

## 第63回日本弁護士連合会市民会議議事録

日時：2019年（令和元年）9月18日（火）13時30分～15時30分

場所：弁護士会館16階来賓室

出席者：（委員）

議長 北川 正恭（早稲田大学名誉教授）  
副議長 井田 香奈子（朝日新聞大阪本社社会部次長）  
委員 中川 英彦（元京都大学法学研究科教授）  
清原 慶子（ルーテル学院大学客員教授・前三鷹市長）  
ダニエル・フット（東京大学大学院法学政治学研究科教授）  
湯浅 誠（法政大学現代福祉学部教授）  
逢見 直人（日本労働組合総連合会会長代行）  
村木 厚子（元厚生労働事務次官）  
吉柳 さおり（株式会社プラチナム代表取締役、株式会社ベクトル取締役副社長）  
河野 康子（一般財団法人日本消費者協会理事、NPO法人消費者スマイル基金事務局長）

（日弁連）

会長 菊地 裕太郎  
副会長 関谷 文隆、難波 幸一、愛須 一史  
事務総長 菰田 優  
事務次長 小町谷 育子、大坪 和敏、武内 大徳、奥 国範、永塚 良知、  
柳楽 久司、添田 真一

（説明協力者）

憲法問題対策本部本部長代行 水地 啓子  
日本司法支援センター対応室室長 鶴森 雄二

以上 敬称略

### 1. 開会

（奥事務次長）

定刻になりましたので始めさせていただきます。本日はお暑い中お集まりいただきまして、ありがとうございます。担当事務次長の奥でございます。

それでは、第63回日弁連市民会議を始めさせていただきます。お手元に事前配布資料をお渡しさせていただいているかと思います。当日配布はございませんので、事前配布のみとなります。

それでは、日弁連側の出席者で本年度初めて出席する者を自己紹介させていただきたいと思ひます。まず、難波副会長、お願いいたします。

(難波副会長)

副会長の難波幸一と申します。埼玉弁護士会で弁護士をしております。一つ目の議題であります国民投票法に関する取組について、担当しております。よろしくお願ひいたします。

(愛須副会長)

副会長の愛須一史と申します。札幌弁護士会所属です。二つ目の議題の日本司法支援センター等委託援助事業について、お話しさせていただきます。よろしくお願ひいたします。

(水地本部長代行)

日弁連の憲法問題対策本部の本部長代行をしております水地啓子と申します。神奈川県弁護士会に所属しております。どうぞよろしくお願ひいたします。

(奥事務次長)

二つ目の議題の説明協力者として鶴森弁護士が後ほどまいりますので、その際にご紹介させていただければと思ひます。それでは、北川議長、進行の方よろしくお願ひいたします。

## 2. 開会の挨拶

(北川議長)

分かりました。それでは、開会をさせていただきます。委員の皆様には、お忙しい中、ご出席をいただきありがとうございます。本日は、駒崎弘樹委員が所用のためご欠席でございます。なお、駒崎委員さんの方から、欠席ではあるけれども、スカイプ等による参加はできないのかということのお尋ねがございましたので、日弁連の事務局の皆さんと正副議長、井田副議長さんと私で協議して、皆がフェイス・トゥ・フェイスで議論するというようなことも踏まえて、今回は欠席ということで認めさせていただいておりますので、その点をご了解をいただきたいと思ひます。そういう処置をさせていただきました。

それでは、第63回の市民会議を開会させていただきます。

## 3. 菊地裕太郎日弁連会長挨拶

(北川議長)

最初に菊地裕太郎日弁連会長から一言ご挨拶をお願いいたします。

(菊地会長)

お暑い中お集まりいただきまして、ありがとうございます。先日は千葉で台風15号の災害が発生し、重大な被害を受けた被災地の対応も大変頭の痛い問題で、残念ですがこれからもまだ続くだろうと思ひている次第です。

さて、前回の市民会議で取り上げた議題に関するご報告ですが、一つは「犯罪被害者支援に関する取組について」でございました。本日も委託援助事業の中でこの問題に触れるだろうと思ひますけれども、犯罪被害者への弁護士の関与というのは、加害者が起訴されないとい

国選被害者参加弁護士は選定されません。その前の段階の作業が非常に多いものですから、日弁連の委託援助事業の中でも大きな比重を占めておまして、この問題について今、意見書をまとめており、また運動をしようと思っております。

政府の内閣官房の下に置かれました民事司法改革推進に関する関係府省庁連絡会議の中で、法テラスの機能の拡充についてテーマに挙がって、有識者からのヒアリングも予定されていますので、そこに向けても一層力を込めて改善をしていきたいと思っております。

第2の議題は「死刑廃止に向けての取組」でございました。前回の市民会議が行われたのが7月8日で、その後、8月2日に2名の死刑が執行されました。死刑廃止運動の高まるこの時期に執行されたことについては、我々も非常にショックを受けております。

ですが、死刑を考える議員連盟も立ち上がりましたし、各地で死刑に関する映画を上映するなどしていろいろなシンポジウムも開催しておりますし、死刑廃止に向けた運動は確実に高まっております。先日もいろいろな市民団体によって死刑廃止に関する集会が開催され、大変多くの方々に集まっていただきました。教皇が11月末にお越しになるので、そこでも何か動きがあるのではないかと思います。また、来年4月の京都 कांग्रेसでは、日弁連のブースを設けることが認められましたので、 कांग्रेसにおいても運動を高められることを期待したいと思っております。

本日は、懸案の国民投票に関する取組と、日本司法支援センター（法テラス）の問題についてご議論いただき、市民会議の皆様の意見をよく噛み締め、次の活動に向けて力を得て頑張りたいと思っておりますので、どうぞ本日もよろしくお願ひします。ありがとうございました。

（北川議長）

どうもありがとうございました。

#### 4. 議事録署名人の決定

（北川議長）

それでは、次に議事録の署名人を井田副議長と吉柳委員にお願いしたいと思ひます。よろしゅうございますか。それでは、そのように決定させていただきます。

#### 5. 議事

（北川議長）

それでは、議題に入らせていただきます。次第のとおり進めていきますので、よろしくお願ひいたします。

##### 議題① 国民投票法に関する取組について

（北川議長）

第1の議題として、「国民投票法に関する取組について」を検討したいと思ひます。難波幸一副会長、水地啓子憲法問題対策本部本部長代行にご説明をお願いいたしたいと思ひま

すので、よろしくお願いいたします。

(難波副会長)

担当副会長の難波幸一でございます。日弁連は、2014年に憲法問題対策本部というものを設置して、現在まで活動をしております。日弁連会長が本部長になりまして、その下に本部長代行という役職が設けられており、水地弁護士がその本部長代行となっています。

憲法問題対策本部は、憲法に関する種々の問題について議論して運動していこうということで設けられたものであります。憲法改正の問題につきましては、2018年5月に定期総会で決議をしております。決議の内容については、今日の本題からは外れますが、「憲法9条の改正議論に対し、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から課題ないしは問題を提起するとともに、憲法改正手続法の見直しを求める決議」というものになっています。

さらに、国民投票法につきましては、本年1月に意見書を発表しております。その内容等につきましては、この後、詳しくご説明をいたしたいと思っております。

また、いわゆる安保法制につきましては、2015年に反対の意見書を出し、2016年には定期総会で宣言をいたしました。安保法制については、憲法9条に反する疑いがあるため、反対という意見をずっと持って活動しています。

本日は、憲法改正そのものや安保法制の問題ではなく、そのための手続法として国民投票法というものがあるのですが、この国民投票法の改正について、この10月に召集されるであろう臨時国会の憲法審査会においても、まずこの点が焦眉の議論ということになっていきそうな情勢であるということ踏まえ、ご説明をさせていただきたいと思っております。この後は、水地本部長代行の方からよろしくお願いいたします。

(水地本部長代行)

憲法改正手続法、国民投票法と言っておりますけれども、これは2007年に成立いたしましたもので、本日の資料にも含めてございますが、150条にのぼる細かい手続法となっております。

憲法には第96条に手続、憲法改正についての条項が置かれております。憲法96条は、第1項に、「この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする」ということが定められているだけでございまして、2項には、公布についての条項がございます。ですが、それ以上には、どうやって国民の意見を聞くかといったような手続についての規定は全く置かれておりません。憲法が制定されて以後、この国民投票法が2007年にできるまでは、憲法改正の手続についての法律が全く無かったわけでございます。

手続法がなければ、実際に憲法改正の手続は進められないわけですから、きわめて重要な法律でありますし、主権者である国民の基本的権利行使に関わる重大な問題です。ざっくり言うとしても、国民が憲法の改正を承認するかしないかは、改正案の内容、改正しようとする

る理由、またこれに反対する意見を正確に知ったうえで判断することができなければなりませんし、かつ、その意見を的確に表明できるような制度になっていなければならないことは言うまでもありません。そのような観点から日弁連は、この問題が提起されて以降、繰り返し意見を表明してきております。

これまでの経緯の具体的な流れを簡単に申し上げますと、1997年に憲法調査委員会設置推進議員連盟という議員連盟ができて、2000年に衆参両議院に憲法調査会が設置され、2004年に国民投票法に関する与党協議会が骨子案を提出しました。

そこで、日弁連は2005年に、これが一番古いものになりますが、「憲法改正国民投票法案に関する意見書」を取りまとめております。国民投票運動に関し、表現の自由、国民投票運動の自由の最大限の尊重を述べて、最低投票率の設定を求めるといった意見を出しております。本日の資料にも、日弁連がこれまでに取りまとめた意見書をかいつまんで書いてございます。

その後2006年に自民党・公明党による与党案、それと当時の民主党からも民主党案というのが提出されました。この時、また日弁連は、二つの意見書を出しております。一つ目の意見書は「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書」というもので、先ほどと同じような国民投票に関する部分が多いものです。二つ目の意見書は「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書（憲法改正の発議のための国会法の一部改正について）」というもので、発議をする要件ですとか、両院協議会とか、合同審査会を設けるといった法案に対し、憲法には総議員の3分の2となっていることから、両議院の独立性を害するのではないかとといった視点の意見を述べております。

意見を出しまして、一部は議論に資したところもあるかと思いますが、翌2007年5月14日に、先ほど申しました日本国憲法の改正手続に関する法律が成立しました。これは、発議のための国会法の改正を含む、まさしく改正手続についての幅広い法律でございまして、公職選挙法とある意味パラレルに考えられるような各事項を含んでおります。投票権は何歳であるか、選挙運動に対する国民投票運動、それらについての罰則、在外投票といった細かな点まで諸々の部分を含めた、手続全体について定めた法律になっております。

これに対して、当時参議院が18項目の附帯決議を付けており、これらの点をさらに検討すべきという主張があります。それも本日の資料の後ろの方に付けてございます。

これに対して日弁連は、2009年、「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」を取りまとめ、大きく8項目の意見を述べております。この8項目を主として、その後も繰り返し述べておりますので、概要をざっくり申し上げたいと思います。

まず、一つ目として、投票方式と発議方式について、手続法では、一人1票、改正案ごとに投票することができるとなっております。改正案はどういうふうに作られるかという、国会法で、内容において関連する事項ごとに改正案を作るとなっているんですね。

そうしますと、どこがどの程度関連するのかわからないのかといったところがあまり厳密に定められていないことから、何々権について定めるところを変えるとすると、例えばプラス

に評価したい部分もあるし、その限定の仕方がおかしいのではないかとといった部分についても、当然関連するという形に取りまとめられてしまいます。そうすると、国民がどのように意思表示ができるかという、あまりざっくりしては表示ができないということで、日弁連としては、原則として各項、場合によっては条文ごとの個別投票方式にするよう見直しをすることが必要であるという意見を述べております。

それから、選挙運動と類似の形として、公務員、教育者の運動に対する規制がなされています。ですが、国民投票運動に対する規制というのは、この案に賛成することを勧誘する、反対することを勧誘することへの規制になるわけですが、勧誘なのか意見表明なのかなかなか分かりにくいところがあります。それから、それぞれの方が自分の地位を利用して勧誘するということになっていますが、地位利用とはどこまで含むのかということを含めて、委縮効果をもたらしかねないということで、この規定自体を排除すべきという意見も出ております。

公職選挙法と平行なものとして、組織的多数人買収利害誘導罪といった罰則があるものについて、不要ではないかというような意見を述べております。

それから、国民に対する情報提供については、国民投票広報協議会というところが主として行うことになっています。その構成は各会派の所属議員数を踏まえて委員に振り当てられており、賛成派と反対派の人数の差がかなり出ることが考えられますので、日弁連は、それを同人数とすべきである、半数ぐらいは外部委員が必要であるといった意見を述べております。

また、公費によるテレビ、ラジオ、新聞の利用については、政党等が指定する団体に認められるという法律になっているのですけれども、もっと幅広い団体が利用できるようにすべきではないかと。国家予算をどのくらい割り当てるといったことについて、検討すべきという意見を持っております。

有料意見広告については、14日前までは自由だが、14日前以降はこういった規制があるという規定ぶりになっております。この点について、まず14日前までは公平な意見表明ができるということ、それから、反対に禁止するのは14日で十分なのかといったことも含めて十分に慎重に検討すべきだということを、このときから現在まで言っております。

そのほか、発議後、国民投票までの期間が60日以降180日以内となっております、これは短すぎるのではないかと意見を述べております。また、最低投票率と過半数の考え方についても意見を言っております。最低投票率については申し上げるまでもないと思いますが、最低投票率の決まりがなく、半数以下の30、40%の人が投票した場合、その中の過半であったとして、それで十分に国民の意見が反映されたものであるかという観点。それから過半数というのが法律上、有効票と明記されているのですけれども、棄権票がカウントされないことになっていますので、これは総投票数を基礎とすべきであるという意見を言っております。

そのほか国民投票無効訴訟について、提訴期間が短いことですか、国会法の改正部分に

つきましても、先ほど申し上げましたような各議院の独立性に反するような部分があるのではないかといったような8項目を述べまして、これを繰り返し言ってきているところでございます。

その後の改正経緯としましては、2014年に、もともと国民投票年齢は18歳でしたのですけれども、公職選挙法等の手續と合わせていくべきだといった改正がなされたこと、それから公務員の政治的行為について規制が少し緩められたことなどの改正がなされております。

その後、直近では、2018年の通常国会で改正案が提案されており、この改正案は、共通投票所や期日前投票といった、投票環境の向上のために公職選挙法がいろいろ改正されたところに合わせようというのが提案されている状況です。その後、臨時国会、本年の通常国会と継続審議となっておりますが、事実上は進んでいません。今年の5月に一般社団法人日本民間放送連盟（民放連）から意見聴取がなされただけという状況になっております。

この間の日弁連の取組につきましては、先ほど副会長からご説明がありましたとおり昨年の定期総会で決議をしております。また本年1月に、「憲法改正手続法における広告放送及び最低投票率に関する意見書」という意見書を出しております。これは、今申し上げました8項目のうちの3項目について、特にしっかりと検討してほしいということで改めて詳細な意見書を出し、また説明資料等を使って説明をしているところでございます。

かいつまんで申し上げますと、一つ目が、有料広告放送の法的規制の必要性の検討に関するものです。ここにいう有料広告放送というのは、国民投票運動のためのもので、先ほども申し上げましたように、賛成又は反対の投票をし、またはしないように勧誘するCMということになります。

国民投票運動というのは、もちろん国民が憲法改正案について自由に議論をすることを確保するために原則自由でなければならないわけですけれども、有料広告放送というのは、国民に大きな影響力を持っているということ、それから、有料なわけですから、経済力によって不平等の生じるおそれがあるということで、一定期間は有料広告を規制しようというのがもともと法律にも規定されているのですけれども、その問題に併せて、広告代理店と放送事業者の結びつきや、現実の有料広告はどのようになされるかという部分について、必ずしも資金力だけではない問題があるだろうと考えられます。

それから、CMについては、いわゆる番組考査というのは、内容についての考査はするけれども、分量についての量的な規制はしないものだといった論点を考えていくと、やはり国民に偏った情報が提供されるおそれがかなり大きいのではないかとということです。

しかしながら、広告主の表現の自由は最大限確保されるべきであるし、こういったところはこれまでも放送法や放送倫理といった問題で、自主的に規律されています。さらに、この問題についての民放連の現在の姿勢としては、本日の資料にもお付けしてはありますが、基本姿勢あるいはガイドラインといったものを作って自主規制をなしているわけです。

そういった状況を踏まえ、現状でも大変に難しいバランスの問題でありますので、国会に

において法規制の必要性を検討し、必要性があると認めるのであれば14日前の禁止期間と  
いうのをもっと延長すべきではないかという意見を述べております。

それから、意見表明CMというの、勧誘CMと同様に、必要ならば明確に禁止期間を設  
ける改正をするべきだという意見を述べております。

また、公費による無料の広報を確保するために、憲法改正手続法の第106条に、視聴し  
やすい時間帯に必要かつ十分な放送枠を確保するという明確な規定を置くべきではないか  
という意見を述べております。

それと、繰り返しになるのですが、最低投票率の規定を新設すべきということと言  
っております。もちろん、投票率を向上させるべく具体的に活動していかなければなら  
ないわけですが、あまりに低い場合には、憲法改正の正当性に疑義が生じるのではない  
かということで、繰り返し主張している意見でございます。

これにつきましては、いろいろ反対意見があるものですから、本日の資料に、こういう反  
対意見にはさらにこういう反論ができますということを書いております。例えば憲法第9  
6条には最低投票率という規定がないので、新たに加えることは憲法の要件を加重する  
ことになり、憲法違反ではないかのご意見につきましては、最低投票率についての規定が  
なくても、盛り込まれているものはほかにもたくさんあります。そのほかにも最高裁判所判  
事の国民審査法は最低投票率1%というのが法律上明記されているのですが、これも  
憲法上何%ということが記載されているわけではありませぬので、十分に考えられるこ  
とではないかといった反論をしております。そのほか、投票ボイコットを誘発するとか、今  
までに出されている反論に再反論をしております。これらは、国民投票が実施される前  
に必須の改正事項であると繰り返し主張しているところでございます。

ですが、どうしても、手続法に関するところですので、皆さんの関心が集まるというこ  
とがなかなか難しく、また我々本部としても、あちらこちらで説明をする機会がなか  
ない中で、繰り返し同じ主張をしてもなかなか浸透しないというところでございま  
す。ですが、これは本当に重要な問題だと考えていますので、これらの日弁連の取組  
について、先生方のご意見をいただければ、今後は是非生かして具体化していける  
といいなと思っております。ありがとうございました。

(北川議長)

ありがとうございました。それでは、ただ今のご説明に対して、委員の皆さんから  
ご質問いただけたらと思っておりますので、どなたからでもどうぞご発言をいた  
だきたいと思っております。お願いします。

(河野委員)

ご説明ありがとうございました。国民投票法と伺って、権利行使の主役である国民  
がどれだけこのことを自分事として理解しているかというところに、改めて問題意識  
を持ちました。

私自身も、本当に未熟なものですから、そういえばそうだったぐらいの認識しかござい



せんでして、先般の選挙の後、いよいよ憲法改正がというふうに話題になったときに、内容については当然理解と判断をしなければいけないと思っておりましてけれども、その手続に関しましては、それが適正に行われるかどうかということに関して、ほとんど自覚がございませんでした。

改めてこういった形で問題提起をしていただけるというのはとても有り難いことだと思いますし、社会全体、本当にこれから私たちがどういう国の中で生きていくのかということの重要な判断につながることでありますから、是非いろいろな場でこういう問題があるよと言っていただければ有り難いと思いました。

私が所属する消費者団体等で、憲法改正の内容については話せても、手続については取り上げる機会がないというところがありまして、何とかこういう問題についても一緒に考えていければと思ったところです。

もう1点は、恐らく手続法にもちゃんと書かれているのだと思いますけれども、情報提供ツールとして、テレビとラジオが挙げられております。これが成立したのは2007年ですよ。今から十数年前です。情報提供ツールに関していえば、環境は大きく変わっておりますし、特に18歳以上が投票権を持つと思いますが、情報の収集と発信に関していえば、インターネットで情報を収集したり発信したりというのが主流になってきておりまして、フェイクニュースの問題もありますけれども、そのようなネットへの対応というものに関して、日弁連様はどういう意見表明をされているのか伺いたいと思いました。

それから、この間十数年にわたってしっかりとこの課題に対して取り組んでいらっしゃる日弁連様の主張は、現在どの程度、国会ですとか行政組織へのインパクトを持って受け止められているのか、その辺りについても教えていただければと思います。

(水地本部長代行)

インターネットについては、ご質問はいただくだらうと思っていたのですが、実は検討ができていません。もちろん問題意識は持っているのですが、意見としてまとめきっていないというところがあります。

というのは、基本的な表現の自由を尊重すべきという部分と、規制をしているテレビ、ラジオ、新聞といったようなところについては、そういう力が大変に強い事業体を使うことを含めての規制を置いているという部分があるので、なかなかインターネットについては、そういった規制をそもそもし得るのかといったことを含めて、議論を深められていません。日弁連は真面目なので、自分たちがきちっと議論できていないのに、議論しろとはなかなか言っていなかったりするので、今日のご指摘を踏まえて、やはり検討しなければいけない問題だと重ねて思いますので、もう少し自分たちもきちっと議論したうえで、また何らかの意見を出せるようにしたいと思っています。

どの程度のインパクトを持って受け止められているのかというところは、なかなかお答えしにくいのですが、もちろんこういった意見を出したときには、それをそれぞれ関係するところにお届けしています。例えば2014年の改正に至った点では若干、公務員や教員に

ついでに規制が緩んだりというところではありますが、それ以上のところについては、少なくとも私どものところに分かる部分としてはないと理解しております。

(河野委員)

どうもありがとうございました。

(北川議長)

菊地会長さん、全体の流れというのは、今のどのような認識というか、どういう感じなんですか。

(菊地会長)

量的規制と質的規制という言い方があって、量的規制というのは今言ったようなCMを流す時間であるとか、7日、14日の有料意見広告規制の期日であるのかなのですが、我々は量的規制について意見を述べています。

質的規制については、表現の自由という、一方では大きな価値を持っている考え方もあるものですから、ぎりぎりのところはどこだろうということを模索しながら我々も検討しています。ただ、おっしゃるとおりインターネット関係では、本当に規制できるのかという技術的な問題もあつたりして、なかなか踏み込めないというところは実情であります。

(北川議長)

よろしいですか。

(河野委員)

ありがとうございました。

(北川議長)

それでは、吉柳委員さんお願いします。

(吉柳委員)

既にお話しされたのと被ってしまうんですけども、有料広告を規制するというのはもちろん大事な第一歩だと思うのですが、私も企業のコミュニケーションを担当しているので、今の世論の作り方の手法が、河野委員のご意見にもあったように、16歳から20代の方で今テレビ自体をご覧になってなくて、さらにCMをスキップする機能があるので、広告という手法で世論を作るというのが難しい時代になってきていると思うんですよね。

実際起きている作り方というのは、ユーチューブで繰り返し発言したことがマジョリティになって、恐ろしいことにそれに国民全員が反応して、本当の世論になってしまっている。SNSだけで世論が作られて、その後、広告ではなくテレビがそれを報道して取り上げて、かなりの大きなインパクトが生まれています。正しいかどうかは個人的な見解によると思いますし、それが本当の民主主義かもしれないけれども、見ていると恐ろしいことが起きていて、本当に有料というところをなくしてしまうぐらいの勢いがあると思います。一方で、民衆が本当のことを言える時代になったのは良いことだと思うんですけども、それでSNSというのが法律なども動かせるぐらいのパワーを持っている時代になっているので、憲法という国民全員に関わるような議論、法律を決める上で、SNSに関する規定を設けて

いかないと、逆にこわいことも起きるのではないかなと思います。おっしゃるようにプラットフォームというものをどうメディアとして規制するのか、広告ではない部分もというのは、表現の自由としてすごく難しいところではあるのですが、実際の生活で起きているスピード感がかなり早くて、あっという間に世論を変えてしまう力を持っているので、是非検討項目の一つに早めに入れていただいて、取り組んでいただけたらと思いました。よろしくお願ひします。

(水地本部長代行)

はい。

(北川議長)

よろしいですか。どうぞ、中川委員さん。

(中川委員)

私も同じような感じなんですけれども、14日間も禁止期間というのは意味があるのかなと。その間にインターネットの方が全くどうしようもないという前提で考えますと、むしろ14日間というのがマイナスの効果すら持つのではないかなという感じがしまして、これをもし延長などしますと、新聞とテレビの番組というのは解説番組になってしまうわけですね。そんなもの誰も見ないと、分かっていると。自分はどういう投票行動をするのかなという関心がありますから、そうするとインターネットの意見、インターネットというのはフェイクがたくさんありますから、例えば国民の大半が賛成しているよとか反対しているよとかというのはフェイクだけで動きますし、それは非常に信頼性はありませんよね。

けれども、そういうものに影響されるということになりますから、この14日間の延長というのは、本当にプラスかマイナスなのかというのは、私はどうもよく分からない。インターネットがなければ、それはそれなりの意味はあると思う。それにしても、14日間延長ということの意味がちょっとよく分かりません。というのが第1点です。

それから、もう一つ、最低投票率の問題なんですけれども、これも、じゃあ何%にするんですかと、例えば50%ですか、40%ですかということになりますと、これもまたよく分からないので、投票の内容の中に例えば9条が含まれているとしますと、これは国民の関心というのはすごく高くなりますし、放っておいてもとは言いませんけれども、特別のことをしなくてもそれなりの投票率になるだろうと。けれども9条以外の問題になりますと、こんなのはガーンと下がるのに決まっているわけで、そのときに高い投票率を設定しておきますと、それに届かない問題というのが出てくる。届かないときに、それはどういう取り扱いにするのかという大変難しい問題を引き起こしますよね。

ですから、この問題も内容によってだいぶ結果が違ってくるといふ問題が生まれていまして、そう簡単に機械的に設定することはできないと私は思っておりまして、その辺を全部踏まえて考えていかなければいけない。そうすると、何となくネガティブというか、しない方が良くないかなという考えもあり得るのではないかなと思っております、ちょっとどうなのかなという感じなんですけれども。

(水地本部長代行)

14日が適当かどうか、長くするとかえって良くないのではないかとといったようなご意見ですが、これは有料広告によってかなり力の差が見られるであろうといった前提をおいて考えているものです。ですので、それがどのぐらい重要かということを含めて、他の部分の方を規制しないならばかえって良くないのではないかとということころは、確かにこの前提についての我々の検討が十分ではないので、ご指摘の点についていろいろ検討したいと思います。

ただ、本当に、先ほど出ていましたように、一般の方々が次々出すSNSでの意見表明をどうやってそもそも規制できるのか、また、それをどうするのが良いのかというのは、意見をまとめていくのが大変難しいと考えておりますが、であるからこそ、このまま何らの規制のないままで、実際に国民投票がされるというのは本当に恐ろしいと思います。

二つ目のご指摘の点ですけれども、これはやはり、20%程度しか投票していないときに11%が賛成したとすると、ほとんどの人がどちらでもいいと思っているようなことが、決まってしまうということになりかねず、それで良いのかという問題があると思います。

現実問題としては、例えば国民投票は、単体で行わなければならないわけではなくて、国政選挙と一緒に行うことができます。つまり、最高裁判所判事の審査と同じように、とはいっても投票率はかなり低くなつてはおりますけれども、国政選挙と同時に行うとすれば、そちらだけ回答しないという人がどのぐらいいるのかということも含めて、慎重に検討されるべきではないかと思っております。

日弁連のこの意見も、その辺りも含めて考えて、実は最低投票率の規定を新設せよと書いておきながら、何%というふうには書いておりません。衆参両院の選挙の投票率であるとか、諸外国の例であるとかそういうことを含めて、規定無しで良いということではないだろうということで、検討してほしいという形で思っているところでもあります。

(北川議長)

よろしいですか。

(中川委員)

ご検討いただくと。また、それに達しない場合の取扱いの問題はどうするかということも、併せてお考えいただきたい。

(水地本部長代行)

どうしても変更したいけれども、達しないような状況がある場合ですね。

(中川委員)

そうですね。それはもう一遍投票にするのか、廃案ということになるのか、どういう取扱いになるかということは、問題点としてはあると思います。

(北川議長)

どうぞ、井田さん。

(井田副議長)

ご説明ありがとうございます。諸外国の例を見ていて、いろいろ考え方が本当に様々で、なかなか悩ましい問題なんだなと思っていたのですが、逆に、もっと小さいサイズの、例えば自治体単位の住民投票に目を向けた場合に、地方でそういうCM合戦みたいなのが起こるようなことがあったりしたのでしょうか。要するに多分、悩んでしまうのは、実際に国民投票が起きたときに、それぞれの意見を持った団体の人たちが、どのぐらいこのテレビCMにかけようとするのかというのが全く想像できないというところもあると思うので、これまであった住民投票の例などで参考になる事例はあったのかどうかというのが一つ。

また、中にはメディアの方も出口調査をやったりしてどちらかが勝つのではないかと聞いた話が出ていたときに、最低投票率に届かなかったから開票しないという決断をして、開票しないので結論はどうなったか分からないけれども、何となく社会に大きな溝ができてしまったというようなこともあったように思います。最低投票率を設定するという事は、開票しないこともあり得ると想定した場合に、何がベストなのかなと考えてしまうところがあって、その辺りについても何かご存じでしたら、教えていただければと思います。

(水地本部長代行)

あまり報告できることはないのですが、私どももCM合戦がどこかで行われていないかということで、大阪の方で起きなかったか地元の会員に確認したのですが、特段そういった情報は来ていないということでした。

もっと小さな地域単位だと、そもそも全国放送を使わないので、なかなかCM合戦という規模にならなくて、町のコミュニティの中での情報のやり取りが主ではないかと思えますので、日本の例としてこうだったと具体的にご報告できるものはないかと思えます。

(小町谷事務次長)

補足させていただきます。憲法問題対策本部の担当事務次長の小町谷でございます。大阪都構想のときのことなんですけれども、私がテレビ局の関係者からお聞きしているのは、そのときに大阪の方の10キー局の方のところにCM合戦があったんだそうです。

そのときは、CMを出稿する側の方が、そのテレビ局の特性というのでしょうか、この局はどちらかという都構想に賛成なのではないか、こちらの局はもしかすると反対かもしれないというようなことを、出稿する側である程度選んで出したとお聞きしております。ですから、テレビ局の方の側で、賛成、反対というものが等分に流れたということはないのではないかというような話がありました。

そのときに、電車の中で流れるデジタル広告がございますけれども、それも大変たくさん流れたと聞いております。ただ、そのときには多分賛成側の方が多く意見を流したと聞いておりますけれども、結論はご存じのとおりの結果になったということなので、ある意味改革をする側の方というのは、やはり現状を変えるということですから、そちらの方の出稿量が恐らく多くなるのだと思います。もちろん、資金力も大きく関係していると思います。

(井田副議長)

最低投票率の考え方については、どうでしょう。

(水地本部長代行)

数字については、まだ検討してはおりません。

(井田副議長)

承知しました。すみません、大阪の選挙のとき、私は大阪にいたのですけれど、あまり私から参考になることをお伝えできなくて申し訳ないと思いながら、今お聞きいたしました。ありがとうございます。

(北川議長)

どうですか。どうぞ。

(村木委員)

すみません、あまりにも難しく、どうしたらいいという意見が全然ないのですけれど。やはり、誰に訴えるかにもよるのでしょうけれど、憲法改正の手続なので、国民全体がこういう手続でやりたいねと考えなければいけないとしたら、やはりもう一回、どういうことが起きたら嫌だよねとか、こういうふうな手続で決めたいよねということを整理した方が良く、まず、目的としているところと、だからこういうやり方をするとリスクがあるとか、バイアスがかかるというところを、もう一回整理してもらった方が良くと思います。やはり、今までの選挙などで、ルールがあるところに引っ張られて、そこだけに行っている感じがするので、今の時代にどうやって憲法改正するのだろうと考えたときに、やはりちょっと引いて一回考えた方がいいし、そこから出発してもらおうと、国民としては分かりやすいかなという気がします。

今こういうルールでというのは分からなくはないのですけれど、やはり全体像が見えて、これはリスクがあるなと思うところから規制していくというふうにしないと、一般市民としては分かりにくいかなという気がしました。すみません、漠然として。

(水地本部長代行)

まさしくそういうことだと思うのですが、この法律あまり詳しくご存じなかったと河野委員もおっしゃっていましたが、日弁連の会員でも、どのくらいこの問題を知ってくれているかというのはあると思います。我々はずっと法律の勉強をしてきて、この憲法改正の第96条は知っているわけですが、それが現実にもどのように行われるかということについて疑問に思いつつ法曹になった人というのは、多分そんなにいないのではないかと。そして、そこに何か一つの手続を作ろうとしたときに、通常行われている選挙の手続に類似という形で官僚の方々がきちっと作っていかれたので、ある意味では、必要じゃないところも入っていたり、過剰になっていたりとすることがあるかもしれないと思います。

ご指摘いただいているように、本当はもっと、国民が知らなければいけないことをきちんと知るためのツールみたいなものを考えなければいけないということに、必ずしも思い至っていないままに、その時代に作られたのかもしれないと思います。私たちも、できている法律、できようとする法律に、ここがどうだというふうに、批判をする目でしか見てきていないところが往々にしてあります。ご指摘いただいたような点をどういうふうに見直すこ

とができるか、なかなか難しいですけれども、我々の本部の方でもそういう目で考え直したら、どうやって皆さんにお伝えしていくかという点についても頑張っていきたいと思いません。

(逢見委員)

やはり公職選挙法をベースに考えているというところがあって、公職選挙法というのは、いわば規制だらけの法律で、公示日前までは自由なんです。ですが一旦公示された後は、あれは駄目、これは駄目、戸別訪問はやってはいけないと。国民、有権者にとっては、誰が何を言っているか、情報がほしいわけですよ。だけど、選挙広報などというのはほとんど見ない。結局、政見放送なのか、新聞広告なのかということなんですけれども、これもあまり判断材料として良いのかどうかというのはありますよね。

その中で、インターネットの利用は、最初は公職選挙法上、文書図画の頒布に類似するから全面禁止だったのですけれども、それはおかしいじゃないかと。個人の意見も出してはいけないのかみたいなことがあって、インターネットは少しずつ、広く一般に投げるのは駄目ですけど、個人が私はこう思うというのは別に良いと。候補者も、私はこういう活動をしているというのは良いということになっているのですけれども、国民投票もそういうふうにして考えると、やはりきちんと判断できるような情報は提供すべきだし、それをあまり規制することは、かえって主権者たる国民に対して情報を遮断する行為になってしまい、民主主義にとってマイナスなのではないかと思うんですね。

しかし、そうはいってもフェイクニュースみたいなものの流れで判断が偏ってしまうというのは良くないので、そういう判断の偏りが無いような公正さを維持しつつ、しかしきちんと情報は提供するという形で、何かそこで合意点を見つけるということなのかなと。正しい答えが何というのは持っていませんけれども、最低投票率も、やはりこれは他の公職選挙法などでもないものを、国民投票だけである数字を入れたら、これはどういう合理的根拠でやったのかということ自体が議論になるので、今の時点では、最低投票率ということを言わずに、皆が投票できる環境を整えるということなのかなと思っていますけれども。漠然とした意見で申し訳ありません。

(北川議長)

どうですか、フット委員さん。

(フット委員)

この手続は、非常に重要であるにも関わらず、全く不勉強で。ごく単純な質問になりますが、投票方法について、憲法改正案ごとに行われるということになっているということです。アメリカでは大体一つの条文だけが一つの修正案になりますが、日本の場合、改正案というのは、例えば第9条が一つの改正案で、ほかの条文については別の改正案になるのでしょうか。それともまとめた改正案で、第9条、第14条、第二十何条などという、一つだけの案が出てくるのでしょうか。それとも条文ごとに投票することになるのでしょうか。それが1点目。

もう一つは、先ほど教育者への規制についての話を聞いて、教育者として関係のある条文を探して詳しく読んでみましたが、教育者はその身分を使って、国民投票運動をすることができないということになっているようですが、それに関する議論はどうなのでしょう。例えば、私のゼミにおいて、憲法改正についてずっとディベートさせてきましたけれども、それが運動に当たるのでしょうか。これまでその規定の是非や内容について議論はされてきたのでしょうか。

(水地本部長代行)

具体的に国会で議論されたことはないんです。後半の方だけ申し上げますと、まさしく、先生がおっしゃるように、ゼミでディベートするということが自体は、国民投票運動にはならないですね。つまり、勧誘するかしらないかなので、私はこの改正案に賛成である、君たちも賛成にきなさいということをおっしゃるとすると、勧誘になりますが、私は賛成だというのは、勧誘にはなりません。

そこに差があるのかという意見もありましたし、この問題を日弁連で議論しているときに、ある高校の先生が、議論するときに、君はそうしろとは言わないとしても、自分の立場を明確にしないで、自分が賛成か反対かを言わないで、それぞれに考えろと言っても、子どもたちが本気では考えられないのではないかと。やはりディベートは自分の立場を明確にしなければいけないのだから、という意見をおっしゃっていました。まさしくそのとおりだと思います。

そういう意味で、そもそもどこまでが規制に当たるのか分かりにくいような、フット先生も委縮されるかもしれない条文というのはよろしくないと思うわけであります。

二つ目は、改正案の形式のことは、はっきりしていなくて、ですから少なくとも条文ごとに、よほど矛盾するのではない限り、アメリカでなさっているような条文ごとにすべきだということを意見として述べています。例えば9条にしても、例えば2項をこう変える、3項を付けるとなった場合に、例えば2項に自衛隊を明記することはいいけれども、自衛隊が何をするかというのを3項に書くとしたらここは反対だという方は、どっちに付けるのかということになるので、矛盾しない限りは個別に対応できるようにすべきであるが、そこが極めて抽象的に書かれているということです。

どこまでが関連するのかということが、今の国会法と国民投票法では明確になっていません。例えば、教育の無償化のところについても、教育についての改正となると、26条の改正と89条の改正が一緒になった場合に、26条はいいけれど86条は反対だという方が、どう関連すると仮に言われたらどうするのかという問題があります。ですから、その辺りをもっと明確にすべきだということで、技術的なことではありますが重要な点だと思っております。8項目に挙げています。

(北川議長)

よろしいですか。

(湯浅委員)



皆さん喋っているのですが、でも話しづらいなと思うのは、手続の話でありながら、改正問題そのものに対して賛成か反対かが、どうしても色濃く出てしまうからかと思います。結局、改正そのものに批判的な人たちは、ハードルを高く持っていこうとするし、賛成の人たちは低く持っていこうとするという。そういう意味では、個々の議論の細かい条文とかはもちろん国民一般はご存じないと思いますけれど、でもなんとなくその構図自体は皆分かっていて、だからこそ、いまいち盛り上がらないというか、純粋な手続の議論をしている感じがしないのではないかと思います。

広告規制に関しては、改正に賛成する側は自由でいいじゃないかと言うし、反対する人たちは資金力のある改憲したい人たちに有利になるでしょうと言うし、一方で、公務員や学校の先生の運動に関しては、今度は賛成をする人たちは規制すべきだと言うし、反対する人たちは、自由でいいじゃないかというふうに、その先の話が見えちゃう議論になっているというのが、いまひとつ、国民投票法の話をしているようで、結局していないんだよなという感じになるので、できることならですけど、それこそ改憲に賛成の人だけを、全般的な国民投票法の規制強化論者、あるいは、改憲に反対の人なんだけれど、もっと自由にやっただいじゃないかと言っている人とか、世の中全体の構図にきれいに当てはまらない人などが出てきて、一緒に話をしてくれたりすると、何か違う議論をやっているなという感じがして、新たに関心を引き起こす面があるのではないかなということ半分期待しつつ、そんな人がいるのだろうかとも思うところであります。

(水地本部長代行)

いらしたら是非ご紹介いただきたいと思います。おっしゃるとおり、この議論が始まるより前に、まだ具体的な改正について考えていないときに、そもそもきちっとした手続がフラットにできていれば、おっしゃるような方向性がない手続法があったのかもしれないですけど、手続法を今の段階で考えているというところで、まさしく2014年だったわけですから、そういったところがなかなか、その方向性から逃れられない運命の中でやっているというのが、ご指摘の点まさしくそのとおりでろうと思っております。

(北川議長)

よろしいですか。難しい作業だと思いますけれども、国民の議論が呼び起こされるようなそういったことで、またご検討いただければと思います。ありがとうございました。

議題② 日本司法支援センター（法テラス）と委託援助事業について

(北川議長)

それでは、続いて第2の議題として、「日本司法支援センター（法テラス）と委託援助事業について」を検討していきたいと思います。まず、愛須一史副会長、鶴森雄二日本司法支援センター対応室室長にご説明をお願いしたいと思います。それでは、よろしくお願いたします。

(愛須副会長)

まず、私愛須の方からお話をさせていただきます。委員の皆様にとっては、法テラスとか、日本司法支援センターという言葉は、もう十分ご承知のことかと思いますが、法テラスに関する議論が非常に充実・拡大しつつあるということについてご説明をさせていただきたいと思います。頭の整理も兼ねまして、法テラス創設からの経緯も一言触れさせていただきます。

平成18年、2006年になりますけれども、4月に日本司法支援センター（法テラス）が、発足しました。この法テラスは、総合法律支援法という法律に基づいて政府の出資によって公的な法人として設立されたわけですが、総合法律支援法が掲げているものは、裁判とか、その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに、弁護士や司法書士、その他隣接法律専門職者のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援の実施等に関し、基本理念、国の責務、その他基本事項、それから法テラスの組織運営について、定めた法律になります。

こういう法律が制定されたことについて、さらに遡って考えますと、これも皆さんご承知のとおりですが、小泉内閣の時の司法制度改革審議会の意見書によりまして、民事法律扶助の充実ですとか、法律相談活動等の整備、司法の情報提供、被疑者被告人の法的弁護制度の整備をするようにという提言がされたことが始まりとなります。

この提言を受けまして、内閣に設けられました司法制度改革推進本部の検討において、当時、いわゆる司法ネット構想というものが掲げられました。これが今日の法テラスにつながってくるものになります。この司法ネット構想が出されたときには、今述べましたほかに、司法過疎対策ですとか、犯罪被害者支援というのも柱の一つとして加えられております。

法テラスの事業につきましては、これから鶴森室長の方から詳しく現状と課題について説明されると思います。まず、法テラスは設立から13年程度経っているわけですが、毎年、法テラスが国民にどの程度浸透しているかということについて、認知度調査というのを行っておりまして、その結果が法テラス白書に出ておりましたのでご紹介します。名前は知っている、聞いたことがあるということも含めると、ここ4年ほどは、50%台の方が、「知っている」というお答えになっておりまして、「全く知らない」という方は40%台となっております。なかなか微妙で横ばいを続けているというのが実情のようですが、13年ぐらいの期間で国民の半分に浸透しているとも言えるかと思えます。

それから、冒頭の会長のご挨拶でもありましたように、民事司法改革推進に関する関係府省庁連絡会議において、近く法テラスに関するヒアリングが行われるということにして、また新たな法テラスに期待される課題というものも見えてくるのかなと思います。一つは、ここでもテーマに挙げられたと聞いておりますが、入管法の改正に伴って外国人が多く日本国内に入ってくると。こういった外国人のための多文化共生総合相談ワンストップサービスセンターというものが全国に設立されるわけですが、ここに弁護士が法律相談を実施するために関与していく場合には、やはり法テラスとの連携が、また日弁連としても連携が必要ではないかというようなことも出てくるのではないかと考えております。

それから委託援助事業という、国が本来やるべきではあるのだけれども、現在のところ日弁連が法テラスに委託をしてやっている、日弁連の会費によって賄われている事業について、鶴森室長の方からご説明させていただきます。

(鶴森室長)

日弁連の日本司法支援センター対応室の室長の鶴森と申します。座ってご説明させていただきます。名前が日本司法支援センター対応室とありますが、私は法テラスの職員ではなくて、日弁連の弁護士職員として今日お話しさせていただきます。

先ほど、法テラスという組織自体の設立の経緯については、愛須副会長の方からご説明したとおりです。法テラスは、民事・刑事を問わず、あまねく全国において法による紛争解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会の実現を目指すという基本理念の下、主に五つの業務を行っております。

まず、メールや電話、あるいは面談などで法に関する情報の提供や各種相談機関などの紹介を行っている情報提供業務。

それから、経済的に余裕のない方に対する無料の法律相談や実際に裁判手続等を行う場合の弁護士費用・司法書士費用などを立て替えている民事法律扶助業務。

それから、被害者の方が犯罪被害に遭われた方や家族の方に対して、被害者支援の制度に関する情報の提供や被害者支援に精通している、精通弁護士というのですけれども、その紹介、それから刑事裁判で被害者参加という制度があり、その中で被害者参加をする方が弁護士に依頼したいというときに、国選被害者参加弁護士というのがあるのですけれども、その選定に関わる業務、それから被害者参加のため裁判所に来る際の旅費支援などを行っている犯罪被害者支援業務があります。

それから、国選弁護関連業務というのは、刑事事件あるいは少年事件などで、国選弁護人、国選付添人の候補となる弁護士を裁判所の依頼に基づいて指名通知したりする業務です。その報酬の支払い事務も行っています。

それから、司法過疎対策業務というのは、弁護士がいないあるいは少ない地域に法テラスが法律事務所を設置し、そこに弁護士を配置して、その地域の方々に法律サービスを提供するという業務を行っております。

冒頭で申し上げましたが、法テラスの理念は、刑事・民事を問わず、あまねく全国において法による紛争の解決に必要な情報・サービスの提供を受けられる社会を実現することとなっておりますが、今述べた法テラスの諸制度を利用するに当たっては、資力要件、それから対象者・対象事件・手続の範囲の定め、利用者負担の定めなどがありまして、そういった要件があるために、これらの要件に合致しないということで、援助の必要性が高いのだけれども、援助を受けられないという人々が存在しています。

具体的に申し上げますと、ちょっと細かい話になりますが、例えば、民事法律扶助業務においては、その対象者を「国民もしくは我が国に住所を適法に在留する者」としておりまして、適法に在留していない方の場合には対象外となり、そういった方は我が国に在りながら民

事法律扶助による援助を受けられないということになります。それから、民事法律扶助の対象となる事件・手続というのは、民事事件の裁判手続と家事事件の裁判手続、それから行政訴訟等の行政事件の裁判手続が基本となっています。近時新たに、高齢者や障がい者など認知機能の低下した方が、生活保護等を受けようとする場合にその申請が認められないということで、不服を申し立てる場合の行政不服申立手続が民事法律扶助の対象に入りましたけれども、基本的には今言った裁判手続を前提とする制度になっています。そうすると、例えば、自分が生きていくために必要な行政上のサービスを受けるための申請をしなければいけないような場合で、自分一人でできないというような誰かの支援が必要な場合というのは、行政手続だから民事法律扶助による援助を受けられないということになります。それから、そういったことで役所と交渉したりする場合も、その交渉は基本的には裁判手続を前提としていませんので、それについて弁護士に頼もうとしても頼めないというような状況が生じます。

それから、民事法律扶助は、リーガルエイドといいながら、実質はリーガルローンでありまして、先ほど冒頭の制度説明の中で申しましたけれども、弁護士費用等の立替制度になっております。立替えなので返さなければいけないと、これは償還とっていますが、立替えという制度であるために、特に未成年などは親権者が同意をすれば契約ができますけれども、親権者の同意が得られない子どもというのは、原則自分ひとりで契約することができなくて、償還という負担を負う契約もすることができないため、この民事法律扶助による援助を申し込むこともできないということになっております。

こういった対象者の要件とか、対象事件の要件等によって民事法律扶助を利用できない人が出てきます。

それから、国選弁護、国選付添人の場合には、これも技術的な話なんですけれども、現在、刑事事件で裁判所が選任する国選弁護人の場合には、勾留といって10日間の拘束をする決定をしてからでないと、国選弁護人を選任してくれず、一番自白がとられては困る逮捕段階で国選弁護人を選任する制度には今のところなっておりません。

それから、家庭裁判所に送致されて家庭裁判所で処分を受けることになる少年については、今のところ、種々の要件が（配付資料に）書いてありますけれども、一定の事件について、裁判所が弁護士である付添人を選任「できる」となっておりますので、選任するかどうかは裁判所の判断次第で、必ずしも付けてくれるというわけではありません。

今説明したのはごく一部の例ですけれども、制度を利用するに当たって要件等があるために、実際は援助の必要性が高いのだけれども、援助を受けられない人が存在するということになります。しかし、法テラスの制度の対象になってないからといって、決して援助の必要性がないということではありません。

刑事や少年について言えば、逮捕されたり、あるいは送致されて少年鑑別所にいるという形になった場合には、自由を制限されていますので、その自由の制限されている状況から解放されるためには、やはり弁護士の援助が必要です。

それから、犯罪被害者の方も、少し冒頭で説明しましたがけれども、国選被害者参加弁護士制度があるといっても、弁護士が選定されるのは被害者参加の場合だけであり、実際に被害を受けた場合というのは、被害を届け出たり、警察署や検察庁へ行って取調べを受けるときに付き添ってもらったり、あともう一つは、マスコミがやってきたときに、マスコミへの楯になって守ってくれる活動を弁護士が行っておりますけれども、そういった裁判外の手続でも弁護士による支援が必要となっています。

それから、在留資格のない外国人や、難民申請をする方についても、多くの場合は、入管施設に収容されて、難民の方が難民として認められなければ本国に強制的に帰されてしまうことになるのですけれども、そういった本人の人生に大きく関わる内容についても、今のところ弁護士から援助を受けるという制度は、法テラスの中にありません。

それから、子どもに関しては、昨今問題になっていますけれども、親から虐待を受けた場合に、自分で弁護士を頼んで何かをすることも、親の同意がなければ契約できませんから、そうするとそのままでは、自分の虐待の被害を訴えたり、あるいは親に対して虐待を止めるよう交渉したり、児童相談所等と交渉したりすることは、子ども一人ではできないことになります。

今申し上げたとおり、法テラスの制度の対象外だからといって、決して救済をする必要性がないということではなくて、今申し上げたような救済の必要性がある場合に、特に外国人、子ども、捕まってしまった被疑者、少年もそうですけれども、基本的にはお金がない方であり、自分の力で弁護士を頼むということができないので、こういった方々のために弁護士費用を援助する制度が必要ということで、これを担っているのが、今これからご説明する日弁連の委託援助事業になります。

日弁連の委託援助事業といいますのは、日弁連が法テラスに委託して、弁護士費用の援助等の事業をやっているということになります。法テラスは平成18年4月に設立されて、10月に業務を開始したと冒頭に愛須副会長からご説明がありましたが、その前は、財団法人法律扶助協会がその業務を担っていました。

国選弁護士と国選付添人の選任は裁判所の管轄の事業なので、法律扶助協会としては、主に民事法律扶助とそれから法律扶助協会が独自にやっていた事業、それは自主事業といういくつかの事業を行っていました。

法テラスが設立されるに当たって、法律扶助協会の事業のうち民事法律扶助業務については法テラスに引き継がれましたが、それ以外の事業については、法テラスには引き継がれないということで、じゃあどうしようということになり、それならば日弁連がそれをやりますということで、日弁連がそれを引き継ぎ、運営については法テラスに委託をして、日弁連委託援助事業ということで、平成19年度より業務が始まっております。

具体的にどんなことを行っているかということ、9事業を行っており、大きく分けて（配付資料53頁の）1番、2番の刑事・少年の事件と、それからそれ以外の七つの法律援助事業であります。

具体的に細かく話をするとだいぶ時間がかかってしまうので、簡潔にご説明しますと、刑事被疑者弁護援助というのは、今の段階では、逮捕段階から被疑者国選弁護人が選任されるまでの弁護活動について弁護士費用を援助する制度になっています。

少年保護事件付添援助というのは、家庭裁判所に送致された少年のうち、国選付添人が選任されなかった場合に、付添人として活動する弁護士費用を援助する制度になっています。

犯罪被害者法律援助というのは、多岐に渡るのですけれども、ざっくりと説明すると、被害届提出、あるいは告訴、それから、不起訴になった場合の検察審査会の申立やマスコミへの対応などの裁判外での手続や、それから被害者参加の制度も全ての事件で認められているわけではないので、その国選被害者参加弁護士が付けられない事件での裁判所での付添活動など、多岐にわたる被害者支援を代理人として活動する場合の弁護士費用の援助をしております。

それから、難民認定に関する法律援助は、難民認定をする申請の代理や、難民として認められなかった場合の異議申立、それからそれ（不認定等）を取消しということで裁判をする場合の弁護士費用の援助をしています。

外国人に対する法律援助は、二つありまして、在留資格や入管に関わる手続、それから日本で労働災害を受けた場合の労災申請など社会保険に関わる手続などの行政手続についての援助、それから在留資格がないということで法テラスを利用できない場合に、裁判手続をする場合の弁護士費用の援助をしております。

子どもに対する法律援助というのは、虐待、体罰、いじめを受けている子どもで、親から支援を受けられない場合に、児童相談所や児童養護施設との交渉やシェルターへの入所、刑事事件となった場合の対応などの支援活動、それから、虐待する養親に対する離縁訴訟など裁判手続でやらなければいけないような場合の弁護士費用の援助をしております。子ども手続代理人といって、家事調停、あるいは家事審判で子どもが当事者として参加する場合のその手続に弁護士として関与する場合の弁護士費用の援助もしております。

精神障がい者に対する法律援助、それから心神喪失者等への医療観察法援助は、精神障がい等の理由により入院されている方が退院したいというようなご希望があるときに、その退院請求や審判手続等の代理人としての活動を援助するものです。

高齢者・障がい者・ホームレス等に対する法律援助というのは、名前はそうなのですが、実際は生活保護の申請や、あるいは生活保護を申請したけれども認められてない場合の不服申立の弁護士費用の援助をしております。

こういった方々の援助については、法テラスの民事法律扶助業務というのは先ほど申したように償還制、基本的には弁護士費用の立替えて、返さなければいけないのですけれども、日弁連の委託援助事業の場合には、負担制度といいまして、要は、資力が回復して払えるような状況になった、あるいはお金を払っていただける方が他にいる場合に負担をするという形になっておりまして、多くの場合には負担はしないという形になっています。いわゆる出し切りの制度という感じになっております。

今申し上げた9つの法律援助制度の財源というものは、日弁連が会員である弁護士から特別会費という形で集めているもの、それと刑事事件で、贖罪寄付を行った場合の寄付金を原資に運営しております。

特別会費というのは、通常弁護士会を運営するために集めている会費以外に別建てで集めているということで、少年・刑事のものについては月額1900円、それからそれ以外の法律援助事件については、今は月額900円を集めて、それをもとに運用しております。

具体的にどの程度の金額がかかっているかというのは、まず、刑事事件と少年事件に関しては、制度開始当初から右肩上がりが増えていまして、2013年度に15億円余りの支出がありました。その後は、ずっと減少傾向になりますのは、後で説明しますが、刑事については、被疑者国選弁護の対象の犯罪が拡大しているのと、2018年度からは、勾留とって10日間の拘束を受ける場合には全て国選弁護人を付けますとなっておりますので、多くが国選化したためです。

それから、少年事件についても、2014年度に裁判所の裁量という限界はありますけれども、国選付添人を裁判所が選任するという例が増えましたので、その関係で今は減っております。それでも、事業費としては、(配付資料55頁の)上のページの右のグラフの右下を見ていただければと思うのですが、2018年度で約5億円の支出をしております。

続いて、今言った刑事と少年以外の援助事業については、制度開始からほぼ右肩上がりになっております。一時期減っている部分があるのですが、実はここで財源が尽きかけたことがありまして、それでちょっと減ってはいるのですが、基本的には右肩上がりが増えていっております。

特に、近年増えているのが、子どもの援助、それから犯罪被害者の援助、取り組む弁護士が増えたということもありまして精神障がい者の退院請求の援助が件数としては増えていっております。

事業費の規模としても、4億7800万円、約5億円の規模になっております。二つ、刑事・少年と合わせて約10億円の規模の事業となっております。

先ほど説明しましたとおり、この事業の財源というのは弁護士会の会員から集められたものになっています。月額1900円とか900円というのは少ないか多いかというのは(評価が分かれるところで)ありますけれども、これ以外に通常の会費も払っておりますので、それプラスのお金ですから、会員から多額のお金を集めるというのはなかなか難しい状況になります。

規模としても10億円となっておりますけれども、法テラスの民事法律扶助の場合は、支出ベースですが、昨年の実績で約188億円のお金を使っておりますので、それに比べれば全然小さな規模になっております。

また、活動した弁護士に対する報酬も会費で集めたお金という限界がありまして、必ずしも高いものとはなっておりません。

こういった事業というのは、憲法第32条が定める裁判を受ける権利を実質的に保障するものです。また法テラスの理念である民事・刑事を問わず、あまねく全国において法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会の実現に沿うものです。

刑事事件や少年事件については、国選の対象となるものが徐々に増えておりまして、事業費の支出も減ってきておりますので、このように、できる限り、本来であれば国が費用を出してそれで弁護士を付けるという制度になるべきなのですが、刑事・少年以外については、まだまだこういったものはありません。

犯罪被害者の相談やあるいは特定援助対象者、これは高齢者や障がいのある方で、認知機能が低下しているという理由で、特定援助対象者と呼ぶのですけれども、そういった方への援助制度が法テラスの制度の中に一部導入されたものの、まだまだ弁護士を付けて、いろいろな手続をとるといって制度までにはなっておりません。

今後もし日弁連としては、こういった事業が国の事業として行われるように活動していきたいと考えております。以上です。

(北川議長)

ありがとうございました。それでは、ただ今のご説明につきまして、委員の皆さんからご意見等をいただけたらと思います。では、湯浅委員さん。

(湯浅委員)

お疲れ様でございます。会費を集めて、こういう事業をやっていることは、とても大切なことだと思います。法テラスができたときに自主事業が引き継がれなかったという、あの時期いろいろ関わってまして、その後も、こういう形で続いていることは、大変心強く思っています。

その上でなんですが、しかしながら、10年間この状態が続いてきて、刑事被疑者とか少年保護の付添援助は、ある程度拡大したということなんですけれども、国の財政状況も周知のとおりなので、この間のその他の案件が、じゃあ法テラスでやりましょうという話になるかなという、なかなかそれはそれで厳しいものがあるのだらうなと思っておりますが、民間から集めるというのは、日弁連さんはあまり考えないですか。一般国民とか、遺贈とか、広く国民に呼びかけるというのは、あまり考えられないでしょうか。

国がもちろんこうしたことを法テラスに見るように要望するというのは良いのですけれども、見る限り私も子どもの弁護士活動を一生懸命やっている弁護士さん知っていますけれども、ある種狭間に落ち込んでしまったからこそ、大変になった案件というのは、特に子どもとか、犯罪被害者の方であればかなり広い世間の共感を呼び、それは弁護士さんが大変なんだという話ではなくて、あくまで子どもが、犯罪被害者の方がということになると思いますけれど、そのストーリーをきちんと見据えられたら、相当広い関心、共感を呼び得るのではないかと思います。漫画とか。

しかも日本弁護士連合会という、とても歴史ある信頼感の高い組織が、こうした問題に、言ってみれば組織として手弁当で取り組まれていて、こういうことを頑張って国にも要望



しているが、お金が十分つかないまま、負担が増えてきているというデータが、ストーリーとデータが組み合わせたら、これをやっている弁護士さんもきっと多いと思いますけれども、相続50兆とか言われている状況の中で、この5億、10億、弁護士会だったら集められるんじゃないかという気がすごくするのですけれども。そのためには何かまさに、ある程度できているけれど、そこの法テラスが自主事業として落ちた部分でこういう課題があって、だから自分たちがやらざるを得ないんだというストーリーがきちんと見えることは前提だと思いますが、私はそういう方向も同時に追求していいんじゃないかなという気はしますが、いかがでしょう。

(菊地会長)

贖罪寄付は、日弁連も是非やってほしいと申し上げて集めているのですが、そのほかの事業でというのが、なかなか文化的にそういう土壌にないというか、難しいような気がいたします。弁護士NPOやシェルターなどの団体は市民の皆さんから別途集めたりもしているのですが。

ただ、国に対しては、今頑張っておりまして、例えば外国人労働者の問題に対する法律援助事業というのは、今日の資料で見ますと金額としては1億なんです。法テラスに行けない、在留資格のない人はいっぱいいますから、これはどんどん増えます。何とかしようということで、今国に対して働きかけています。ですが、一般市民からというのはなかなか抵抗があるでしょうね。

(湯浅委員)

今自治体もガバメント・クラウドファンディングというのがありまして、自治体もクラウドファンディングでお金を集める時代でございます。日弁連が集めても驚かないですよ。

(北川議長)

次の方に行っていいですか。清原委員。

(清原委員)

今、湯浅さんが言ってくださったので、お話しします。実は私が市長を務めておりました三鷹市のような自治体では、人口が18万8千人おりますけれども、年間のふるさと納税で控除される額というのが、1億5千万から3億5千万になり、5億円になり、毎年増えて最近では7億円が控除されて、その額が税収減になるぐらい、皆さんはいろいろな自治体に寄付されています。ひょっとしたら特産品が目当てかもしれませんが。でも私は日弁連さんが、とりわけ困難がある被害者支援であるとか、虐待を受けている子ども支援であるとか、全ての人権救済というよりは当面何か目的を限定してもいいと思うのですが、目的を公表されて、そして、自治体の場合には控除があるんですけれども、団体でも申請されれば、税金控除される団体になり得るので、日弁連さんに寄付することによって税金が控除されるというメリットがあれば、1万円でも2万円でも寄付される方があると思うのです。私は新たな枠組みとして、ご検討いただく価値は十分にあると思います。そのぐらい公益的だと思います。それが1点目です。

2点目ですが、最近傍聴させていただいた刑事事件で、在留カードを偽装してしまったということで、職務質問で逮捕されて、いわゆる出入国管理法違反と難民に関する法律違反で起訴された事例なのですが、その被告は、ブローカーに全く騙されてしまって、働けど働けどお金が入らないので、国に残した子どもや家族のために、またそのブローカーが紹介してくれた在留カードの偽装に手を染めてしまったようです。結局日本に来てからお金は一銭も入ってこず、騙された状態で法律を犯してしまったということでした。

ですから、被告人が最後に発言したのは、「日本で働こうと思って来たのに、結局は日本の法律を犯してしまったと、誠に申し訳ない」と言っていました。弁護士さんは、その気持ちを尊重して是非情状酌量をとおっしゃいましたが、求刑はやはり懲役2年ぐらいになるような事件なんですね。彼が少しでも相談できる場所があったら、そんな法律を犯す前に救われたかもしれないと思うような事例を、たまたま傍聴しました。

本日、問題提起されたのが、今まで制約がある支援の枠組みではなくて、これから外国人労働者も増えてくる中で、在留資格の有無によらず、外国人に対する法律援助や難民認定に関する法律援助にさらに力を入れていきたいし、それが重要だという問題認識は大変正しいと、その裁判の事例からも感じました。

2点目に、犯罪被害者の方についても、被害者側の弁護士が必要な事件も増えています。ですから、検察側の証人として出るだけではなくて、やはり被告の弁護士さんから示談を持ち掛けられたときなど、本当に当惑される被害者もいらっしゃるって承知しているんですね。そのときに法テラスという存在があって、気軽に被害者であっても相談できるのだと、被告人のためだけに弁護士はいない、被害者のためにも弁護士がいるということが、もっともっとPRされれば、傷ついた被害者が、さらにいっそう裁判を通して傷つくことが防げるようにも思うんですね。

したがって、この日弁連さんが自らの会費で拡充してこられている委託援助事業をどんどん拡充していただいて良いと思うのですが、不足しているのはPRかもしれない。法テラスさんをお願いするのが筋なのかもしれないのですが、特に子どもに対する法律援助で、親の同意がなければ契約できないといっても、親にDVを受けている子どもは、親のサインなど求められないわけですから、例えばそこを救うために子どもたちに届ける情報として、吉柳さんもおっしゃいましたけれども、今であればSNSを適切に使う、そして、日弁連が発信をすると、子どもはSNSで相談をするというのが、文部科学省や東京都ですら利用頻度が上がっているということです。学校のトイレや保健室にちょっとしたチラシがあるだけでもいいのかもしれないと思います。子どもたちが自主的に法律援助を使えるような、子どもに届くPRをしていただいて、少しでも命が救われればよいと思いました。

いずれにしても、この9項目の主な内容は、いずれも現代社会の法律、あるいは支援の狭間にあるものを、これまでのご経験を生かして拡充されていこうとされていますし、本日も報告いただいた特定援助対象者法律相談援助、代理援助制度や、DV等被害者法律相談援助制度は、去年の1月に始めていらっしゃるんですね。やはり10年あまり経って、欠けて

いるものについて、国費・公費化が進むうえで、皆様の運動というのは、先ほどの会長のお話にもありましたようにとても効果が出てきたと思うので、件数を増やすためにも利用者に届くPRをしていただければと思います。

最後に質問です。このところ、傍聴させていただくと手話通訳者とか、外国法でも、中国語、ハングル、タガログ、多様な言語が法廷で使われています。法テラスにおかれても、通訳さんの必要性というのはいかがでしょうか。それはちゃんと国費で保障されているのでしょうか。その実態を教えてくださいなと思います。これは最後の質問です。よろしくをお願いします。

(鶴森室長)

刑事裁判の通訳の場合は、裁判所が法廷通訳人を選任することになります。民事法律扶助で外国人の方が相談に来る場合は、費用の立替制度の中でということになりますが、法律相談も通訳費は出ますし、もし代理で受けて通訳をしなければいけない場合にも通訳費は出ます。ただ、民事法律扶助の場合には、通訳費の上限があるので、特に細かな本当に綿密な打合せが必要な場合には、その通訳費の上限をオーバーしてしまう可能性があるのです。そこは問題にはなっています。

日弁連委託援助事業の場合も、特に外国人・難民の場合には、今は上限20万円まで通訳費が出るようになっていきます。ただ、通訳人をどう用意するかは、各弁護士が探してきてということになります。

あとは、法テラスは多言語の情報提供を行っておりますので、それは電話をかけてきたときに、もう一人通訳の人がいて、三者通話での援助をやっています。ただ、それは情報提供だけなので、法律相談ではまだ実施できず、実際受任した場合のそういった制度というのはいない状態になっています。

(清原委員)

本当に法廷も国際化しているので、法テラスさんも大変だなと思いますが、是非その辺の充実についても声をあげていただければと、お願いします。ありがとうございました。

(北川議長)

よろしいですか。では次、どうぞ。

(吉柳委員)

私も、このお話をお伺いするとなったときに、私はこの市民委員をやらせていただいて一番良かったと思えるぐらい、こんな素晴らしい活動をされているということを全然存じ上げていなくて、本当に素晴らしいなと思っていて、広報が大変な課題だなと思ったのですが、今日お話をお伺いして、弁護士の方が全部資金を払っているということも、また驚愕の事実で、湯浅委員と同じ意見なのですけれど、きちんと事例が伝わればお金を出したいという方はいっぱいいらっしゃるのではないかなと聞いていて思いました。

広報の方法として、二つあるかなと思っていて、一つは、まさしく昨日もテレビ番組で、虐待について、子どもたちが機関に相談して、機関が親に連絡して、また虐待が連鎖すると

いうトピックを取り上げていて、体罰というものをどう法律で規定するかというところを、ちょうどバラエティと報道のあいこのみみたいな番組でやっていて、そこまでの議論は、報道の論調であるんですけど、ソリューションみたいなものが報道にないんですよ。

まさしく法テラスの活動がソリューションとして連動できるなと思っていて、多分そこはメディアが知らないだけなので、この9項目の数々の成功事例を、個人名とかまで伝える必要はないと思うんですけど、メディアにこういう活動をしていますというニュースレターを送るだけでも、報道として取り上げられるのではないかなと思うので、そういうメディアへの働きかけみたいなことをもっとすることで、もっと知っていただく土壌がまずできるのではないかなと思います。

知ると、それをサポートしたいとか、お金を出したいという人が増えてくると思うので、そこで、クラウドファンディングのプラットフォームっていっぱいいると思うんですけど、その企業にとってはCSRで、無料でも手伝いたいクラウドファンディング事業者っていると思うんですよ。よろしければご紹介いくらでもしますので、いくつも知っていますので、そういったところだと無料の仕組みで一案件でもプロジェクトができていくと思うので、もっと民間企業とタッグを組んでやっていくと、もちろん国の制度としてやっていただくのも同時進行で進めていただければと思うんですけど、結構スピード感を持って少しずつ集まってくるのではないかなと思うので、私素晴らしい活動だなんて感動しているので、是非そういう制度の導入のご検討をお願いしたいと思います。よろしく願いします。

(北川議長)

3人の熱心なサポートがありました。どうですかね、クラウドファンディング云々も。いろいろな事情があるのかも分かりませんが。

(吉柳委員)

クラウドファンディング事業会社が入ってメインに出ていくということも、十分PRの一つになっていくと思うんですよ。そういうことも始めるだけでも、すごい広報になっていくのではないかなと思います。

(菰田事務総長)

会長が先ほど言ったのは、日弁連は弁護士の強制加入団体かつ自治団体で、弁護士というのはどちらの立場にも付くことがあって、ファンディングしていただく方も相手にしなければいけないときがあるということ想定すると、お声をかけていいのかどうか、多分会内で結構議論になるのではないかなというところがあるのではないかなと思います。

(吉柳委員)

でも、謙虚すぎませんか。今の時代だと大丈夫な気がしますが。

(菰田事務総長)

非常に有り難いお話だと思いますけどね。

(北川議長)

中川委員さん。

(中川委員)

私は、そんなに簡単にはお金は出ないと思うんです。それで、少し、今湯浅さんの話を聞いていて思いついたんですけれども、この援助事業というのを、みんなで九つありますよね、そのうちの1と2、これが一番お金がかかっている。5億円ぐらいかかっているわけですが、いわゆる被疑者国選と少年付添ですよ。

この二つは、よく考えてみますと日弁連さんの会費から出て、だけど結局また会員に還元されているんですよ。一般の方から募って、日弁連が出捐するけれども、仕事についておられる方の会員弁護士さんに結局は還元されていますから、大きな目で見れば損得なしということなんですよ。

だから、実際に日弁連として負担されているのは、この1と2を除く他の事業なんです。そうすると、大した金額じゃないんです。そこで一つの考え方は、しかも1と2は、これは一般市民からして、非常にお金を出しにくいですよ。これは、要すれば、犯罪の可能性のある人に対して支援をするということですから、一般市民から見るとこれはちょっとお金を出しにくい。だけどその他の例えば在留外国人の問題とか、被害者支援とか、こういうものは、一般市民から見てもそれは援助してあげなければいかんという気持ちになる事業なんですよ。

これを日弁連がやるというのは、何となくちょっと重すぎる感じが私はします。もともとこれは、財団法人の法律扶助協会というものがあって、ここがなさっていた事業なわけですからね、元へ戻すというか、こういう財団法人みたいなものもう一遍作って、そこの事業としてやるということにすれば、一般の市民からの援助も受けやすいと思うんですよ。

日弁連という大きな旗じゃなくて、もう少し実質は日弁連かもしれないけれども、そういうファンディングを受けやすい組織として、しかも事業が一つに絞っていくということにすれば、可能ではないかなと私は思いました。

だから、湯浅さんの案を少し修正して、そういうものをもう一遍考えていただければ、可能じゃないかなと思います。

(北川議長)

湯浅さん、応援のメッセージはもういいですか。

(湯浅委員)

今のアイデアもいいですよ。

(中川委員)

実現可能なものにするという。

(北川議長)

アイデアとして、吉柳委員さん、今のお話聞かれてどうですか。

(吉柳委員)

すごく納得しました。そういう機関みたいなのを間に立てた方が、多分日弁連の中でも進

みやすいというのであれば、そういうものを立てるべきだなと思いました。

(北川議長)

時間が過ぎつつあるのですが、どうぞご意見をおっしゃっていただけたらと思うのですが、よろしいですか。どうぞ。

(河野委員)

簡単に。例えば団体訴訟制度でも同じような形で、各地に適格消費者団体、特定適格消費者団体がいらっしやいますけれども、私が今所属しているスマイル基金のようなものが入って、そこでファンディングをするという、あまりうまくは回っていませんけれども、そのような形でやっつけられるのが良いと思いますし、私たち一般市民から見ると、民事司法に対するハードルというのは、アクセシビリティとコストの問題なんですよね。そこもこういう形で担保してくださっているということで、感謝申し上げます。

できれば、本当に今のようなアイデアをうまく活用されて、ファンディングを上手にされる。そのところに対しては、やはりもう少しみんなで知恵を絞った方がいかなと思いました。

(北川議長)

また応援ありがとうございました。あとは、大体よろしゅうございますか。またご検討いただければ。それでは、よろしいですね。この件は、これで終わらせていただきます。

## 6. 次回日程

(北川議長)

なお、次回第64回の市民会議の日程についてでございますが、現在候補の日程を調整中とのことでございますので、追って事務局から、皆様にご連絡を差し上げたいと思いますので、ご了承をお願いいたします。

なお、今回は、終了後に懇親会を予定しておりますので、その点もご承知いただければ有り難いと思います。夕刻の懇親会に間に合うような時間設定をしていただくということですね。

## 7. 閉会

(北川議長)

それでは、本日予定しておりました審議を終了させていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

(菊地会長)

どうもありがとうございました。

(了)