教授），2010年4月から2017年3月まで神戸学院大学（5年間は法科大学院教授，2年間は法学部教授）。

【公職】

法務省全国人権擁護委員連合会会長（2012年～）

福岡県人権施策推進懇話会会長（2020年）

【ハンセン病関連】

「ハンセン病問題に関する検証会議」副座長

「ハンセン病問題検証会議の提言に基づく再発防止検討会」座長代理

「国立ハンセン病資料館常設展示見直し検討会」座長

「ハンセン病市民学会」共同代表

【著書】

「刑法各論講義」（共著）（1987）（第4版2010）

「現代刑法入門」（共著）（1996）（第4版2020）

「刑法学における歴史研究の意義と方法」（1997）

「市民と刑事法」（共著）（2006）（第4版2020）

「ハンセン病検証会議の記録（検証文化の定着を求めて）」（2006）

「求められる人権救済法制の論点」（2006）

「日本刑法学のあゆみと課題」（2008）

「刑事判例の史的展開」（2013）

「ハンセン病絶対隔離政策と日本社会（無らい県運動の研究）」（共著）（2014）

「更生保護の展開と課題」（2015）

「刑法と戦争－戦時治安法制の作り方」（2015）

「治安維持法の教訓－権利運動の制限と憲法改正」（2016）

「治安維持法と共謀罪」（2017）

「部落差別解消推進法」（2018）

など多数

司会（黒木聖士日弁連人権擁護委員会副委員長） それでは早速、本日会議の前半で、九州大学名誉教授の内田博文先生を講師にお招きして、基調講演をお願いしたいと思います。内田先生の御経歴は配布資料のとおり、長年刑事法を研究される傍ら、ハンセン病問題検証会議の副座長や法務省人権擁護委員連合会の会長を務めるなど、人権問題に関する第一人者の先生です。

2020年度は新型コロナウイルス感染症の流行によって、偏見・差別を始め、様々な人権問題が生じているという情勢を踏まえて、内田先生には、本日「コロナ禍と人権問題」というテーマで、1時間基調講演をしていただきます。講演レジュメは資料1-2、5ページから11ページを御覧ください。なお、基調講演終了後には質疑応答の時間を設けておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、内田先生、御講演のほど、よろしくお願いいたします。

内田名誉教授 皆様方の前でお話をする機会を与えていただきまして、ありがとうございます。ほぼレジュメに沿ってお話をさせていただきます。どうかよろしくお願いいたします。

新型コロナウイルス対策に係る主な法令としては、昭和26年に制定の検疫法、平成10年に制定の感染症法、平成24年に制定の新型インフルエンザ等対策特別措置法があります。このうち、医療対策等は感染症法が担うこととされています。感染症法の前文の中では、次のようにうたわれています。「我が国においては、過去にハンセン病、後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め、これを教訓として今後に生かすことが必要である。このような感染症をめぐる状況の変化や感染症の患者等が置かれてきた状況を踏まえ、感染症の患者等の人権を尊重しつつ、これらの者に対する良質かつ適切な医療の提供を確保し、感染症に迅速かつ的確に対応することが求められている。」

これに対し、社会対策等は特措法が担うこととされています。特措法は平成16年に制定の、いわゆる国民保護法をモデルに、緊急事態における国民生活の安定に関する措置等について定めています。基本的人権の尊重についても、第5条をあてています。その内容は、「国民の自由と権利に制限を加えるときであっても、その制限は当該新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限のものでなければならない」というものでございます。感染症法のそれと趣を異にしています。

明治40年の法律、「癩予防ニ関スル件」の制定以来、平成8年の「らい予防法」の廃止まで、実に90年近くにわたって強行された国の誤ったハンセン病強制隔離政策の下で、数々の人権侵害及び差別事象も枚挙にいとまがないほど発生しました。2005年3月に国に提出されたハンセン病問題検証会議の最終報告書は、現在までに至るハンセン病差別・偏見を作出・助長した無癩県運動の分析に、第6章をあてています。らい予防法で許された範囲を超えた専門家・市民の暴走によって、患者・元患者、その家族の人権は根こそぎ侵害されました。憲法の保障する法の下での平等が侵されました。優生保護法による患者・家族の断種・堕胎の合法化もその一つです。

P T Aが患者の子どもへの通学拒否運動を繰り広げた龍田寮児童通学拒否事件や、特別法廷もその一つでした。誤った国策で生み出された差別構造を専門家・市民が具体化し、増幅していくという構図が見られました。しかし、加害者として差別に直接・間接に関

わったということに専門家・住民が気付くことは、長らくありませんでした。

このうち龍田寮児童通学拒否事件とは、国立ハンセン病療養所菊池恵楓園付属の熊本市内にある龍田寮、菊池恵楓園に入所している父母を持つ子どもが生活する施設の児童が、地元の市立黒髪小学校に通学することに、PTAの間から感染をおそれて反対の声があがったという事件です。市教育委員会が新学期から龍田寮児童を通学させると通告したところ、これを不満としたPTA反対派が同盟休校に入り、黒髪校校門にピケを貼るとともに、大きな字で「らいびょうのこどもと、いっしょにべんきょうせぬように、しばらくがっこうをやすみましょう」などと書かれた貼り紙もしました。同盟休校は続き、全校児童約1,900人のうち龍田寮の子ども4人を含む275人の児童だけが教室で授業を受けました。

反対派は寺院や銭湯などで寺子屋式の自習教室を開いたため、教育委員会が調停に乗り出す事態となりました。反対派の態度は強硬で、事態は深刻化していきました。熊本商科大学長が龍田寮の子ども4人のうち3人を引き取り、そこから通学させるということによってようやく一応の解決を見ました。その後、龍田寮は閉鎖され、龍田寮の子どもたちは各地の施設に分散させられていきました。憲法で保障された教育を受ける権利が住民によって侵害された事件です。

通学反対派だけがハンセン病強制隔離政策を支持したわけではありません。通学賛成派の中にもハンセン病強制隔離政策を支持する人は、少なくありませんでした。通学を支持したのは同情論でした。この同情論は容易に反感に転嫁し得るものでした。菊池恵楓園入所者の温泉宿泊拒否事件の場合は、この転嫁が見られました。

ハンセン病では、人権のプロとされる法曹が、憲法違反の差別をハンセン病患者に行ったことも明らかになりました。最高裁判所事務総局によってまとめられ、平成28年4月に公表された調査報告書によると、開廷場所の指定が次のように総括されています。「裁判所外での開廷の必要性の認定判断の運用は、遅くとも昭和35年以降、裁判所法69条2項に違反するものであった。このような誤った指定の運用がハンセン病患者に対する偏見・差別を助長することにつながるものとなったこと、さらには、当事者であるハンセン病患者の人格と尊厳を傷つけるものであったことを深く反省し、お詫び申し上げます。」

ハンセン病差別・偏見は今も当事者の人間回復にとって高い壁になっています。2001年5月11日の熊本地裁判決後も、ハンセン病差別・偏見に大きな変化は見られないとの当事者の体感は強いものがあります。療養所入所者の少数化及び高齢化は益々進んでいます。この5月1日現在、全国13の国立ハンセン病療養所の入所者の方は計1,090人で、平均年齢は86.3歳でございました。療養所を終の棲家とせざるを得ない。そして、死亡後、遺骨が療養所内の納骨堂に安置される方は今も少なくありません。退所者もこの差別・偏見にさらされて生きておられます。

ハンセン病問題検証会議の提言を受けて設置された再発防止検討会は、2016年11月に東京及び大阪において、全国退所者連絡会の役員の方から退所者調査に関するヒアリングを実施しました。役員の方からは「沖縄県でも500名余りの回復者が一般社会で生活していると言われてはいますが、ほとんどの回復者は身を潜めて、ひっそりと隠れて生活しているのが実態です」などの厳しい実態が紹介されました。ヒアリングでは、沖縄県

在住の退所者の半数が、「今後は療養所に再入所することを検討している」とのショッキングな話も紹介されました。

家族の方の実態も退所者の方のそれに近いものがあると推察されます。国に補償金を請求するかどうか、家族の葛藤は想像を超えるものがあります。請求は多くても3割にとどまるのではないかとされています。請求される方の数も減少しています。

この11月8日現在、日本での新型コロナウイルスの累計感染者数は10万8,000人を超え、死亡者数も1,823人となっています。新型コロナウイルス感染症の拡大が衰えを見せない中で、人々の不安も一向に収まる気配がありません。不安に端を発した感染者への誹謗中傷も、むしろ拡大の傾向を示しています。誹謗中傷、自粛や謝罪の強要の他、感染者を特定しようとする動きも出ています。

福岡市に住む38歳の自営業の男性は、新型コロナウイルスが陰性となって退院した後、病院や理容室の利用を拒否されたといいます。医療従事者の子弟が保育園の登校を拒否されたという事例も報道されています。新型コロナウイルス感染者が確認されたというだけで、その地域の人を避けたり、感染を疑ったりするような言動は差別に当たりますが、各地で見られます。中には「死ね」といったビラが貼られたという事例もあります。ネットによる差別情報の拡散も見られます。差別には誤情報に基づくものも少なくありません。

人権侵害の防波堤となるべき公的機関が、逆に差別や偏見を助長してしまうケースも出ています。愛媛県新居浜市では、東京や大阪を行き来する長距離トラック運転手の2家族の子どもたちに対し、市立小学校の校長が市教委と相談の上で、登校しないように求めたとされます。従来からある差別・人権侵害がコロナ禍によって一層悪化したというケースも、コロナ差別・人権侵害の中に入れて理解することが必要です。それはアフター・コロナの社会をどう構築するかに、密接に関わるからです。

熊本地震の際に障がい者が避難所に避難しようとしたところ、避難所には専用トイレや車椅子に乗ったまま寝る場所などをはじめ、受け皿が全くなかったという事態が発生しました。障害者差別解消法が施行されていたにもかかわらず、為政者にはそれが必要だという発想さえもなかった。「避難所に避難するのはあきらめて、いつ転倒してもおかしくない自宅で不安な日々を送らねばならなかった」、こう当事者から嘆息されています。

これに似たような状況が、コロナ禍で多くのマイノリティ当事者に起こっています。視覚障がい者支援協会・ひかりの森の理事長によると、「当事者は途中で視覚障がいを負ったケースがほとんどで、生活訓練や通院は欠かせないが、同行支援をヘルパー事業所に断られ窮地に立たされている人もいます」とされています。感染予防策として推奨されているマスクが、聴覚障がい者たちにとっては障壁になっています。全日本ろうあ連盟の事務局によると、「マスクを着けると、コミュニケーションの一つである口話を見ることができず困ります。透明マスクの増産や開発に協力していただける企業などが出てくれるとありがたいです」と訴えられています。

新型コロナウイルスによる生活への影響は、全国400万世帯にのぼる一人親家庭により強く及んでいます。深刻な苦難に直面しています。新型コロナウイルスの感染拡大で、母子家庭の18.2%が食事回数を減らし、14.8%が1回の食事を減らしていることが、N

PO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむの調査で分かったとされています。社会的弱者の生活を何とか下支えしてきたソーシャル・ネットワークも、自粛生活で大きなダメージを受けています。差別や人権侵害を受けた被害者のための相談窓口も、日本ではただでさえ脆弱ですが、相談要員が自粛を余儀なくされているなどのため、機能を質・量の面で大幅に低下させています。社会的弱者を、下支えのない無防備の状態に追いやっていきます。

差別の対象も拡大しています。コロナ禍の医療や人々の生活を支えるエッセンシャルワーカーにまで及んでいます。国民・市民全てが差別の対象者になっていると言ってもよいほどです。被害者が一部の人に限られた、これまでのマイノリティ少数者差別と大きく異なります。国・自治体・医療界・マスメディア・その他、各界が差別防止に取り組んでいる大きな理由の一つです。命と暮らしに対する不安が、人々を結束と協力の反対の分裂と差別の行動に駆り立てています。

風評被害についての「人間のごく自然な安全弁のような反応だ」という分析は、コロナ禍差別・人権侵害にも妥当します。だからといって、それが正当化されるわけではありません。「人間のごく自然な安全弁のような反応だ」とされる行為が、逆に私たちの安全を脅かしている、このような大きな矛盾が生じています。コロナの危険性を連日伝えながら、現実にはアクセルとブレーキを同時に踏む国の矛盾した施策に、人々は混乱し、何でもありの状態になっているとの指摘も見られます。

問題は、差別加害者が自己の逸脱行動を正当化し、「差別をしているわけではない。むしろ社会が必要としている正しい行動をしているのだ」と信じ込んでいる点です。加害者意識のない差別・人権侵害だという点です。自己正当化の論拠は様々ですが、主なものの一つは、自己決定・自己責任論の影響です。新型コロナウイルスの流行をめぐり、感染は本人のせいと捉える傾向が、欧米に比べて日本は突出して高いことが大阪大学などの調査で分かったとされます。感染も自己責任ということになると、感染者を責めたり、謝罪を求めたりすることも、当然、社会的相当性を有する行為ということになります。

ただ、ここで言う自己責任論は、自己決定権の保障の上に成り立つ自己責任論ではなく、自己決定権の抑圧の上に構築される日本的なものです。村社会の掟を破ったものに容赦なく差し向けられる類いのもので、「感染は本人のせい」と捉える傾向が欧米に比べて日本は突出して高いということも、そのためではないでしょうか。

誤った医学的理解も、この自己正当化にあずかっています。ハンセン病の場合、患者を撲滅することによってハンセン病を撲滅するということが、光田健輔をはじめ、専門医によって唱えられました。新型コロナウイルスの場合も同様のことが見られます。菌・ウイルスと人とは明確に異なり、区別されなければなりません。しかし、ハンセン病と同様に、新型コロナウイルスの場合も国・専門家・マスメディアなどが恐怖をあおるために、菌・ウイルス＝感染者という誤った図式が益々拡大しています。感染者は原則隔離するという感染症法の基本構造も、この誤った図式の形成に寄与しています。この図式の下では、感染者も敵ということになります。

ハンセン病患者は人間ではないとされ、日本国憲法の埒外に置かれてきましたが、新型コロナウイルスの感染者や感染者になる可能性があると思われる人も、同様の立場に置かれています。日本では、感染者が犯罪者のように見なされてしまいます。責任があ

るとは思えないのに、感染者やその家族は世間への謝罪を強いられます。感染した人を身勝手な人という形で、加害者にするとも見られます。私は「うつされる人」、あいつは「うつす人」という2項図式も、コロナ差別の拡大にあずかっています。このような「加害者」「被害者」という2項図式は成立しません。感染の予防にとっても、患者の治療にとってもマイナスです。しかし、このマイナスが顧慮されることはなく、自己責任などとあいまって人々を感染者等の攻撃に向かわせています。

自己正当化には、国及び専門家の態度も大きいといえます。「3密を避ける」などといった基準を示すだけで、それも法的な基準という形ではなく、自粛生活の基準という形で示されるだけです。基準を示された国民・市民はこの基準を自分なりに理解して、自己の行動規範に従って自粛生活に臨むしかありません。

自粛を担保する手段も欠いています。いわゆる自粛警察が生まれる理由です。自粛警察というと目新しい感じはしますが、自警団という似たような言葉がかつてありました。この自警団が関東大震災の折りに朝鮮人虐殺の担い手になりました。かつての無癩県運動と似たような光景が、自粛警察によって引き起こされています。

政府・専門家からすると新型コロナウイルスについては未解明なことが多く、具体的な行動基準を示すことはできないということかもしれません。そうだとすると、そのことも国民・市民に正確に伝え、行き過ぎた自粛要請になるかもしれないという負の部分も正しく伝え、他人に自粛を強制する「他粛」は差別・人権侵害になるかもしれないということも伝えるべきです。しかし、そのようなメッセージは発信されていません。

同調圧力の下での、同調による自己正当化も見られます。「皆がやっているから、自分がやっても問題ない」「皆がやっているのに自分だけやらないのはまずい」「仕方なくやっているのだから、やっても問題はない」、このような類いの正当化です。かつて国立ハンセン病療養所の入所者の方が熊本県内の温泉ホテルに宿泊しようとしたところ、宿泊を拒否されるという事件が起こりました。「私は宿泊いただいても問題はないと思っていますが、他のお客様がどう思われるか。不快感を持たれるのではないのでしょうか。」こう言って、ホテルの管理人は宿泊拒否を正当化しました。これとよく似ています。

この温泉宿泊拒否事件では、宿泊拒否するのはおかしいと言っていた人たちも、被害当事者がおかしいという声をあげると同情が敵意に反転し、今度は被害当事者を差別する側に回りました。そこには二重の差別構造があると指摘されています。ネット社会の急激な進展の下で、同調による自己正当化は人々の心を侵食しています。

この5月に総務省が実施し、調査結果が6月に公表された「新型コロナウイルス感染症に関する情報流通調査」によると、新型コロナウイルス感染症に関する間違った情報や誤解を招く情報について、一つでも見たり聞いたりしたと答えた人の割合は72%に上ったとされています。

多様な自己正当化の論拠を打破しないと、コロナ禍差別・人権侵害は無くせないように思われます。加害者には、直接の加害者と「傍観者」という名の加害者が存在します。加害者から抜け出そうとすると今度はいじめの対象になり、それを恐れて加害者から離脱できないという構図も見られます。この構図をどのように打破していくかも問題となります。

自治体や民間事業者等による法ないし判例を超えた感染者情報の発表も人々を犯人

捜しに走らせ、コロナ禍差別・人権侵害の拡大にあずかっています。平成30年に制定の労働契約法第5条は、使用者に対し、従業員が安全で健康に働けるように配慮する安全配慮義務を課しています。感染症予防もこの安全配慮義務の内容をなすとされています。民間企業における従業員等の感染者情報の公表も、この安全配慮義務に基づいてなされています。判例は、感染者情報の公表に当たっては、個人特定に至らないように最大限の配慮をすることを公表者に求めています。

それでは、民間企業等における新型コロナウイルス感染症に係る従業員の感染者情報の公表は、この最大限の配慮義務を満たしているのでしょうか。満たしていない場合も少なくないのではないのでしょうか。例えば従業員に感染者が発生したが、濃厚接触者は外部にはいなかった場合でも感染者情報が公表されている場合が見られます。この場合、外部に対して公表する必要があるのでしょうか。科学的に見て、感染防止という観点からは理由に乏しいと言えます。もっともこれには、企業コンプライアンスから公表が必要になる場合があるという理由付けも、考えられないわけではありません。しかし、公表=企業コンプライアンスでしょうか。むしろ反対に、従業員のプライバシーを守ることこそが企業コンプライアンスではないのでしょうか。

コロナ禍における差別・人権侵害については、さすがにひどいとして、すべての人が被害者になり得るということから、各界から緊急声明などが発表されています。日本弁護士連合会もこの7月29日に、「新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明」を公表されておられます。医療界も声明を発表しています。日本災害医学会は早くも2月20日、新型コロナウイルスに対応した医師や看護師らが職場内外で不当な扱いを受けているとして、抗議の声明を出しています。

メディアもコロナ禍差別について特集を組んでいます。「『休業要請を無視したパチンコ店に行列ができてい』などとセンセーショナルに報じれば、多くの国民は『野放しにするな』『もっと強制的な措置をとれ』という感情を掻き立てられます」などといった識者からの警鐘も、新聞紙面に掲載されました。法務省の人権擁護機関も啓発に努めています。文部科学大臣からも「新型コロナウイルス感染症に関する差別・偏見の防止に向けて」と題されたメッセージが、この8月25日に発表されました。

自治体の首長などからも声明などが発表されています。鳥取県では、声明にとどまらず、鳥取県知事・鳥取県弁護士会会長・鳥取県警察本部長・鳥取中央法務局長の連名による、新型コロナウイルスに関する差別的扱いや誹謗中傷から陽性者等を守る「共同行動宣言」が、9月10日に公表されています。市民団体からも国・自治体などに対する緊急要請が行われています。一般社団法人部落解放・人権研究所がこの5月に主催したコロナ差別を考えるシンポジウムでは、シンポの終わりに差別偏見の防止・救済を求める要望書を内閣総理大臣等に提出することが決議され、政府宛てに提出されています。

自治体レベルですが、新たな法制化の動きも見られます。鳥取県では「鳥取県新型コロナウイルス感染拡大防止のためのクラスター対策等に関する条例案」が、鳥取県議会臨時会で修正議決の上、成立しました。条例では、新型コロナウイルス感染症に関する誹謗中傷や不当な差別的言動等を禁止しています。担保規定はありませんが、違法としたことの効果は小さくありません。「岐阜県感染症対策基本条例」「長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例」「沖縄県新型コロナウイルス感染症対策に関する条例」「東京

都新型コロナウイルス感染症対策条例」も制定・施行されています。自治体では、専用の相談窓口を設置する動きも見られます。長崎県は、この8月、新型コロナウイルスに関連した差別や誹謗中傷などの人権侵害に関する専門の相談窓口を開設しました。

日本弁護士連合会でも全国の単位弁護士会と協力して、専用の新型コロナウイルス法律相談全国統一ダイヤルを開設し、被害当事者などからの相談に応じる体制を整えられました。ただ、相談が寄せられた6,600件のうち、差別・プライバシー関係は数件にとどまったとされています。ここにマイノリティ差別問題の困難さが見られます。マイノリティ差別の当事者が異口同音に語られるのは、差別被害を声にするものの困難さです。声を上げると激しい社会的バッシングを受けるからだと言われています。親族や知人などからもバッシングを受ける場合も少なくないと言われます。差別や人権侵害を受けても、相談機関に相談しない人が多いのです。

福岡県が2017年3月に公表した「人権問題に関する県民意識調査」でも、「何らかの形で人権を侵害された」と回答した人に対して、「人権を侵害されたとき、まず一番にどうしたか」を聞いたところ、人権侵害経験者の27.3%が「家族や親族に相談した」とあげておられます。「友人や先輩に相談した」と答えた人が22.1%と続いています。相談機関に相談する人権侵害経験者は、弁護士・警察・行政・人権擁護委員・法務局・自治会役員・民生委員などを合わせても、4%にとどまっています。

コロナ禍差別・人権侵害はひととき強い同調圧力をバックにした加害だけに、被害当事者はこれまで以上に「語れない被害者」「相談できない被害者」という状態に追いやられています。「迷惑をかけたので仕方がない」「相談しても救済してもらえないのは無理だろう」などと諦める人は、今まで以上に多いと想像されます。コロナ禍の中で相談機能をどう充実するのか、喫緊の課題となっています。被害の実態調査も不可欠です。それなくしては、法などでいくら差別禁止といっても絵に描いた餅に終わりがねないからです。

11月9日現在、新型コロナウイルスの感染者は世界で累計5000万人を超えました。亡くなった人は世界全体で125万3,311人となっています。国際連合総会の補助機関の国際連合開発計画によると、「新型コロナウイルスと格差」が次のように分析されています。世界銀行は、世界中でおよそ4000万人から6000万人が極度の貧困に陥る可能性があるという警告しており、中でもサハラ以南のアフリカは最も甚大な被害を受ける。次いで南アジアで被害が甚大になると予測しています。国際労働機関は、今後数か月間の間に労働人口の半分が職を失う可能性があるという予想しており、世界食糧計画によると、直接的な措置が取られない限り、2億6500万人が危機的なレベルの飢餓に直面することになると危惧しています。このような推計を受けて、開発計画総裁は警鐘を鳴らしています。

国連の事務総長も、この7月、ネルソンマンデラ記念財団が主催した記念講演において、次のように訴えています。「コロナ禍に直面した先進国は、自国の存続に多額の投資を行っています。しかし、その一方で、この危険な時期全体を通じ、開発途上地域への支援に必要な十分な支援は提供できていません。この状況を変えるための最善の手段は、公正なグローバリゼーション、あらゆる人の権利と尊厳、自然とのバランスを保った暮らし、将来の世代の権利への配慮、そして経済ではなく、人間的尺度で測った成功に基づく新しいグローバルな取決めです。」。こう訴えています。

それでは、日本はいかがでしょうか。コロナ禍に臨む私たちの姿勢はどうでしょうか。国際的な視点を持って対応しているのでしょうか。ちなみに、途上国へのワクチン普及を進める国際組織Gaviワクチンアライアンスは、この9月21日、新型コロナウイルス感染症のワクチン開発に各国が共同出資・購入する枠組みCOVAXに、日本を含む150か国以上が参加を表明したと発表しました。今年のノーベル平和賞に、世界各地で食糧支援を行っている国連機関の世界食糧計画が選ばれました。

政府の新型コロナウイルス感染症対策分科会に「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」が設置され、第1回の会合はこの9月10日に開催されました。第3回の会合はこの10月16日に開催されています。資料に基づいて、「相模原中央病院の受けた人権侵害」「医療現場における差別・偏見の実態、課題と対応策」「全国老人福祉施設協議会の対応」「立正大学湘南高等学校の対応」「偏見・差別の実態と取組等に関する三重県調査結果」「A県における新型コロナウイルス感染症に関する差別的な扱い等の被害の実態等」が、各報告されています。

ワーキンググループは、この11月12日、感染者らに対する差別の事例やその防止策をまとめた報告書を公表し、政府の分科会に示しました。報告書では、偏見・差別等の実態を踏まえて、偏見・差別等の防止の取組を進めるに当たっての主なポイントと提言が、平時とクラスター発生時などの有事に分けて掲げられています。

平時の取組として、8点が列挙されています。「偏見・差別等の防止等に向けた注意喚起・啓発教育の強化」「感染者等に対する差別的取扱い、誹謗中傷等を禁止する旨の条例の制定等」「偏見・差別等に対する相談体制の強化、SNSなどにおける誹謗中傷への対応」「悪質な行為には法的責任が伴うことの市民への周知」「情報公表に関する統一的な考え方の整理」「非流行地における啓発」「報道の在り方」「新型コロナウイルス感染症対策に関する施策の法的位置づけ」、このような点がそれです。

有事の取組としては、4点が列挙されています。「報道機関への対応」「保育所等における感染対策等の支援」「地方自治体や専門家等による情報の発信」「『偏見・差別等の行為は許されない』メッセージや応援メッセージの発信」、このような点です。

政府に対し、感染症法や特措法に基づく施策としての位置付けの検討を要望しています。報道機関に対しても、差別につながる誤った情報を正すような報道などを求めています。提言の一部は、政府が定める新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針に盛り込まれる見込みだとされています。ただ、提言では、ハンセン病の教訓を活かすようなことは考えられていないようです。

相談や啓発だけで問題を処理し得るかは疑問です。相談についても、啓発についても、自治体などの取組状況はバラバラで、熱心に取り組むところとそうでないところとの格差は大きいからです。相談が人権救済につながっているかという点、必ずしもそうではありません。啓発も、実効的なものになっているかという点も疑問が残るからです。ハンセン病差別・偏見が、今も元患者・家族を苦しめていることを忘れてはなりません。

ワーキンググループには三重県知事も委員として出席し、新型コロナに関する差別の実態や県内での対策を報告し、被害者への支援や法整備の必要も訴えています。訴えは「偏見・差別の実態について」「自治体の取組」「課題と論点」からなります。このうち「感染症法の改正」では、「感染症法では、差別や偏見が発生した場合に備えた体制整備など、

具体的な対策を取るための根拠となる条文がない。障害者差別解消法等，差別解消等を主目的とする他法令も参照しつつ，患者及びその家族その他の関係者からの差別に関する相談に的確に応じるとともに，差別に関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制の整備を図るため，法改正も視野に入れた議論が必要」，こう提言されています。

コロナ禍のような緊急事態の場合，「法の支配」を緩和して政府に超法規的な権限を与え，政府が超法規的に問題処理を図ることが事案の適切な解決につながる，このように説く論者は少なくありません。確かにそれによって迅速に問題が処理されるかもしれませんが。これまで無理であった処理も可能になるかもしれません。しかし，それには大きな問題があります。その一つは，権力濫用の危険性という点です。緊急事態はそれを口実にして法の支配が放棄される危険性が強いのです。

現に，濫用された過去があります。国連・人権擁護の状況に関する特別報告者を含む25名の国連の人権専門家らは，本年3月，新型コロナウイルスの流行への対応で各国が安全保障のための手段を濫用しないように呼びかけ，緊急事態における権力行使が反対意見を抑えるために使われるべきではないことを改めて強調していることも，そのような過去の教訓を踏まえてのことです。

もう一つの問題は，被災当事者が真に望むのは，このようなトップダウンによる迅速な問題解決ではないという点です。東日本大震災の被災者は，政府による上からの復興に対して「人間なき復興」として強く違和感を示しているからです。人権を擁護するといっても，当事者の「権利主体性」，「手続参加」を認めず，パターンリズムなどに基づいて「保護の客体」にとどめることは，実は人権侵害でございます。より広範な差別，それも「加害者意識のない差別」を引き起こすというものは，ハンセン病問題からの教訓です。21世紀の人権は「当事者による当事者のための当事者の人権だ」とされることも，そのためです。

人類が「法」を生み出し，法学を医学・文学・理学・神学と並ぶ「文明」の5大柱の一つとしてきたのは，人間が社会的動物だからとされます。動物の中でも非力な人類が発展してきたのは社会生活を営んできたからですが，社会生活を営むには共通のルール，共通の尺度が必要となります。この共通のルール・共通の尺度を提供するのが，憲法を頂点とする法体系です。社会生活は皆がこのルールを守るという信頼関係の上に成り立っています。法は，人権もこの信頼関係の上に据えて，その詳細を定めています。

コロナ禍は，その国・社会がそれまで内包してきた歪さ，脆弱さをさらけ出し，幾重にも増殖させています。それは日本の場合も同様です。コロナ禍によって様々な脆弱さがあぶり出されています。医療崩壊の危機という語で象徴されるような日本の医療制度の脆弱さの他，コロナ禍差別・人権侵害を有効に抑止し得ない人権擁護体制の脆弱さもその一つです。日本では人権が医療・経済と並ぶ新型コロナ対策の柱とは，必ずしも認識されていないことも，コロナ禍になって突然そうなったわけではなく，従前からの国・国民の人権意識を引きずってのことです。コロナ禍差別・人権侵害に対処する場合，この人権擁護体制の脆弱さ，国及び国民における人権意識の弱さも視野に入れて検討することが必要となります。

差別・人権侵害を防止する人権擁護活動には，「活動のための根拠法・根拠規定」「独

立の人権救済機関」「人権問題をよく理解し、真摯に人権擁護活動に取り組む人材」「活動に必要な予算」などが必要となります。しかし、現在の日本はこれらをすべて欠いています。いわば「ないないづくし」の状態にあります。

これらを放置したままで当面の応急措置だけにとどまると、アフター・コロナの時代になっても、何らかのきっかけで再びコロナ禍差別・人権侵害に匹敵するような新たな差別・人権侵害が発生することになります。東日本大震災の教訓、ハンセン病問題の教訓は、まだ十分には活かされていないのです。活かされていたとすれば、コロナ禍差別・人権侵害ももう少し変わった形になっていたと思われまます。

2001年の熊本地裁の「らい予防法」違憲判決の確定を受けて、2003年に設置されたハンセン病問題検証会議は、2005年3月に国に提出した最終報告書の中で、再発防止策の提言を行いました。再発防止策の柱は、「患者・被験者の諸権利の法制化」と「差別・偏見等を防止するための国などの責務とその施策等」でした。そして、「患者・被験者の諸権利の法制化」に当たっては、感染症予防医療に関する以下の諸原則、すなわち、「任意受診の原則」「強制措置必要最小限の原則」「差別・偏見の温床となる病名を冠した分離をしない原則」「患者・家族等に対する差別・偏見等を防止するための国等の責務とその施策等を規定すること」が盛り込まれるべきことを、提言されています。

コロナ禍はそれが喫緊の課題であることを示しています。しかし、この検証会議の提言は今も実現されていません。

「処方箋」は各界から既に示されています。これらの中には、法整備に関するものも多いのです。日本弁護士連合会も、差別や人権侵害の防止及び被害救済などに向けて、これまで多くの提言を行ってこられました。差別禁止法の法制化についても、国連社会権規約委員会の第2回日本政府報告書に対する最終見解の発表を受けて、2001年9月6日付で、日本がこの規約の批准国として、この規約の実施義務を負い、また委員会から勧告された点について改善すべき義務を負うこと、委員会が指摘した諸問題について日本政府が誠意をもって解決し、社会権規約の実施に向けて努力することを強く求めておられます。しかし、この政府への要望は実現されていません。そして、その中でコロナ禍差別が生じました。

また、日本弁護士連合会は、東日本大震災の発生を受けて、2011年10月7日付けで、「患者の権利に関する法律の制定を求める決議」をあげておられます。しかし、決議は今も実現されていません。東日本大震災で起きたことがコロナ禍で再来し、医療崩壊の危機が医療機関などから声高に訴えられています。悲劇が繰り返されています。それはコロナ禍差別・人権侵害を防止する上で、大きな弱点となっています。

問題は、これらの処方箋をいかにして実現していくかということになります。実現には各界の連携が不可欠です。被害当事者の「声なき声」を拾い上げ、それを実現するための推進力にしていく必要もあります。国民・市民の理解を拡大することも欠かせません。これらの作業に当たって中心的な役割を担うのは誰でしょうか。法律家、それも弁護士の方々ということになります。コロナ禍差別・人権侵害が今も頻発している中、弁護士には弁護士法第1条の実践が今以上に強く求められます。今、必要なのは、提言を提言に終わらせるのではなく、提言を実現することではないでしょうか。

ちなみに、新型コロナウイルスに感染した患者や家族に対する偏見や差別の解消に向

けた国会議員有志による勉強会が、この10月23日、国会内で開かれました。国会議員で初めて新型コロナに感染した、自民党の高鳥修一衆議院議員が呼びかけました。患者や家族らを偏見や差別から保護する新型コロナウイルス感染症関連差別解消法を、早ければ臨時国会に議員立法で提出することを目指すとされています。今後の推移が注目されます。

ハンセン病に関してですが、これまでの人権教育・人権啓発が不十分であったということから、大幅に見直すための専門家会議が国で設置されることになりました。来年4月から専門家会議の審議が開催される予定です。専門家会議では、2年ぐらを目途として提言をまとめ、文部省・法務省・厚労省に提出する予定だと聞いております。このように、事態が動き出しております。

それでは、予定の時間がほぼ来たようでございますので、私の話は以上にさせていただきます。御清聴いただきまして、どうもありがとうございました。

司会（黒木副委員長） 内田先生、どうもありがとうございました。コロナ禍差別の状況やその原因を分析していただきまして、弁護士の役割というところまでの提言もいただいたところでございます。それでは、20分程度、質疑応答・意見交換の時間を設けさせていただきますと思います。出席者の方で、御質問もしくは御意見などがございましたら、挙手をお願いできますか。

御質問のある方や御意見のある方、感想でも結構ですが、どなたかいらっしゃいませんか。

それでは、日弁連会館にいらっしゃる人権救済調査室の西山囑託から、御発言をお願いします。

西山温（日弁連人権救済調査室囑託） 内田先生、今日は御講演、ありがとうございました。お話を聞いていて、ハンセン病のときの差別問題と現在の新型コロナの差別問題の共通性ということも御指摘いただいて、なるほどと思ったのです。

私が考えますに、ハンセンのときになくて今あるものはネットといいますか、過去にはネットがなくて、人々が誤った知識を持つということはある意味やむを得ないと言ってはあれなのですが、正しい知識にアクセスできなかった。現在はそれぞれがネットなど、メディアも多様化されて、かつ人々が、何が真実なのだろうかとアクセスしたり、また、自分からも発信をしたり、そのような時代的には違いがあるのかなとは思いますが、それでもなおかつ同じように、差別が繰り返されてしまっているというところがあるのではないかと思うのです。

このネットといいますか、そういうことに関しまして、お考えをお聞かせいただければと思います。

内田名誉教授 ネットというものは、確かにプラスの作用も少なくないと思いますが、マイナスの作用も少なくないのではないかと思います。この間、国や自治体など、様々なところがネットによる人権侵害と、ネットにおける人権侵害が急増しているという形で警告と警鐘を鳴らしています。

誤情報がネットに流れる。そのことによって差別や偏見が拡大する、あるいは人権侵害が拡大するということが生じているわけです。コロナ禍差別につきましても、今御指摘いただいたように、ネットのマイナスの部分が出ているというところが大きいのでは

ないでしょうか。ハンセン病の時代とは違う点だと思います。

それでは、ネットなどのマイナスを規制するような法制度が、日本の場合、整備されているかということ、必ずしもされていない。国の方でも、根拠規定がなければなかなか規制できないということで、現在のところ、いろいろな取組をしていますが、なかなかうまくいっていないという現状です。国の方でも、新しい法規制が必要かどうかということを検討しなければいけないという認識は、政府与党の方からも出てきているという状況だろうと思います。

加えて、もう一つ留意しなければならない点は、同調圧力というところですね。個人個人が一人一人確立して、それぞれが自分の考え方というものを持って、それに基づいて判断し、行動するというよりは、「他の人がやっているから、自分もするんだ」「他の人がやっているのにもかかわらず、自分がしないのはまずい」「他の人がしないのにもかかわらず、自分がするのはまずい」、このような同調圧力による同調傾向が非常に強まっているということも、いろいろなところで指摘されているところではないでしょうか。

コロナ禍においても、それが見られます。ハンセンの場合以上にそれが強く見られます。このような点をどうしていくのかという点も、今後この問題に対処していく上で検討していかなければいけない重要な点ではないかと考えております。

西山囑託 ありがとうございます。

司会（黒木副委員長） 内田先生、ありがとうございます。

それではZoom参加者の中で海渡先生から御質問があるようですので、御発言を、ミュートを解除してお願いいたします。

海渡雄一（日弁連刑事拘禁制度改革実現本部本部長代行） 感染拡大を防止するためには、その人と接触した人に「この人が感染者である」ということを伝えることは、どうしてもやらなければいけない局面があると思うのです。そして、その人が、接触した人がいるかどうかをアプリで、今は日本でもやっていますが、中国や韓国ではもっと大々的にやったようですが、位置情報を探索するようなこともされているのです。

このような現実の中で、差別を防止するというのと、感染拡大を防止するというとの間に、かなり二律背反の要素があると思うのですが、どのように重点を置いて、どのように対策していくことが一番いいのだろうか。非常に悩ましい点ではないかと思うのですが、内田先生の御意見はいかがでしょうか。

内田名誉教授 はい。先生が御指摘のように、情報を公表する、そして共有するということが感染防止につながるという局面は少なくないと思います。しかし、現在、企業等が流している情報、あるいはメディアなどが流している情報が、感染防止といった医学的な観点から見て、すべて合理的な根拠を持つと言えない場合も少なくないのではないのでしょうか。

海渡本部長代行 いや、そう思います、私も。

内田名誉教授 その点をきちんと、やはりもっと正確に見分けていく必要があるのではないかと思います。

もう一つは、先生がおっしゃるように、韓国やいろいろな国でやっているような制度を導入するというのも、検討しなければいけないということは確かだと思うのですが、そのためには、その前提として、プライバシーやいろいろな個人情報をきちんと守

るような体制，権力がそれを濫用しないなどという体制を整備するということと併せて，並行する形でそれをしていかなければいけないのではないかと思います。

日本の場合は，個人情報の保護や権力による個人情報の監視など，それをチェックするシステムがまだまだ法的なことも含めて不十分ではないかということがある。そのような不十分の中で，もし導入するということになる，個人情報という部分が非常に損なわれていく。このような危険性ということも考えなければいけないという意味で，並行する形で，先生が御指摘いただいたようなことを検討していかなければいけないと考えております。

海渡本部長代行 ありがとうございます。私も，デジタル庁を作るという構想が今進んでいて，でも，その中で，本当に個人情報をしっかり守っていく監視的な機関を作るということは，全然議論されていないようで，本当にこのままデジタル庁を作って，個人情報を一つの役所に集めるなどしていいのかなと思っておりました。ありがとうございます。非常に参考になりました。

司会（黒木副委員長） 内田先生，ありがとうございました。今の質問との関係で，今月に政府の分科会の差別・偏見ワーキンググループが取りまとめた中間報告書の提言の中でも，新型コロナウイルス感染症の特性を踏まえた情報公表に関する統一的な考え方の整理が必要であろうという提言を，政府に求めているという状況です。参考までに御紹介いたします。

それでは，大阪の太田先生の質問がありますので，太田先生，よろしくお願ひします。

太田健義（日弁連人権擁護委員会副委員長） 内田先生，今日はどうもありがとうございます。

氏名公表に関する話です。大阪では，特定のパチンコ店が行政から名前を出されて，そこに，逆にバッシングがいたりなどしたという事案がありました。大阪の方では，この氏名公表が，店名の公表が正しいのかどうかという議論をこのところ重ねているのです。

法律を見ますと，45条で，必要な協力要請や施設の制限や措置を講ずべきことを指示することができる。この45条の4項で「特定都道府県知事は第2項の規定により要請または前項の規定による指示をしたときは，遅滞なくその旨を公表しなければならない」という規定になっていまして，これがよく分からなくて，「その旨を公表しなければならない」ということは，その要請又は指示をしたことだけに限られるのか，指示をした対象の施設の公表まで含むのかというところが，よく分かりません。

その名前まで出した場合には，そこに集中的にバッシングがいくという弊害がある反面，そのような施設が実際にあるということ，そのためにそこへの出入りはやはり周りの人たちが控えなければならないということを示す，感染拡大防止のためにはその施設がどこか特定情報を流さないという意味がないのではないかとも思えるので，この条項をやった場合に，どこまで公表すべきかということがよく分かりませんので，もしお考えがあれば教えていただければと思います。以上です。

内田名誉教授 はい。個々の事案については，非常にデリケートで判断に迷う場合ということも少なくないと思われれます。その場合，やはり手続ということをしちんとして，それを判断するための公正な手続と独立の委員会といたしましょうか，そういうものを作っ

て、そこで判断していくということが必要になるのではないかと考えています。

そのような観点で、それを整備していくということが必要ではないか。まだまだ国レベルでも自治体レベルでも、そのような制度と手続の整備といいたいでしょうか、そういうものが十分ではないと考えております。

司会（黒木副委員長） 内田先生、ありがとうございました。

太田副委員長 ありがとうございました。

司会（黒木副委員長） 太田先生、よろしいですか。

太田副委員長 はい。私たちも、結局知事などが一方的に氏名公表をして、バッシングを呼んだということで、非常に手続的に問題があったのではないかという問題意識ですので、今日の御意見は参考にさせていただきます。ありがとうございました。

司会（黒木副委員長） はい。他には、御質問や御意見はございますか。

それでは、会場から参加しております、日弁連の人権擁護委員会の川上委員長から、質問若しくは御意見をお願いいたします。

川上詩朗（日弁連人権擁護委員会委員長） はい。今日はありがとうございました。差別を生み出す構造を含めて、ハンセンの問題と比較しながら、非常によく理解を深めることができました。

1点、今までの議論にも関わりますが、やはり法の支配の観点からこのような危機的な状況の場合には対応しなければいけないということは、一つの大きな視点だと思えます。その場合に、やはり法の支配といった場合には、先ほどから出ていますような権力、政府の暴走のチェックをきちんとしていくような体制、プライバシーを守っていく体制というものも、当然そこが中心になってくるのだろうと思えます。

例えば、昨今、またコロナウイルスが非常に増えてくる中で、移動制限を含めて、法的に強い規制を設けるような権限を、政府の方に与えるような法規制を行うべきだという声が一方向で出てきていて、それをある面支援するような世論も出てきているかなと思うのです。そのような動きが進む可能性も今後あると思えますが、その際に我々法律家の立場から、法の支配という観点から見て、留意していく点とありますか、この点はやはり、そもそもそのような規制を設けるべきなのかどうか。

今までは自粛という形で、ある面、法的な根拠も曖昧なままやる中で同調的な圧力が出てきたり、あるいは自粛警察というものを生み出してきたり、被害者がなかなか被害者として声を上げられないような状況が出てきていましたが、むしろ法の支配の観点から言えば、きちんと法的根拠を明確にした上で、規制根拠もはっきりさせる。しかし、一方で、それによる弊害をきちんと抑えていくような法整備も、同時並行にやっていく必要があるのではないかと考えることもあり得るのだろうと思えます。

その辺につきましての内田先生のお考えを、お聞きできたらと思えます。

内田名誉教授 私も同じような考え方を持っております。世界的に危険社会論ということが議論されています。非常時になったときや、コロナのような事態になったときにどうするのかということで、一つの大きな考え方は、やはり法の支配をよりきちんとすることによって対応していきましようという考え方です。

非常時になれば、パニック状態になってなかなかうまく対応できないということになるので、非常時になる前からきちんと対応するというのを、計画や、そのための法整

備等をして対応しましょう。そして、それを非常時になれば適用してやっていきましようという考え方です。それが、世界的な考え方になっていっています。今日御紹介させていただいたように、国連の専門家たちからも、そのような形の対応をしてほしいと言われているということで、先生の御指摘どおりだと思っています。

そのような観点で、法の支配という形で、法に規定していくときにどうするかということが次の問題になると思います。今、政府の方では罰則を強化するという形で対応すると考えられていますが、私は疑問だと思っています。関係者の方たちが法規定を守れるような環境を整備していくということが、例えば補償金の問題や様々な補償などを含めて、守れるような体制を併せて講じることによって、法の支配、法治主義を実現していく、そのような発想が必要ではないでしょうか。そのような条件整備という観点からいくと、非常に不十分ではないかと危惧しているところです。

対象も、今日御紹介させていただいたように、例えば一人親家庭の方たちや障がいを持った方たちなどを含めて広く支援の対象という形でやっていく必要があるのではないかと思います。

今日は時間の関係で御紹介できなかったのですが、例えば、国立ハンセン病の療養所の入所者の方々は、自粛生活という中で、外部との交流を中止されているわけです。療養所の医療は不十分ですので、外来医師の方が療養所に行って医療補助するという形になっていますが、これにも自粛の影響が出ていて、ただでさえ貧弱な医療ですが、もっと貧弱な状態になっています。外部の人が訪問に行けませんので、まさに隔離に近い状態が発生しています。

このような状況の中でも社会交流を欠かさないためにはどうすればいいのかということも含めた、そのような支援をするということによって、法の支配を実現していく。そのような発想が必要ではないかと思っております。

川上委員長 ありがとうございます。非常に参考になりました。

司会（黒木副委員長） そろそろ時間になりつつありますが、最後にどなたか、どうしてもという方はいらっしゃいますか。よろしいでしょうか。

それでは、内田先生の本日の講演で、感染者への誹謗中傷がむしろ拡大しているのではないかというお話や、社会的弱者、障がい者の方々の権利や生活が侵害されているのではないかという問題提起がありました。あと、ハンセン病の元患者の方々に対する同情が敵意に反転し兼ねないというところで、人権を擁護するということがパートナーリズムに陥らずに、当事者の権利として主体性をもって手続に参加すべきではないかというお話もありました。

マイノリティの方々の差別被害を声にすることが難しいという状況の説明もございまして、被害実態の調査をどうすべきか、相談機能をどう充実させていくかという問題提起もありました。ハンセン病問題の教訓が、コロナの問題でも活かされていないのではないかという御意見もいただきました。

日本における人権意識の脆弱さというところで、人権擁護活動のための法律、人権救済機関、人権問題の理解と人材、予算、様々な問題があるという御指摘がありまして、これまで様々な各界で提言が挙げられていることに対して、この提言を実現していくことが重要であるという御指摘もいただきました。我々弁護士会も、本日の内田先生の御

講演を踏まえて、さらに人権擁護活動に精力的に取り組んでいきたいという決意を新たにした次第です。

内田先生、本日は大変貴重なお話を承りまして、ありがとうございました。心より感謝申し上げます。

内田名誉教授 ありがとうございました。

司会（黒木副委員長） それでは、内田先生の講演のみの視聴の方はここで終了といたします。御清聴、ありがとうございました。

コロナ禍の人権問題（レジメ）

九州大学名誉教授 内田博文

新型コロナウイルス対策に係る主な法令

- 昭和26年に制定の検疫法
- 平成10年に制定の「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」
「我が国においては、過去にハンセン病、後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め、これを教訓として今後に生かすことが必要である。このような感染症をめぐる状況の変化や感染症の患者等が置かれてきた状況を踏まえ、感染症の患者等の人権を尊重しつつ、これらの者に対する良質かつ適切な医療の提供を確保し、感染症に迅速かつ適確に対応することが求められている。」（前文）
- 国民保護法をモデルに平成24年に制定の新型インフルエンザ等対策特別措置法

今も頻発しているコロナ禍差別・人権侵害とその内容

- 不安に端を発した感染者への誹謗中傷はむしろ拡大の傾向
- 多岐にわたるコロナ禍差別・人権侵害の内容
- 公的機関が逆に差別や偏見を助長してしまうケースも
- 従来からある差別・人権侵害がコロナ禍によって一層悪化したというケース
- 大きなダメージを受けているソーシャル・ネットワーク

差別の対象と差別する理由

- 感染の広がりに対応して差別の対象も拡大
- 国民、市民すべてが差別の対象者
- 結束と協力の反対行動に駆り立てている「命と暮らしに対する不安」
- 「なんでもありの状態」になっているとの指摘も

差別の正当化

- 正しい行動をしているのだと信じ込んでいる加害者
- 日本型「自己決定・自己責任」論の影響
- 菌、ウイルス＝感染者という誤った図式
- 世間への謝罪を強いられる感染者やその家族
- 「うつされる人」「うつす人」という2項図式
- 自己正当化には国および専門家の態度も大きい
- 同調圧力の下での「同調」による自己正当化

- この「同調」による自己正当化はネット社会の急激な進展の下で人々の心を浸食
- これらの論拠を如何に論駁するか

法ないし判例を超えた感染者情報の発表

- 不適切な感染者情報の発表も人々を「犯人捜し」に走らせ、コロナ禍差別・人権侵害の拡大にあずかっている
- 平成30年に制定の労働契約法第5条の定める「安全配慮義務」
- 民間企業における従業員等の「感染者情報」の公表もこの安全配慮義務に基づく
- 判例は「感染者情報」の公表に当たっては「個人特定」に至らないように「最大限の配慮」をすることを公表者に求めている
- 民間企業等における新型コロナウイルス感染症に係る従業員の「感染者情報」の公表はこの「最大限の配慮」義務を充たしているか
- 従業員のプライバシーを守ることこそが企業コンプライアンスではないかと識者からの指摘

各界からの声明など

- 日本弁護士連合会もこの7月29日に、「新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明」を公表
- 日本災害医学会は早くも2月22日にコロナ禍差別に抗議の声明
- メディアもコロナ禍差別について特集
- 法務省の人権擁護機関も啓発に努める
- 文部科学大臣からのメッセージもこの8月25日に発表
- 自治体の首長などからも声明など
- 鳥取県知事・鳥取県弁護士会会長・鳥取県警察本部長・鳥取地方法務局長の連名による「共同行動宣言」が9月10日に公表
- 市民団体からも国・自治体などに対する緊急要請
- 岐阜県感染症対策基本条例（7月9日施行）、長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例（7月9日施行）、沖縄県新型コロナウイルス感染症等対策に関する条例（7月31日施行）、東京都新型コロナウイルス感染症対策条例（8月1日施行）、鳥取県新型コロナウイルス感染拡大防止のためのクラスター対策等に関する条例（9月1日施行）

なぜ、SOSが来ないのか

- 自治体では専用の相談窓口を設置する動き
- 日本弁護士連合会でも全国の単位弁護士会と協力して専用の「新型コロナウイルス法律相談全国統一ダイヤル」（4月20日ー7月22日）を開設

- 全国統一ダイヤルに相談が寄せられた6600件のうち、差別・プライバシー関係は数件
- マイノリティ（少数者）差別の当事者が異口同音に語るのは差別被害を声にするものの困難さ
- 声を上げると激しい社会的バッシングを受けるから
- 親族や知人などからバッシングを受ける場合も
- 福岡県が2017年3月に公表した「人権問題に関する県民意識調査」でも、相談機関に相談する人権侵害経験者は、弁護士、警察、行政、人権擁護委員・法務局、自治会役員・民生委員などを合わせても4%にとどまっている
- コロナ禍差別・人権侵害はひととき強い「同調圧力」をバックにした加害だけに、被害当事者はこれまで以上に「語れない被害者」「相談できない被害者」という状態に追いやられている
- 差別や人権侵害を受けた被害者のための相談窓口は相談要員が自粛を余儀なくされているなどのために機能を質、量の面で大幅に低下
- 相談機能をどう充実させていくか
- 被害の実態調査も不可欠

国際的な視点の必要性

- 10月11日現在、新型コロナウイルスの感染者は世界で累計3740万人を超え、死者は107万人を上回る
- 国際連合総会の補助機関である「国際連合開発計画」（UNDP）の分析
「世界銀行は世界中でおよそ4000万から6000万人が極度の貧困に陥る可能性がある」と警告しており、中でもサハラ以南のアフリカは最も甚大な被害を受け、次いで南アジアで被害が甚大になると予測しています。国際労働機関（ILO）は、今後数カ月間の中に労働人口の半分が職を失う可能性があると予想しており、・・・世界食糧計画(WFP)によると、直接的な措置が取られない限り、2億6500万人が危機的なレベルの飢餓に直面することになると危惧しています。」
- 開発計画の総裁から警鐘
- この7月18日に行ったマンデラ記念財団主催の国連事務総長の記念講演
「コロナ禍に直面した先進国は、自国の存続に多額の投資を行っています。しかしその一方で、この危険な時期全体を通じ、開発途上地域への支援に必要な十分な支援は提供できていません。この状況を変えるための最善の手段は、公正なグローバルバリエーション、あらゆる人の権利と尊厳、自然とのバランスを保った暮らし、将来の世代の権利への配慮、そして経済ではなく、人間的尺度で測った成功に基づく新しいグローバルな取決めです。」

- 日本はどうか、このような国際的な視点をもって対応しているか
- 新型コロナウイルス感染症のワクチン開発に各国が共同出資・購入する枠組み「COVAX（コバックス）」に、日本を含む150カ国以上が参加を表明
- ことしのノーベル平和賞に国連機関の世界食糧計画が選ばれた

「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」の発足

- 政府の「新型コロナウイルス感染症対策分科会」に「偏見・差別とプライバシーに関するワーキンググループ」が設置
- WGの第1回の会合はこの9月1日に開催
- 第3回の会合はこの10月16日に開催（相模原中央病院の受けた人権侵害等、医療現場における差別・偏見の実態、課題と対応策等、全国老人福祉施設協議会の対応、立正大学湘南高等学校の対応等、偏見・差別の実態と取組等に関する三重県調査結果、A県における新型コロナウイルス感染症に関する差別的な扱い等の被害の実態等）
- WGでは、感染者等及びこれらの家族等に対する偏見・差別、心ない加害行為等に関する実態把握や関係者のヒアリングを実施し、それらを参考に、相談窓口や国民向けの啓発の在り方について議論を行って報告書を取りまとめ、分科会に報告・公表するとともに、自治体や相談窓口、企業、マスメディアなどの積極的な取り組みにつなげ、この11月に第5回目のWGを開催し、「中間とりまとめ」を行う予定
- WGではハンセン病の教訓を活かすようなことは考えられていないよう
- 相談や啓発だけで問題を処理し得るかは疑問
- ハンセン病差別偏見が今も元患者・家族を苦しめている

知事から提起される課題

- WGには三重県知事も委員として出席
- 新型コロナに関する差別の実態や県内での対策を報告し、被害者への支援や法整備の必要性も訴えている
- 訴えは「偏見・差別の実態について」「自治体の取組」「課題と論点」からなる
- 「課題と論点」では、啓発・教育の強化、特措法・ガイドラインの改正、感染症法の改正、SNS上での拡散防止、相談体制の充実、偏見差別被害者に寄り添った支援、政府をあげた省庁横断的な取組、地方の取組に対する財政支援、都道府県と市町村との連携の深化、医療従事者への偏見・差別解消、があげられている
- このうち、「感染症法の改正」では、「感染症法では、差別や偏見が発生した場合に備えた体制整備など、具体的な対策を取るための根拠となる条文がない。障害者差別解消法等、差別解消等を主目的とする他法令も参考にしつつ、患者及びその家族その他の関係者からの差別に関する相談に的確に必ずるとともに、差別に関する紛

争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制の整備を図るため、法改正も視野に入れた議論が必要」と提言

脆弱な人権擁護体制の改善も必要

- コロナ禍のような緊急事態の場合、「法の支配」を緩和して政府に超法規的な権限を与え、政府が超法規的に問題処理を図ることが事案の適切な解決につながると説く見解も少なくない
- それには大きな問題があり、そのひとつは権力濫用の危険性という問題
- 緊急事態はそれを口実にして「法の支配」が放棄される危険性が強く、現に濫用された過去
- 国連・人権擁護の状況に関する特別報告者を含む25名の国連の人権専門家らが本年3月16日、新型コロナウイルスの流行への対応で各国が安全保障のための手段を濫用しないよう呼び掛け、緊急事態における権力行使が反対意見を抑えるために使われるべきではないことを改めて強調
- もうひとつの問題は被災当事者が真に望むのはこのトップダウンによる迅速な問題解決かという点
- 東日本大震災の被災者は、政府による上からの復興に対し「人間なき復興」として強く違和感を示している
- 人権を擁護するといっても、当事者の「権利主体性」、「手続参加」を認めず、パターンリズムなどに基づいて「保護の客体」にとどめることは実は人権侵害で、より広範な差別、それも「加害者意識のない差別」を引き起こすというのはハンセン病問題からの教訓
- 21世紀の人権は「当事者による当事者のための当事者の人権」
- 人類が「法」を生み出し、法学を医学、文学、理学、神学と並ぶ「文明」の5大柱の1つとしてきたのは人間が社会的動物だから
- 社会生活を営むには共通のルール、共通の尺度が必要となるが、この共通のルール、共通の尺度を提供するのが憲法を頂点とする法体系
- 社会生活はみんながこのルールを守るという信頼関係の上に成立
- 法は、人権もこの信頼関係の上に据えて、その詳細を定めている
- コロナ禍は、その国、社会がそれまで、内包してきた歪さ、脆弱さをさらけ出し、幾重にも増殖させており、それは日本の場合も同様
- 医療崩壊の危機という語で象徴されるような日本の医療制度の脆弱さのほか、コロナ禍差別・人権侵害を有効に抑止し得ない人権擁護体制の脆弱さも大きなひとつ
- 日本では人権が医療、経済と並ぶ新型コロナ禍対策の柱とは必ずしも認識されていないことも、コロナ禍になって突然そうなったわけではなく、従前からの国、国民の人権意識を引きずってのこと

- コロナ禍差別・人権侵害に対処する場合、この人権擁護体制の脆弱さ、国および国民における人権意識の弱さも視野に入れて検討することが必要
- 差別・人権侵害を防止する人権擁護活動には、①活動のための根拠法、②独立の人権救済機関、③人権問題をよく理解し、真摯に人権擁護活動に取り組む人材、④活動に必要な予算、などが必要となるが、現在の日本はこれらをすべて欠いており、いわば「ないないづくし」の状態
- これらを放置したままで、当面の応急処置だけにとどまると、アフター・コロナの時代になっても、何かのきっかけで再びコロナ禍差別・人権侵害に匹敵するような新たな差別・人権侵害が発生することに
- 東日本大震災の教訓、ハンセン病問題の教訓はまだ十分には活かされていない
- 活かされていたとすれば、コロナ禍差別・人権侵害ももう少し変わった形になっていたと思われる

NPOからの提言

- 2001年の熊本地裁の「らい予防法」違憲判決の確定を受けて2003年に設置されたハンセン病問題検証会議は、2005年3月に国に提出した最終報告書の中で、再発防止策を提言
- 再発防止策の柱は、「患者・被験者の諸権利の法制化」と「差別・偏見等を防止するための国等の責務とその施策等」
- 「患者・被験者の諸権利の法制化」にあたっては、感染症予防医療に関する以下の諸原則、すなわち、①任意受診の原則、②強制措置必要最小限の原則、③差別・偏見の温床となる病名を冠した分類をしない原則、④患者・家族等に対する差別・偏見等を防止するための国等の責務とその施策等規定すること、が盛り込まれるべきことも提言
- コロナ禍はそれが喫緊の課題であることを示しているが、この提言は今も実現されていない

コロナ禍で果たすべき法律家の役割

- 「処方箋」は各界から既に示されている
- これらの中には、法整備に関わるものも多い
- 日本弁護士連合会も、差別や人権侵害の防止及び被害救済などに向けて、これまで多くの提言
- 差別禁止法の法制化についても、国連社会権規約委員会の第2回日本政府報告書に対する最終見解の発表を受けて、2001年9月6日付で、日本がこの規約の批准国として、この規約の実施義務を負い、また委員会から勧告された点について改善すべき義務を負うこと、委員会が指摘した諸問題について日本政府が誠意をもって

解決し、社会権規約の実施に向けて努力することを強く求めている

- この政府への要望は実現されていない
- その中で、コロナ禍差別が再び生じた
- 日本弁護士連合会は、東日本大震災の発生を受けて、2011年10月7日付で、「患者の権利に関する法律の制定を求める決議」
- この決議も今も実現されていない
- 東日本大震災で起きたことがコロナ禍で再来し、「医療崩壊の危機」が医療機関等から声高に訴えられ、悲劇が繰り返されている
- それはコロナ差別・人権侵害を防止する上で大きな弱点となっている
- 問題は「処方箋」をいかにして実現していくか
- 実現には各界の連携が不可欠
- 被害当事者の「声なき声」を拾い上げ、それを実現のための推進力にしていく必要
- 国民、市民の理解を拡大することも欠かせない
- これらの作業に当たって中心的な役割を担うのは法律家、それも弁護士の方々ということになる
- コロナ禍差別・人権侵害が今も頻発している中、弁護士には弁護士法第1条の実践が今以上により強く求められている
- 今、必要なのは、提言を提言に終わらせるのではなく、提言を実現することではないか

以 上

COVID-19 と人権に関する 日弁連の取組 - 中間報告書 -

2021年2月発行
2021年3月補訂版発行

編集・発行

日本弁護士連合会

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1-1-3
TEL 03-3580-9841(代)
FAX 03-3580-2896

印 刷

株式会社キリシマ印刷
