

# 司法アクセス・レビュー

司法アクセス推進協会 News Letter

司法アクセス・レビュー 第18号 平成30年(2018年)7月23日

特定非営利活動法人 司法アクセス推進協会

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-14-1 郵政福祉琴平ビル2階

URL <http://www.shihouaccess.jp>

# 第18号

## Contents

松本智津夫死刑囚ら7人の死刑執行（オウム事件）	2
袴田さん再審開始決定を取り消し（東京高裁）	2
森友問題、一連の問題で全員不起訴 —大阪地検	4
配偶者の保護などになお課題 —民法改正	5
「働き方」関連法成立 —問題の残る内容に	6
再度の訴訟で再度の難民認定	7
裁判官の交代続く安保法制違憲訴訟（東京地裁）	8
2020年に国連犯罪防止刑事司法会議 —京都で	9
<b>Focus</b> リーガル・ニーズ調査へのグローバルな取組み —パス・トゥ・ジャスティス調査からの進展	11
編集後記	16

## 松本智津夫死刑囚ら 7人の死刑執行（オウム事件）

**法**務省は7月6日、一連のオウム真理教事件の死刑囚13人のうち、松本智津夫（麻原彰晃）死刑囚ら7人の死刑を執行しました。

オウム真理教事件では、1989年11月にオウム被害者らの支援をしていた坂本堤弁護士一家殺害、1994年6月に判事殺害とサリンの実験を目的とした松本サリン事件、1995年3月、捜査の攪乱などを狙った地下鉄サリン事件など、計13事件で27人が殺害されました。地下鉄サリン事件では13人が死亡、6千人以上の負傷者を出し、また松本サリン事件では7人が死亡、約600人の負傷者を出していました。教団ではこのほか、89～94年にかけて、信徒の家族の拉致・殺害やサリンプラントの建設などの組織的犯罪を繰り返し、当時の幹部・信徒ら192人が起訴されました。松本死刑囚は95年5月に逮捕され、2004年2月の一審では一連の事件の首謀者として死刑を判決。控訴審では控訴趣意書の提出がなされず、審理は途中で打ち切られて判決が確定していました。この事件では幹部13人が死刑判決を受け、いずれも確定していましたが、事件に関する証言の関係から、死刑の執行はなされてきませんでした。特別手配中の3人が2012年に逮捕され、本年1月に全ての事件につき確定したため、3月には死刑囚を各地の刑務所に移送するなど、執行の準備がされていました。

上川法務大臣は記者会見で、「慎重にも慎重を重ねたうえで、執行を命令した」と述べています。

この事件では、医師免許を持つ者や、大学院で化学を研究していた者など、高学歴の信徒が幹部とし

て殺人に関わりながら、こうした未曾有の規模の組織犯罪がなぜ計画・実施されたのかという動機・背景についてはあまり明らかになっていないという指摘も多く、死刑執行よりも原因究明を優先させるべきだったとの批判があります。また、死刑執行により、オウム真理教の後継組織である「アレフ」などでは松本死刑囚らを殉教者として神格化していくのではないかとする懸念も示されています。

### 海外からは批判

死刑執行は海外でも反響を呼び、EU加盟の28か国とアイスランド、ノルウェー、スイスは「被害者やその家族には心から同情し、テロは厳しく非難するが、いかなる状況でも死刑執行には強く反対する。死刑は非人道的、残酷で犯罪の抑止効果もない」などとする共同声明を発表し、「同じ価値観を持つ日本には、引き続き死刑制度の廃止を求めていく」としています。

死刑廃止はEUの加盟条件になっており、ヨーロッパで死刑を執行しているのはベラルーシだけだとされます。アメリカの多くの州では死刑制度を存置していますが、韓国では97年12月を最後に、その後死刑は執行していません。

世論調査によると、日本では死刑の存置に賛成する人は80%を超えているとされますが、国際社会の趨勢は死刑廃止に傾いており、今後の在り方が問われています。なお日弁連は2016年の人権擁護大会で、日本において国連犯罪防止刑事司法会議が開催される2020年までに死刑廃止を目指すべきであるとする宣言をまとめています。

## 袴田さん再審開始決定を取り消し（東京高裁）

**1**966年に静岡県で起きた一家4人が殺害された事件で、2014年に静岡地裁が再審開始の決定を出しましたが、東京高裁は6月11日、これを取り消す決定をだしました。この事件では確定判決1年後の1981年に最初の再審請求がな

されましたが、静岡地裁で13年、東京高裁で10年、最高裁で4年の審理を経て請求棄却の結論まで27年を費やし、2度目の請求で静岡地裁が再審開始を決定するまでには事件から48年が経過していました。高裁の取り消し決定でさらに長引くことになります。

## ☛ DNA型新鑑定結果の信用性を否定

静岡地裁は、確定審で検察側が提出した5点の衣類のうちにあった血痕から、袴田さんとは別人のDNA型を検出したとした筑波大学の本田克也教授の鑑定結果を、信用性が高いと評価していましたが、決定を不服として即時抗告した検察側はこの方法が独自のもので信用できないとしていました。

判決は、本田教授の「細胞選択的抽出法」という鑑定手法には科学的原理や有用性に深刻な疑問があり、地裁決定を是認できず、本田鑑定は確定判決に合理的な疑いを生じさせるような新証拠とも認められないとしています。またみそ工場のタンク中に浸かっていた5点が犯行時の衣類だとした確定審の判断に対し、静岡地裁は弁護団の再現実験を踏まえて、ねつ造の可能性を指摘していましたが、高裁はこれも不合理な判断だとしています。

## ☛ 証拠のねつ造は否認

高裁決定は、

「弁護団が高裁に提出した取り調べ録音テープによると、取り調べは深夜まで連続して続き、心理的に追い込み疲れさせていく手法が使われている。取調室に便器を持ちこませて排尿させたこともうかがわれ、任意性・信用性に疑問があると言わざるを得ない。

しかし確定判決は、警察官調書を証拠から排除しており、検察官調書も1通採用しただけで、実質的には犯人性を推認する証拠にはしていない。取り調べ状況に関する新証拠を出されても、原則的に合理的な疑いを生じさせる証拠にはならない。」

とし、5点の衣類のねつ造の可能性も否定して、確定判決の認定に合理的な疑いは生じていないとしました。

高裁の4年間の審理のほとんどは鑑定の検証や鑑定人尋問に費やされていましたが、高裁決定に多く登場するのは審理の最終盤に検察側が追加提出した別の専門家らによる意見書の内容ということです。静岡地裁が「証拠ねつ造の疑い」とまで言及した決定は180度覆されたこととなります。

## ☛ 再審ルールの在り方、証拠提出、検察官による不服などの問題残る

再審の審理が長く、不確定なものになるのは、いくつかの理由があるとされます。

その一つは、再審に関する審理のルールが明確でないことで、審理は非公開であり、結論までに長期間かかることも珍しくありません。1961年に三重県で女性5人が死亡した「名張ぶどう酒事件」では、02年に再審請求がされ、05年に名古屋高裁で再審が認められたものの検察官の不服申し立てを受けて取り消され、その後も最高裁が審理を差し戻すなどして、請求棄却が確定したのは13年10月で、被告はその2年後に死亡しました。また79年10月に鹿児島で男性が死亡した「大崎事件」では、これまでに再審の判断が3回でていますが、検察側が争い続け、確定していません。請求者は今年91才になったということです。

再審事件が長引くもう一つの理由に、証拠開示の問題があります。一般の刑事手続きでは公判前手続きが導入され、検察官は一定の手持ち証拠を弁護側に開示するルールができましたが、再審請求審にはこうしたルールはなく、手持ち証拠の開示は検察官の裁量にまかされています。67年に茨城県で発生した男性の殺人事件（布川事件）では、2度目の再審請求で「現場近くで見たのは別人」という目撃記録などが弁護側に開示され、再審を経て11年5月に男性2人が無罪となりましたが、逮捕から44年を経過していました。こうした事態に対し、通常の公判の証拠開示制度を再審に利用すべきだとする意見もありましたが、法務省側の委員の反対などで採用されなかったということです。事件から時間がたてば関係者の記憶も薄れ、証拠も散逸することで、弁護側が自力で「無罪を言い渡すべき新証拠」を集めるのは難しく、警察や検察の手元に残る証拠が重要になりますが、その判断は検察官次第になっています。

さらに、再審開始決定がでて、検察官は高裁に即時抗告、最高裁に特別抗告ができ、真犯人が見つかるなど、明らかな誤判の場合を除き、争うことが多いとされます。ドイツでは、再審開始決定に検察側が不服を申し立てることはできないということですが、ただでさえ長引く刑事裁判に加え、事件発生から長期にわたる再審の在り方に、袴田事件は改めて問題を提起しています。

## 森友問題、一連の問題で全員不起訴 一大阪地検

### 市民団体等は検察審査会へ不服申し立て

学校法人森友学園（大阪市）との土地取引をめぐる問題に関し、土地価格の大幅値引きにかかわったとされる財務省の迫田英典元理財局長や、決済文書を改ざんしたとされる佐川宣寿元理財局長らに対する背任や虚偽公文書作成など全ての告発容疑について、大阪地検特捜部は5月31日、38人全員を不起訴処分としました。嫌疑不十分や嫌疑なしを理由とするものですが、佐川氏らを告発した学者などの市民グループや弁護士グループは検察審査会に不服を申し立てました。

### ごみ量の不当認定、記録廃棄、 決済文書の改ざんなど

森友学園の問題は、昨年2月に新聞報道により大幅な土地価格の値引きが伝えられ、これには当時森友学園に名誉校長として関わっていた、安部首相の妻昭恵氏の働きかけがあったのではないかとの疑惑が寄せられていました。学園は2013年9月に国有地の取得要望を出したのちしばらく土地を借りた後に買い取る契約を近畿財務局に求め、14年4月には籠池前理事長が財務局に面会した際に、現地で撮った昭恵夫人との写真を示し、財務省が今年3月に開示した改ざん前の文書には昭恵夫人に「いい土地ですから前に進めてください」と言われたという前理事長の発言も記されています。その後財務局は、「本省理財局と相談の結果…売り払いを前提とした貸付けについては同意する」旨を回答、16年3月には学園は「新たなごみが見つかった」と財務局に連絡し、6月には鑑定価格からごみ撤去費8億2千万円などを差し引いた1億3,400万円で売却されています。ごみの量を見積もっていた16年当時、近畿財務局は見積もり価格を算定した大阪航空局に対し、積算量を増やすよう求め、大阪航空局はいったん見積もった額からごみ撤去費用を数億円ほど増額したといい、16年5月には、財務局の職員が学園に「ゼロに近い金額まで努力する。だけど、1億3千万円を下回る金額はない」などと発言した音声データの記録が残っています。

### 「ごみ撤去費、不適切とまではいえない」

大阪地検は、職員らのごみ撤去費の算定は不適切とまではいえないとし、またごみ撤去で開校が遅れば学園から損害賠償を求められる恐れのある中、賠償請求をしない特約が盛り込まれた点も踏まえ、故意に国に損害を与える目的があったとは認められないとしています。

これにつき、告発した弁護士グループは、値引きの根拠とされた地中ごみの量を正確に判断していないと幹部らが認識していれば背任罪に問えるとしています。

### 「文書に保存義務なし」

昨年2月17日、安部首相は「私や妻が関係していれば、首相も国会議員もやめる」と国会で答弁していましたが、佐川元理財局長は24日、学園との交渉記録について「廃棄した」と答弁しました。その裏で、森友学園との交渉記録が意図的に廃棄されていたことが明らかになっています。また、財務省は森友学園との土地取引に係る14の決済文書の改ざんを認め、首相夫人の昭恵氏に関わる記述が消されるなどの改ざんが確認されています。改ざんは財務省の中で組織的におこなわれ、改ざんにかかわった近畿財務局の職員が自殺するなどの痛ましい結果をもたらしましたが、大阪地検は、文書の保存義務はなく、公用文書等毀棄や証拠隠滅の罪にはあたらないとしています。学者らでつくる市民団体の不服申立書は、佐川氏の証拠隠滅について、「明らかな虚偽答弁により、積極的に近畿財務局職員の事件の証拠を葬った」としています。また申立人の一人である神戸学院大の上脇博之教授は、国有地売却問題が明るみになって国会に記録の提出が求められていた点を挙げ、その時点で廃棄され5月31日記者会見した文書ではなくなったとしています。

### 決裁文書の改ざん、 「虚偽と認めることは困難」

財務省が安部晋三首相の妻や政治家の名前などを国有地取引に関する決裁書から削り、改ざんした問題では大阪地検の山本特捜部長は「虚偽の内容の文

書が作られたかという観点から検討したが、認めることは困難」とし、うその文書を作ったとは認められないとして不起訴になりました。これに対しては、市民団体は「昭恵氏らの記述を削除し、土地取引が特例的でないと見せかけようとした。文書の本質的かつ大きな変更だ」としています。

### 🗨️ 容疑に対する具体的説明はなし

記者会見では検察がどこまで捜査結果を説明するかが注目されましたが、具体的な質問には「捜査の具体的な内容に触れる」などとして説明を拒否、佐川元理財局長の関与についても回答はされず、一連の

政治家の関与についても説明はありませんでした。

検察審査会は全国の裁判所に165あり、選挙人名簿からくじで選ばれた11人で構成され、審査会の要求があれば、検察は審査に必要な資料を提出しなければならないことになっています。不起訴不当か、起訴相当の議決がなされると検察は再度捜査しなければならない、第一段階の審査で起訴相当になった人物が再び不起訴となり又は原則3か月以内に起訴されないときには第二段階の審査がなされて、8人以上が起訴すべきと議決されると強制的に起訴されることになります。

## 配偶者の保護などになお課題 — 民法改正

### 相

続制度を見直す改正民法案が7月6日に参議院本会議で可決され、成立しました。改正内容は2020年7月までに順次施行されます。改正内容としては「配偶者居住権」の新設、持ち戻しの特例の設定、相続人以外の親族である特別寄与者の権利、遺産分割手続き中の仮払い、自筆証書遺言の様式の緩和などとなっています。

### 🗨️ 配偶者居住権、持ち戻しの特例、寄与親族の請求権など

改正民法は、相続の際の生存配偶者の生活維持の観点から、残された配偶者がなくなるまで自宅に住み続けることができる「配偶者居住権」を新設しました。これにより、生存配偶者は所有権が第三者に移っても居住を続けられることとなります。居住権は譲渡できないため、評価額は低くなり、その配偶者は生活資金となる預貯金などを多く相続する利点があります。

また婚姻期間が20年以上の夫婦の一方が他の一方にその住居又は敷地について遺贈又は贈与したときは、持ち戻しの免除の意思表示があったものと推定することにより、当該資産は遺産分割の対象から除かれて、配偶者の権利が確定することになります。

現行法は被相続人の事業に関する労務の提供又は財産上の給付、被相続人の療養看護その他の方法により被相続人の財産の維持又は増加について特別の寄与をした共同相続人に「寄与分」を認めています、

改正法は特別な寄与をした被相続人の親族は、共同相続人の寄与分に準じた金銭を請求できることとしています。

このほか改正民法は、遺産分割手続き中の相続財産の仮払い（預貯金額の3分の1に共同相続人の相続分を乗じた額まで）を認め、自筆証書遺言に添付する財産目録はパソコンで作成して添付することを認めるなど、かなり大幅な改正となりました。

### 🗨️ 改正法の運用には課題

今回の改正については、生存配偶者の生活保障という観点から配慮がなされていますが、いくつかの問題も指摘されています。

まず、「配偶者居住権」は所有権よりも低価額とされますが、その額の算定は住居の場所、建築後の年数、配偶者の年齢などの条件を加味して算定する複雑なものであり、素人の遺族が算定するのは困難で、不動産鑑定士による評価が不可欠とみる専門家が多いということです。また配偶者が高齢化して自宅から老人ホームに移らなければならなくなった場合には、配偶者居住権は譲渡できないために、所有権を持つ家族による金銭補償などの協力が得られなければ残された配偶者は経済的困難を迎えることとなります。

持ち戻しの特例は婚姻期間が20年以上の場合に認められますが、婚姻期間が短い配偶者からは不満がでることも予想されます。

遺産分割をめぐる法廷での争いは増加傾向にあ

り、2016年度に各地の家庭裁判所で処理された遺産分割事件は1万2,188件で、06年度と比べ2割増加しているということです。家族間のトラブルを予防する有効な手段の一つとなるのが遺言であり、政府は民法改正に合わせて、法務局で自筆証書遺言を預かる制度を盛り込んだ新法も成立させました。遺言作成を後押しする目的ですが、本人が法務局に向く必要があり、高齢者には利用の困難が残ります。

## ☛ 家族の新たなあり方への対策課題

改正民法に残された最も大きな問題は、これらの生存在配偶者保護などの規定が法律婚以外には適用されないことです。改正民法を審議した参議院法務委員会は「性的マイノリティーを含むさまざまな立場にある者が、相談できる仕組みを構築する」とする付帯決議を全会一致で採択しましたが、古典的な家族の概念が通用しない、多様な家族の在り方が模索されている今日、家庭生活の法的保護をどのようなものとするべきかは、緊急かつ深刻な課題となっています。

## 「働き方」関連法成立 一問題の残る内容に

**政**府が今国会の最重要法案と位置づけてきた、働き方関連法案が6月29日の参議員本会議で可決され、成立しました。関連法は、

- ・これまで労使で合意すれば上限規制のなかった時間外労働に初めて罰則付き規定を導入し、残業時間の上限を原則として月45時間、年360時間とする。一方で、繁忙期には単月で100時間未満、年720時間まで残業を認める。上限を超えた場合、懲役刑や罰金刑を科す
- ・「高度プロフェッショナル制度(高プロ)」を導入し、一定の職種・収入の人は残業規制から除外する
- ・同一労働同一賃金の原則を徹底し、正社員と非正規社員の不合理な待遇差をなくす

などを内容としていますが、これらはいずれも大きな問題を含んでおり、実施にはさらに慎重な検討が望まれます。

### ☛ 過労死ラインにつながる繁忙期の残業限度

まず関連法では長い間問題となっていた長時間の残業規制が盛り込まれましたが、繁忙期の上限は月100時間とされ、これは過労死を認定する際の基準の一つとなっているものです。また使用者によっては100時間までは残業させても差支えないという理解を生んで、残業規制を骨抜きにする危険があります。関連法の残業規制は、建設・運輸・医師については5年間、適用を猶予しており、残業規制が最も必要な部門について適用が遅れるほか、運輸につい

ては猶予期間後も年960時間という緩い規制になります。

### ☛ 「高プロ」対象、収入限度は省令で定める

「高度プロフェッショナル」は残業規制の対象から外され、どれだけ働いても残業代や深夜・休日の割増賃金は支払われません。また政府はその対象を年収1,075万円以上のコンサルタントなどと説明していますが、年収要件も対象業種も省令で定めるもので、法改正を経ずに拡大される恐れもあり、労働者としての保護は危ういものになりかねません。

政府は、高プロ適用には本人の同意が必要で、撤回もできるなどとしていますが、高収入の専門職を理由に、企業との交渉力が高いことを前提とするのは大きな過ちにつながる危険があります。さらに、この「高プロ」は労働者側の要求に基づくものではなく、もっぱら残業規制からの適用除外による賃金規制を求める使用者側の要求に応じるものであることも懸念されます。政府は法案提出前にヒヤリングしたのは5社12人のみで、企業側の人選だったことを説明しており、2015年に前身の法案を国会提出する前に聞き取ったのは1人だけだったことも認めています。

さらに、同一労働同一賃金の要請から、正規と非正規の賃金格差をなくすという動きは、正職員の労働条件を引き下げ、非正規職員とならべる危険も指摘されています。

## 再度の訴訟で再度の難民認定

**難**民認定を求めて国と争い、勝訴したスリランカの男性がその後不認定となり、再度の訴訟に訴えていたケースで、東京地裁は7月5日、この男性を再び難民として認定しました。

この男性は、コロンボで工場を経営していましたが、スリランカでは1983年から2009年まで、多数派のシンハラ人を中心とする政府軍と、少数派タミル人による反政府武装勢力「タミル・イスラム解放の虎（LTTE）」の間で内戦が続き、内戦が激化した00年代半ばには製品に爆弾が仕掛けられて、義兄や知人が殺されるなどが相次ぎました。政府側からはLTTEへの協力を疑われてたびたび拘束され、LTTEからも疑われた男性は06年に出国、カナダで難民認定された兄のもとへ向かう途中、経由地の中部空港で偽造旅券の所持を理由に搭乗を拒否され、入管施設に収容されました。男性は難民認定申請が認められず、強制退去を求められたため07年に提訴、大阪地裁は11年に難民に当たるとして認定し、判決は確定しました。しかし国は同年末に、「戦闘終結が宣言され、男性が迫害を受ける具体的、客観的危険性があるとは認められない」として、再び男性を難民として認定しないと決定しました。

「定住者」の資格を得て千葉に住む男性は15年に2回目の処分取り消しを求めて提訴し、弁護団は「迫害の恐れは続いている」とし、「難民に当たるという判決が確定したにも関わらず、再び不認定とした国の姿勢は、はなはだしい司法軽視」としていました。

### 治安改善の拙速な認定を批判

7月5日、東京地裁は、男性勝訴の判決がいったん確定している以上、男性を難民不認定にするための立証責任は国にあるとしたうえで、スリランカの情勢を分析し、「09年5月に内戦終結して情勢は改

善したものの、男性が再び不認定となった11年12月時点でも、LTTEとの関係を疑われるタミル人は、なおも政府に拘束される危険にさらされていた。」と指摘し、「原告はなお難民と認められる」としました。

裁判で勝訴した後に再び難民不認定となった例は過去に4人いますが、2回目の訴訟を起こしたのはこの男性が初めてだったとのことです。難民条約は加入国に難民の保護を義務づけており、2016年にはフランスは2万4,007人、アメリカは2万437人の難民を受け入れています。日本政府は一貫して、難民認定には厳しい姿勢を示しています。今回のケースはそうした国の姿勢を端的に示していますが、裁判所がいったん難民認定した人に対して、情勢の改善を理由に不認定を繰り返した国の姿勢には、やはり司法の軽視ではないかとの疑念がもたれます。

### 難民認定制度の運用を改善 一審査の迅速化を目指す（法務省）

法務省によると、平成29年における難民認定申請者は19,628人で、前年に比べ8,727人増加し、過去最多となっています。また認定処理件数は11,361人で、前年度に比べ168人の増加、これに対して、難民として認定したのは20人、難民としては認定しなかったものの、人道的な配慮を理由に在留を認めたのは45人となっています。

難民認定申請者は前年に比べ約80%増（8,727人の増）となっていますが、申請者の国籍は82か国にわたり、主な国籍はフィリピン4,895人、ベトナム3,116人、スリランカ2,226人、インドネシア2,038人、ネパール1,450人、トルコ1,195人、ミャンマー962人、カンボジア772人などとなっています。また難民として認められた人は、エジプト5人、シリア5人、アフガニスタン2人などとなっています。

難民認定申請数と認定者数の推移

	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
申請者数	1,599	1,388	1,212	1,867	2,545	3,260	5,000	7,586	10,901	19,628
認定者数	57	30	39	21	18	6	11	27	28	20

(法務省ホームページより作成)

近年難民認定申請者は急激に増えており、平均の審査期間は10か月、不服申し立てを含めると結論が出るまでに約3年かかるということです。

そこで法務省は急増する難民認定申請を受け、本年1月12日に難民認定申請制度の新たな運用を始めると発表し、15日から実施しています。

新たな運用は、急増する難民申請の大半を占める「短期滞在」（最長90日）、「留学」（同4年3か月）、「技能実習」（更新なしで通常1年）など、正規の在留資格を持つ人が対象で、初めて申請をした外国人の場合は2か月以内に審査して分類し、難民の可能性が高かったり、人道上の配慮が必要と判断されれば、すみやかに就労可能な在留資格が与えられる一

方、明らかに難民に該当しないと判断されると、既に取得している在留資格の期限後は在留資格は与えられず、強制退去の手続きが進められるなどとなっています。また、容易に難民性を判断できない初めての申請者については2か月以内の簡単な審査のうち、6か月以内で就労可能な在留資格が与えられるものとし、失踪した技能実習生や退学した留学生など、本来の在留資格上の活動を行わなくなってから難民認定申請した人は、在留が許可されるものの、就労は許されないとしています。

法務省はこうした運用により、認定を申請した正規の在留資格者のうち約4割には在留資格は与えられなくなると推計しています。

## 裁判官の交代続く安保法制違憲訴訟（東京地裁）

**2**018年5月11日、安保法制違憲訴訟（東京地裁・国賠訴訟）の第7回口頭弁論が開かれました。この日、既に交代していた裁判長、右陪席に加え、左陪席の交替が告げられました。これにより、一昨年4月の提訴以来の2年間で、裁判長が3人目、右陪席が4人目、左陪席が2人目の交替となり、頻りに裁判体に変更される異例ともいえる事態となっています。

今回の安保法制違憲訴訟において原告側は、新安保法制が憲法の基本原理である平和主義を侵害し、立憲主義を覆し、国民の平和的生存権、人格権、憲法制定・改正権を侵害しているとともに、時の政権が憲法解釈の変更という形で憲法規範の実質的変更を行った手続き自体を含む、改正法の違憲性を指摘しており、違憲審査の在り方と立法、行政に対する裁判所の在り方の根幹を問うているのに対し、腰を据えて検討を進めているとは言い難いような裁判所人事のありように首をかしげる向きも出ています。

このような状況にあって、今回の期日では弁論の更新が行われ、寺井一弘弁護士は「いま、なぜ安保法制の違憲訴訟か」、福田護弁護士は「原告の主張の全体像と新安保法制法の違憲性・危険性」、伊藤真弁護士は「裁判所の違憲審査のあり方と役割」、古川健三弁護士は「原告らが受けた被害について」との論点で意見陳述を行いました。また、前回の期日に引き続き、元自衛官、鉄道員、教育学者の原告に対す

る本人尋問が行われました。

最後に、原告側から、元内閣法制局長官の宮崎礼一氏、元最高裁判事の浜田邦夫氏、参議院議員の福山哲郎氏、軍事評論家の前田哲男氏、ジャーナリスト・NGO職員の西田文和氏、小説家の半藤一利氏、学習院大学教授の青井美帆氏の計8名の証人申請に関する意見陳述が行われ、証人の採否についての期日が7月20日に指定されました。原告側からは、この間の裁判所の訴訟指揮などから判断して証人尋問がなされない可能性も指摘されており、次回期日における裁判所の判断が極めて注目されることです。

一方、6月20日には差し止め訴訟（東京地裁）の第7回弁論が開かれました。冒頭、福田護弁護士から、新安保法制による日本が戦争に直面する危険、自衛隊が武力を行使する危険に関連し、昨年5月の海上自衛隊護衛艦による米海軍貨物弾薬補給艦の武器等防護の事実、南スーダンPKOにおける駆けつけ警護等に関する事実等に関する認否を国が「争点と関連しない」としてことさらに回避していることの不当性を訴える意見陳述がなされました。

この後、原告側の申し出により、次回（10月15日）、次々回（12月14日）に被爆者、元自衛官等13名の原告本人尋問が行われることが決定されました。

「安保法制違憲訴訟の会」による安保法制違憲訴訟



は、2016年4月26日の東京地裁への国家賠償請求を皮切りに全国に広がり、2018年4月20日現在、全国の原告総数は7,303名を数え、全国21地裁・24裁判（東京地裁3、福岡地裁2）に係属され、かつてない規模と広がりをもって展開されています。

このうち最も中心的な訴訟のひとつである東京地裁における国賠訴訟は、7月20日の証人申請の採否の如何によっては証拠調べが終了するという重大局面を迎えています。

## 2020年に国連犯罪防止刑事司法会議 一京都で

**第**14回国連犯罪防止刑事司法会議（コングレス）が2020年4月に京都で開くことが予定され、法務省を中心に準備が進められています。

この会議は1955年にスイスのジュネーブで第1回会議がもたれ、5年ごとに開催されてきた、国連の会議の最も大きなものの一つで、前回カタールのドーハで開かれた会議には140か国から司法大臣など政府の代表、国際機関、NGO関係者など5,000人が参加しています。この会議では、法の支配の促進及び持続可能な開発のための包括的な犯罪防止・刑事司法政策、新たな形態の国際犯罪（サイバー犯罪、文化財の不法取引など）の防止などが議題とされ、ドーハ宣言が採択されています。

第14回会議の日本開催は昨年8月に閣議決定され、京都国際会館を中心に実施されます。

### 犯罪防止と刑事司法の向上に向けた 包括的取組目指す 一ドーハ宣言

前回の会議で採択されたドーハ宣言は、

- ・あらゆる種類・性質の犯罪、暴力、腐敗及びテロリズムに対する全体的・包括的取組
- ・全ての人への司法アクセスの提供、効果的で説明責任のある、包括的機関の構築
- ・社会のあらゆる部門による効果的な参加及び包摂の奨励

など、同年に採択された国連の持続可能な開発目標（SDGs）を考慮しつつ、犯罪防止のための包括的な取組を宣言しています。

また宣言は、独立した機関による公正な裁判を受ける権利と司法アクセス、あらゆる形態の拷問等の防止と処罰、刑事手続きにおける有効な法律扶助へのアクセスの拡大、腐敗の防止、児童に配慮した司法政策、ジェンダーの視点の主流化、拘禁刑の代替

措置や修復的司法、起訴前拘禁の削減と非拘禁による制裁と法律扶助へのアクセス、被害者及び証人の保護、人身取引の防止、移民労働者等への暴力の根絶、ヘイトクライムの抑止などの課題に言及し、国際的な犯罪防止のための国際協力、テロ資金の供与やテロ目的でのインターネットの使用の防止、腐敗から生じた資産の海外移転の防止、新たに出現する形態の犯罪の防止、サイバー犯罪への対処など、広範な対策を示唆しています。

2020年の第14回会議の議題は、前回ドーハ会議を引き継ぎ、社会的・経済的發展に向けた包括的な犯罪防止、法の支配の促進に向けた各国政府による多面的なアプローチなど4つが予定されています。

### 刑事司法制度における国際法律扶助会議も (本年11月、ジョージアで)

本年11月には、ジョージアのトビリシにおいて、刑事司法制度に関する法律扶助国際会議（International Conference on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems）が予定されています。この会議は、2012年12月、刑事司法制度における法律扶助へのアクセスに関する国連の原則及びガイドライン（国連原則及びガイドライン）が採択された後、その国際的取組を推進するために2014年に南アフリカのヨハネスブルグで、2016年にはアルゼンチンのブエノス・アイレスで開かれたのに続く、第3回会議として予定され、ジョージア議会、ジョージア法律扶助サービス、国際法律基金（ILF）、オープン・ソサエティ・ジャスティス・イニシアチブ（OSJI）、国連開発プログラム（UNDP）、国連麻薬・犯罪事務所（UNODC）の共催として実施されるもので、刑事司法に関わる貧困者と底辺にある人々への法律扶助の推進を図るものです。

この会議では、前回から引き続き‘国連原則・ガ

イドライン’の完全実施という課題に取り組むとともに、持続可能な開発目標（SDGs）の目標16.3への取組、情報とグッド・プラクティスの共有のための法律扶助提供者の国際協力、民事・刑事・行政事件における各国の法律扶助の取組の理解へのベースラインとなる、UNDPとUNODCによる法律扶助のグローバル・スタディの実施、2016年10月のEUにおける刑事手続きの被疑者と被告発者、及びヨーロッパの逮捕状手続きにより求められた人に対する法律扶助への権利についての指示などを含む、個々の国の法律扶助の発展のための討議がなされる予定です。

会議の議題としては、

- ・法律扶助制度の運営と実施のための効果的なモデル
- ・法律扶助の提供者と制度の独立性の確保
- ・弁護士会と法律扶助の民間セクターと公的な提供者との協力
- ・法律扶助における代理の質の計測と改善のためのグッド・プラクティス

など、16が挙げられています。

(仮訳)

第14回国連犯罪防止刑事司法会議全体テーマ等

全体テーマ			
2030 アジェンダの達成に向けた犯罪防止、刑事司法及び法の支配の推進			
議 題		ワークショップトピック	
1	社会的・経済的發展に向けた包括的な犯罪防止戦略	(a)	エビデンスに基づいた犯罪防止：効果的なプラクティスを支える統計、指標及び評価
2	刑事司法システムが直面する課題に対する総合的なアプローチ	(b)	再犯防止：リスクの特定とその解決策
3	法の支配の促進に向けた各国政府による多面的アプローチ。とりわけ、ドーハ宣言に沿って、 ・全ての人々に司法へのアクセスを提供すること ・効果的で説明責任のある公平かつ包摂的な機関を構築すること ・文化の独自性を尊重しつつ法遵守の文化を醸成することを含む社会的、教育的その他の関連方策を検討すること	(c)	犯罪に強い社会をつくる手がかりとなる教育と青少年の参加
4	あらゆる形態の犯罪を防止し対処するための国際協力及び技術支援、とりわけ (a) あらゆる形態のテロリズム (b) 新興の犯罪形態	(d)	最近の犯罪傾向、近年の進展及び新たな解決策。とりわけ、犯罪の手段としての、及び犯罪への対抗手段としての新たなテクノロジー

(法務省ホームページより)

# Focus

## リーガル・ニーズ調査へのグローバルな取組み —パス・トゥ・ジャスティス調査からの進展

大石 哲夫

国連は2015年9月、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択し、2030年までの持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）として、17の目標と169のターゲットを設定しました。その中の目標16に司法へのアクセスが掲げられ、目標16.3で「国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、全ての人々に司法への平等なアクセスを提供する」ことが宣言されています。これにより、司法への平等なアクセスは国連加盟各国が取り組むべき最も重要な政策目標の一つであることが確認されました。司法アクセスの問題はともすれば刑事司法面での取組に重点がおかれがちであり、普通の人々が日常生活のうえで直面し、刑事事件同様の困難に出会う、法律と関係する雇用、住宅、教育、健康、家族生活などの非刑事的問題は軽視されがちです。こうした中で、SDGsの目標16.3などへの国際的対応の一つとして、オープン・ソサエティから資金を受けた、ワールド・ジャスティス・プロジェクト（WJP）というNGOにより、本年1月、「司法アクセスのグローバルな洞察（Global Insights on Access to Justice）」という報告がまとめられ、45の国と地域における司法アクセスに関するニーズ調査の結果が示されています。同プロジェクトはこの調査について、リーガル・ニーズと民事司法への人々のアクセスに関するグローバルな規模でのデータを捉えたはじめての調査であるとしています。

リーガル・ニーズの調査は、各国の法律扶助をはじめ、司法制度と人々の関わり方の状況を明らかにし、司法政策や、弁護士などのサービス提供者の戦略的関わり方のうえで大きな役割を果たすものとして、その重要性が指摘されてきましたが、ニーズ調査はSDGsの目標16というグローバルな関わりの中で、改めてその役割が問われています。

### 初期のニーズ調査の手法

リーガル・ニーズの調査は、人々の法的問題への関わり方とその解決行動の分析を通じて、司法制度の運用において欠けているものを明らかにし、政策形成のための指針の基礎を提供するものですが、初

期のリーガル・ニーズの調査は1930年代にアメリカの弁護士のビジネスの将来に関わるものとして、コミュニティの法的ニーズを探るために実施されました。この調査はコネチカット州の住民に対して、法的問題の経験、弁護士又はその他の助言者に相談したか、その問題は裁判所に持ち込まれたかを問い、その結果と満足度を問うものでした。調査結果は、法律家（legal profession）によっては吸い上げられていない大量のビジネスが存在しているにもかかわらず、弁護士はこれに対応できていないことを明らかにしました。法的問題に直面したとき、弁護士を利用した人は半分以下であり、なんらかの法的取引に弁護士を利用した人は3分の1未満であったことが示されました。経験された法的問題に対して、弁護士が対応していない場合には、ニーズがあるにも拘わらず充足されないものとされ、この手法は1960～70年代における民事法律扶助の充実期においても、若干の修正を加えながら各国で採られてきました。

しかしながら、法律に関係する問題に対して弁護士が対応できなかったケースを直ちに「アンメット・ニーズ」とすることについては、人々が日常的に経験する問題が弁護士によって法的に解決されるべきであるという価値判断を前提とするものであるとする批判があり、ニーズとは何かについての論争を呼んでいました。

### ‘パス・トゥ・ジャスティス’ —ニーズ調査の画期的変革

1996年～98年にかけて、ナッフィールド財団の委託を受けて司法システムにかかる人々の経験を調査したロンドン大学のヘーゼル・ゲン教授は、問題を経験した人がそれを法的な問題として意識していたか、これに対して何等かの行動がとられたかに関わらず、司法的な解決の可能な問題を‘司法的問題（justiciable problem）’と呼び、人々がこれに対してどのような対応を示したか、目的は達成されたか、どのような法的システムが利用され、それに対する評価はどうかなどについて、多方面から検討しました。

この調査では、人々の約4割が過去5年以内に解決困難な問題を経験していること、最も多く報告されたのは欠陥商品・サービス、金銭問題、負傷と労働に関わる健康問題、隣人との問題、雇用問題、離婚・別居から生じる問題であり、ある問題は他の問題とも重なるクラスターとして発生しており、雇用問題は金銭問題・消費者問題・資産と、離婚問題は家族・子ども・金銭問題と重なることが多いことなどが示されました。

問題を経験した人がどのような行動をとったか、については、3分の2が相手方と接触して解決を試み、それが不成功におわった場合に助言を求めていること、3分の1は助言も求めずに自身での解決をはかったこと、最初に助言を求めたのはソリシター(24%)、CAB(21%)、地方機関(9%)、警察(7%)などであったことが示されています。また離婚と家族の問題、事故による負傷は直接ソリシターの助言を求めることが多いのに対して、消費者問題では少いことが示されました。

パス・トゥ・ジャスティス調査ではこのほか、問題解決のためにとられた方法、かかった費用、結果とそれに対する満足度や、弁護士や裁判所など、司法制度に対する人々の評価が調査され、司法制度全体の包括的調査となっています。

パス・トゥ・ジャスティス調査は、問題経験について、法的な解決を前提とせず、日常生活のうえで経験された問題のカテゴリー別に、ショウ・カードを用いて質問するなど厳密な手法によったこと、サービス提供者の視点よりは、人々の生活上の経験という視点から問題を捉えたこと、問題の解決としても、法律家や裁判所による解決が最も妥当であるとする価値判断の前提はとらないことなど、それまでのニーズ調査とは大きく異なり、ニーズ調査の手法として、その後の各国の調査に大きな影響を与えています。

### 異なる調査手法と、比較の困難

#### —‘パス・トゥ・ジャスティス’

#### 以後のニーズ調査の検証

2013年8月、ロンドン大学のパスコウ・プレザンス教授、ナイジェル・バルマー教授、イリノイ大学のレベッカ・サンデファー準教授によって、パス・トゥ・ジャスティス以後の各国レベルにおけるニーズ調査のレビューの結果が報告されました(Paths to Justice : A Past, Present and Future Roadmap)。この報告はパス・トゥ・ジャスティス調査以後に15

の国と地域で実施された大規模なニーズ調査26のうち、24はパス・トゥ・ジャスティス調査の手法を踏まえて実施されているとしたうえで、それらの実施手法を比較しながら、今後の調査の在り方を検討しています。その多くはイギリス、カナダ、オーストラリアなど、英語圏のものですが、日本で2005年～2007年にかけて実施された民事紛争全国調査の3つの調査も含まれています。

報告は、各地で実施された調査が、手法としては類似しているものの、調査の対象者層の違い(低所得者に限定するなど)や、調査手法の違い(面接、電話、インターネット)、問題経験に‘解決困難’などのフィルターをかけたか、対象者に調査のスポンサーを伝えたり、調査時の用語に‘法律(legal)’という言葉があったかどうか、問題経験を問う際に‘ショウカード’を用いたか、などにより、問題の経験率や、それに対する処理行動の回答率は異なってくることから、それぞれの調査結果の所見を直接に比較することには留保を加えています。たとえば過去5年間で回答者が経験した問題の経験率は、最も低かったのは日本の2005年調査が19%であったのに対し、最も高かったのはオランダの2003年調査の67%、問題解決のための弁護士の利用率では、日本の2006年調査の4%に対して、2011年のモルドバ調査の29%などとなっていますが、日本の調査が対面調査であったのに対し、オランダの調査ではインターネットが使われたことも、違いの理由の一つとみられています。

### 問題のクラスター、リファラル・ファティーグの確認など—調査結果と類似点

調査手法の違いはこのように各国・地域の調査結果にかなり大きな違いをもたらしていますが、報告は、そうした違いにも拘わらず、それぞれの調査の結果は概ね次のような点で類似した結果を示しているとしています。

- ・20のうち18の調査では、消費者問題が最も多く報告された3つの問題に含まれていた。隣人との問題(neighbours problem)を特に問題のカテゴリーの一つとして挙げていた13の調査では、隣人との問題はすべてで、最も一般的な3つの問題に含まれていた。金銭に関わる問題は、18の調査のうち13で、最も一般的な3つの問題のカテゴリーに含まれていた。
- ・なされた分析を見ると、問題のパターンは国に

より類似していた。問題は一般に病気/障がい、特に精神的な病気/障がいと関係していた。

- 個々の問題では、消費者問題は高収入と失業の双方に、雇用問題は労働年齢と失業に、家族問題は中年期 (mid-age)、一人親及び離婚と、金銭問題はひとり親と関係していた。
- 問題に対して何もしないこと (inaction) は一般的に男性に多く、年齢とともに少なくなり、教育程度の高い人ではより少なく、問題の価値と重大性につれて少なくなっている。
- 問題解決のために助力を求める割合は女性の方がより高く、助言を求める割合は年齢及び問題の価値と重大性につれて高くなる。消費者問題では助言が得られることは少なく、家族の崩壊、人身被害、雇用及び持家の問題では最も多くなっている。
- 弁護士の利用は、収入レベルとともに増加するが、法律扶助が最も充実しているところでは、利用はU字カーブを描く。弁護士は家庭の事件で最も利用されることが多く、住宅と人身被害が続く。

また、司法的に解決可能な問題経験が集中するクラスターは、家庭の崩壊で最もみられとされています。

問題があっても‘我慢する’人の多くは、自分の権利、見込み及び援助について不安があることが明らかであることが示されています。

助言を求める人に対しては迅速な援助が必要ですが、助言を求める人が多くの助言機関を転々とすることによる、‘リファラル・ファティーグ (referral fatigue)’が確認されています。

### 政策形成に大きな影響及ぼす

パス・トゥ・ジャスティスの手法に則った調査はイングランド・ウェイルズではその後何度か実施され、その成果は1999年司法アクセス法のもとで政府の法律扶助政策に大きな影響を及ぼしてきました。司法的問題の位置づけは以前のニーズ理解を改め、問題のクラスターの掘り下げや、結合した問題に対する結合したサービスなど、具体的政策として反映されています。

2010年の連立政権の後には政府の法律扶助政策は極めて厳しいものに転換し(2012年法改正など)、ニーズ調査の成果が政策に具体的に反映されているとは言えませんが、他の国の調査も、司法政策の方向を

掘り下げるうえで大きな役割を果たしてきました。

## グローバルなニーズ調査の試み —ワールド・ジャスティス・プロジェクト調査

ワールド・ジャスティス・プロジェクト (WJP) のニーズ調査は、SDGsの目標16.3がともすれば刑事におけるアクセスに傾きがちであることに対し、民事における目標達成への指標を準備する前提として、エビデンス・ベースでの掘り下げを目的として企画され、一般住民調査 (General Population Poll) の一部のために開発された‘リーガル・ニードと紛争解決に関する調査モジュール’を用いて、2017年の7月～12月にかけて実施されました。この調査では、過去2年間に経験された法的問題のタイプ、専門家から、あるいは非公式に得られた援助、助言が得られなかった場合の理由、問題の結果、費用、問題経験の影響など11のテーマについて、45の国と地域の最も大きな3つの都市の住民、それぞれ1,000人程度を対象に実施されました。調査モジュールの開発に当たっては過去のニーズ調査とパス・トゥ・ジャスティスの方法が取り入れられているとのこと。この調査の対象となった国・地域の分布は、ヨーロッパが17、アフリカが7、米州が8、アジアが12、オセアニアが1となっていますが、これまでのニーズ調査の多くが先進国で実施されたのに対し、この調査ではイギリス、アメリカ、カナダなど、法律扶助の充実が比較的早くから取り組まれた国を含む一方、これまであまり紹介されてこなかった途上国も多く含むものとなっています。また調査の方法としては、45の国と地域のうち、31については面接調査が、14についてはインターネットが採用されています。

本年1月にまとめられた報告には、対象となった45の国と地域の概要が、各国のプロフィールとして掲出されているほか、統計データの要約が付録として収録されています。

これらの資料から調査結果の概略をたどると、次のようなことが明らかになりました。

### 国により、大きく異なる法的問題経験

まず、問題の種類としては、消費者、債務、雇用、教育、家族、住宅など13のカテゴリーについて問題経験が聞かれ、問題の経験率は高いところでは8割以上(ギリシャ、パキスタン、ポルトガル)に上るのに対し、低いところでは1割台(ホンジュラス、

香港、ベトナム)にとどまっています。

問題の内容で一般に多いのは消費者、住宅、金銭などとなっており、また債務の問題では国と地域によりかなりのばらつきがありました。最も多かったのはギリシャの52%で、ブラジル(26%)、イタリア(25%)、ポルトガル(24%)などとなっているのに対し、ホンジュラス、マラウイ、スリランカ、ベトナムでは1%などです。

個々の問題のカテゴリーの内訳としては、消費者問題は貧困なサービス、欠陥商品の解決、日常の供給・不当請求などとなっており、貧困なサービスの問題はチェコ、ギリシャ、イタリア、ポルトガルなどのヨーロッパの国で多くなっています。家庭の問題は離婚・別居、子の扶養手当、子の養育費の支払い、子の監護・面接、パートナー等の暴行・脅迫、遺言・遺産などですが、経験率としてはチェコ(23%)、ギリシャ(20%)などで比較的高い割合を示したものの、全体としてはあまり高くはありません。

助言者から助言を得た人の割合は、アフガニスタン、ポルトガル(各43%)、チェコ(41%)、イタリア、パナマ(各40%)と、ヨーロッパの国が目立っています。利用された助言者では、弁護士がギリシャ(62%)、イタリア(56%)、ポルトガル、アメリカ(各45%)、カナダ(44%)と、ヨーロッパ・アメリカの国で高くなっているのに対し、セネガル(4%)、インドネシア(6%)、パキスタン(7%)などでは低くなっています。その他の助言取得先としては政府機関、その他の専門家、コミュニティー・非営利機関、法的基礎のある家族又は友人、などとなっていますが、国によっては法的基礎のない家族又は友人からの助言も多く、セネガル(67%)、コート・ジボアール(63%)、ブルキナ・ファソ(52%)などでその割合は高くなっています。

援助を得なかった割合は地域を問わず高くなっていますが、その理由は「問題が困難とは考えなかった」とするものが多く、アクセス障害が挙げられたのは多くの国・地域で2~3割にとどまっています。

国の機関などの利用の分類は、裁判所等、警察、政府の事務所等、宗教組織、第三者、苦情・不服手続きとなっていますが、裁判所の利用では、チュニジア(76%)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(74%)、モンゴル(68%)、マケドニア(66%)、ジョージア(59%)、スロベニア、マダガスカル(各58%)などで高くなっている一方、パキスタン(7%)、マレーシア(11%)、

コート・ジボアール、ボスニア・ヘルツェゴビナ(各14%)で低くなっています。

問題が終了した割合は、パキスタン(33%)、セネガル(44%)、スリランカ(45%)、ブルキナ・ファソ(48%)など、5割に満たないものもあります。なお問題が進行中とした人の国と地域では、その割合(時期尚早としたものを除く)はパキスタン(49%)、スリランカ(47%)、チュニジア(39%)などで高くなっています。

回答者の問題対応能力としては、助言が得られる先を知っていた人と、「公正な解決に自信があった」とした人の割合は概ね6割~8割となっています。

結果に対する満足度は、ほとんどの国・地域で6割以上を示しています。

問題の結果として困難を経験した割合は、おおむね4割程度にのぼり、ストレスによる病気と失業・移転が大きな割合を占めていますが、国によってはアルコール・薬物の問題が報告されています。

報告はこうした調査結果について、

- ・国により、結果は異なるが、調査はすべての国において人々が社会的・経済的地位やジェンダーに関わりなく、法的問題を体験していることを明らかにしている。さらに、多くの人々の問題解決には弁護士と裁判所がまったく関わっていない。
- ・この調査はまた、多くの人々の法的問題が完全に放棄されたり移転することにより、解決されることなく残っていることを明らかにしている
- ・調査を受けた人の半数近く(47%)が、ストレスに関係する病気、雇用の喪失、あるいは住居の移転の必要を報告している。この調査は人々の暮らしにかかる司法問題(justice issues)の影響を裏付けている。

としています。

ワールド・ジャスティス・プロジェクト(WJP)では今回の調査に当たって、2年間にわたる準備活動を実施し、多くの政府・非政府機関と17か国の研究者の協力のもとで紛争解決調査のパイロット・モジュールを開発し、2016年の6月~9月に61か国で実施して完成させました。またデータは各国のニーズ調査のデータとクロスチェックチェックするなど、

慎重な取組がなされています。

報告は今回の調査について、先行したニーズ調査の手法が国により異なり、主として先進国で開発されたのに対し、WJPの調査モジュールは異なる地域と発展段階にある国々の比較を可能にし、グローバルレベルでの司法アクセスを計る基準とともに、リーガル・ニーズと紛争解決を理解するための一般的なベンチマークを提供するとしています。また報告は、調査の限界として、データが各国の3大都市の居住者だけを対象としていること、他の調査と比べて、1国あたりのサンプルサイズは小さいこと、紛争解決モジュールが、GPPの344の質問のうち、117だけを取り入れているために、ニーズ調査に特化したものになっていないことなどを挙げています。

こうした限界にも関わらず、この調査はグローバルな規模での法的ニーズ調査の初めての試みとして画期的なものといえます。

### 国レベルでのニーズ掘り下げの出発点

法的ニーズ調査は、人々が安定した社会生活を送るための制度的な保障を提供する政策形成の出発点となるものですが、法的問題経験の量的調査だけでは目的を達成することはできません。いくつかの検討すべき課題があります。

第一に、言うまでもないことですが、ニーズ調査によって提供される数々の数値は、人々の経験の量という社会現象を表しているにとどまり、その原因と対策に関する究明を欠いては政策形成の基盤を構成することにはなりません。量的な調査にはそれと共に、人々の経験率や対応して取られた行動の背景・原因・環境などについての質的な洞察が必要であり、特に国際比較を試みる場合には、個々の国と地域におけるより詳細な点検が求められます。

例えば、ある国で、弁護士による助言を得ることのできた人が少なかったという場合、それは弁護士の数や地域的分布の問題なのか、弁護士や弁護士団体の意識や在り方の問題なのか、それによってどのような社会的な損失が生じているのか、その改善として、弁護士による助言を得やすくする政策が取られるべきなのか、あるいは弁護士なしでも有効な助言が得られるような政策を採用すべきなのかなどが、調査自体によっても、その外での検証によっても掘り下げられる必要があります。アフリカ・アジアの途上国では人口に対する弁護士の数は特に少なく、かつ一部の都市に集中しているために、弁護士に代

わるパラリーガルの活動の必要がいわれ、政府も弁護士の増加よりは政府機関等による助言サービスの構築に傾くことがあるようですが、‘平等な司法アクセス’の保障という観点からは慎重な検討が必要です。

第二に、調査に当たっては、生活状況により、調査対象から漏れてしまう人々を極力少なくする工夫が求められます。インターネットの端末を持たない人はそれだけで調査の対象からは外れてしまいますが、障がい者、ホームレス、移民など、法的制度の不備やゆがみの影響をより受けやすいと言われる人々や、特別なニーズを持つ人々についてはサンプル構成の上でも独自の工夫が必要になります。

第三に、グローバルな比較という観点からは、どのような共通の到達目標を設定すべきか、という課題がありますが、これも容易なことではありません。司法制度は各国により異なる歴史と環境をもっており、ある国で有効に働く改善指標が直ちに他の国にも改善をもたらすというものではないからです。その点で、ニーズの国際的な違いの調査は、助言機会の確保、民事法律扶助の整備、サービスの質の確保、裁判所における手続きの改善（本人訴訟の容易化など）、代替的手続きの充実、情報提供の充実、法教育の普及など、これまで司法アクセスの課題として取り上げられてきている政策的課題を、各国について掘り下げ、点検する出発点として大きな意味を持つものと思われれます。

第四に、‘平等な司法アクセスの保障’は、人々の権利保障を通じてその福利を増進するためのものであり、問題によってはその時々々の国の施策と対立・衝突することも少なくありません。その意味で、アクセスの保障は最終的には裁判所における救済が用意され、実質的な意味で、すべての人が容易にアクセスできる制度となることが求められます。

ニーズ調査の開発と政策形成へのモメントが広がるにつれ、問題の焦点は司法制度自体から保健、労働、福祉、教育など、国の施策全般の整備の必要へ広がり、司法の在り方よりも全体的な政策課題に目が向けられることになり、その結果、個々人の権利実現の保障を通じて包括的社会を構築するという司法アクセスの原点が抜け落ちていく危険もあります。

司法ニーズ調査の発展が切り開いた司法の任務の再確認は、いまグローバルなレベルでその有効性を問われているといえます。

(おおいし てつお 理事)

(参考資料)

- Hazel Genn (1999) *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, Oxford: Hart Publishing
- Pascoe Pleasance, Nigel J. Balmer, Rebecca L. Sandefur (2013) *Paths to Justice : A Past, Present and Future Roadmap*, UCL Centre for Empirical Legal Studies
- World Justice Project (2018) *Global Insights on Access to Justice* (<https://our-work/wjp-rule-law-index/special-reports/global-insights-access-justice>)

## 編集後記

### Editor's notes

- ◇ オウム真理教事件の死刑囚 13 人のうち、松本死刑囚ら 7 人の死刑が執行されました。高学歴で知識も豊かな幹部達が、どのようにしてあの極悪非道な犯罪に巻き込まれていったのか、今に通じる深い闇です。
- ◇ 静岡地裁で再審決定がなされた袴田事件では、東京高裁で決定が取り消されました。被告人や再審請求者に有利な裁判所の決定には検察官の上訴を制限する制度を導入することなど、長引く審理の解決策の導入なしには、司法制度への信頼は傷つけられるのでは、と思われます。
- ◇ 森友学園への国有地売却にかかる一連の事件について、大阪地検は告発されていた財務省職員の全てについて、不起訴の決定をしました。国民の誰もが予想もしなかった、公文書の改ざんや隠匿など、官庁の組織犯罪を全て不問に付したことで、人々の正義感は大きく傷ついているのではと思います。
- ◇ 生存配偶者の生活に配慮した、相続法の改正が成立しました。ただ配偶者居住権には運用上の困難が指摘され、何よりも法律婚の外で生きる人々への支援にはなりません。激変する家族の環境に今後どのように対処していくべきかは、大きな課題です。
- ◇ 「働き方」関連法が成立しました。残業規制、「高度プロフェッショナル」、「同一労働同一賃金」など、いずれも実施のうえで大きな問題点を含むものです。雇用者側の願望に偏ることなく、労働者の生命と健康を守る観点を第一にした政策判断が求められます。
- ◇ 2 度の難民不認定に対して、2 度の裁判所による認定がなされました。難民政策は移民政策とも重なる困難なものですが、それだけに、司法の判断を軽視する運用は控えるべきものと思われます。
- ◇ 司法アクセス推進協会へのお問合せやご意見は、[shihouaccess.suishin@gmail.com](mailto:shihouaccess.suishin@gmail.com) にお寄せください。