

外国人の法律問題と 地域連携活動¹

立教大学法学部教授 溜 箭 将 之

はじめに

日本社会の国際化とともに、日本に定住する外国人の数は1980年代半ばから大きく増加した。弁護士の扱う外国人案件の数も着実に増えており、法的問題を抱えつつも法的サービスを得ることのできないでいる外国人に対して、いかに法的サービスの提供を保障してゆくかは、重要な問題となってきた。しかし司法へのアクセスの障害解消に向けた取り組みの中でも、外国人に関する分野は、これまで取り残されてきたとされる²。

本稿では、この分野における法テラス東京法律事務所の地域連携パイロット部門の取組みを考察する³。これは、2012年10月1日から2013年6月30日の期間に、パイロット部門が他機関と連携を行った事件を抽出して行った調査の一環である。抽出された61件の中で、外国人が対応対象者ないしこれに近い立場にいた事件は2件である。ただし、連携の観点からは調査対象とならなかったが、スタッフ弁護士が受任した事件のうち11件が、外国人を対象としたものであった。

これらの数字は決して大きなものとはいえない。実際に、法テラス東京の地域連携パイロット部門としても、外国人への法律援助に本格的に取り組む方針を取っているわけではない。そこで本稿は、法テラス東京における地域連携の取組みを紹介しつつ、それが現状で抱える課題を検討するとともに、わが国で外国人の司法アクセスを保障するにあたって今後もちうる意義を探ってゆきたい。

1. 外国人への法的援助

(1) 法的枠組

法テラスによる外国人への法律サービスの提供は、総合法律支援法に基づく法律扶助の枠組の下で行われる。しかしこれにはいくつかの障害が伴う。

第一が、難民認定や在留資格を求める外国人など、在留資格がない外国人は法律扶助の対象外であることである。これは、総合法律支援法に基づく法律扶助の対象が、民事裁判等手続において自己の権利を実現するための準備及び追行に必要な費用を支払う資力がない「国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者（以下「国民等」という）」に限定されていることによる（30条1項2号）⁴。

こうした法律扶助制度の穴を埋めるべく、日本弁護士連合会は2007年10月から、難民認定に関する法律援助業務と外国人に対する法律援助業務を法テラスに委託している⁵。これにより、依頼人が不法滞在者であるなどして法律扶助が取れなくとも、多くの場合は日弁連の法律援助業務による補助を受けることが可能になっている。しかしこの業務は日弁連にとって財源上の大きな負担となっており、国費による本来事業として行うべきとの批判も強い⁶。

第二に、総合法律支援法は、法律相談は援助の対象としているものの、代理援助の対象を民事裁判等手続に限定している。これは、在留手続、退去強制手続、難民認定、国籍関連の手続など、裁判外の行政手続は援助対象から外れてしまうことを意味する。

第三が、法律扶助による通訳料の支援が、上限を10万円とされていることである。これは実際上しばしば問題となる点であり、通訳者への協力依頼を慎重にしないと、手続が進行する間に10万円を使い果たしてしまうことにもなりかねない。これは裁判や調停手続に進む案件で特に問題となる。

（2）取扱件数

外国人への法律扶助の統計はないものの、日弁連の法律援助業務については統計が存在する。全国的にみると、2013年度の全法律援助業務受理数25,313件のうち、難民認定に関するものが833件、外国人に関するものが1,644件である⁷。年度別・事業種別の推移をみても、外国人に関する事件は、2009年に774件、2010年に1026件、2011年に911件、2012年に1369件、

2013年に1644件と、着実な増加を示している。難民事件も、2009年に585件、2010年に570件、2011年に480件、2012年に674件、2013年に833件と、やはり増加している。

他方で、委託援助業務の地方事務所別の申込受理件数をみると、大都市部への偏りが著しいことも分かる。東京では、2013年の委託援助業務の全受理数6,016件のうち、難民認定に関するものが723件、外国人に関するものが1,009件を占める⁸。大阪でも難民43件、外国人196件、愛知でも難民18件、外国人141件を数えるが、そのほかは、関東6県や静岡、兵庫など東京・大阪の周辺でまとまった件数が見られる以外は、難民についてはほぼ0件か1件、外国人についても1ケタ位の件数にとどまっている。

2. 法テラス東京での調査から

調査対象となった61件の事件のうち、外国人がかかわった事案は2件にとどまった。いずれもスタッフ弁護士が受任し、法律扶助により支援がなされた事件である。以下ではそれぞれ簡単に紹介するが、この2件は対照的な特徴をもっている。連携事例①は、外国人への支援活動をしているNPOがニーズを掘り起こし、法的問題をクリアにした上でスタッフ弁護士につないだ事例である。他方で連携事例②では、スタッフ弁護士が以前から知り合いであった外国人福祉関係者から外国人が問題を抱えている事案が持ち込まれ、より広い福祉的連携に移行していった。いずれも連携事案でありながらやや形態は異なり、連携事例②の方がスタッフ弁護士による社会福祉的アウトリーチの色彩が強い。

(1) 連携事例①

最初に紹介するのは、アジアのA国籍の女性Xが家庭内暴行に耐えかねて日本人夫Yの家を出て、NPOとスタッフ弁護士による支援を得て離婚手続が進められた事案である⁹。

Xは以前にエンターテイナーとして来日し、Yと知り合った。その後XはA国に帰国し、そこでYとの間の子B₁を出産した。翌年にXとYはA国で結婚した。Yは帰国し、日本でYによるB₁の認知届が出されている。その後XはB₁を連れて来日し、東北C県でYと同居生活に入った。しかしYはXとB₁に家庭内暴力をふるったため、Xは、同居開始から約1年後、B₁を連れてYの家を出て上京した。東京での住居や収入のあてがあったわけではないが、ある日本人の助けを得ることができ、Yとの間の子B₂を出産し、保険証や母子手帳も取得した。

Xは外国人を支援するNPO法人Dのサポートを受け、在留許可や生活保護の手続を進めた。XはYとの離婚を希望し、NPO法人DのメンバーでA国語に堪能なD₁を通じて弁護士にコンタクトした。弁護士へのコンタクトは、外国人の法律問題に関心をもつ弁護士からなるメーリングリスト、外国人ローヤリングネットワーク(LNF)を通じてであった。C₁からのメーリングリストでの呼びかけに応じたのは、当時法テラス東京のスタッフ弁護士だったEで、Eは同じくスタッフ弁護士であるFに連絡した。当時XとB₁・B₂が関東G県に住んでいたため、法テラスG県のスタッフ弁護士に連絡があり、本件スタッフ弁護士とスタッフ弁護士Hが共同受任することとなった。本件スタッフ弁護士は、その後法テラス東京に移籍するが、法テラスG県のH弁護士との共同受任による連携は、その後も続けられた。

法律相談では、D₁がXに付き添って通訳をした。受任の翌夏、Xは離婚のための調停手続を申し立て、第1回期日が開かれた。調停期日は3度開かれ、この第3回調停期日に調停手続は調停に代わる審判へ移行し、同じ月の末に離婚を認める審判が出され、翌月に確定した。

XはG県に在住していたが、調停手続は、裁判管轄を有する東北C県の家裁でおこなわれた。しかし、XにはC県まで往復する経済的余裕がなかった。これに対処するため、調停手続は電話会議システムを利用して行われた。さらに、調停離婚のためには当事者であるX自身が家裁に出頭しなければならない。このために、調停に代わる審判(家事事件手続法284条)を

行うことで出頭せずに解決する方法がとられた。また、家裁への出頭がどうしても必要になった場合に備えて、C県の法テラス法律事務所のスタッフ弁護士Iとも予め連携を取り、もし必要になったらI弁護士に復代理を依頼する体制が整えられた。しかし最終的には電話会議システムの利用だけで調停・審判手続を終えることができた。

以上が事案の概要であるが、この事件では、外国人の母子家庭をサポートするNPO法人Dとスタッフ弁護士との連携が軸となった。このNPO法人による活動により、保険証や母子手帳の取得、生活保護の受給、入管手続や子の国籍取得などの問題は並行して解決されていた。対応対象者が外国人であることに伴う難しさは、NPO法人のレベルでかなり対処され、スタッフ弁護士には、XのYとの離婚に向けて法的手続を進めるという比較的定型的な事案が託されたことになる。

なお、担当スタッフ弁護士とNPO法人Dとの協働は、本件が初めてだった。現時点では、法テラス東京とこうしたNPO法人との間に継続的な連携関係があるわけではない。

（2）連携事例②

第二の事例は、アジアA国籍の女性Bが生活に困窮し、子を児童相談所に保護されてしまったと相談があったことを端緒としている。困窮の原因は、日本人配偶者Xが脳疾患のために四肢と視聴覚に障害を負い、入院してしまっただけにあつたため、当該配偶者を対応対象者として債務整理と生活再建が進められた¹⁰。

スタッフ弁護士との最初のコンタクトは、福祉事務所Dの相談員D₁を通じてなされた。D₁はA国語のネイティブで、スタッフ弁護士と旧知であり、約3年前からつながりがあつた。Bの夫Xが脳疾患で倒れたが、XがE病院での入院・リハビリに必要な治療費が払えないことから、病院のケースワーカーE₁から医療扶助について検討するために都内C区の福祉事務所Dに連絡があつたのである。

BがD₁に伴われて来所して行われた最初の法律相談は、当初Bの問題についての相談であった。あわせて、Xの債務整理の問題、Bについて成年後見開始審判の申立をするかどうか、児童相談所に保護されたBの子らへの対応について話し合いが行われた。債務について、BはXの債務に関する請求書の束を持参した。Bの日本語能力は日常レベルの会話ができる程度で、こうした請求書の扱いはD₁の通訳をもってしても難しいようだった。Bの判断能力が当初判然としなかったこともあって、Bの後見人を立てることも検討されたが、最終的にはそこまでの必要性はないということになった。Bの子らが児童相談所に保護されたことについては、踏み込んだ対応はしないこととなった。他方で、この日の相談では、Bの夫Xが脳疾患により入院中で、自殺意思が強いという問題が浮上した。

X本人の入院中に行われた3回の協議を通じて、債務整理の進捗状況、配偶者及び子らの生活状況、関係修復についての話し合いが行われた。3回目の協議で、Xの委任意思を確認できたので、Xの債務整理事件として受任しつつ、Xの生活再建に乗り出すことになった。

Xの入院中、スタッフ弁護士はBから請求書や債務支払の督促状などの束を預かり、債務整理を進めた。大口債権者として消費者金融Yがあったが、実際に利息制限法に基づいて利息計算をすると約190万円の過払金があったので、民事訴訟を提起し返還請求を行っている。第一審ではXが勝訴したがYは控訴審で引き続き争っている。ほかにも、家賃が滞納され、携帯電話、電気・ガス・水道料金の請求もあり、さらに保育料等、区役所からの請求も複数重なっていた。これらに対して支払い不能の通知を行った。また、区役所の手続関係での必要性から確定申告も行った。

Xは脳疾患の後遺症で仕事（いわゆる一人親方的な仕事）を継続できなくなったので、生活保護受給の手续をおこなった。それに伴い、生活保護受給の基準額で借りられる都営住宅へ引っ越し、生命保険も解約した。また、仕事に使用していた自動車についても、自動車に伴うローンや、滞納していた税金を処理するとともに、自動車自体も処分した。一人親方として使ってい

た道具との関係で、仕事の仲介先とのやり取りもあった。

受任から3か月後、Xが退院し、居宅において、介護保険によるデイ・サービスを利用し始めた。受任した弁護士として見守りを続ける予定でいるが、債務整理は長期化する見込みである。破産手続に入る可能性も検討しているが、残債務は公租公課（非免責債権）が多く、これらは破産による免責許可決定を得ても残る。むしろ公租公課は、生活保護受給が続き、滞納処分 の停止が3年間継続すると、納税義務が消滅することになる。消費者金融 Y からの過払金の回収も、裁判が終結するまでは時間がかかる。スタッフ弁護士は、長期的に見守るつもりでいる。

以上が事案の概要である。この事件では、当初 X に自殺願望があり、また B も精神的に不安定だったため、福祉関係者との連携が図られた。生活保護を受け持つ C 区福祉事務所 D のケースワーカー D₂と、A 国人の B の生活をフォローする A 国人相談員 D₁とそれぞれ10回ほどのメール・電話のやり取りがあったほか、それに入院先（X 本人が加わる）、区役所、入院先近くの喫茶店でも協議がおこなわれた。

こうした取組みの結果、当初は障害を苦しんでいた X も債務の問題を解決したいという意思を示すようになってきた。X の意思能力には問題なく、弁護士や関係者との意思疎通はしっかりできる。総投入時間数は45時間程度で、債務整理事件としては、対応対象者の意思能力がしっかりしていたこともあり、それほど難易度は高くない。

（3）法テラス東京のスタッフ弁護士による取り組み

連携事例①・②は、それぞれ別のスタッフ弁護士が対応したが、法テラス東京のスタッフ弁護士の中では、その2人と異なるスタッフ弁護士が中心となって外国人案件を受け付けているということだったので、聞き取りの時間をとっていただき話を伺った¹¹。

本研究の調査対象期間（2012年10月1日～2013年6月30日）において、同スタッフ弁護士が受任した事件24件のうち9件が外国人関係の案件だった。

普段から抱えている60件から80件程度の案件のうち、30件程度が外国人関係のものである。調査対象期間中に受任した9件の外国人案件の内訳は、難民申請が退けられたのに対する不服申立が4件、家事事件が2件、強制退去に関する事件が1件、建物明渡事件2件（ただし依頼人が同一で東京と関西で別個の事件として受任した）である。通常は、難民関係の事件が外国人案件の大部分を占める。依頼経路は個別事案ごとに異なり、決まったルートがあるわけではない。ただし難民関係の事件は、日本難民支援協会から依頼がくる。また、外国人案件に積極的に取り組んでいた前任の弁護士が取りまとめをしている事件もある。

法テラス東京としての取り組みは、2011年夏ごろに転換した。それまでは、入国管理局に法テラスのパンフレットを置いたり、東京弁護士会での講演を法テラスの資金で開催したりしており、難民関係を中心に依頼も多かった。しかし、現在は福祉方面のアウトリーチにシフトをしている。福祉方面では、まだ行政機関につながってくる外国人は多くないので、外国人案件は多くはならない。

日弁連委託援助業務も、ほとんどがジュディケア弁護士に委ねられている。ただし、ジュディケアに登録している弁護士の中でも、外国人案件を扱える弁護士はそれほど多くはない。外国人からの依頼があった場合、そうした弁護士に直接依頼をするいわゆる「一本釣り」することもあるが、多くの場合は、法律相談の外国人相談枠を担当制で受け持っている弁護士が受任する。

今後の連携やアウトリーチとしても、スタッフ弁護士が外国人案件についての取り組みを拡充する見込みは小さいとのことであった。法テラスのリソースもさることながら、スタッフ弁護士以外のジュディケアの弁護士や、一般の弁護士も、現時点では外国人案件に対応できる層がそれほど厚くないこともあり、すでに依頼を受けている事案を扱うので手いっぱいの側面もある。

（4）外国人案件の難しさ

上に検討した2つの連携事例は、今後の法テラス東京のスタッフ弁護士による連携活動が、外国人案件にも有効であり得ることを示している。しかし現状では、法テラスによる連携活動がこの分野で組織的に行われているとはいえない。法テラス東京で外国人関係を継続的に扱っているスタッフ弁護士は1人だけであり、それも連携に発展するものではない。全調査事例の中でも、連携事例は上に紹介した2件しかなく、またいずれも、相手方からつながってきたものである。連携事例②で連携したNPOのスタッフとインタビューで話を伺っても、連携活動についてはあまり認知されていないようだった。

法テラスのスタッフ弁護士による連携活動を外国人案件に広げるにあたっては、少なくとも5つの阻害要因を挙げることができる。第一が、事案の難しさである。外国人案件では、まず言語がハードルとなり、通訳の確保も容易ではない。渉外事件となれば外国法や国際法の専門知識が必要となり、紛争を効果的に解決するには、国ごとの特殊事情にも通じている必要もあるだろう。第二に、これと関連してリソースの問題がある。外国語を扱える弁護士・スタッフをそろえることは難しいし、福祉関係の案件など他の優先事項とのバランスも取らなければならない。

第三の問題が、地理的な広がりである。相談者が外国にいる場合もあれば、日本国内でも都市と地方との距離がある場合もある。地縁や家族関係、地域や地方自治体レベルの諸制度など、国内問題では活用できるような既存のネットワークを活用できるとは限らない。これと関連して、第四に、NPOなどとのネットワークが現時点では確立していないことがある。他方で、第五に、連携を行う以前の問題として、外国人事件を扱うNPOや弁護士（一般の弁護士やジュディケア弁護士）は、すでに対応すべき事件を多く抱えている。

3. 外国人への司法アクセス拡大という観点から

以上に挙げた阻害要因は、裏返せば法的サービスの潜在的なニーズの所在を示している。ネットワークによる連携を展開することによって、これらの阻害要因を克服できれば、これまで法的サービスにアクセスできなかったが、それを必要としている人に到達する可能性が見えてくるかもしれない。そこで以下では、外国人の司法アクセス向上に向けてこれまで行われてきた取り組みを見た上で、これとの対比で法テラスの地域連携活動を捉え直し、そうした取り組みとの連携の可能性を検討してみたい。

(1) 従来 of 取り組み

これまでわが国で行われてきた外国人のリーガル・サービスへのアクセスを拡大するための取り組みとして、大きく下の4つを挙げることができる¹²。

第一に、弁護士会による有料・無料相談の取り組みである。大都市部を中心に各弁護士会によって展開されているものがあるほか、東京入国管理局や東日本・西日本の入国管理センターでも、各弁護士会や弁護士会連合会による出張相談が行われている。前者の法律相談は、相談者が法律問題を念頭に置いて相談所を訪れるものであり、後者は入国管理局・入国管理センターという在留資格や難民認定など特定の法律問題が生ずるところに展開している。これらは、法的ニーズが顕在化しやすいところにアクセスの接点を展開する試みといえる。

第二に、地方自治体による生活相談窓口や、法務省が新宿、浜松、埼玉に設置しているワンストップ型相談センターが挙げられる。こうした地方自治体や法務省の相談窓口では、相談の受け手が弁護士でないことが多いとされる。そうであれば、行政との連携を通じた連携活動を試みている法テラスの活動は、こうした窓口を通じたアクセスの試みと一定の補完関係に立つといえよう。

第三に特定の法律問題を扱う NPO を挙げることができる。代表的な団体として、次のような NPO が知られている。主に非正規滞在の外国人を対象に支援を行う Asian People's Friendship Society (APFS) では、医療、法律、労働、生活上の問題に対応し、法律相談には協力弁護士が対応している。日本人の父親とフィリピン人の母親との間に生まれた子供について、特定非営利法人 JFC ネットワークが下記 JFC 弁護団と連携して、子どもの認知・養育費の支払い等を求める法的支援と国籍取得等の行政手続支援を行っている。女性の家 HELP では、日本人と外国人の別なく、女性とその子供たちのための緊急一時保護施設（シェルター）を提供するほか、日本語や外国語での電話相談を行い、必要に応じて弁護士等の専門家とも連携しながら、旅券取得や在留資格、離婚、アパート探し等のサポートを行っている。特定非営利活動法人女性の家サーラーでも、外国人女性のためのシェルターの提供や電話相談を行っている。連携事例①で触れた NPO もこうした団体のひとつである。

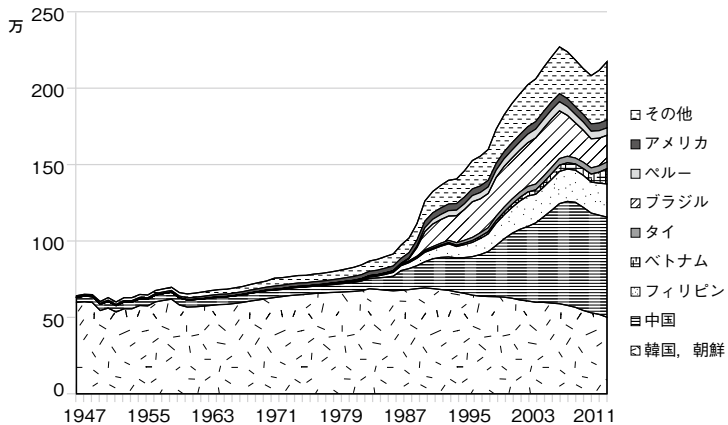
第四に、個々の弁護士による取組み、また個別の法律問題ごとに弁護団による取組みが行われている。最近の例では、外国人技能実習生問題弁護士連絡会（2014年に外国人研修生問題弁護士連絡会から名称変更）や国籍法違憲訴訟弁護団を挙げることができる。国籍法違憲訴訟弁護団は、結婚していないフィリピン人の母と日本人の父との間に生まれ、父親から出生後に認知を受けた子供を原告とした訴訟で、両親の婚姻により嫡出子の身分を取得した場合でなければ日本国籍取得ができない国籍法の規定を違憲とする最高裁大法廷判決を得ている¹³。

この第三の NPO による取組みと、第四の弁護団との連携で先行しているのが、難民問題の分野である。ビルマ弁護団、クルド難民弁護団など、特定の国・地域の出身者に特化した弁護団や、全国難民弁護団連絡会議（1997）、特定非営利法人難民支援協会（1999）による取組みが行われている。また外国法共同事業法律事務所のプロボノ活動との協力も試みられている。ただし、難民認定申請数は2005年の384人から2014年の5000人と大きく

増えているにもかかわらず、2014年に難民と認定されたのが6人、異議申し立てに理由があるとして認定されたのが5人、それ以外の事情で庇護が認められたのが110人¹⁴と、認定率が低いため、厳しい状況が続いている。

難民問題以外でも、NPO や弁護士団の取り組みは、1980年代から90年代にかけて、日本の在留外国人数の増加傾向を反映する形で展開されてきた（グラフ参照¹⁵）。戦後日本における外国人問題は、長らく在日韓国・朝鮮人や中国人、台湾人に対する差別問題が中心であった。しかし1980年代に入ると、経済成長を遂げた日本への出稼ぎ労働者とその不法滞在が増加した。観光ビザで入国した外国人が滞在許可期間を超えて在留し資格外で就労する例、フィリピン、タイ、台湾などからの女性が性産業に従事し、入国管理法の問題となる例が典型的な事案である。

国籍別在留外国人数（1947年～2014年末）



(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00103.html) による。

1989年には、出入国管理及び難民認定法に「研修」や「定住者」の在留資格が創設された。それ以降、中国・台湾や東南アジア、南米からの来日者を中心に、日本に長期で在留する外国人の数が著しく増加し、それまで在留外国人の過半数を占めていた「韓国・朝鮮」籍を上回るようになった。それと

ともに、1990年代後半以降、外国人が日本に定住・定着してゆく傾向が強まる中で、労働や就学、家庭に関わる法律問題の重要性が高まっている¹⁶。

（2）外国人ローヤリングネットワークと東京パブリック法律事務所

日本に定住ないし長期滞在する外国人の抱える問題の多様化に伴い、恒常的に発生する新たな案件に対応する必要性が認識されるようになった。そうした中から、従来の個別争点ごとに形成された弁護団の取り組みではカバーされないような案件にも対応し、外国人に対する司法アクセスの提供を質量ともに拡充しようとの動きが近年進みつつある。それが外国人ローヤリングネットワークと東京パブリック法律事務所である¹⁷。

外国人ローヤリングネットワーク（Lawyers Network for Foreigners（LNF））は、外国人問題に携わる弁護士のすそ野を広げるためのネットワークとして、2009年5月に設立された。2015年2月現在会員数は1550人を超えるとされる¹⁸。その活動は、会員全員がメンバーとなるメーリングリストを通じた情報交換と、月1回開かれる外国人ローヤリングに関する様々な分野の勉強会の開催が中心となっている。

連携事案①では、LNF ネットワークのメーリングリストが端緒となり、NPO とスタッフ弁護士との連携が実現した。大都市圏外の LNF ネットワークの会員の中には、地方の法テラスの弁護士も加わっているとのことである。

東京パブリック法律事務所は、東京弁護士会の支援により2002年6月に設立された都市型公設事務所である¹⁹。2010年11月に外国人・国際部門が設置され、2人の弁護士からスタートした。2012年10月には、外国人・国際部門として三田支所が設立され、2015年10月現在、池袋本所と三田支所とあわせて弁護士13人が外国人案件への対応にあたっている。

東京パブリックでは、池袋の外国人・国際部門と池袋支所をあわせて、毎月40～80件の新規相談を受け付けている。国籍別には、フィリピン、ペルー、アメリカ、中国、イギリス、バングラデシュ、オーストラリア、スリ

ランカが特に多いが、ほかにもナイジェリア、インド、タイ、ガーナ、トルコ、タンザニア、アフガニスタン、ナイジェリア、ハイチ、ネパール、カメルーンなど、またフランス、カナダ、オーストラリアなど多岐に渡り、毎月15～42か国の依頼者の法律相談を受けている。

言語別にも、英語、スペイン語、中国語、タガログ語を中心に、ほかの言語や日本語も含め、毎月4～7か国語の相談を受けている。現時点ではポルトガル語のスタッフがいないため、ブラジルからの依頼はやや少なく、アジアの諸国の中にはまだアクセスできていない国もあるとのことではあるが、スタッフの中に英語、スペイン語、中国語を扱える弁護士がいるほか、相談のあるすべての言語について通訳を確保することができる。

外国人が東京パブリックにつながる経路は、難民支援協会やJFCネットワークなどのNPOが多く、これに他の法律事務所からの紹介、インターネットのウェブサイトを見て、といった経緯が続く。また、ジャパン・タイムズやスペイン語の無料紙（Mercado Latino）など外国語のメディアに掲載された東京パブリックの弁護士が執筆した記事にも反響がある。さらに大使館を通じたつながりも重要で、このため定期的に大使館向けのセミナーを開催しており、最近では40か国の大使館から人を集めている。

こうした東京パブリックのネットワークの構築のしかたは、いうまでもなく現時点での法テラス東京の連携活動における試みとは異なる。インタビューなどでも、東京パブリックが法テラスとこの分野で連携してゆく必要性は必ずしも意識されなかった。

しかし、東京パブリックが実際に扱った事件の内容別を見てゆくと、法テラス東京の地域連携活動と重なる側面も見えてくる。東京パブリックの外国人部門が扱った案件を事件類型ごとに見てゆくと、家事事件が毎月平均21件、在留資格が16件、一般民事が13件、労働が6件と多く、これに刑事、難民、クレジット会社・サラリーマン金融、帰化に関する事件が続く。在留資格に関する事件が多い点には、外国人部門の特徴が出ているが、ほかには、外国人案件であっても、家事事件や一般民事、労働といった一般市民に関わ

ると同様の事件も多い。難民事件や帰化に関する事件も一定数あるが、数としては比較的少ない。

東京パブリックも、法テラスと同様に、法的駆け込み寺として訴額との関係で報酬の得にくい事案も手掛けるなど、両者に方向性のオーバーラップがあるのは事実である。またアウトリーチという共通のテーマ、すなわち法的問題が顕在化して、裁判になってからでは遅いのであって、もっと早い段階から関与をしたいという問題意識は東京パブリックでも強い。在留問題を例にとれば、多くの場合に強制退去命令が出されてから相談がくるため、命令を裁判で覆すという非常に難しい対応をしなければならないが、行政手続の段階で相談してもらえれば対応のしかたはあるというものである。

また東京パブリックでも、外国人案件について地方自治体への働きかけを行っている。まだ必ずしも地方自治体の側で認知が広まっているとはいええず、外国人でも日本人と同じルートに回されてしまうなど、うまくつながらないことがあり、ここに課題があるという。しかし、新宿区、葛飾区、大田区、世田谷区、板橋区など、法テラスの地域連携活動と重なる地域からの相談も増えている。事案としても、離婚や成年後見事件など、日本人と同様の家事事件や福祉関係事件の依頼も目に付くという。

（3）法テラスによる地域連携活動の可能性

このように、東京パブリックの外国人部門の取組みは、従来よりも広い民事案件や福祉分野の案件におけるアウトリーチを含むもので、法テラス東京のスタッフ弁護士の取組みとある共通の方向性を有する。こうした中で、法テラス東京の地域連携活動の外国人へのアクセスの提供に関する可能性を探るにあたっては、先行する東京パブリック外国人部門の試みをただ後追いつめるのではなく、これまでの双方の試みの蓄積をふまえた、相互補完的な活動ないし連携が望ましいように思われる。こうした観点から、改めて本調査で検討した2つの連携事例を見てみると、今後の法テラス東京のスタッフ弁護士による地域連携活動が期待され得る重要な領域が浮かび上がってくる。

連携事例①は、従来から外国人問題に取り組んできた NPO との協力が実現した事例だった。ただし、本案件が東京で完結していれば、法テラスのスタッフ弁護士が扱う意義は小さかったかもしれない。この事例では、NPO による支援で、既に入管や在留資格に関する行政手続が済み、法律扶助も得られる状況が整えられていた。通訳も NPO から提供されており、あとは離婚調停という一般的な法的対応が可能だった。内容的にもスタッフ弁護士ではなく、ジュディケア弁護士、東京パブリック、さらには個人開業で外国人問題を扱える弁護士であれば、法律扶助を利用して対応できたと思われる。

むしろこの事案で法テラスの強みが活かされたのは、対応対象者 X の住む関東 F 県、相手方 Y の住む東北 C 県、NPO 事務所と法テラスのある東京を結んで対応ができた点であろう。裁判所での手続が必要となれば、対応対象者の住んでいる地域から遠い裁判所で手続をしなければならない。しかし資力の乏しい外国人にとっては、遠隔地までの旅費を確保することもままならない。地方では、外国人案件に慣れた弁護士を見つけることも難しく、東京パブリックのような公設事務所が外国人部門を構えて採算を維持するのも難しい。こうした中で連携事例①では、LFN ネットワークを端緒に、法テラスの各地の事務所間の人的ネットワークと、裁判所とつなげる電話会議システムという物理的ネットワークを利用し、東京の NPO のリソースを活用した対応が実現した。

日本国内に滞在する外国人の中には、地方在住の人、地方で働く人、地方の人と結婚した人も少なくない。しかし 1. (2) で見たように、外国人への法的援助はまだ東京・大阪など大都市圏に偏っている。こうした中で、法テラスのもつ上記の人的・物理的ネットワークは、現時点で組織的に活用されているとはいえないものの、今後の大都市圏外との関わりを含むような外国人事例で重要な役割を果たす可能性を持っているといえよう。本件でスタッフ弁護士が関与するに端緒になった LFN ネットワークも、地方で加入している弁護士には法テラスの弁護士が比較的多いとのことである。

都県をまたいだネットワークが活用された連携事例①と対照的に、連携事

例②は、東京の地域コミュニティ内で連携が進められた事例である。連携事例②は、定住外国人が日本人と同様の問題を抱えつつ、外国人特有のハードルを抱えるという場面において、社会連携を図った先端的な事例ともいえる。

連携事例①では、東京圏内で完結する事案であれば法テラスのスタッフ弁護士が関与する意義は小さいかもしれないとしたが、この連携事例②については東京でも法テラスのスタッフ弁護士の意義は大きいと思われる。端緒は外国語を母語とする区福祉事務所の相談員で、この人とスタッフ弁護士は3年前からつながりをもっていた。この事件のような配偶者や子のケアの関わる家事事件のほかにも、疾病や精神的な障害、雇用や仕事に関わる経済的事情、相続など親戚との関係がかかわる事件など、広く社会福祉に関わる外国人事案が今後増えるであろうことは東京パブリックでも意識されている。ただ社会福祉関係との連携は、東京パブリックにとっても今後の課題とされている。

既に述べたように、東京パブリックも、法的駆け込み寺として、訴額が小さくて法律扶助などを用いても採算を取れるだけの報酬の得にくい事案も手掛けている。しかし連携事例②のような福祉の連携を要する事件では、ニーズが法的問題と定義される前に関与することに時間とコストがかかり、これが弁護士として受任するのを難しくしている。外国人関係のアクセスを深化させている東京パブリックであっても、福祉分野での外国人相談員とつながりを広げてゆくことは必ずしも容易ではないように思われる。こうしたところに、外国人事案に関わる分野で、法テラスの地域連携活動が必要とされる可能性があり、また今後のネットワークの広がりが期待されるということができよう。

4. 結語

外国人の日本への定住・定着が進むということは、外国人も日本で生ま

れ、教育を受け、就職し、結婚し、子を生み育て、親を介護し、また自らも老い、人生を全うするという日本人と同様のライフサイクルを営むことを意味する。これからは外国人も、日本の地域社会において、貧困、暴力、経済的圧迫、高齢化といった、日本人と同様の社会福祉問題を抱えてゆくことになる。他方で、外国人による法的サービスへのアクセスは、日本人にはないハードルを伴うことも事実である。とりわけ、高齢者に関わる問題、とりわけ遺言や成年後見などの扱いは、外国人にとって日本人以上に難しいことが多いであろう。その意味で、日本における外国人にとっての司法アクセスの問題は、日本人にとっての司法アクセスと同様に多様な課題をかかえつつ、外国人特有の障害を伴うものとなりつつある。

2014年、法務省の「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会」が報告書を公表した。その中では、一部の委員から、涉外分野における法テラスのインフラやノウハウを活用する可能性についての発言があり、法テラスが業務として受託する可能性について、次のような見解が示されている²⁰。

複数の委員から、法令外国語訳、在外邦人や事業主体に対する法律サービスの提供といった涉外分野についても、法律専門職種とのネットワークを有する法テラスのインフラやノウハウを活用でき、法テラスが受託する業務として適しているのではないかとの意見があった。これに対しては、ビジネスの国際化が進む現在において、上記涉外分野の充実が我が国の基本的な法的インフラとして非常に重要であるとの認識は示されたものの、これを法テラスが受託する事業の対象とすることについては、現在の法テラスには、法令外国語訳を行うことができるだけの人材がおらず、現状のインフラやノウハウを活用できる部分は限定的で、本来業務に影響が出るおそれがあるのではないかとの懸念が示された。

日本社会における国際化が進行する中で、法テラスの業務にも涉外分野におけるビジネス支援の面で、一定のニーズがあるとの指摘にはうなずける。しかし、法テラスに委託する業務としてこの分野がまず挙げられるべきかは、疑問とせざるを得ない。懸念として示されている通り、現在の法テラスによる国際的案件への関与は、人材、インフラ、ノウハウの点で制約されざるを得ない。そうであれば、定住外国人の増加に伴う法的ニーズの変化と多様化、また外国人にとって司法アクセスが依然として困難である現状からして、法テラスには、地域社会の外国人への法的サービス提供の確保という、より本来的な役割が期待されることが、政策形成レベルでも意識されるべきだと思われる。日本の地域社会で進行する国際化、これに伴う外国人の司法アクセスを保障するにあたっての課題は、むしろ現場で問題が深刻化する前の段階での福祉ないし法的サービス提供者によるコンタクト、法的サービス提供者の能力や語学力のサポート、さらにネットワークの充実といったレベルで感じられるからである。

本稿では、法テラスの地域連携活動から、2件という限られた事案を検討した。外国人による司法アクセスの確立という観点からは、法テラスの連携活動が、地域をまたぐ事案でのNPOを含んだネットワークとの協力、地域社会での福祉関係者との協力という二つの場面で、有効であり得るとの示唆を導いた。同時に、この分野での法テラスの取組みが、人材や資源面での限界や法律扶助の制約など、さまざまな課題を抱えていることも明らかになった²¹。そうした課題を克服にしてゆくにあたり、地域社会でのニーズや日本社会の国際化の現状に根差した検討が行われることを期待したい。本稿がそうした検討の一助となれば幸いである。

[注]

- 1 本稿は日弁連法務研究財団により採択され助成されている「法テラスのスタッフ弁護士による関係機関との連携及びこれを活用した紛争の総合的解決と予防に関する検証調査」(研究番号101)による成果の一部である。

- 2 市川正司他「外国人・難民リーガルセンターの構築に関する研究」日弁連法務研究財団編『法と実務 Vol. 10』(商事法務2014) 219頁。
- 3 濱野亮「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」総合法律支援論叢5号101頁(2014)
- 4 なお2014年の国際的な子の奪取の民事上の側面に関するハーグ条約の発効に伴い、この条約に関する争いについては、海外在住の外国人であっても、条約締約国の国民であるが常居所を有する者であれば、法律扶助を利用できるようになった。
- 5 総合法律支援法30条2項に基づく委託援助業務。
- 6 関聡介・池原毅和「外国人／難民への法律援助事業及び精神障がいのある人への法律援助事業の意義と展望」自由と正義61巻10号31頁(2010) 32-33頁；村越進「基本的人権の擁護と法律扶助 いわゆる自主事業をめぐる」(財団法人法律扶助協会『市民と司法 総合法律支援法の意義と課題』(2007) 253頁。なお、法テラスは、2007年4月1日から公益財団法人中国残留孤児援護基金から「中国・サハリン残留孤児日本人国籍取得支援業務」を受託し、平成25年は4件・総額120万円の援助を行っている。
- 7 日本司法支援センター(法テラス)編著『平成25年度版法テラス白書』(2014) 152頁、資料7-3。
- 8 日本司法支援センター(法テラス)編著『平成24年度版法テラス白書』(2013) 151頁、資料7-2。
- 9 本連携事例に関する調査のために、NPO法人Dの事務局長にお話を伺うことができた。秘密保持のためここでNPO法人名とお名前を明記することはできないが、ここに記して御礼を申し上げます。
- 10 こうした経緯から、本事例の端緒は外国人ではあるが、最終的な対応対象者(本人)は日本人配偶者であり、本研究の分類上は、対象者の属性も日本人とされている。濱野・前掲注3、109-10頁。
- 11 聞き取りは2014年4月25日に法テラス東京事務所にて行われた。
- 12 関東弁護士会連合会編『外国人の人権：外国人の直面する困難の解決を目指して』(明石書店2012) 292-98頁；鈴木雅子「外国人の司法アクセスと弁護士活動」自由と正義62巻2号27頁(2011) 29-33頁；市川他・前掲注2、219-27頁。
- 13 最大判平成20年6月4日民集62巻6号1367頁。この裁判で争われた国籍法3条1項は、2012年12月12日に改正された。
- 14 法務省入国管理局平成27年3月11日報道発表資料「平成26年における難民認定者数等について」(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00103.html)による。
- 15 総務省統計局HP(<http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm>)にて提供されている統計2-12「国籍別、在留資格(永住・非永住)別外国人登録者数」、及び法務省在留外国人統計より作成。
- 16 関東弁護士会連合会編・前掲注12、第3章。

- 17 2015年6月24日に東京パブリック法律事務所三田支所にて、芝池俊輝弁護士（所長）と鈴木雅子弁護士（前任所長）に聞き取りに応じていただいた。ここに記して御礼を申し上げます。
- 18 外国人ローヤリングネットワークのHPによる。
- 19 東京パブリックでの取り組みの紹介として、大谷美紀子「外国人の司法アクセス拡大への取組みと「外国人・国際部門」の挑戦」*Libra : The Tokyo Bar Association Journal* 13巻5月号18-22頁（2013）。
- 20 法務省「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会報告書」（平成26年6月11日）23頁。
- 21 本稿で指摘した課題は、日本国内における国際化の進展を見据えつつ見出したつもりであるが、海外での事情が大きく変わる事態も想定される。今般のヨーロッパへの難民の流入のような事態が日本にも影響を及ぼし、日本の難民行政も対応を迫られることがあった場合に、どのようにリーガル・アクセスを提供してゆくか。その場合には、本稿では触れられなかったが、難民・移民に関する経験の豊富な諸国を参照した比較法的な検討も必要になるであろう。例えば、Durhane Wong-Rieger, *Review of Refugee Law Office – Mandate and Role within a Mixed Environment of Refugee Legal Aid* (2000) 参照。この文献につき、池永知樹弁護士の示唆を得た。