平成29年3月発行

総合法律支援論叢

(第9号)

ジョンソン新論文の展望と法律扶助の50年
小島　武司

民事事件とアクセス・トゥ・ジャスティス：
さらに斬新かつ広範な焦点
Earl Johnson Jr.
池永　知樹 訳

ACCESS TO JUSTICE IN CIVIL CASES：
A NEWER AND YET WIDER FOCUS
Earl Johnson Jr.

法律扶助の権利性とそのグローバリゼイション
ージョンソン先生の論文を読んでー
山城　崇夫

法テラスの現状と課題
山本　和彦

地方自治における「法の不足」
ー法曹と法テラスへの期待ー
片山　善博

困りごとの解決行動パターン
ー平成27年度法テラス認知状況等調査の分析からー
吉岡すずか

国際人権法からみた刑事収容施設における司法アクセス
大野　鉄平

「外国人支援団体に対する聴き取り調査」
ー法テラスの外国人に対するサービスの課題をさぐるー
吉川　静香
石坂　　瞳
河村あづさ

発行　日本司法支援センター

法テラス

総合法律支援論叢

（第９号）

発行　日本司法支援センター

巻頭に寄せて

最初に残念な、また申し訳ないお知らせをしなければなりません。本誌は、日本司法支援センター発足・開業10周年を迎えた今年度を区切りとし、今号をもって休刊となります。平成24年３月に第１号を出してから５年の間に９回の刊行を重ねたところで、諸般の事情により、そのような仕儀となりました。これまで論稿を寄せていただいた各位に、そしてお読みくださった皆様に謹んで感謝申しあげます。

さて今号の内容についてです。アール・ジョンソン氏の論文は、本誌の掉尾を飾るべく、国際リーガル・エイド学会の場で知己を得ていた本誌編集委員・池永知樹弁護士から寄稿を打診し掲載の運びになりました。併せて小島武司教授、山城崇夫教授にジョンソン氏の紹介と論文の読み解きをお願いしました。

山本和彦教授、片山善博教授、吉岡すずか教授の論文は、司法サービス受容層の拡大を目指す総合法律支援法の施行から10年を経た日本社会の状況と、そこを踏まえた法テラスの「次の10年」の活動・事業展開の方向を考えるうえで、それぞれ示唆に富むと考えます。山本教授は法務省に置く日本司法支援センター評価委員会の初代委員長を務められ、片山教授は現在当センター顧問のお一人で、吉岡教授は高知県内の法テラス常勤弁護士（スタッフ弁護士）の活動を通じた司法アクセス問題の研究を進められるなど、いずれも法テラスの現況をよくご存じの方々です。

「国際人権法からみた刑事施設収容者における司法アクセス」と「外国人支援団体に対する聴き取り調査」は、それぞれ法テラスのスタッフ弁護士、一般職員による論文です。10年の事業経験を積んだ法テラスの現場にいる者たちが、日ごろ業務にたずさわる中で抱いている問題意識を読み取っていただければ有難いと思います。

平成29年３月

日本司法支援センター
理事　安岡　崇志

総合法律支援論叢

（第９号）

目　　次

ジョンソン新論文の展望と法律扶助の50年 ―――――――― 1

小島　武司

民事事件とアクセス・トゥ・ジャスティス：
さらに斬新かつ広範な焦点 ―――――――――――――― 7

Earl Johnson Jr.
訳　池永　知樹

ACCESS TO JUSTICE IN CIVIL CASES：
A NEWER AND YET WIDER FOCUS ―――――――――― 39

Earl Johnson Jr.

法律扶助の権利性とそのグローバリゼイション ―――――― 67
―ジョンソン先生の論文を読んで―
山城　崇夫

法テラスの現状と課題 ―――――― 85
山本　和彦

地方自治における「法の不足」 ――――――107
―法曹と法テラスへの期待―
片山　善博

困りごとの解決行動パターン ――――――127
―平成27年度法テラス認知状況等調査の分析から―
吉岡すずか

国際人権法からみた刑事収容施設における司法アクセス ―――147
大野　鉄平

外国人支援団体に対する聴き取り調査 ――――――161
―法テラスの外国人に対するサービスの課題をさぐる―
吉川　静香
石坂　瞳
河村あづさ

ジョンソン新論文の
展望と法律扶助の50年

桐蔭横浜大学前学長　**小 島　武 司**

アメリカの法律扶助は、1964年、「貧困との戦い」のためにジョンソン大統領のもとで設置された連邦経済機会局（Office of Economic Opportunity, OEO）のリーガルサービス・プログラムとして推進されたが、アール・ジョンソン Jr. 氏は、そのディレクターとして制度設計と運営に関与した。その後、OEO リーガルサービス・プログラムは、紆余曲折を経て、1974年、LSC（Legal Services Corporation）法に継承されたが、ジョンソン氏は同法の起草に携わった。

ジョンソン氏は、アメリカ法律扶助および法律扶助国際組織の数々の要職のほか、南カリフォルニア大学教授、カリフォルニア州のコート・オブ・アピール（州上訴裁判所）判事の職を歴任した。

多数の著書・論考のほか、2014年、アメリカ法律扶助の歴史と将来課題を総括した大著“To Establish Justice for All : The Past and Future of Civil Legal Aid in the United States”（Praeger, 2014）を出版された。

今般、法テラス業務開始10周年を機会に、ジョンソン氏より貴重な論考を頂いた。ジョンソン氏との親交が深い小島武司教授のコメント、および山城崇夫教授の論評とあわせて掲載する。

（総合法律支援論叢編集委員会事務局）

Ⅰ　アール・ジョンソン Jr. 氏とお目にかかる機会は少なからずあったが、一番印象に残っているのは、アメリカのリーガル・エイドの大変革そのものを通じての出会いである。1966年から68年にかけてジョンソン氏がディレクターを勤める連邦経済機会局が、法律扶助を「法と貧困」という広範な視点から見直し、次々と新機軸を打ち出す中、全米各地のロースクールの教育現場にもひたひたと衝撃波が伝わってきた。奇しくもこの期間（1966年から68年）ミシガン大学ロースクールに留学していたわたくしは、「法と貧困」の大セミナーに出席する機会に恵まれた。各都市の騒乱から離れた大学町アナーバーにも危機感が伝わり、そこでの討論にはまことに熱いものがあった。まさに教室は、双方向というよりは、縦横に意見が交わされる白熱の「多方向対話」の場となっていった。

この学習現場では、スタッフ弁護士制の拡充、近隣法律事務所（ネイバーフッド・ロー・オフィス）の試行、個別紛争の域を越え法変革を志向するテスト訴訟の遂行、学生のための臨床的教育（実務と法理の融合）の推進など一連の新基軸が、ゲトーでの騒乱など切迫した状況が刻々と伝わる中で論じられていった。激動の歴史の正しくこの瞬間に留学するという機会を得たことに運命的なものを感じ、わたくしの気持ちも高揚した。フルブライト留学生試験を受けた当初考えていた研究テーマは、固有必要的共同訴訟、非訟事件、訴訟遅延などであったが、何か大きい新研究課題が突如姿を現したように感じた。

このような次第で、1968年秋、留学を終える際には、オハイオ州クリーブランド、ニューヨーク州マンハッタン、ペンシルベニア州フィラデルフィア、ワシントン・ＤＣなど各現場を訪れ、ゲトーにも赴きリーガル・エイドのリーダーたちとも語り会い、アメリカ社会の内奥にある普遍的なものに触れた思いがした。この時、経済機会局ディレクターのジョンソン氏と直接お会いすることはなかったものの、わたくしは、濃密な間接対話の過程にあったというべきかも知れない。

1968年11月の大統領選挙直前に、わたくしは、パンナムのチケットを贈ら

れてボストンを立ち、ロンドン、ベルリン、ローマ、アテネ、カイロ、ニューデリ、バンコックなどをめぐる世界一周の旅に出た。この旅行の中で旧世界ヨーロッパと新世界アメリカの法文化の違いの一端を肌で感じとることができた。いま手にしているジョンソン論文からもその頃の開眼をはっきりと思い出すのである。

Ⅱ　1974年の在外研究の折りには、フィレンツェ大学のマウロ・カペレッティ教授率いる「正義へのアクセス・プロジェクト」に参加し、わたくしも、欧米の指導的な学者との豊かな出会いに恵まれた。このプロジェクトで重要な役割を果たしていたのもジョンソン氏であった。

1978年には南カリフォルニア大学教授に就任されていたジョンソン氏を東京にお招きし、また、中央大学などにおいて法律扶助に関する講演などもお願いした。

Ⅲ　その後財団法人法律扶助協会の理事を務めていたわたくしは、21世紀初頭の司法改革の一環として制定された総合法律支援法のもとで日本司法支援センター（法テラス）の設立に遭遇し、移行期の法律扶助に関わる機会をもつことになった。

この改革の過程では、開業弁護士がパートタイムで法律扶助を提供するジュディケア・システムに弁護士が専任スタッフいわばpoverty lawyerとなって法的サービスを提供するアメリカ型スタッフ弁護士制の仕組みが接木され、弁護士過疎への対応も進むことになる。ここに、日本の法律扶助制度は、民間組織から公的組織へと移行し、ヨーロッパ型とアメリカ型が組み合わされたハイブリッド・システムが成立し、法テラスは、10年余の歳月を経て今、新制度として定着をみている。スタッフ弁護士制導入のほか、コールセンターの新設、全国各地の事務所設置、大規模災害に際しての法的支援などが法の内実に独自の生気を与えている。

ジョンソン氏が播かれた種のいくつかは、日本でも、いま、花を咲かせているのである。

Ⅳ　ジョンソン氏はカリフォルニア州のコート・オブ・アピール（州上訴

裁判所）判事に就任され、勇退後の2011年には、バーバラ夫人と共に日本旅行にお見えになった。その際には、四谷の法テラス東京地方事務所を視察され、また、中野坂上の法テラス本部をもご訪問いただき、トーク・セッションでは、映像による法テラス紹介をご覧になるなどして、日米の法律扶助活動をめぐり貴重なご意見を披歴していただいた。

その際、ジョンソン氏がカリフォルニアの司法アクセス組織の会長として活動されていることを知り、わたくしが会長を務めていた日本司法アクセス学会との交流の機会をもちたいと願っていたが、桐蔭横浜大学学長の職務もあり、ジョンソン氏の日程も多忙で、再会の機会を逸しかねないと危惧していたところ、法テラスの池永知樹弁護士のご尽力もあり、法テラス10周年の機会に法律扶助の権利性をめぐる欧米の判例展開を中心とする貴重なご論考をいただくことができ、大変嬉しく思っている。

この度、池永弁護士がその翻訳を担当されることになり、ジョンソン氏のご意向もあってわたくしがコメントの執筆をお引き受けした。しかしながら、ジョンソン論文は欧米における判例展開をフォローしつつ、法理論と立法活動が進行する様を活写しているものであり、より本格的なコミットメント業が必要であると認識するに至り、山城崇夫白鷗大学法科大学院教授（前・桐蔭横浜大学副学長）に架電したところ、同教授がこのテーマの研究を進められていることを知り、ジョンソン論文の論評に最適任者を見出したと考え、編集委員会の方々のご意見も伺い、論評の執筆は山城教授にお願いすることになった。本号の企画が法律扶助、そして司法アクセス全般にわたる理論と実務に新しい風を送る契機となるならば、わが国における民主主義と法の支配の礎はより強固なものとなると期待される。

因みに、ジョンソン氏は、行政官、南カリフォルニア大学教授、カリフォルニア州上訴裁判所判事などを勤められ多忙な中、法律扶助や正義へのアクセスを中心に多数の論文を執筆され、その法律扶助への貢献には特筆すべきものがある（主要なものは、ジョンソン論文と山城論評に引用されている）。

今後、法律扶助の法理の発展やモデル・アクセス法などの推進に向けて、

カリフォルニアの海辺のあのお宅で法律扶助の実務に精通する弁護士であるバーバラ夫人との対話を楽しみながら益々ご活躍されるものと期待している。

民事事件とアクセス・トゥ・ジャスティス：さらに斬新かつ広範な焦点

Earl Johnson Jr.
池永知樹（弁護士）訳

今から約三分の一世紀を遡る1978年、私は、小島武司教授の招待のもと、東京で開催された会議において、日本の弁護士、裁判官および研究者の前で、「アクセス・トゥ・ジャスティス：斬新であり広範な焦点（Access to Justice: A New and Wider Focus)」というタイトルで講演を行いました。同講演録は、「比較法雑誌」（日本比較法研究所13巻２号1979年）に掲載されています。

私は、同講演において、時機を見て皆様のもとを訪れ、再びこの論点を取り上げる機会を得たいと望んでおりました。そして数十年が経過し、この度、本稿を通じて再訪問の機会を得ることができました。この数十年の間に、社会のすべての人々に対して真に実効的かつ平等な司法アクセスを保障するという、司法アクセスの究極目標に影響を及ぼすような時代の進展がありました。

本稿は、私が東京で講演した1978年当時には構想すらされていなかった、司法アクセスに関わる新たな重要な論点の登場とその進展について考察するものです。そこで今回、1978年当時の「斬新であり広範な焦点（A New and Wider Focus)」というタイトルをさらに押し進めて、「さらに斬新かつ広範な焦点（A Newer and yet Wider Focus)」というタイトルで考察します。

本稿の論点の中核には、司法への平等なアクセスが、1978年講演後、憲法上の具体的な権利として確認される時代に入ったこと、そしてそのグローバル化があります。また、個別の論点としては、1978年当時から存在していた弁護士による訴訟代理援助の拡充の論点のほかに、訴訟代理援助までは受けられない場合の訴訟外援助の拡充、および相談援助や一定範囲の法的援助をパラリーガルが独立して行うこと、さらに、IT 技術の進展のもとで一対一の対面援助に代わるオンライン紛争解決プログラム（ODR, On-Line Dispute Resolution）導入などの、この間に登場した新たな現代的論点があります。

憲法上の権利としての弁護士の代理援助の保障とその普遍化への歩み

冒頭の1978年講演当時には予測も付きませんでしたが、講演の翌年の1979年、ヨーロッパ人権裁判所は、Airey 対アイルランド判決において、一定の状況のもとでは、民事事件においても弁護士の代理援助を保障することが、憲法上の具体的権利であることを確認しました。同事件は、妻である申立人 Airey が、暴力的な夫に対する裁判別居と生活費を請求したケースであり、ヨーロッパ人権裁判所は、申立人に対して法律扶助を認めず本人訴訟でも対応可能であるとしたアイルランド政府の主張を排斥し、ヨーロッパ人権条約６条が定める公正な裁判を受ける権利の保障は、「実効的な」権利（“effective access” to the courts）の保障でなければならないとして、本件に法律扶助を与えず本人訴訟で対応しなければならないとすることは、申立人に実効的な権利を保障したことにはならないとして、民事法律扶助を認めなかったアイルランド政府の措置は違法であると判示しました。

ヨーロッパ人権裁判所は、以下のとおり判示しています。

> 「民主主義社会においては、法廷に出頭して自らの権利を主張することは、実践的かつ実効的な具体的権利として保障されている必要がある。…（弁護士による代理援助なしに）本人のみで法廷に出頭したとしても、申立人に実効的な権利を保障したことにはならない。…（アイルランド）政府の主張を前提とすれば、申立人は、自らが貧困であり弁護士費用を支払うことができないということのみをもって、上記実効的な権利を行使することが否定されることになる。ヨーロッパ人権裁判所は、このような結論に同意することはできない。ヨーロッパ人権条約のもとでは、上記実効的な権利を確保するために、国家の側で何らかの積極的な措置をとることが義務づけられている。実効的な権利を保障するための何らかの措置は、国家の義務の範疇に属する。」

1979年 Airey 対アイルランド判決の結果、少なくとも、法廷において実効的な権利を保障するために弁護士の代理援助が不可欠である場合には、刑事事件だけでなく民事（家事）事件の領域においても、弁護士の代理援助の保障が国家の具体的義務であることが明確になりました。その結果、Airey 対アイルランド判決の翌年、アイルランド政府は、上記実効的な権利を保障するために、同国で最初のスタッフ弁護士による法律扶助制度を設立しました。

そして、Airey 対アイルランド判決から約四分の一世紀を経た2005年、ヨーロッパ人権裁判所は、Steel and Morris 対イギリス判決において Airey 対アイルランド判決の準則を拡大し、原告と被告間の実質的対等（武器対等の原則）を保障するために必要な場合にも、弁護士の代理援助を保障することが、国家の義務であることを確認しました。

Steel and Morris 対イギリス判決は、グリーンピース・メンバーである申立人ら Steel and Morris が行った、ファーストフードチェーン・マクドナルドの店舗前でのピケッティング行為をはじめとする批判的言動が名誉毀損にあたるとして、マクドナルドが両名に提起した民事名誉毀損訴訟について、両名に対する法律扶助を認めなかったイギリス政府の措置がヨーロッパ人権条約６条違反になるかどうかが問題にされた事案です。イギリスにおいては、名誉毀損訴訟は、民事法律扶助の対象範囲から外れる数少ない範疇でした。ヨーロッパ人権裁判所は、名誉毀損訴訟の専門性と巨大企業マクドナルドを多数の専門弁護士が代理していた事実を重視し、申立人らに経験のある専門弁護士の代理援助を保障しなければ、両名に実践的・実効的な裁判を受ける権利を保障したことにはならないとして、Airey 対アイルランド判決の準則を引用しながら、申立人らに民事法律扶助を認めなかったイギリス政府の措置を違法であると判断しました。

もっとも、ヨーロッパ人権裁判所の判断が及ぶ範囲は、直接的にはヨーロッパ人権条約を締結しているヨーロッパ域内の約４億の人々に限定されます。しかし、同条約は、ヨーロッパ域内に限定されない世界共通の普遍原則

を謳った「世界人権宣言」に基礎を置いており、世界人権宣言を通じて波及していくことになります。

実際に、ヨーロッパ人権条約６条と世界人権宣言10条には、以下のとおり、規定の共通性があります。

ヨーロッパ人権条約６条

「すべての人は、その民事上の権利及び義務の決定又は刑事上の罪の決定のため、法律で設置された独立のかつ公平な裁判所による、妥当な期間内に、公正な公開審理を受ける権利を有する。」

世界人権宣言10条

「すべての人は、自己の権利及び義務並びに自己に対する刑事責任が決定されるに際しては、独立の公平な裁判所による公正な公開の審理を受けることについて完全に平等の権利を有する。」

ヨーロッパ人権条約６条と世界人権宣言10条の間には、「言葉」と「意味」の共通性があります。少なくとも、ヨーロッパ人権裁判所がAirey対アイルランド判決あるいはSteel and Morris対イギリス判決で示した枠組は、世界人権宣言10条の解釈の際にも説得的な指針になりうると考えられます。その基本原理は、実効的な司法アクセスの保障（effective access to justice）、法の下の平等（equality before the law）、武器対等の原則（equality of arms）であり、この基本原理は、少しずつ、世界人権宣言の理念として内実化してきたといえます。

しかし、アメリカ合衆国の貧困層の人々にとって不幸なことに、アメリカの最高裁判所は、ヨーロッパ人権裁判所が判示した上記の権利を幅広く認める解釈を採ることなく、今日に至っております。1979年Airey対アイルランド判決はヨーロッパ各国に大きな影響を及ぼし、その影響はアメリカにも届き、弁護士の代理援助を受ける権利拡充への動きが期待されていました

が、その２年後の1981年に突然その動きは止まってしまいました。1970年代には、いくつかの州最高裁判所が、少なくとも人々の健康や福祉に関わる一定の重要な事件類型においては、貧困者が弁護士の代理援助を受ける権利は、憲法上の具体的権利として保障されることを確認していたのですが、1981年、連邦最高裁判所は、Lassiter 対 Durham County 判決において、５対４の僅差で、憲法の定めるデュープロセスは、政府が母親の親権を喪失させるような事件類型においても、弁護士の代理援助を受ける権利を自動的に保障するものではないとして、民事事件における法律扶助の憲法上の権利性を否定しました。多数意見は当初、係争中の案件が、当事者の身体の自由に関わるものでない限り、弁護士の代理援助を受ける権利は保障されないというスタンスに立脚していましたが、このスタンスは克服され、以下の３つのファクターによって決定されることになりました。第一に係争中の権利の当該個人にとっての重要性であり、第二に政府にとっての重要性であり、第三に、弁護士の代理援助を保障することなく裁判を行った場合の誤判のリスクです。

そして裁判所は、Lassiter 対 Durham County 判決においては、第一に、政府が母親の親権を喪失させようとしている本件においては、母親が子を養育するという親権が問題となっており、係争中の権利の重要性は顕著に認められるとしました。また、政府にとっても、（第一のファクターと比べれば圧倒的に重要とまでは言えないものの）相手方に弁護士の代理を保障することは、重要な関心事項であることを認めました。しかし第三に、Lassiter は、殺人罪で懲役20年の有罪宣告を受けており子に対する養育関心も示していないから、同人の親権喪失が争われている民事（家事）事件において同人に弁護士の代理援助を保障しても保障しなくても、最終的に同人の親権が喪失させられるという結論には変わりがなく誤判のリスクがないので、同人に弁護士の代理援助を保障することなく裁判を行ったとしても、同人の公正な裁判を受ける権利を侵害したことにはならないと判示しました。

以上のとおり、連邦最高裁判所は、当事者の重要な権利が問題となってい

る案件に対して、自動的に弁護士の代理援助を保障するという準則を否定し、弁護士の代理援助を保障したかどうかで当該ケースの結論が変わるリスクがあったか否かという、ケースバイケースの準則を採用しました。これは、当時のバーガー長官が多数意見をリードした結果であり、５対４の僅差で採用された準則です。

1981年 Lassiter 対 Durham County 判決以降、アメリカにおいては、上記三つのファクターを使用したケースバイケースのバランス・テストが用いられるようになり、民事事件における弁護士の代理援助を受ける権利の射程範囲は、極めて限定的なものとして理解される潮流が強まりました。

しかし、アメリカから外に視線を移せば、刑事事件はもちろん民事（家事）事件においても、弁護士の代理援助を受ける権利の保障は、より拡充の方向に向かっていました。たとえば、1999年、カナダ最高裁判所は、親に代わって政府が子の監護権をさらに６か月間延長しようとした事案において、母親には、弁護士の代理援助を受ける具体的権利が保障されなければならないと判示しました。また、2001年には南アフリカ共和国の賃貸借裁判所において、貧困下にある賃借人に対して、刑事事件における被疑者・被告人に対して保障されているのと同じように、弁護士の代理援助を受ける具体的権利が保障されていると判示しました。裁判所は、民事事件もまた刑事事件と同様に複雑であり手続は難解であるという、シンプルではありますが深遠な理由付けをして、この結論を導きました。

そして再びヨーロッパに戻り、ヨーロッパ諸国は、ヨーロッパ人権裁判所の前記判断枠組をさらに前進させ、2009年にリスボン条約を批准し、同批准に含まれた新たな人権条項（Section 47）において、資力の充分ではない人々に対して効果的な（effective）アクセス・トゥ・ジャスティスを保障するために必要である場合には、法律扶助を提供しなければならないと定めました。同条項は、ヨーロッパ諸国に対して、法律扶助制度の整備を求めるとともに、法律扶助制度の整備に伴うコスト負担を回避したいのであれば、法律扶助制度に代わる、「効果的な（effective）」アクセス・トゥ・ジャスティ

スを保障するための代替策を確保しなければならないことを義務づけました。

民事法律扶助プログラムの類型化

1978年、私が東京の会議で行った講演以降、法律扶助制度は、各国において進化を遂げてきました。これは必ずしも常に積極的な前進を遂げてきたという意味だけではなく、後退も含まれていることに留意すべきです。

いずれにせよ、ここで私は、各国が歩んできたプロセスを踏まえ、概括的整理の視点から、以下の図のとおり、各国の民事法律扶助プログラムの類型化を行います。

需要対応モデル

ジュディケア・モデル
イギリス（イングランド＆ウェールズ）
スコットランド
北アイルランド
ドイツ
フランス
ベルギー
ノルウェー

依頼者選択モデル
カナダ・ケベック州
フィンランド（訴訟）
香港

サービス内容別モデル
カナダ・オンタリオ州

機能対応別モデル
オランダ
フィンランド

スタッフ弁護士モデル
アイルランド
ブラジル・リオデジャネイロ

供給制限モデル

ジュディケア・モデル
カナダ･ブリティシュコロンビア州
ベルギー

混合モデル
日本

スタッフ弁護士モデル
アメリカ（＋プロボノ）
中国（＋義務的プロボノ）
南アフリカ共和国
カナダ・サスカチュワン州

政府が提供する民事法律扶助プログラムを、概括的視点から大きく二分すると、需要対応モデル（demand driven）と供給制限モデル（supply limited）に分けられます。前者は権利基底モデル（rights-based）として、後者は資源固定モデル（fixed resource）として定義づけることも可能です。つまり、前者のモデルは、（受給対象分野が限定されるとしても）少なくとも受給対象分野に関しては、法律扶助の受給は利用者の具体的権利として保障されており、利用者の請求がある限り、オープンエンド予算のもとで法律扶助サービスを提供しなければならない政府の具体的義務があります。他方、後者のモデルは、あらかじめ供給資金の上限が設定された上、その枠内でサービスを提供するモデルです。

もっとも、需要対応モデルであっても、供給制限モデルであっても、資金の十分な供給がある限り、両者の間に本質的な相違はないという考え方もあるかもしれません。しかし現実には相違が現れてくるのであり、たとえばアメリカは供給制限モデルを採用している主要国家の一つですが、非常に限られた資金供給であるため、貧困者の需要に対応することができていません。

なお、重要なことは、需要対応モデルを採用していても、社会に存在するあらゆる法的解決の可能な問題（justiciable problem）に対して、弁護士の代理援助サービスを無限に提供しているわけではないということです。決して需要に対する無制限対応ということではなく、メリットテスト（merits test）や紛争の重要性に関わるテスト（significance test）が用いられ、法律扶助サービスを提供するか否かの審査が行われます。ほとんどの国で、提供を認められなかった利用者には、抗告の機会が与えられます。抗告できることは、代理援助サービスを受ける権利を真の権利たらしめるものです。

同様に重要なことは、法的解決が可能なすべての問題が、メリットテストや重要テストに“合格”するわけではない事実を考えに入れておくことです。包括的に需要に対応する国々においても、ニーズ調査で判明する弁護士にたどり着いていない法的ニーズの総量と、代理援助サービスが与えられるべくして与えられていない法的ニーズの総量が一致するわけではなく、前者

は、充たされていないニーズを充たすためのコストを多めに計算したものになっています。さらに、充たされていない法的ニーズあるいは法的解決の可能な問題に対しても、高価な弁護士の代理援助の代わりに安価な代替手段で法的ニーズを充たすことができる場合があり、その分だけ、需要対応モデルにおいても、コストを低く抑えることが可能になってきます。

需要対応モデルの中にも、ジュディケア・モデルと、スタッフ弁護士モデルと、その中間モデルがあります。中間モデルにも三類型あり、第一に、依頼者側でジュディケアとスタッフ弁護士のいずれかを選択することができる依頼者選択モデルがあります。カナダ・ケベック州がこれにあてはまります。第二に、たとえば一般家族法分野と刑事法分野はジュディケアに、特別法分野についてはスタッフ弁護士にというように、取り扱う法分野によってジュディケアかスタッフ弁護士かが決まるサービス内容別モデルがあります。カナダ・オンタリオ州では、一般家族法分野と刑事法分野はジュディケアに割り当てられますが、州内の72か所のスタッフ弁護士事務所には、貧困法分野（住居、福祉給付、消費者）や法改革訴訟、コミュニティの法的問題などが割り当てられています。第三に、初期援助はスタッフ弁護士に、訴訟代理援助はジュディケアにというように、サービスの機能場面に応じてジュディケアかスタッフ弁護士かが決まる機能対応別モデルがあります。オランダでは、初期相談と一時間までの簡易援助についてはスタッフ弁護士が取り扱いますが、一時間を超える拡張的な援助および訴訟代理援助についてはジュディケアが取り扱うことになっています。

需要対応モデルにおける予算管理とコスト・マネジメント戦略

需要対応モデルを採用する国家において、あらゆるサービス需要に対応、すなわち代理援助費用の支出を無制限に行っていきますと（実際に、そのような事態に直面してきた歴史があるわけですが）、政府財政に対して危機的

事態をもたらすことにも繋がります。何らかの理由で、当初の予想を大きく上回る現実のサービス需要が発生した場合には、予算超過の問題に直面し、政府は何らかの修正的な対応をすることを余儀なくされます。

供給制限モデルを採用するアメリカは、このような事態に直面することをあらかじめ回避しています。しかし、アメリカの対応は、貧困者に対しては苛酷な結果をもたらすものであり、あらかじめ上限（キャップ）の定められた予算をもとに一定数のスタッフ弁護士を雇用し、限られた数のスタッフ弁護士で対応できる範囲で民事法律扶助事件を処理しますが、予算上対応できない部分については、貧困者がプロボノ・プログラムに遭遇しない限り、サービス需要が充たされないまま放置される事態を招きます。アメリカにもジュディケア・プログラムは存在しますが、さらに困難な課題を抱えています。ジュディケアに対する過去の報酬未払いが累積しており、過去に行われた仕事から順に支払われていきますので、現に仕事に従事中のジュディケアに対する報酬支払いの時期や報酬額は、予測が付かないものになっています。このように、あらかじめ予算上限を設定するアメリカの民事法律扶助においては、毎年度予算が消化されていきますが、年度途中で当該年度の予算が底をつくことが明らかになりますと、以降の新件については受任停止ということになります。

このように、需要対応モデルであっても、供給制限モデルであっても、予算管理の問題に直面します。特に今日の世界的な景気後退下においては、需要対応モデルを採用する法律扶助プログラムに対しては、強い財政圧力が加えられています。多くの国では、過去に度々起きていた予算超過分の追加支出が削減またはゼロにされ、いくつかの国では過去の実績を下回る予算を組むように圧力がかけられています。また多くの国では、既にサービス需要は充たされたと理解され、予算規模が横ばいになっています。

そして、予算が横ばいになっても、さらなる法律扶助予算の削減を求める財政圧力が継続している国があります。これらの財政圧力に対応するために、各国は、（需要対応モデルの骨格を維持しつつ）法律扶助コストを軽減

するためのさまざまな戦略を採用してきました。

アクセス・トゥ・ジャスティスの持続可能性に懸念を抱いていた各国関係者に対して、困難を克服するための有効な戦略として映ったのが、アクセス・トゥ・ジャスティスの領域への、以下に述べるようなイノベーションの導入です。

予算管理のための最も基礎的な戦略の一つは、端的にサービス提供者に支払う報酬単価を下げることです。実際に法律扶助報酬は、いくつかの国において、（必要以上に時間をかけるようなインセンティブが働く）タイムチャージ方式から固定報酬方式に変更されました。イギリスにおいては、コントラクトが導入され、市場価格を下回る価格での一括契約による受任が求められるようになりました。さらに2013年には、イギリス政府はさらに法律扶助報酬の切り下げを行いました。いくつかの国では、それまでジュディケアが担ってきた業務にスタッフ弁護士を投入することで、コスト効率を高めました。カナダ・オンタリオ州では一般家族法の領域において、ニュージーランドでは刑事法の領域において、スコットランドでは刑事法の領域において、従来のジュディケアの代わりにスタッフ弁護士を投入しました。狙いは、同様のサービスをより低いコストで行うこと、費用の予測をつけやすくし、予算管理をしやすくすること、スタッフ弁護士の事務所が、割り当てられた資金を慎重に使用していくインセンティブを働かせることです。

第二の戦略は、進行中の事件に対するマネジメントの強化であり、必要な際には、進行中の事件に対しても費用支出の打ち切りが行われます。これは、アメリカの医療サービスにおける「医療管理システム（managed care system）」に類似したものです。医療管理システムにおいては、（通常は保険会社に勤務している）財務担当者が、受給者の申請を審査し、新たな治療行為に対する保険給付を認めるか、認めないかを決定します。民事法律扶助の分野では、スコットランドが最も進んでいるように思えます。同国の民事法律扶助では、事件開始前だけでなく、事件進行中にもメリットテストを行い、これ以上事件を進行させてもメリットがないと判断された場合には、費

用支出の打ち切りが行われます。

第三の戦略は、高価な包括的訴訟代理援助の代わりに、IT 技術を活用したより安価な紛争解決手段を導入することであり、近年のオランダで導入された紛争解決サイト Rechtwijzer1.0、これをバージョンアップさせた Rechtwijzer2.0が典型例です。この論点については、後に検討します。

高価な訴訟代理援助から安価な方法に切り替えていくスタイルは、イギリスの2012年法律扶助改革法のもとで一層顕著となり、2013年から施行されています。イギリス政府は、DV や子どもの虐待が問題となっているなどの事案類型を除いて、離婚事件については、訴訟前に安価な調停手続を申し込む場合に限定して、法律扶助の対象となる旨、法改正をしました。

第四の戦略は、端的に、従来法律扶助の対象となっていたカテゴリーを法律扶助の対象から除外してしまうこと、あるいは法律扶助の対象とならないカテゴリーを追加してしまうことです。イギリスの2012年法律扶助改革法のもとで、一定の深刻な事案を除いて、雇用・福祉給付・住居にかかわる分野が法律扶助のカテゴリーから外されることになりました。アメリカにおいても、レーガン政権時代に、クラスアクションやテスト訴訟などが法律扶助のカテゴリーから外されました。

上記のすべての戦略が、弁護士の代理援助をより安価なものに、またより利用しにくいものとし、財政負担を軽減することを目的としています。特に近年では、弁護士の訴訟代理援助の代替手段として、セルフヘルプと、オンラインを通じた紛争解決の二つがクローズアップされるようになりました。この論点を次に検討します。

セルフヘルプ支援：
代替的援助の拡大と司法制度全体に及ぼす影響

アメリカにおいては、法律扶助予算の根本的な不足のために、この20年間、特に家庭裁判所において、代理援助を受けられない本人訴訟の件数が劇

的に増加しました。たとえばカリフォルニア州では、家庭裁判所の67% から80% のケースについて、当事者の双方または片方が弁護士によって代理されていません。弁護士によって代理されていない事件の増加は、家庭裁判所に限ったことではありません。賃貸借裁判所においては、賃借人の95% が弁護士によって代理されていない一方、賃貸人の90% が弁護士に代理されています。

本人訴訟の劇的な増加はアメリカに限られた話ではありません。イギリスにおいても、2012年法によって、DV や子どもの虐待が問題になっているなどの一部事案を除いて離婚訴訟が法律扶助の対象から外されたため、家庭裁判所は、弁護士に代理されていない当事者本人で一杯になりました。私は、日本の状況については把握をしておりませんが、日本においても、弁護士の代理援助を受けられないために、本人訴訟での対応を求められているという問題は、おそらく存在しているものと推察します。

両当事者が代理援助を受けられないケースにおいては（かかるケースは、両当事者ともに貧困である家事事件では、日常的に観察されています）、弁護士の代理援助なしでいかに法の正義を実現するかが問われることになります。この問題に対する解決策として、アメリカのいくつかの州においては、伝統的な当事者主義モデルからの脱却が試みられてきました。伝統的な当事者主義モデルにおいては、裁判官（時に陪審員）は、中立であるだけでなく、裁判進行中に職権介入を行うことも差し控えなければなりません。当事者主義モデルにおいては、事実関係の調査、調査に基づく証拠化作業、証拠の法への当てはめに関する主張、そして、これらを分かりやすいパッケージにして裁判官（時に陪審員）に提示するという一連の作業は、すべて当事者の責任となります。したがって、当事者主義モデルは、これらの一連の作業を担う知識と技量を備えた専門家である弁護士が当事者を代理するということが、前提になっている制度といえます。

その結果、当事者主義モデルにおいて、両当事者に弁護士が不在という事態に直面した時、当事者主義モデルに忠実であろうとする裁判官は、絶望的

な状況に置かれ、裁判の進行が不可能にもなり得ます。弁護士の代理のない本人訴訟は、比喩としては、素人による脳外科手術と比較しうるかもしれません。裁判官（時に陪審員）は、弁護士に代理されていない当事者本人から、証拠能力ある証拠と関連性のあるすべての事実が適切に組み合わされた上、首尾一貫したケーススストーリーが、法廷に提示されることを期待しますが、この期待はほとんど常に裏切られることになります。そして裁判官（陪審員）は、首尾一貫性のない雑然とした状態の中から断片的な証拠をピックアップし、推測を交えながら判決をすることになります。

このように、弁護士に代理されていない当事者と伝統的な当事者主義モデルの組み合わせは、裁判を機能不全にし、公正かつ誤りのない裁判は不可能になります。

アメリカの過去20年は、このような矛盾に直面しながら、弁護士の代理援助なくして自助努力で解決することを推進するセルフヘルプ・ムーブメントの渦中にありました。セルフヘルプは、弁護士の代理援助を受けられない当事者に対し、法廷の外であらかじめ十分に助言と支援を行った後、当事者本人に法廷に入ってもらい、法廷で十分な訴訟活動ができるようにすることを目的としています。このような作業は、通常、当事者が法廷で使用する書面の作成援助から始まり、そのために、法廷外で弁護士から一対一の助言を受けます。あるいは、弁護士の監督のもとでパラリーガルが助言を行います。そして今日、平易な言葉で組み立てられたＱ＆Ａ方式で、コンピュータプログラムを通じて支援を受けられるようにもなりました。しかし、裁判官や陪審員の判断を求めなければならない紛争性の高いケースでは、このようなセルフヘルプの方法で対応することには限界があり、当事者主義モデルが本来求めている水準の約10% 程度しか充たしていないと思われます。多くのセルフヘルプ・プログラムは、当事者に何らかのアドバイス、たとえば法廷の手続がどのようなものなのか、ケースをどのように法廷でプレゼンしていくのかについてのビデオによる説明にとどまっており、十分なものではありません。

セルフヘルプ・ムーブメントのもとで、司法関係者は、公正で誤りのない裁判を行うためには、従来のセルフヘルプの方式では不十分であり、これを上回る効果的な取り組みが必要であると認識するようになりました。セルフヘルプに関わる関係者は、アメリカの裁判所に対し、本人訴訟の場合には、より職権主義モデルを採用するように、たとえば関連性のある証拠が当事者から法廷に提出されるように、裁判官が当事者に積極的に質問していくといった方法を採用するように訴えかけてきました。このような職権主義モデルですが、私が数年前に日本の裁判所を視察した際に、既に日本の裁判所においては実施されていたことが分かりました。なお、日本の裁判においては、当事者が弁護士に代理されているケースにおいてもなお裁判所が職権を発揮している点に、その特徴を見出しました。

問題は、職権主義モデルにおいて、裁判所がどこまで職権を発揮することが許容されるのかです。弁護士の代理行為は、当該ケースに適用される法令関係の調査、事実関係の調査、事実証明のための証拠の使い方など広範であり、裁判所がどこまで職権を発揮できるのかについては困難な問題があります。しかしながら、比較的シンプルなケースでは、事実認定を行うための主要な証拠と証言を、裁判所の職権発揮によって法廷内に明らかにしていくことは可能であり、セルフヘルプ・プログラムと部分的な職権主義モデルの組み合わせによって、弁護士の代理援助を受けられない当事者が、公正な紛争解決を得ることは可能であると考えられます。

もっとも、法廷外でのセルフヘルプ・プログラムの活用と、法廷内での職権主義モデルの組み合わせによって、効果的なアクセス・トゥ・ジャスティスの道筋をつけることができるとしても、さらに別の課題が残ります。ある調査によれば、弁護士に代理されていない当事者の訴訟活動は、裁判所に非効率性をもたらすと報告されています。たとえば、イギリスで行われた調査によれば、弁護士に代理されていない当事者は、裁判所内での長時間の法廷活動と、裁判所による当事者本人からの長いヒアリング時間を要しますが、にもかかわらず誤りが多く、さらに、メリットが少ないにもかかわらず当事

者から頻繁に異議申立が行われる傾向がありました。また、論理的思考からも経験からも、弁護士に代理されていない当事者は、弁護士が陪審裁判による解決をあえて回避するような場合にも、陪審裁判を通じた解決を積極的に求める傾向にあることが示唆されています。さらに、弁護士に代理されていない当事者には、法の知識と解決の見通しが十分に備わっていないために、解決案や対案の提示のやり取りの際に、裁判所から一定の同意や譲歩を求められた時にも、そのことの客観的な利害得失について判断力が不足しています。こうした諸々の制約が、裁判手続の非効率性になって現れてきます。

私は、2011年、ウィスコンシン州最高裁判所において裁判官からヒアリングを行いましたが、ある裁判官から、貧困者の民事事件に対して弁護士の代理援助を保障することが、裁判手続の効率性にとっていかに重要であるかについての証言を得ました。裁判官は、その長い職務経験を通じて、一定分野の事件、たとえば一定の紛争性の高い離婚事件について、弁護士の代理援助がない場合には、開廷日には、裁判所業務の多くをその事件のために割かなければならず、反面、他の事件を別の日程にずらさなければならなくなるのに対し、代理援助がある場合には、わずか数分で裁判が終了可能であり、裁判所業務の効率性に顕著な違いがあることを明らかにしました。これは、弁護士の代理援助が伴うことによって、当事者からのヒアリングのプロセスについては既に代理人のもとで終了しており、事案解決の道筋がついていることも多いことから、裁判所自身が、当事者からのヒアリングを一からやらなくて済むことに基づくものです。

セルフヘルプ＋職権主義モデルの組み合わせによって生じるコストと、当事者主義モデル＋代理援助費用の組み合わせによって生じるコストの比較については、さらに綿密な調査が必要です。ウィスコンシン州の裁判官の経験によれば、弁護士の代理援助費用と、セルフヘルプ・プログラムにかかるコスト＋職権主義モデルに伴い発生する裁判所コストとの間には、相殺関係が成立するように思えます。両モデルに対する綿密な経験的調査の必要性があるといえます。

問題となる法分野は、離婚事件を典型とする家事事件に限りません。一方当事者が弁護士の代理援助のない貧困者であり、他方当事者に弁護士の代理があるケースは、アメリカには毎年何百万件とあります（程度の差こそあれ、日本にも同じような問題があるものと思います）。それは、賃借人と賃貸人、債務者と債権者、一消費者と業者、福祉受給者と政府という、力関係に差のある対立当事者関係になって現れます。貧困者の直面する対立当事者はいずれも組織基盤のある強者であり、それはたとえば、企業、銀行、賃貸人、政府機関等であり、豊富な資金力を背景に弁護士が代理をしています。法廷内では、難解な手続や規則が飛び交い、弁護士の代理を受けられない貧困者は困惑します。裁判所が、貧困者の知識と技量の不足を補うために職権発動しようとしても、裁判所は、中立の第三である外観とその実体を伴っていなければなりませんので、自ずと限界があります。

アメリカでは、二つの洗練された研究を通じて、一方当事者に弁護士の代理がある場合には、たとえ他方当事者に対してセルフヘルプ・プログラムによって対応したとしても、その有効性には疑問があることが明らかになりました。2001年に行われたSeronの調査研究は、ニューヨーク市の賃貸借裁判所で審理された明け渡し訴訟をテーマとしたものです。同裁判所においては、賃貸人のほとんどに弁護士が選任されている一方、賃借人のほとんどに弁護士が選任されていませんでした。調査対象として取り上げられたケースは、賃借人が賃貸人に対して何らかの有効な反論を行うことができる、賃借人に有利な点のあるケースに限定されました。そしてこのような有利な点のあるケースの中から無作為抽出が行われました。賃借人に有利な点のあるケースに関しては、賃借人の側にも、その約半数のケースに弁護士の代理がありましたが、残りの約半数のケースには弁護士の代理がなく、セルフヘルプ・プログラムを伴った本人訴訟で対応をしていました。調査の結果、（弁護士の代理のある）前者については十分に賃借人の有利さを生かして効果的な反論が行われていたのに対して、（弁護士の代理のない）後者については有利さを生かせていませんでした。前者は後者の約３倍の割合で、賃借人に

良好な結論を導き出すことができていました。

より近年の調査研究は、2013年にボストンの賃貸借裁判所で行われました。Greiner は、弁護士に代理された賃借人と、弁護士の代理なくセルフヘルプ・プログラムによって対応した賃借人を無作為抽出して比較しましたが、やはり前者が後者の約３倍、良好な結論を得ることができていました。

こうした研究は、他の調査研究に対しても、高度の信頼性を与えることになり、2010年に Sandefur がデータを集積・分析した結果、アメリカのさまざまな地域偏差を踏まえても、弁護士の代理がある場合には17% から1,380% の割合で良好な結論を得られているということが分かりました。

どのような他の論点があっても、勝訴する可能性が３倍もある代理援助サービスの代わりにささやかなセルフヘルプ・プログラムしか与えられないのでは、貧しい人々も公平な裁判を受けられるとは言い難いです。

ただ、セルフヘルプ・プログラムの唯一の利点は、経費が安く、従って公共財政への負荷が小さいことだ、としたうえでの話ですが、セルフヘルプ・プログラムの別の有効性を見出した調査結果があります。Steinberg の調査結果は、セルフヘルプ・プログラムの支援を得た訴訟活動が、支援を得ていない訴訟活動よりも良好に見えるというものです。但し、審理の結果に違いは出ませんでした。また、前記のとおり、片方に弁護士の代理が伴うと結論において３倍の違いが出てくることになります。したがって、両当事者が本人訴訟である場合には、セルフヘルプ・プログラムでも十分な支援になるかもしれないが、一旦片方当事者にのみ弁護士の代理が伴うと、代替的法律扶助として適切な方法なのか疑問が出てくるということになります。

オンラインによる紛争解決：IT のフロンティア

私が1978年に東京で講演を行った時点では、ヨーロッパ人権裁判所エアリー事件判決はまだ出ていませんでした。同様に、当時はまだ、現代テクノロジーも法律扶助の分野には浸透していませんでした。ローテクな電話ホッ

トラインですら、当時は、ようやく登場し始めたという時代でした。しかし、数十年を経過した今日、現代テクノロジーは、法律扶助の分野にも浸透し、洗練された技術が導入されるようになりました。実際に、私が2011年に法テラスを視察した際に見学したコールセンターですが、世界の先端的な実践例の一つであると思われました。IT 技術の進展は、人々に対する法情報の提供、裁判の書式の提供、本人訴訟当事者に対するガイダンスなどを可能にしてきました。書式作成プログラムの発達は、本人訴訟当事者に、平易な言葉を使用して法律文書を作成することを容易にし、法廷で答弁を行うことを可能にしています。近年は、インターネットを通じて、書式作成プログラムにアクセスすることが可能になっています。

IT 技術を活用した法律扶助の分野で、もっとも目覚ましい進化を遂げたのが、オランダ法律扶助評議会が、大学研究機関および民間企業（eBay を利用して消費者の苦情処理を提供している企業 Modria）と連携しながら開発した紛争解決サイト Rechtwijzer（英語表記では“roadmap to justice”）です。コストの高い訴訟代理援助の代替手段として開発されてきました。

紛争解決サイト Rechtwijzer には、離婚紛争バージョン、消費者紛争バージョン、債務整理バージョンがあります。他のオンラインプログラムとの違いですが、オンラインでの一方的な情報伝達ではなく、オンラインの中に双方向の対話を盛り込むことによって、紛争当事者が紛争の本質を理解し、解決への道筋をつけることを目的としている点にあります。なお、バージョン１である Rechtwijzer1.0では、オンラインを活用しながらも、オンライン内で完全に最終解決を行うのではなく、オンラインの外で一対一の対面で交渉を行って解決することを意図していました。Rechtwijzer1.0はユーザーから高評価を得ることができました。しかし、紛争解決サイトを利用することによりコスト節減を図るという開発目的の達成に関しては、限られた成果しか得ることができませんでした。

オランダ法律扶助評議会は、近年、Rechtwijzer1.0をより洗練させたバージョン２である Rechtwijzer2.0を開発しました。現時点では、離婚紛争バー

ジョンのみが導入されています。Rechtwijzer2.0の特徴ですが、Rechtwijzer1.0が、オンラインを活用しながらもオンライン内で完全に最終解決を行うのではなく、オンラインの外での一対一の対面交渉を予定していたのに対し、Rechtwijzer2.0は、オンライン外でのやり取りを入れることなく、オンライン内だけで完全に紛争解決させることにあります。Rechtwijzer2.0は、オンライン内での紛争当事者間（二者間）の交渉から入りますが、これが功を奏しない場合には、オンライン上で、調停や仲裁手続に移行することが可能です。このように、オンライン上で紛争を解決することによって、訴訟代理援助コストあるいは司法コストを節減させる可能性を秘めています。同時に、Rechtwijzer2.0は、これを利用する紛争当事者に一定の利用料金を課し、その後の調停や裁決の段階に進むに従って、利用料金の追加支払いを求めるシステムにしています。また、最終解決の前には、解決の公正性と法的安定性に関して独立のレビューを受けなければならず、その際にも費用が発生します。したがって、Rechtwijzer2.0は、真の貧困者のための制度ではなく、貧困ラインは上回っているが法律扶助の受給ラインには収まっている低中所得者、具体的には所得層の下から約15% ～40% の人々を対象としています。実際に、Rechtwijzer2.0の利用者の約40% が法律扶助の受給対象者層と重なっています。

Rechtwijzer2.0の歴史は浅く、2015年の初めにパイロット事業として始められ、同年11月23日に一般の利用に供されることになりました。統計データは、パイロット期間中のものに限定されますが、395件の離婚事件についてRechtwijzer2.0の利用があり、128件が離婚成立に至っていました。147件については当事者間でオンライン上での交渉が行われており、79ケースにおいて一方当事者が他方当事者からの回答を待っていました。この時点では、オンライン調停を申し込んだのは２ケースのみであり、オンライン裁決を申し込んだのは１ケースのみでした。他方、38件のケースが、独立した第三者から当事者間の合意が公正適法であるかを確かめるためのレビューを受けていました。パイロットプロジェクトの結果、独立のレビューを、任意手続では

なく義務的手続とすることが決められました。

Rechtwijzer2.0は、離婚バージョンだけでなく、2016年には債務整理と賃貸借の各バージョンにまで拡大されることになりました。この分野では、オンラインを通じて貧困当事者が、組織基盤をもつ当事者（企業、銀行、債権者、アパート所有者、地主）とその代理人弁護士に向き合うことになります。離婚事件では、概ね両当事者が同一の経済的階層に属し、婚姻期間を通じて一定の意思疎通が行われていたという共通背景があります。しかし、債務整理と賃貸借の分野は、離婚とは異なり、両当事者の経済的階層は全く異なり、貧困者が経済的強者を相手にするという特徴があります。したがって、Rechtwijzer2.0の債務整理と賃貸借の各バージョンについては、その実現可能性、すなわち伝統的な代理援助の代替手段として本当に採用してよいのかどうかについては、注意深い検証が求められているといえます。

オランダ法律扶助協会による取り組みは、カナダ・ブリティッシュコロンビア州に伝播しました。同州では、Rechtwijzer1.0のメソッドをベースにオンライン紛争解決プログラム MyLawBC を開発し、二段階のユーザー・テストを経て2016年１月に一般利用に供されることになりました。MyLawBCは、４つの分野のバージョンがあり、DV、離婚、遺言と関連文書および担保の実行があります。Rechtwijzer1.0と同様に、MyLawBC も、オンラインによる一方的な情報提供ではなく、オンラインを介して双方向の会話を実現して、ユーザーが直面している問題を解決できるようにオンラインが導いていくことを特徴としています。オンラインプログラムを通じて、当事者が起こすべきアクションプランが作成され、これをプリントアウトし、当事者はこのアクションプランにしたがって紛争の解決をしていくことが可能になります。離婚バージョンでは、両当事者に対して、オンライン上での交渉の場が提供されており、Rechtwijzer2.0のプロセスと似ています。もっとも、MyLawBC は、Rechtwijzer と比べると、オンラインを介した紛争解決システムというよりは、紛争のオンライン診断とセルフヘルプ・ツールの提供に近いと言えます。

カナダ・ブリティッシュコロンビア州で取り組まれているもう一つのオンライン紛争プログラムは、州裁判所で運営されているオンライン法廷 CRT（Civil Resolution Tribunal）です。現時点では、利用対象事件は、少額の賃貸借事件に限定されています。MyLawBC と異なり、CRT はオンラインを介した双方向のやり取りがより重視されており、当事者は、オンラインを通じて与えられる情報とガイダンスをもとに、主張と証拠を入力し、他方当事者とのやり取りをオンライン上で行います。時と場所を選ばず、24時間対応可能です。当事者間では紛争解決できない場合には、オンライン調停を申し込むことができ、調停成立に至らない場合にはオンライン裁決を申し込むことが可能です。当事者は、友人や親類、あるいは弁護士の助言を得ながら、このオンライン紛争解決システムを利用することもできますが、個人の自助努力で利用することが奨励されています。オンライン上での裁決にも拘束力がありますが、不服ある当事者には、上訴や正規の少額訴訟裁判所での裁判手続の機会が与えられます。不服申立がない場合には、オンライン上の裁決は、少額訴訟裁判所において文書としてファイル化され、執行力が付与されます。

カナダ・ブリティッシュコロンビア州の CRT は、この分野で最も進んでいると言われている Rechtwijzer2.0よりも、ある面においてはさらに一歩先に進んでいます。それは一定の少額賃貸借事件においては、CRT の利用が義務的になっているからです（他方、Rechtwijzer2.0の利用はあくまでも任意です。）。早くも2017年には利用範囲が、賃貸借以外の少額訴訟分野にも拡げることが予定されています。なぜ、カナダ・ブリティッシュコロンビア州が、利用を義務づけるところまで押し進めたのかですが、CRT の管理者によれば、「任意の利用に委ねると、システムの浸透が進まず、現状の改善すなわちコスト削減に結びつかないからである。」とのことです。かくして、カナダ・ブリティッシュコロンビア州は、２年間のテスト期間を経ながらシステムの改良を行い、裁判所規則の改正をして CRT の利用を義務づけることを予定しています。もちろん、オンライン裁決に不服がある場合には、正

規の裁判所で裁判を受ける権利が完全に保障されています。

しかし、カナダ・ブリティッシュコロンビア州のようにオンラインプログラムの利用を義務づけることに対しては異論があります。なお、前記のとおり、オランダにおいては、Rechtwijzer2.0の利用はあくまでも任意であり、現時点で利用を義務づけるところまでは予定されていません。他方、カナダ・ブリティッシュコロンビア州のように、少額訴訟の解決手続としてオンラインプログラムの利用を義務づけることに対しては、以下のとおり多くの懸念があり、注意深い検証が求められていると言えます。

第一に、義務づけの本質に関わるものでありますが、利用するかしないかを利用者の任意の選択に委ねてこそ、このプログラムに対する人々の関心を惹きつけることができるのであり、このことが司法アクセスの改善とコスト軽減にも繋がるのではないかということです。CRT は、登場して日が浅く十分な検証も経ていません。人々の理解も進んでいません。そして、このオンライン紛争解決プログラム（１万ドルを上限とする少額訴訟）に対して、実際に意欲的に取り組んでいる利用者の割合は、制度設計者が意図しているよりも少ないだろうということです。確かに今日、人々の70% 以上がパソコンやインターネットを利用していますが、このことと、人々が効果的に CRT を活用して、適切な紛争解決に至っているかどうかはまったく別の問題です。さらにインターネットを利用しない人々がいるという問題が残されています。カナダ・ブリティッシュコロンビア州のような先進工業地域においても、20～40% の人々、特に貧困層において、インターネットを使用しないあるいは使用することに消極的であるという IT 専門家の指摘があります。少額訴訟で CRT の利用が義務づけられた場合には、オンラインを使用できない（使用しない）層に対する影響には看過できないものがあり、利用できる多数者の司法アクセスは保障されて、利用できない少数者（特に貧困層）の司法アクセスは守られないという看過できない結論に至ります。

第二に、CRT の紛争解決プロセスにおいて果たす法律家の役割です。CRT を利用する際に、（個人の自助努力で利用することが奨励されてはいる

ものの）当事者は弁護士の助力を求めることができます。そして、経営者、賃貸人、クレジット会社などの力のある当事者は、CRT の各プロセスすなわち証拠収集、交渉、調停・裁決の各段階を通じて、弁護士の助力を得ていることは大いにあり得ることです。反面、消費者、賃借人、債務者などの相対的に力の弱い当事者は、費用のかかる弁護士ではなく、時に、信頼できる知人や親族の助力を求めることになるでしょう。力のある当事者に助力を行う弁護士は、その知識と専門技術を CRT の各プロセスに注ぎ、CRT に習熟することによって、システムの傾向をマスターし、弁護士の助力を得られない当事者に対して、優位な位置に立つことになるでしょう。このような問題があるために、カリフォルニア州をはじめとするアメリカの多くの州においては、少額訴訟に弁護士が出頭することは禁止されています。弁護士が出頭できる唯一の例外は、弁護士が代理人としてではなく、自ら当事者になった時だけです。

第三に、多くのオンライン紛争解決プログラムに内在している問題ですが、オンラインに登場する調停者や裁決者は、関係者との直接の対面を経ずして、どうやって事実関係の真偽を見極めることができるのかという問題があります。もしそれぞれの当事者が、異なった事件のストーリーを展開しているような場合には、いずれのストーリーに依拠すればよいのでしょうか。さらに証人が必要となるケースでは、一層困難な事態に直面します。証人は、コンピュータ画面の前にいるわけではなく、証人が直接証言するわけでもなく、一方当事者を通じて説明される証人の体験事実が、オンライン上に現れてくることになります。しかし、これは伝聞証拠であり危険性に満ちています。そこで、証人もオンライン手続に参加させて、宣誓の上、裁決者の尋問手続の中で証言の真偽を吟味するという方法も考えられるかもしれませんが、極めて複雑となり、コスト増加とともに、簡易に利用できるというオンライン紛争解決プログラムのメリットを失わせることにもなります。

以上、CRT の問題点について述べました。しかし注意して頂きたいのは、私は、カナダ・ブリティッシュコロンビア州が、CRT の活用を中止すべき

であるとは思っていませんし、むしろ反対に、オランダにおいてRechtwijzer2.0が取り組まれているように、このようなオンラインを活用した紛争解決システムを、日本でもアメリカでも積極的に試行し、注意深く検証していくという姿勢が求められていると考えます。CRTあるいはその改良バージョンは、オンライン上の紛争解決プログラムの有効性を判断する上で、貴重なテストの場を提供してくれています。弁護士の助力を得られない低所得者層に対する効果的なアクセス・トゥ・ジャスティスを実現するために、オンライン紛争解決プログラムにはどのような可能性があるのか、効率性と公正性の視点から、やれることとやれないことの見極めを追求していくべきであると考えます。

紛争解決モデルのドラスティックな変容に対する検証の必要性

以上をもって、過去約20年間にいくつかの国で登場してきた新たな紛争解決プログラムに関する私の考察を終えることにします。

憲法価値のグローバル化、すなわち紛争当事者間の武器対等の原則による効果的なアクセス・トゥ・ジャスティスの保障でありますが、伝統的な紛争解決手続限りでは、これを十分に実現していくことができなかった国がありました。法廷内の訴訟手続を介しつつも、一方当事者あるいは両当事者に（弁護士の代理援助の代わりに）セルフヘルプを提供し、さらにセルフヘルプ＋部分的職権主義モデルの組み合わせによって対応してきた国もありました。さらに、法廷内での対面手続をすべてオンライン上のやりとりで代替させてしまう国も出てきました。

両当事者を弁護士が代理し、法廷内での対面手続を介して裁判官が判断するという歴史的モデルに、この間変容が加えられてきました。今日、そのドラスティックな変容に直面すればするほど、その代替モデルに対する緻密な検証が重要になります。かつて1970年代に、伝統的な訴訟手続に対する代替モデルとして、法廷外の調停による紛争解決が期待された時代がありまし

た。当初は、調停は当事者の任意の利用に委ねられていました。しかし1990年代のはじめには、義務的利用へと変容を遂げており、銀行、企業、使用者といった組織基盤のある強者が、一個人と締結する契約書の中にあらかじめ義務的条項を加えるようになっていきました。その結果、一個人が、組織基盤のある強者を相手に、法廷での訴訟手続を通じて争う方法が否定されるという不合理な事態を招くことにもなりました。

すべての人々に平等な司法アクセスを保障するという、国家にとっても個人にとってもきわめて重要なテーマに関しては、（歴史的モデルに代替する）新規な取り組みは、必ずしも公正性や適合性を保障することにはなりません。もちろん実験的取り組みは重要です。しかし、実験的な取り組みを注意深く経験的に検証していくことが必須です。紛争当事者が、代替モデルによる解決を任意に選択できることと、選択を義務化してしまうことは、まったくの別論です。

平等なアクセスを実現するためのコスト負担：私たちはコスト負担に積極的か？

政府の緊縮財政の方針が明確になった近年、法律扶助制度に関わる各国関係者は、司法への平等なアクセスを保障するためには弁護士の代理援助が必要となるケースのすべてに対して、政府が十分な資金を提供するということはあり得ないという結論に至ったように思われます。

そしてこのことは、コスト高となる弁護士の代理援助に代わる、安価な紛争解決方法の開発を推進させることになりました。本稿では、安価な紛争可決方法、具体的には、セルフヘルプ、分割されたリーガルサービス、文書作成ソフト、オンライン紛争解決プログラムなどの現状と課題について述べてきました。

真の平等なアクセスの実現には程遠いとしても、本稿において述べてきた弁護士の代理援助に代わる安価な紛争解決方法に対して、私は、“何もしな

いよりはまだマシである”と考え、非難を加えることはしません。しかしそうは言いつつも、私は本稿において、安価な紛争解決方法に対して、さまざまな問題点の指摘や留保を付けてきたところです。

また、私は、法的紛争の中には、弁護士の代理援助がなくても公正に解決することが可能な多数のケースがあることに疑いを持つものではありません。但し、ここでも留保付きであり、一般的には、両当事者が同一の経済階層に属しており、両当事者が弁護士を依頼せず、裁判所が適切な職権行使を発動することに対して意欲的な場合であるという条件付きのもとです。反面、一方当事者が弁護士の代理援助のない低中所得層の本人であり、他方当事者が弁護士を依頼できる高所得者層の個人あるいは組織（企業、銀行、賃貸人、政府機関）というケースにおいては、安価な紛争解決方法では、ほとんどの場合に十分な解決方法にはなり得ません。一方当事者が本人自身で、他方当事者に弁護士の代理がある（私がカリフォルニア州の控訴審裁判官であった時代の）控訴審事件をレビューしてみたところ、多くのケースにおいて、弁護士の代理がない当事者が、訴訟のある段階で敗訴に向かっていました。同時に、仮に弁護士の代理援助を得られていれば勝訴に向かっていた事案も少なからず存在していました。

ワシントン州の退官した控訴審裁判官のグループが、一方当事者にのみ弁護士の代理があった控訴審事件をレビューした結果について、私が聞き取り調査をした際にも、弁護士の代理のない当事者は、重要な事実や法的根拠の提示に失敗していることが多く、適切な判決を得られていないことが判明しました。また、弁護士の代理のない当事者の多くは、他方当事者から不適切な証拠（証言）の提出およびこれに基づく不適切な主張が提出されていても、異議申立ができていませんでした。こうした一連の検証結果は、一方当事者にのみ弁護士の代理がある本人訴訟ケースにおいて、裁判官が正しい判断を導くことを困難にしていることを明らかにしています。私は、2011年にワシントン州最高裁判所の規則制定聴聞会の場においても、複数の裁判官から同様の証言を得ております。裁判官は、誤判の懸念がある裁判として、一

方当事者にのみ弁護士の代理がある本人訴訟を挙げていました。

以上の指摘に対しては、以下のような反論があるかもしれません。両当事者に弁護士の代理援助を保障することによって、はじめて平等な司法アクセスを実現することができるとしても、実際にこれが実現することはあり得ない。多くの政府は、民事法律扶助に対して必要十分な資金を投入しないからである。したがって、時間と労力を、弁護士の代理援助に代わる費用効率の良い代替手段の方に投入すべきであり、これによって、少しでも両当事者間のバランスの是正に取り組むべきであるという反論です。

確かに、国家が平等な司法アクセスの理念を標榜しつつも、民事法律扶助資金が限られている場合に、もっとも必要とされている部分へ資金投入をしていく必要があること、その資金投入先が費用効率の良い代替手段の開発であることは、一つの戦略としてはあり得ます。

しかし、費用効率の良い代替手段が、平等な司法アクセスを保障するための究極目標にすり替わってしまうとすれば、法の下の平等な司法アクセスの理念は、将来においても決して実現されることはないのであり、この理念は失われることになります。弁護士の代理援助によって可能となる平等な司法アクセスの実現に対して、仮に代替手段を導入するというのであれば、後者でも同等の結論を保障できるというレベルの十分な代替手段になっていなければなりません。そうでない限り、法の下の平等な司法アクセスは達成されていないと言わざるを得ません。

私は、アメリカと日本を含む多くの政府が、貧困者の民事法律扶助の拡充に対して十分な責務を果たしていないことを指摘する、一つの問題提起をしたいと思います。

以下の図は、2012年の各国民事法律扶助の支出額を、GDP 比で比較したものです。

民事法律扶助支出額と GDP 比（2012年度）

	国民１人あたりの民事法律扶助支出額（単位：米ドル）	国民１人あたりのGDP（単位：米ドル）	GDPに占める民事法律扶助支出割合（単位：%）
イギリス（イングランド&ウェールズ）	26.30	37,500	0.07
オランダ	21.32	42,900	0.05
ノルウェー	22.90	55,900	0.041
スコットランド	15.00	37,500	0.04
カナダ･オンタリオ州	10.13	46,500	0.029
香港	11.20	52,300	0.021
アイルランド	8.36	42,600	0.019
アメリカ	3.31	50,200	0.007未満
日本	1.40	35,651	0.004未満

上記のとおり、日本とアメリカは、GDP に占める民事法律扶助支出割合において下位グループにあります。

日本は、イギリス（イングランド＆ウェールズ）の17分の１未満、オランダの12分の１未満、ノルウェーおよびスコットランドの10分の１、カナダ・オンタリオ州の７分の１、香港の５分の１、アイルランドの５分の１強の各支出となっています。

アメリカにおいては、連邦予算だけでなく、州予算、地方自治体予算のすべてを含めても、イギリス（イングランド＆ウェールズ）の10分の１、オランダの７分の１、ノルウェーおよびスコットランドの６分の１強、カナダ・オンタリオ州の４分の１、香港およびアイルランドの３分の１となっています。

いずれの国も、民主主義に普遍的価値を置いている点で共通しており、民事法律扶助により多くの資源を投入することを重要な価値とみなし、財政的に可能な範囲で投資をしてきました。その投資は、国の財政規模全体からみればささやかなものですが、民主主義国家が、民主主義の維持のために負わなければならないコストであり、政府もまたその実現を約束しているものです。しかしながら、日本とアメリカの民事法律扶助の支出額は、決して十分

なものではなく、民事法律扶助が民主主義社会の礎石として位置づけられているというよりも、贅沢品に近い面があります。

真の政治哲学者であり大統領を務めたトーマス・ジェファーソンは、かつて、“政府のもっとも神聖なる義務は、すべての市民に対して平等かつ公平な正義を保障することである。”と述べました。私たちの市民社会において、何百万もの人々が弁護士の代理を受けられるだけの余裕がない状態に置かれていることを考慮すると、日本においてもアメリカにおいても、上記神聖なる義務を果たすために、もう少し多くの財政支出があって然るべきです。

他の多くの国が、民事法律扶助の重要性を理解し、実際に財政支出を行ってきた事実を踏まえるとき、貧困層に対して平等かつ公平な正義を保障するために、日本もアメリカも他国と同じようにコスト負担をすることは十分に可能なはずです。

私の見解では、すべての市民に対して平等かつ公平な正義を保障するという目標をあきらめて、政府には民事法律扶助に投資をする余裕がないから、弁護士の代理援助の代わりに、究極目標として費用効率的な代替手段を追求していくという方針を選択していくことは、重大な誤りと言わざるを得ません。法の下の平等な正義が安価であってもよいとか、政府のもっとも神聖なる義務を免れてもよいなどとは、何人も述べてはいないのです。

ACCESS TO JUSTICE IN CIVIL CASES: A NEWER AND YET WIDER FOCUS

Earl Johnson Jr.[1]

In 1978, over a third of a century ago, I delivered a speech in Tokyo to a meeting of Japanese lawyers, judges, and academics, an appearance arranged by Professor Takeshi Kojima. The speech was entitled, “Access to Justice: A New and Wider Focus,” and later published in Japan as a “Lecture” in the COMPARATIVE LAW REVIEW.[2] In this article, I propose to revisit the subject of that speech, but with the advantage of decades of further developments affecting the ultimate goal of truly effective and equal access to justice for everyone in society.

Thus, for the most part this article will feature developments not envisioned in that earlier era. Among them are the potential globalization of a constitutional right to equal justice including a lawyer when needed, out-of-court assistance for litigants who are unrepresented in court, authorizing independent paralegals to provide legal advice and limited assistance, and on-line dispute resolution as a substitute for in-person court proceedings.

Are we on the way to a globalization of constitutional values that includes a right to equal justice and a lawyer when needed to enjoy that right ?

Not anticipated in my 1978 speech was what happened quite suddenly a year later, a decision of the European Court on Human Rights, *Airey v. Ireland*.[3] In that case, the Irish courts had denied an indigent mother’s request for free counsel[4] when she sought a permanent separation order and financial support from her husband.[5] She appealed that denial to the European Court on Human Rights. That Court interpreted the “fair hearing” guarantee of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms[6] to require member governments to provide free lawyers to low income civil litigants when needed for those litigants to enjoy “effective access” to the courts. As the court explained:

> The Convention was intended to guarantee rights that were practical and effective, particularly in respect of the right of access to the courts, in view of its prominent place in a democratic society…The possibility of appearing in person [without a lawyer] before the [trial court] did not provide an effective right of access….The [Irish] government maintain that…the alleged lack of access to the court stems not from any act on the part of authorities but solely from Mrs. Airey’s [poverty]….The

> Court does not agree….[H]indrance in fact can contravene the Convention just like a legal impediment. Furthermore, fulfillment of a duty under the Convention on occasion necessitates some positive action on the part of the State,,,. The obligation to secure an effective right of access to the courts falls into this category of duty." [7]

As a result of this 1979 opinion, the world had its first enforceable right to counsel in civil cases that transcended national boundaries, at least when counsel is essential for "effective access" to the court. The next year the Irish government created the nation's first legal aid program, a nationwide network of offices staffed by salaried lawyers.

A quarter century later, in 2005, the European Court on Human Rights expanded the rationale for when poor people needed counsel to have the required "fair hearing." In *Steel and Morris v. United Kingdom*[8], the court held indigent civil litigants also are entitled to free counsel when needed to enjoy "equality of arms" with their opponents across the courtroom. That case arose when McDonald's corporation sued two Green Peace members for libel based on their picketing of the company's restaurants in London. McDonalds had counsel, but the Green Peace members could not afford one and asked the court to appoint a lawyer to represent them, a request that was denied because libel cases were one of the few types the English legal aid statute excluded from coverage. The European Court on Human Rights reversed the judgment McDonalds had won against the lawyerless defendants. It held indigent parties in a civil actions must have "*equality* of arms" with their opponents in order for their access to be truly effective.[9] This meant the Green Peace members could enjoy "equality of arms" only if provided "competent and sustained representation by an experienced lawyer familiar with the case" and the field of law involved, in this instance the law of libel. [10]

While the right these opinions announced only extends to nations in the European community, home to roughly 400 million people, the requirement of a "fair hearing" in civil cases on which those decisions are based is also found in the United Nation's Universal Declaration of Human Rights. Indeed the language of the European Convention is nearly identical to that in the UN Declaration.

Article 6(1) of the European Convention which the European Court on Human Rights interpreted to require governments to ensure effective access to the civil courts (and free counsel when needed to accomplish that goal) reads as follows:

> "In *the determination of his civil rights and obligations* or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a *fair and public hearing* within a reasonable time." [11]

Meanwhile, Article 10 of the UN's Universal Declaration of Human Rights, in turn, reads:

> "Everyone is entitled in full equality to a *fair and public hearing* by an independent and impartial tribunal, *in the determination of his rights and obligations* and of any criminal charge against him." [12]

Most of the language and the entire meaning are identical in these two international documents. At a minimum, the logic of the European Court's opinions would seem persuasive in interpreting the UN Declaration if and when a nation decides to give effect to the Declaration's "fair hearing" guarantee. Basic principles like "effective access to justice," "equality before the law," and "equality of arms" have a way—slowly ever so slowly—of eventually shaping reality to conform with these declared ideals.

Unfortunately for poor people in the United States, that nation's Supreme Court has not construed its Constitution's promise of "due process" and "equal protection of the laws" as generously as the European Court has the European Convention's "fair hearing" guarantee. Two years after the European Court on Human Rights decided *Airey v. Ireland*, thus adding a continent-wide guarantee to the statutory rights to counsel already common in most European nations, a promising movement toward a right to counsel in the United States came to a sudden halt. During the prior decade, several state supreme courts had held low income litigants had a constitutional right to appointment of free counsel in certain categories of cases.[13] But in 1981 the U.S. Supreme Court issued its opinion in *Lassiter v. Durham County*.[14] By the narrowest of margins, 5-4, the Court held the Constitution's "due process" guarantee did *not* include an *automatic* right to counsel even in the type of case before the justices, where the government sought termination of a mother's parental rights.

The majority first declared there was a presumption against a right to counsel unless physical liberty was a stake. However, it was a presumption that could be overcome, depending on the balance among three factors—the significance of the private party's interest in what was at stake, the government's interest in not providing counsel to that party, and the risk of error if the private party is denied counsel. In *Lassiter* itself, the Supreme Court applied that balancing test—finding the private

party's interest in parenting her child strong and the government's interest in not paying for lawyers and shorter hearings significant but not overwhelming. But it was the third factor—the risk of error if the private party lacks a lawyer—that proved determinative. The majority found there was no risk of error if Lassiter was denied counsel in this particular case. Indeed they found there was no possibility a lawyer could have made a difference in the outcome of this case—given Lassiter was serving a 20-year sentence for murder and had not shown any interest in her child before or during her incarceration.[15]

In future cases, trial judges were to balance those same three factors and depending how that exercise turned out either appoint counsel or refuse to do so. This was to be a "case by case" approach as Chief Justice Burger emphasized in a concurring opinion that supplied the deciding vote against a right to automatic appointment of counsel in these cases.[16] In practice, unfortunately, few trial courts have actually engaged in this balancing process and fewer still have appointed counsel after completing that task. Most have simply denied counsel—essentially treating the *Lassiter* court's presumption against a right to counsel when physical liberty is not at stake as if it were a conclusive not a rebuttable presumption.[17]

Meanwhile, after the U.S. Supreme Court denied an automatic right to counsel in civil cases, in two other countries national courts held civil litigants had a right to counsel in certain types of cases. In 1999, the Canadian Supreme Court ruled an impoverished mother had a right to counsel when the government sought to extend its custody of her children for an additional six months.[18] In 2001, on another continent the South African Land Reform Court held poor people appearing before that court had a constitutional right to counsel, just as they would in a criminal case. The court reached that conclusion for a simple yet profound reason, a finding that "civil cases are as complex as criminal cases and the procedures are equally difficult." [19]

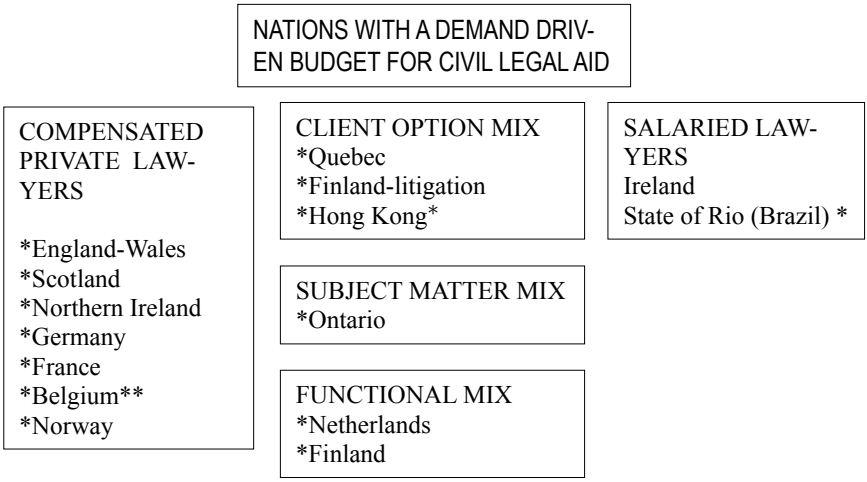
Returning to Europe, in 2009 the European Community took a step beyond the European Court's interpretation of the "fair hearing" guarantee in the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. That year the member nations ratified the Lisbon Treaty that included a new Charter of Fundamental Rights. Section 47 of the Charter includes an express guarantee: "Legal Aid *shall* be available to those who lack sufficient resources in so far as such aid is necessary to ensure effective access to justice." [20]

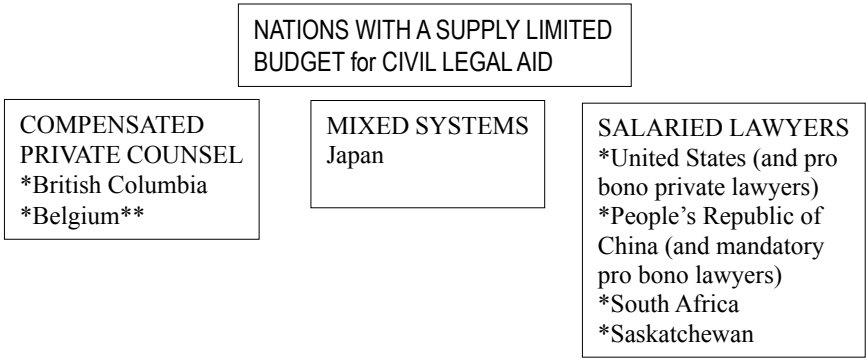
This language in the Charter of Fundamental Rights states both a guarantee

and a challenge for all European nations—a guarantee for low income citizens they will enjoy effective access to justice and a challenge to European governments that if they desire to avoid the cost of providing legal aid they must supply alternatives that meet the standard of giving poor people truly "*effective* access to justice." It also represents a challenge for the European Court on Human Rights as well as the constitutional courts in member nations. Those judges must determine whether and when other ways of seeking to give poor people "effective access to justice" (including presumably "equality of arms") actually satisfy that test and when they must be rejected as inadequate, thus requiring government to fund legal aid for the needy.

A Typology of Current Legal Aid Programs

Since my talk to members of the Japanese legal profession in 1978, legal aid in most countries has evolved through many stages, often termed "reforms" but not always positive ones. This paper will not attempt to trace the individual histories of each of those countries and how they arrived at their current arrangements. Instead, it will provide a snapshot of what exists today in a representative group of countries organized in a typology of different approaches those foreign systems embody. The chart below provides a broad overview of the typology.





The top level of the typology divides national legal aid programs into two broad families—"Demand Driven" and "Supply Limited." Those two families could as well be termed "Rights-based" and "Fixed Resource" systems because the essential difference between the two is that the "Demand Driven" legal aid systems offer legal aid as a matter of right (at least to defined types of problems) coupled with an open-ended budget that will pay for as much legal services as required to satisfy the poverty population's total demand for the services required to implement the right. The "Supply Limited" legal aid systems, on the other hand, appropriate a fixed sum of funding to provide a defined supply of legal services which will satisfy whatever demand for legal services that fixed sum is sufficient to supply. Obviously, one can imagine a "Supply Limited" or "Fixed Resource" system that was so well funded that it provided enough services to fully meet or even exceed effective demand. But that hasn't happened yet—certainly not in the United States which is clearly a leading member of the "Supply Limited" family, in that nation's case a "very limited supply."

It is important to understand that "demand driven" systems do not purport to provide lawyers to resolve every "justiciable" problem that people might bring to the legal aid program. Instead they apply both a "merits" test[21] and a "significance" test[22] that must be satisfied before they will give the applicant a free lawyer (or a partially subsidized one, in the case of those above the poverty line). In most countries, applicants denied legal aid because of failing the "merits" or "significance" test can appeal that denial either to an administrative authority or to the courts, or to both. That ability is what makes it a true *right* to counsel.

It is equally important to notice the consequences flowing from the fact not

every “justiciable” problem will be found to have sufficient merit and/or significance to warrant a grant of legal aid. Even in nations with a comprehensive right to counsel, it is not accurate to equate the entire number of “legal needs” identified by legal needs studies that don’t get to a lawyer as “unmet needs.” To put it another way, the number of “legal needs” or “justiciable problems” reported by those studies do not equate with the “effective demand” for lawyer services, indeed overstate the “effective demand” or “unmet effective demand” for lawyers. As a result, those studies overstate the cost for meeting the “effective demand” for legal services and thus the cost of providing a right to counsel in civil cases. Moreover, to the degree some of that effective demand can be satisfied fully through lesser forms of assistance a “right to equal justice and a lawyer when needed” can be achieved at even lower cost.

Among “Demand Driven” legal aid systems, there are several main delivery systems, that is, ways of providing the legal services to meet that demand. On one side are countries that rely entirely or almost entirely on “Compensated Private Counsel’ what we is often called “Judicare” (at least for litigation and other legal services reserved for licensed lawyers). On the other are those that rely primarily on “Salaried Staff Lawyers,” and in between are those employing a “Mixed Delivery System” which uses both private and salaried lawyers in some combination. Those “Mixed Delivery System” countries, in turn can be classified as “Client Option Mix,” “Subject Matter Mix,” or “Functional Mix.”

“Client Option Mix” systems allow clients to choose between compensated private lawyers and salaried lawyers to represent them with respect to the particular legal problem they are facing. (Thus, a given client could choose a compensated private lawyer for one case and a salaried staff lawyer for another.) Quebec province, Canada, is an example of this approach.

“Subject Matter Mix” systems allocate case types between compensated private counsel and salaried staff lawyers. Some categories are reserved for private lawyers and others allocated to salaried staff lawyers. Ontario province, Canada, for instance, assigns family law (and criminal) cases to the private bar but has set up 72 staff legal clinics around the province to handle poverty law cases (housing, government benefit, consumer, etc.), impact litigation, and community cases.

“Functional Mix” systems, in turn, assign salaried lawyers (and/or para-professionals) certain discrete tasks and other tasks to compensated private counsel. The Netherlands legal aid program has established a network of salaried offices which

provide all initial advice and up to one hour of assistance solving a problem, but if litigation is involved or more extensive out-of-court assistance is needed the client must be served by a compensated private counsel.

"DEMAND DRIVEN" LEGAL AID BUDGETS AND COST MANAGEMENT STRATEGIES

Any country that funds legal aid on a "demand driven" basis – that is, paying for all the services requested and rendered in a given year—places the financial risk on the government budget. If for any reason, effective demand exceeds the predicted levels, there will be a cost overrun and government will have to make up the difference. The United States avoids this problem, but in a draconian fashion, by providing a fixed appropriation sufficient to employ a certain number of staff lawyers, and then allowing the rest of the demand go unsatisfied—except for what might be met by charitably funded and pro bono programs. National programs that rely primarily on compensated private counsel have a more difficult problem even if they would like to hold legal aid expenditures to a certain set budget figure. Until the last fee bill is submitted by the last lawyer regarding his/her last legal aid case, it will be unknown how much will be required to be paid for the year. Educated guesses can be made at different stages and at some point the program could be instructed to begin turning away all clients for the year, because it appeared the cases already accepted were likely to require all the funding the government had authorized.

Either of the above approaches—limiting services to what a fixed number of salaried lawyers can provide or in a judicare program cutting off services when it appears the already-accepted cases will eat up a fixed appropriation—balances the budget on the backs of the poor. In either one, many if not most people needing legal aid will not get it—depending on how close that budget figure is to funding the full effective demand for legal aid.

Particularly since the world-wide recession, there has been pressure on legal aid programs in many countries with "demand-driven" legal aid budgets to reduce or if possible eliminate the cost overruns that frequently occurred and in some nations to reduce their annual budgets from what they had reached in the past. Notably, in many of those same countries, their annual legal aid expenditures had levelled off already because the annual expenditures on legal aid had reached the point they were meeting

the effective demand for their services. Expenditures might fluctuate up and down a bit from year to year, but remained in the same range.[23]

Nonetheless, even in several countries where legal aid budgets had plateaued, the pressure to lower legal aid costs have persisted. In response to these pressures, nations have deployed a variety of strategies to lower costs—usually without imposing an artificial expenditure cap on their "demand-driven" system. Among these strategies are innovations that do or may seem attractive to those worried about access to justice in other countries.

One basic strategy has been to seek to lower the "per-unit" price of the legal services lawyers deliver. For example, several nations shifted from an "hourly fee for service" payment scheme to a "fixed fee" schedule because of concerns about the lawyers' perceived incentive to overinvest when paid on an hourly fee basis.[24] In the same vein, England has limited the lawyers eligible to serve legal aid clients to those willing to sign a contract providing for fees substantially below the market rate. Furthermore, in 2013, the English government reduced legal aid's fee schedule still further. Several nations have replaced judicare with salaried staff for some of their services—usually for certain categories of cases Ontario (family), New Zealand (criminal), Scotland (criminal) in high volume locations such as major cities.[25] Salaried staff offices offer two advantages—they appear to deliver the same service at less cost[26] and offer government a more predictable budget and natural incentives for those offices to ration their resources carefully.

A second strategy is to closely manage on-going litigation and terminate legal aid when it is no longer warranted. This approach resembles the "managed care" system that is followed in the health services industry in the United States and perhaps elsewhere. Managers who control the purse strings—usually working for insurance companies that fund health services—review applications for further treatment, and grant or deny those requests. In the legal services field, Scotland appears to have gone further than any other country. There, the legal aid administrators assess the merits of cases midstream and cut off future payments if what seemed promising at the outset no longer has decent prospects because of some development in the case.[27]

A third basic strategy is to seek to lower costs by encouraging litigants to use less expensive dispute resolution mechanisms instead of full scale litigation. This is one of the likely effects if not purposes of Rechtwijzer 1.0 and Rechtwijzer 2.0, the online programs the Netherlands introduced in recent years which will be discussed in

more detail later in this article.[28] The more cases that resolve themselves through these online programs the fewer will require court proceedings and the legal aid expense those proceedings entail. In 2013, the English government carried this strategy a step further by requiring all legal aid litigants in divorce cases to submit to mediation before going to court and only funding mediation not litigation except in divorce cases involving child abuse or domestic violence.[29]

A fourth basic strategy and the least defensible is simply to remove whole categories of cases from the list of those for which legal aid will be granted—or conversely adding categories to the list of those for which legal aid will be denied. (Because most nations with rights to counsel in civil cases use an "everything is eligible except the following" approach, the latter is more likely than the first.) This the English did—in an assault on England's formerly world leading legal aid program. Among the categories no longer covered by legal aid – employment, government benefits, housing—are those of most relevance to the poorest potential clients of legal aid. They are also categories where law suits often tested whether government and business were fair and lawful in their treatment of the poor.[30]

All of the above strategies are aimed at making the services of lawyers less costly or less available as a way of reducing the financial burden on the public budget. In recent years. new approaches have emerged that seek to reduce the need for and role of lawyers in court proceedings and in the resolution of disputes in general. The two most significant are "self-help assistance" and "online dispute resolution," which will be discussed below.

Self-help Assistance: out-of-court help for unrepresented litigants and its implications for the judicial system

Largely due to its grossly underfunded legal aid system, the United States has experienced a dramatic surge in unrepresented litigants, particularly in its family law courts, the past two decades. For instance, in California, a study revealed that in 67 to 80 percent of those cases, one or both sides appeared without lawyers.[31] Nor is the phenomenon limited to family courts. Ninety percent of tenants are unrepresented in landlord-tenant courts, while nearly ninety percent of landlords have counsel.[32]

Nor is the United States the only jurisdiction facing an onslaught of unrepresented litigants. Even before the recent cutbacks in civil legal aid the English

government has imposed, England had a goodly number of litigants appear without lawyers—some just above the eligibility level for legal aid and others who had applied but not yet received legal aid. Now under the recent legal aid “reforms,” English family courts are being flooded with unrepresented litigants, because legal aid is available in divorce cases only where abuse or violence is involved in the relationship. Furthermore, although I am unfamiliar with the situation in Japan, there is reason to suspect unrepresented litigants may be a common problem in other countries, too.

When both sides are unrepresented, as they often are in family law cases between poor people, it is easier to contemplate how and why justice can be delivered without lawyers. In the United States, it has led some jurisdictions to encourage a departure from our traditional adversary system. In that adversary model, the judge (or sometimes a jury) is expected to remain not just neutral but largely inactive during the trial. That system relies entirely on the parties to investigate the facts and produce the evidence to prove those facts, as well as researching the applicable law, then to present that law and admissible evidence supporting the factual allegations to the neutral decision-maker in a coherent, and ideally a concise package. Adding to the need for the specialized expertise of the lawyer is the need to limit the evidence the decision-maker hears to that which contributes to a rational decision—not one based on passion, prejudice or speculation—limitations enforced through a rather complex set of evidentiary rules that exclude inadmissable evidence from consideration by the decision maker. Because so much responsibility is assigned to the parties, the adversary system assumes those parties will have lawyers, indeed counts on that level of knowledge and skill to carry out these essential often extensive duties.

As a consequence, when parties appear without lawyers—even if both lack that counsel—a judge adhering to the adversarial model faces a daunting task and the parties a confounding, near impossible situation. Some have likened it to an untrained person attempting to perform brain surgery—or its equivalent. A trial judge or a jury that sits back and expects the unrepresented parties to present a coherent case of admissible evidence establishing all the determinative facts the law requires will, almost always, be disappointed. If a decision is to be made, it often must be based on assumptions and speculations grounded on bits and pieces of evidence the parties tender in disjointed presentations.

Recognizing this combination of unrepresented disputants and an adversarial dispute resolution system is completely unworkable and inherently incapable of

producing fair and correct decisions, over the past two decades the United States has seen the growth of a "self-help" assistance movement. The aim is to give unrepresented litigants enough help and advice outside the courtroom that they can perform their required tasks adequately before and inside the courtroom. This typically begins with direct help in preparing the written pleadings that initiate the court action and frame the plaintiff's claims and the defendant's defenses. That help can take the form of one-on-one personal assistance by lawyers—or more often paralegals supervised by lawyers—or through computer programs that ask the litigants plain language questions and use the answers to generate a properly composed legal pleading. In a contested case that must be decided by a judge or jury, however, submitting a legally sufficient pleading is maybe ten percent of what an adversarial system expects a litigant to do. Most self-help assistance programs seek to provide some sort of advice—for instance, videos of what a court proceeding looks like and what and how litigants are expected to present their cases.

Most of those involved in the "self-help assistance" movement recognize that something more than they can supply is required if the parties they are helping are to receive fair and correct decisions in the courts. They have urged American courts to adopt an activist inquisitorial model when deciding cases between unrepresented parties—asking the questions that will elicit the relevant evidence, etc. (Having visited a Japanese trial court a few years ago, I have the sense this already is the model used in your country, even when the parties are represented by counsel.) The question remains whether that goes far enough, given so many key tasks lawyers perform for litigants typically take place before the court appearance— for instance, researching the applicable law and especially investigating the facts and locating the admissible evidence to prove those facts. Nonetheless, in relatively simple cases where most of the determinative evidence is in the recollections of and can be elicited through the testimony of the two competing litigants, as it frequently is, unrepresented parties can often get justice with the assistance of a "self-help assistance" program coupled with an inquisitorial judge.

Even when the combination of "self-help assistance" outside the court and an inquisitorial judge inside the courtroom delivers effective access to justice, another question remains. Anecdotal evidence and at least one study suggest that litigants without lawyers can be bad for court efficiency. A study of unrepresented litigants in English trial courts found unrepresented litigants took more time, required more

hearings, made more errors and more serious errors than those with lawyers. They also appealed more frequently and with less meritorious claims.[33]

Logic and experience both suggest that unrepresented parties generally also are less likely to settle without the necessity of a trial than lawyers do. They lack the knowledge of the law and the probability of various outcomes that lawyers bring to the table and thus feel less confident when asked to agree to something less than total victory when exchanging offers and counteroffers. At a hearing before the Wisconsin Supreme Court which I attended in 2011, a trial judge testified about the need to provide counsel to indigent litigants in civil cases. He contrasted his experience in the years before the court gave litigants a right to counsel in a certain category of cases with what happened when the litigants gained that right in those cases. A calendar that would take most of the day and squeeze out other court business when parents were unrepresented could be completed in a few minutes when they had lawyers. That was because the lawyers settled the vast majority of the cases and the judge just had to review and approve those settlements rather than having to hold full scale hearings in every case.[34]

To the best of my knowledge, we still await a definitive study comparing the overall costs—judicial costs as well as costs of providing counsel—between two basic models. That is, would the overall cost to the government be greater or less if it provided both sides in family law disputes between poor people with lawyers or if it only paid for self-help assistance and expected the parties to represent themselves in court. The experience of the Wisconsin trial judge suggests the cost of paying counsel might be offset by the savings in judicial costs and the absence of "self-help assistance" expenses. It seems worth a careful, well-constructed empirical study of the two models.

Once the inquiry moves beyond family law and other disputes between poor people and to their interactions with litigants who can afford lawyers, however, it becomes a far different and difficult world for the "self-help assistance" plus activist-inquisitorial judge model. It is the world poor people must enter for millions of disputes every year in the United States (and maybe in Japan as well)—as tenants, debtors, consumers, government benefit recipients, and a variety of other common situations. There they often face institutional litigants—businesses, banks, landlords, government agencies, etc.—all of them well-staffed with lawyers. When they reach the courtroom those lawyers will invoke evidentiary rules and complex procedures

unfamiliar to unrepresented litigants. Even if they try to compensate for the latter's lack of knowledge and skill, judges face a difficult if not impossible task doing so while also maintaining the appearance and reality of neutrality.

Two sophisticated studies cast doubt on the efficacy of "self-help" assistance when the opposing parties are represented by lawyers. The first was published in 2001[35] and evaluated the outcomes of eviction cases heard in New York City's housing courts—cases where nearly all landlords had lawyers and almost no tenants did. The cases were pre-screened to identify those where the tenants had a potentially meritorious defense. In a completely random manner, lawyers were assigned to represent the tenants in half of those meritorious cases, while the rest were left to represent themselves. When the results came in, those tenants who were represented by lawyers were three times more likely to win a favorable outcome than those who only received out-of-court assistance. A more recent study in Boston, in 2013,[36] also used a randomized methodology, which is considered the "gold standard" for evaluation research. It compared a group of tenants represented by lawyers in court to another "control group" who only received out of court assistance from lawyers and represented themselves at the court hearing. Again those who were represented by lawyers in court fared three times better than those who only had help from lawyers outside the court.[37] These sophisticated studies add credibility to other research over the years that has found legal representation during court proceedings improves the chances of success by anywhere from 17% to 1,380%—research compiled and analyzed in 2010.[38]

Whatever else might be said, it is difficult to argue poor people enjoy equal justice when they are denied the help that would provide them a three-times better chance of winning than they have with what they are given—some modest help outside and before they enter the courtroom. The only virtue of the latter being that it is cheaper and thus a lesser burden on the public budget. Indeed yet another study found that indigent parties who received self-help assistance from a court-based program fared no better than those who appeared in court without the benefit of that help. Their pleadings may have looked better than those prepared without help, but the outcomes in the hearings were the same.[39] Thus, while self-help assistance may be sufficient where both sides are unrepresented, it is questionable whether it is an adequate substitute for legal aid when the other side is represented by counsel.

Online Dispute Resolution: At the Technological Frontier

Just as the European Court's *Airey v Ireland* decision creating a continent-wide right to counsel in civil cases was not in sight when I gave my speech in 1978, so were most of the technological developments that have opened up new avenues for giving low income people some level of access to justice. Even something as basic and low-tech as telephone hotlines were just beginning to make their appearance. But they did become common in the decades since and have grown in sophistication. Indeed one of the best I know of is the one I observed in operation at a legal aid center in Tokyo in 2011. Then with the development of the Internet came websites providing information about the law, court forms, and guidance to unrepresented litigants. Document assembly software made it possible to program kiosks where litigants could respond to a series of plain language questions which the kiosk could use to generate a legal document, often a pleading that could be filed in court.[40] More recently, users can access such software on the Internet and again end up with a court pleading or other legal document.

In the past two or three years, the Netherlands legal aid program has carried the technology a big step further, however. In collaboration with a Dutch university and Modria, a company that developed an online system for resolving customer complaints with sellers on eBay, the Dutch Legal Aid Board has developed an online dispute resolution system. The Dutch program first began with an interactive online problem analysis system for certain types of cases. This innovation was motivated in part by a desire to divert more cases away from high-cost court resolution of these cases with the related need for government-funded legal aid for many litigants. Called Rechtwijzer 1.0 ("Roadmap to Justice") this online system has been in operation for a few years and includes modules for divorce, consumer, and debt problems. Through a sequence of interactive exchanges participants are guided through a process that makes it possible for them to understand their dispute and possible avenues to its resolution. This is designed to place the disputants in a position to resolve the dispute themselves through off-line in person negotiations.[41] Rechtwijzer 1.0 has been evaluated and received favorable grades from users[42] but achieved only limited success in resolving disputes without involving the justice system or legal aid resources.

Recently, the Dutch Legal Aid Board introduced a more sophisticated version,

Rechtwijzer 2.0, limited to divorce thus far. This software allows divorcing couples not only to analyze the dispute online and thus prepare for in-person negotiations with each other party, but to resolve the dispute entirely online. It offers online mediation and even online third party resolution if online two-party negotiation fails.[43] Again as a possible by-product, it has the potential to reduce or eliminate judicial and legal aid costs, at least to the extent a significant number of divorcing couples achieve that result online and without resorting to the courts and representation by lawyers the Board funds. At the same time, the Board sought to make that online system pay for itself by charging people an initial fee and additional fees for optional services they elect to use—such as an online mediator or online decision maker. Rechtwijzer 2.0 also charges for an independent review as to the fairness and soundness of any resolution the parties achieve.[44] As a result, it does not appear to be a system for the truly poor, but rather for those above the poverty line yet still eligible for partially subsidized legal aid—those above the bottom ten or fifteen percent of the income scale up to the forty percent level. And indeed, roughly forty percent of those who have signed up to use Rechtwijzer 2.0 so far have been legal aid eligible.[45]

Rechtwijzer 2.0 only began accepting disputants in early 2015 when the program designers allowed a limited number of people to proceed through the process in order to study the results and make refinements. Then on November 23, 2015, Rechtwijzer 2.0 launched publicly.[46] As of that date, statistics revealed that during the pre-launch test period, 395 couples had decided to try out Rechtwijzer 2.0 and 128 of those had finalized their divorces. In 147 cases, the parties had at least begun negotiations while one side was still waiting for a response from the other spouse in seventy-nine cases. As of that time, in only two cases had the couple elected to use an online mediator and in only one had they submitted the case for an online third party decision. On the other hand, thirty-eight couples had chosen to have a third party independently review their agreement to ensure it was fair and lawful.[47] As a result of the preliminary evaluation of the program, this independent evaluation step will be mandatory in the future.[48]

Rechtwijzer 2.0 was scheduled to expand to debt and landlord-tenant cases in 2016, both of which typically pit poor people against institutional parties and their lawyers—businesses, banks, or other creditors, and apartment building owners or other large landlords. These disputes pose different problems than family law disputes between people who almost always come from the same economic class and also have

a long standing personal relationship. As a result, these new experiments warrant close attention by those interested in considering the viability of online dispute resolution as an alternative to the traditional judicial system for resolving these quite different categories of disputes.

Still in development are two online dispute resolution efforts now in a testing phase in British Columbia, Canada. The first is MyLawBC, which the British Columbia legal aid organization is creating based largely on Rechtwijzer 1.0. It already has gone through two waves of user tests, and was released publicly in January, 2016. MyLawBC is starting with four modules—domestic violence, divorce, wills and related documents, and foreclosures. Like Rechtwijzer 1.0, it guides the user in an interactive online conversation to information, options, possible sources of assistance, and the like that will help address the particular problem the user is experiencing. The end result is a plan of action the user can print out and follow as a guide in solving his or her specific problem. The divorce module does offer the opportunity for an online negotiation with a spouse, but that is as close as it comes to embracing the Rechtwijzer 2.0 process. So it remains more of an online analysis and self-help assistance tool than an online *dispute resolution* system.[49]

The second British Columbia excursion into the online dispute resolution world is called the Civil Resolution Tribunal (CRT) and is operated by the BC court system.[50] At this point, it is confined to small claims and "strata" cases. ("Strata" cases involve litigation between what would be termed condominium associations and owners in the United States and many other countries.) Unlike MyLawBC, the Civil Resolution Tribunal provides a comprehensive interactive online dispute resolution process. Litigants are provided information and guidance, enter their arguments and evidence, and interact with the opposing party, all "from the comfort of their living room, at a time when it is convenient, 24 hours a day, 7 days a week." If the parties are unable to negotiate a settlement, they can interact with an online mediator. And, if that fails they can submit the case for an online adjudication. Litigants are allowed to have the help of a trusted friend or relative, or even a lawyer, in preparing their entries into the system, although they are strongly encouraged to participate personally and actively in the process.

Adjudicated decisions are binding in all "strata" cases although a losing party can seek leave to appeal to the BC Supreme Court. In small claims cases, however, either litigant is entitled to an in-person trial before the Provincial Small Claims Court

if dissatisfied with the online decision. If not appealed, the online decision is filed with the Provincial court and becomes a final, enforceable judgment of that court.

The British Columbia CRT goes one step beyond Rechtwijzer 2.0 in one important respect. CRT already is mandatory for "strata" cases and as early as sometime in 2017 is slated to become mandatory for small claims cases, too. The reason? As the CRT administration admits, "we are learning that voluntary dispute resolution programs show low uptake and as a result do not improve access to justice or reduce costs." Thus, when the years of testing and improving the CRT process are completed, the Provincial court intends to amend the rules and make the online dispute resolution program mandatory. Apparently the option to obtain a regular trial in the Provincial Small Claims Court, if dissatisfied with the online decision, will remain intact. Meanwhile, at this point, there is no plan for the Dutch Legal Aid Board to convert Rechtwijzer 2.0 from an entirely voluntary to a mandatory system.

A few issues remain that warrant close observation of BC's Civil Resolution Tribunal when it comes into full operation as the primary means of deciding small claims disputes.

First, *the mandatory nature of the system*. Would a voluntary dispute resolution system that truly improves access to justice and reduces costs for litigants have a "slow uptake." Or, would it tend to attract litigants in droves for those very reasons. Perhaps CRT is having a slow uptake as a voluntary program because it fails on one of those scores. Yet it is equally likely that it is so new and unfamiliar that it has not had time to gain a following.

Another possibility is that the percentage of people who are comfortable with using the Internet for something this complex and important—with up to $10,000 at stake—is smaller than what the designers expect. It is one thing to say that seventy percent or more of the public use a computer, tablet, or smart phone and often do so to access the Internet; it is quite another to conclude most of those feel they could effectively use the CRT process to navigate to a satisfactory resolution of their legal problems. And then, there are the rest—those who don't access the Internet at all. One expert in the technology of dispute resolution estimates that from 20 to 40 percent of the population in industrial democracies like British Columbia are unable or unwilling to use the Internet—with many of those in the lower income groups.[51] If the online system is mandatory and the only way of accessing justice when one has a problem within the jurisdiction of the small claims court, what happens to access for those who

are not online capable? Conceivably, CRT could end up enhancing access to justice for the majority, yet completely cut off access for the rest, most of whom are likely to be poor.

Second, *the role of lawyers in the CRT process*. Since lawyers apparently are allowed to assist litigants in using the CRT provess, it is entirely possible if not probable that most businesses, landlords, credit companies, and the like will use lawyers to present their side in CRT's evidence gathering, negotiating, and adjudication phases. Customers, tenants, debtors, and the like will, for the most part, be on their own—sometimes possibly assisted by a trusted friend or relative. Lawyers will bring knowledge and expertise to their first CRT case that very few lay people possess. By the fifth or tenth or fiftieth time navigating the CRT process, those lawyers probably will have learned the system's tendencies and mastered how to best use the system to gain an advantage over those who lack the help of a lawyer. Because of those advantages, California and a number of American jurisdictions ban lawyers from small claims court—with the sole exception that they can appear if they are a party in the dispute, a litigant not a litigator. Similar advantages may apply when lawyers help one side in an online CRT proceeding and raise a concern that requires close examination as this approach is fully implemented.

Third, and this is a problem for most online dispute resolution systems, *how does the adjudicator determine credibility without confronting the witnesses in person*? It is a difficult enough problem when the only witnesses are the two parties—a he or she said-I said situation. In the CRT process, one party will have entered in his or her version and the other party will have entered his or her version. What does the adjudicator have available on which to decide which party is telling the truth, if they are offering different stories of what happened? The problem becomes even more difficult when third party witnesses are involved—witnesses who presumably are not sitting at the computer entering their version of what happened, but whose version is being recounted by one of the parties. This constitutes rank hearsay whether the party is accurate or not in entering that story on the computer. Not that there are not potential technological work arounds—such as, interactive video where the parties and witnesses testify "in person" to the adjudicator with the adjudicator engaging in cross-examination. But with such work arounds, the complexity and cost of the process increases and the convenience deceases.

None of this is intended to suggest British Columbia should abandon its

online Civil Resolution Tribunal. To the contrary, like Rechtwijzer 2.0, it is a venture other countries such as Japan and the United States should welcome and study closely. These are merely some of the questions one would hope experience with the system will answer. The CRT—or an improved version of it—is an invaluable testing ground for what online dispute resolution can and cannot do efficiently and fairly in delivering truly "effective access to justice" to lower income people.

THE NEED FOR CARE IN ADOPTING DRASTIC CHANGES IN DISPUTE RESOLUTION

This completes our survey of some of the newer approaches that have emerged over the past couple of decades in one country or the other—and sometimes internationally—seeking to improve access to justice in civil disputes. Some, such as the globalization of constitutional values merely make the traditional legal system operate as promised, that is, guaranteeing disputants effective access and equality of arms. Others still use the regular courts but modify the process by abandoning legal representation of both parties in favor of offering one side or both only "self-help assistance," coupled at least ideally with active judicial responsibility for fact-finding. At the frontier, some are experimenting with replacing in-person proceedings in the regular courts entirely, substituting "on-line dispute resolution," where disputants confront each other on the internet instead of in the courtroom.

The more drastic the departure from the historic model of judges, and lawyers, and courtrooms, it seems to me, the more important it is to carefully study and appraise the many impacts of the proposed alternative. A hard lesson was learned when arbitration, which seemed a promising voluntary pro-access alternative in the 1970s became a mandatory anti-access alternative as early as the 1990s. Institutional parties began inserting "compulsory arbitration" clauses in all their agreements with individuals, thus denying them recourse to the courts in disputes with banks, merchants, employers, etc.[52] Thus, when it comes to something as vital to a nation and its people as equal justice for all, newness does not guarantee either fairness nor suitability. Experiment yes. But evaluate empirically, and with care. Voluntary alternatives that disputants are free to elect are one thing; mandated replacements for the regular courts are quite another.

Which brings us to the main motive which appears to be behind most of the

approaches discussed earlier—reducing the government's cost of delivering justice to its citizens. That issue is the subject of the next and final section of this essay.

WHAT PRICE EQUAL JUSTICE —AND ARE WE WILLING TO PAY THAT PRICE?

In the past few years many of those committed to helping the poor (and the host of other people close to that level) seemingly have concluded their governments will never provide the funding required to give them a lawyer in every case where that level of help is needed to give them effective access to justice. This has given rise to a wide panoply of cheaper alternatives to lawyers as ways to offer—or at least seek to offer – this huge population some level of help in negotiating the justice system. Without knowing for certain, I suspect many of those alternatives are among those discussed in this article—things like self-help assistance centers, unbundled legal representation, document assembly software, and online dispute resolution.

As "better than nothing" while true equal justice is out of reach, I have no quarrel with most of these substitutes for lawyers, although I have reservations about some even in the short run. Nor do I doubt there are many cases where equal justice can be achieved without lawyers—generally limited to disputes between people from the same economic class when neither can afford a lawyer and with a court willing and able to play an active inquisitorial role when those unrepresented litigants appear before them. But lesser forms of help seldom suffice in disputes between low or moderate income individuals and adversaries who have lawyers, whether wealthy individuals but more commonly institutional parties—businesses, banks, landlords, government agencies, etc.

In reviewing on appeal scores of cases where unrepresented parties struggled against those with lawyers, all of them foundered at one stage or the other, many of them losing cases they would have won if only they had a lawyer. My own observations from the appellate bench only echo what a group of retired trial judges from the state of Washington wrote about their own experiences in the judicial trenches. "Without assistance from attorneys, pro se litigants frequently fail to present critical facts and legal authorities that judges need to make correct and just rulings. Pro se litigants also frequently fail to object to inadmissible testimony or documents and to correct erroneous legal arguments. This makes it difficult for judges to fulfill

the purpose of our judicial system—to make correct and just rulings." [53] I also heard similar testimony from several Wisconsin trial judges during a rule-making hearing before that state's Supreme Court in 2011. They expressed worries whether their decisions were correct and thus just when one side lacked counsel and the other was represented.

Fine, some might say. Even conceding the playing field could only be leveled completely when a jurisdiction supplies lawyers for all those who can't afford their own when facing a party who had one, that will never happen. Most governments will never commit enough resources to legal aid in civil cases to make that vision a reality. So let's focus all our time and energy on some cheaper alternatives that at least tilt the playing field a bit more toward an even balance.

It is one thing to deploy those cheaper alternatives while trying mightily to persuade a society to put its money where its mouth is when proclaiming their nation provides "justice for all." But should those cheaper alternatives be looked upon as the ultimate goal, the complete solution, the full realization of equal justice for all in any nation? Surely not in those many situations when they don't provide an adequate substitute for what a lawyer could accomplish.

I see reason to question the major premise—that governments in the U.S. or Japan or any of a number of other countries that invest little in civil legal aid will never meet their obligation to provide enough legal aid to ensure equal justice for their lower income citizens. Why do I see hope? Because so many other countries have done so much more. The chart below reflects the percentage of a nation's GDP these representative democracies invested in civil legal aid in 2012.

COMPARATIVE PUBLIC INVESTMENTS IN CIVIL LEGAL AID –
PER CAPITA AND AS PERCENT OF A NATION'S GROSS DOMESTIC PRODUCT
(DATA FROM 2012)[54]

NATION	PER CAPITA CIVIL LEGAL AID INVESTMENT (in U.S. dollars)	PER CAPITA GDP (in U.S. dollars)	CIVIL LEGAL AID INVESTMENT AS PERCENTAGE OF GDP (in thousandths of a percent)
ENGLAND AND WALES	$26.30	$37,500 (for United Kingdom)	70 thousandths
NETHERLANDS	$21.32	$42,900	50 thousandths
NORWAY	$22.90	$55,900	41 thousandths
SCOTLAND	$15.00	$37,500 (for United Kingdom)	40 thousandths
ONTARIO	$10.13	$46,500	29 thousandths
HONG KONG	$11.20	$52,300	21 thousandths
IRELAND	$8.36	$42,600	19 thousandths
UNITED STATES	$3.31	$50,200	Less than 7 thousandths
JAPAN	$1.40	$35,651	Less than 4 thousandths

As can be seen, Japan and the U.S. are at the bottom—investing less than 4 thousandths and 7 thousandths of a percent of their GDP, respectively, in civil legal aid. So Japan was only spending less than a seventeenth as much of its GDP in civil legal aid as England and Wales, less than a twelfth as much as the Netherlands, a tenth as much as Norway and Scotland, a seventh as much as Ontario province, Canada, and a fifth as much as Hong Kong and a bit more than a fifth as much as Ireland. The United States was not that much better. Even counting all the governmental sources of support for civil legal aid, including state and local as well as federal funding, the U.S. was spending only a tenth as much as England and Wales, a seventh as much as the Netherlands, a little bit better than a sixth as much as Norway and Scotland, a quarter as much as Ontario, and a third as much as Hong Kong and Ireland.

What these comparisons tell us is that many societies Japan and the U.S. consider their brothers and sisters, sharing common democratic values, have deemed it important to those values to invest far more in civil legal aid than we have. And they have done so with investments at levels any nation can afford—measured in thousandths of a percent of GDP not full percents or tenths or even hundredths of a nation's total income. A modest—essentially insignificant—price to pay for the equal justice democracy demands and our political rhetoric promises. Yet when it comes

to public expenditures, both of our nations seem to treat justice as a luxury not a keystone in the very foundation of any democracy.

As Thomas Jefferson—a true "Philosopher-President"—once wrote, "The most sacred of the duties of government is to do equal and impartial justice to all its citizens." [55] When it comes to the millions of our citizens unable to afford counsel, surely that sacred duty is worth a bigger slice of a nation's GDP than either Japan or the U.S. has been spending thus far. In part because so many other nations have seen the wisdom of that course of action and been able to prove they could and would do so, I have confidence that both our nations can follow that path and make the investments in civil legal aid needed to bring "equal and impartial justice" to the poor. In my view, it is a serious mistake for those committed to that goal to throw up their hands and say government will never make those investments, so let's turn to cheaper alternatives as the ultimate solution. After all, no one said that equal justice would be cheap; a government's "most sacred duties" seldom are.

[注]

1 Justice, California Court of Appeal (Retired), Visiting Scholar, University of Southern California and Western Center on Law and Poverty.

2 See, Earl Johnson, Jr., *Access to Justice: A New and Wider Focus*, 23 Comparative Law Review 87-107 (1979).

3 *Airey v. Ireland*, 2 eur. Ct. H.R. (Ser. A) 305 (1979).

4 At that time, Ireland was one of the few countries in Europe that did not have a statutory right to counsel for indigent civil litigants and indeed lacked a legal aid program of any kind.

5 At that time, Ireland did not allow couples to divorce legally, but they could obtain orders allowing them to live separately and one spouse (usually the husband) could be compelled to provide financial support for the other spouse (usually the wife) and any minor children.

6 Article 6(1) of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms guarantees civil litigants, as well as criminal defendants "a fair and public hearing."

7 *Airey v. Ireland*, 2 eur. Ct. H.R. (Ser. A) 305. 315-16 (1979).

8 *Steel and Morris v. United Kingdom*, 41 EHRR 22 414 (2005).

9 "It is *central to the concept of a fair trial*, in civil as in criminal cases, that a litigant is not denied the opportunity to present his or her case effectively before the court and *that he or she is able to enjoy equality of arms with the opposing side*." Id. at 427 (emphasis supplied).

10 Id. at 429-30 (emphasis supplied).

11 Article 6(1), European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Cite to UN Declaration and European Convention

12 Article 10, Universal Declaration of Human Rights. Nearly identical language likewise is found in the American Convention on Human Rights which has been ratified by most South American countries, along with Mexico, but notably not by Canada nor the United States.

13 See, e.g., *Danforth v. State Dept. of Health and Welfare*, 303 A.2d 794 (Me. 1973); *State v Jamison*, 444 P2d 15 (Ore. 1968); *Flores v Flores*, 598 P.2d 893 (Ak. 1979); *Sales v Cortez*. 593 P.2d 226 (Cal.1979) cert. den. 444 U.S. 900 (Cal 1979); *Payne v Superior Court*, 17 Cal.3d 908 (1976).

14 *Lassiter v Department of Social Services of Durham County*, 452 U.S. 18 (1981).
15 *Lassiter v Department of Social Services of Durham County*, 452 U.S. 18INSERT cite to majority and minority views on chances lawyer could make a difference.
16 Id. at 34-35.
17 Pastore, *Life After Lassiter: An Overview of State Court Right-to-Counsel Decisions*, Clearinghouse Review Journal of Law and Policy 186 (July-August 2006).
18 *New Brunswick v, G. (J.)*, 3 SCR 46 (1999).
19 *Nkuzi v The Government of the Republic of South Africa and the Legal Aid Board*, LCC10/01 (Land Claims Court, S.Afr. 2001).
20 Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 47, December 1, 2009, 2007 O.J. (c.303).
21 These "merits" tests vary from country to country. Some frame it as "a reasonable possibility of success," others as a "well-founded" claim or defense, others that case is not "manifestly inadmissible or devoid of foundation," and still others that it be a case that a person of sufficient but modest means would hire a lawyer to bring or defend. France imposes a "merits" test on plaintiffs but not on defendants. See Earl Johnson, ,Jr., *Equality Before the Law and the Social Contract*, 37 Fordham U.L.J. 157, 181-82 (2010).
22 This means what is at stake for the litigant must be of sufficient importance to justify expending government funds on a lawyer to seek to resolve the problem. See, id., at 182-83.
23 National Reports-England and Wales, ILAG 2011, ILAG 2013, ILAG 2015; National Reports-Scotland, ILAG 2011, ILAG 2013, ILAG 2015; National Reports-Netherlands, ILAG 2013, ILAG 2015.
24 National Report-Ontario 2011, 2013, 2015; National Report-New Zealand, ILAG 2011; National Report-Scotland, ILAG 2015.t
25 National Report;-Scotland, ILAG 2015.
26 National Report-Northern Ireland, ILAG 2015.
27 Colin Lancaster and Neil Rennick, "Recent Developments in Scotland: What Lessons for the Wider World?" ILAG 2015 Conference Papers.
28 See, pages 19-20, *infra*.
29 England and Wales-National Report, ILAG 2015. There is some question whether the failure to fund litigation in divorce cases that don't involve abuse or violence will survive review by the European Court on Human Rights. After all, the landmark case before the European Court (Airey v. Ireland, 2 Eur. Ct. H.R. (ser A) 305 (1979) that held "effective access" required a lawyer was a family law case not a domestic violence or child abuse case and not even a divorce case but a wife seeking a permanent order of separate maintenance.
30 These also are the kinds of cases Governor and then President Reagan tried to bar American legal services lawyers from litigating. See, Earl Johnson Jr., To Establish Justice for All: The History of Civil Legal Aid in the United States, Vol. 2, Chapters 21-24.
31 Task Force on Self-Represented Litigants, *Statewide Action Plan for Serving Self-Represented Litigants* (San Francisco: California Judicial Council, 2004).
32 Engler, *Connecting Self-representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed*, 37 Urban Law Journal 37, 66-72 (2010)..
33 Moorhead and Sefton, "Litigants in Person: Unrepresented Litigants in First Instance Proceedings," 2011 ILAG (International Legal Aid Group) Conference Papers.
34 This hearing which took most of a full day was held to consider a proposed rule change that would have required appointment of counsel in any civil case if and when a trial judge determined certain criteria were satisfied. The Supreme Court ultimately rejected the proposal, but did suggest the legislature fund a pilot program.
35 Seron, et. al., *The Impact of Legal Counsel on Outcomes for Poor Tenants in New York City's Housing Court: Results of a Randomized Experiment*, 35 Law and Society Review 419 (2001).
36 Greiner, et. al., *The Limits of Unbundled Legal Assistance: A Randomized Study in a Massachusetts District Court and Prospects for the Future*, 126 Harvard Law Review 901 (2013).
37 Id. at 907-910, 920-32.

38 Sandefur, *Impact of Counsel: An Analysis of Empirical Evidence*, 9 Seattle Journal of Social Justice 51 (2010).

39 Steinberg, *In Pursuit of Justice? Case Outcomes and the Delivery of Unbundled Legal Services*, 18 George town Journal of Poverty Law and Policy 453, 482-95 (2011).

40 One of the first of these kiosk-based programs was called "I-CAN! It was developed by the Orange County Legal Aid Society. The Society began developing the software late in the 1990s and launched the program in 1999, opening kiosks at several locations, including the courthouse. This innovation is described in Earl Johnson, supra note 30, at Vol. 3, 809-12.

41 National Report-Netherlands, ILAG 2015.

42 Esmee A. Bickel, Marian A. J. van Dijk, and Ellen Giebels, Online Legal Advice and Conflict Support: A Dutch Experience (March 2015) ILAG Conference papers, 2015 .

43 National Report-Netherlands, ILAG 2015 and Email from Peter van de Biggelaar, Chair of the Dutch Legal Aid Board, December 2015.

44 National Report-Netherlands, ILAG 2015.

45 Email from Peter van de Biggelaar, Chair of the Dutch Legal Aid Board, December, 2015.

46 Email from Peter van de Biggelaar, Chair of the Dutch Legal Aid Board, December, 2015.

47 Email from Peter van de Biggelaar, Chair of the Dutch Legal Aid Board, December, 2015.

48 Email from Peter van de Biggelaar, Chair of the Dutch Legal Aid Board, December, 2015.

49 This description is based on MyLawBC's own website—www.MyLawBC.com and an Email from Mark Benton, Executive Director of the British Columbia Legal Services Society.

50 The following description of the British Columbia Civil Resolutions Tribunal is based on the system's own website—www.civil resolutionbc.ca, last visited December 3, 2015.

51 Smith and Patterson, "Face to Face Legal Services and Their Alternatives: Global Lessons from the Digital Revolution," 2013 ILAG Conference Papers, at pgs. 15-22. ,

52 See, e.g. Richard Frankel, *The Arbitration Clause as Super Contract*, 91 Wash.U.L.Rev. 531 (2014). For a discussion of compulsory arbitration in a book published in Japan, see, Earl Johnson, Jr. "National Report on American Law," in The International Symposium on Civil Justice in the Era of Globalization (Tokyo: Shinzan, 1993) 218-19.

53 Brief of Retired Judges as Amicus Curiae, King v. King, 174 P.3d 659 (Washington, 2007).

54 With the exception of the data about Japan, the sources of the data for this chart can be found in Vol. 3, Earl Johnson, Jr., supra note 30, at 920, and sources cited therein.

55 Thomas Jefferson, note in Destuit de Tracy, "Political Economy" 1816.

法律扶助の権利性と
そのグローバリゼイション

― ジョンソン先生の論文を読んで ―

白鷗大学法科大学院教授　**山 城　崇 夫**

１　はじめに－構想すらされていなかった進展

ジョンソン先生は、寄稿された論文[1]を次のように始められた。1978年の東京における「アクセス・トゥ・ジャスティス：斬新であり広範な焦点」と題したスピーチの当時には構想すらされていなかった、司法アクセスに関わる重要な論点の登場とその進展が今ここに現れている…と。

「構想すらされていなかった進展」とは、司法への平等なアクセスが憲法上の具体的な権利として認められ、かつ、それがグローバル化していることである。弁護士の代理援助を求める法律扶助の権利は、憲法上の具体的権利として地球規模で拡大している。ジョンソン先生は、なぜ、そのグローバリゼイションに意義を見出すのか。憲法上の価値のグローバリゼイションから見えてくる法律扶助システムとは何か。先生の論文は、その核心に迫りたいとの想いを掻き立てる。だが世界の隅々に及ぶ法律扶助制度、その歴史、そして政治哲学にまで及ぶ研究を追跡しなければならず、途方に暮れる。本稿では、その手がかりをメモにするところで良としなければならないだろう。改めて別稿で論じる機会をもちたい。

このほか、個別の論点として、弁護士の代理援助に代わる本人訴訟の援助（セルフ・ヘルプ支援という）やテクノロジーの進展により登場したオンライン紛争解決、そして政府の責任について、若干触れるに止める。

２　法律扶助を権利とする憲法上の価値のグローバル化

「構想すらされていなかった進展」は、法律扶助を権利とする憲法上の価値のグローバル化である。ジョンソン先生は、なにゆえに、その意義を説くことに懸命になられるのか？

２．１　権利ベースの法律扶助と国の裁量による法律扶助

1978年時点では、カペレッティ＝ガースが正義へのアクセスの第一の波と位置づけた法律扶助の波は、西欧社会のみならず世界中に広がり、前途洋々の大潮流として進んでいくかのように見えた[2]。しかし、法律扶助の意義をいち早く弁護士の代理を得る「権利」として認め、権利を有する貧困者すべてに弁護士の代理を提供する完璧な法律扶助を目指したイギリスは、長期の経済不況に直面して、今では法律扶助システムのオーバーホールを余儀なくされる段階にある。

イギリスの法律扶助は権利ではあるが、予算の縮小が続いているので、現実には法律扶助を制限する方策を取らざるを得ない。権利のある需要にはすべてこれを認めるという財政のオープンエンド方式で法律扶助が運営されるなら[3]、当然に法律扶助事件が増えればそれに要する資金も歯止めなく増えるというものである。もっとも、実際は、申請者の資力テスト、勝訴の見込みであるメリット・テスト、法律扶助事件としての適切性などの選別チェックを用いて運営の合理性を担保する施策が取られてきた。しかし、社会福祉法領域事件の急増に伴う支出の急増や弁護士による報酬の不正請求のスキャンダルも加わり、90年代後半からイギリスの法律扶助は厳しい監視と効率への道を加速させることになった[4]。それでもまだ前世紀のイギリスの法律扶助は日本から見れば夢のような出来事としてそこにあった[5]。だが、イギリスの今日の苦悩に接すれば、権利の値打ちを下げかねないイギリス・モデルに不安を覚えてもやむを得ない。それでもジョンソン先生が述べる権利ベースの法律扶助が正しい法律扶助のあり様なのだろうか。

他方、貧困問題にターゲットを置き、法改革訴訟に破竹の勝利を飾ったはずのアメリカの法律扶助も壁に遭遇している。アメリカは、貧困者が弁護士の代理援助を求めることを「権利」として認めない。かっての慈善による法律扶助の時代は克服されたものの、予算管理型の「裁量」による援助である。予算は議会で毎年審議され（議会では活動に対する批判も加えられ）、年度ごとに付帯事項として資金の使途に制約が課され、国家の経済状況の転

変にさらされながら法律扶助予算は組まれてきた[6]。このアメリカの法律扶助について、少し歴史をさかのぼり特徴を確認したい。

２．２　アメリカの法律扶助

アメリカの法律扶助は、1964年から1970年代前半まで、連邦経済機会局リーガル・サービシズ・プログラム（以下、OEO という）によって運営された。この OEO の運営のもとで展開されたネイバーフッド・ロー・オフィス（近隣法律事務所）は貧困専門の給料制の弁護士であるスタッフ弁護士を擁し、スタッフ弁護士は貧困地区や貧困問題にアウトリーチに働きかけ、さらに連邦最高裁を舞台とした法改革訴訟で多くの勝利を手にした[7]。このような積極的で攻撃的な活動によって、アメリカの法律扶助は貧困との闘いを担う戦闘集団としてのブランド・イメージを獲得したといえよう。1970年代におけるイギリスのロー・センターの設立などは、このアメリカの先進的な活動に刺激を受けたものであった。

だが、その攻撃的な活動が仇となり、リーガル・サービシズ・プログラムは「政治」的対立の火種となった。やがて法律扶助の運営は「政治」から隔絶することが求められるようになった[8]。なお、ジョンソン先生は、OEO の近隣法律事務所モデルの前身であるフォード財団による近隣法律事務所で勤務された後、1964年から OEO のディレクター代理として、引き続き1966年から1968年までディレクターを務められた。その時代は、「慈善」から芽吹いた法律扶助が法律の裏付けを持った制度として「貧困との闘い」を開始した時であり、先生の原点はこの闘いにあるのではないかと推測する。

1974年からは、政府から独立した非営利の法人であるリーガル・サービシズ・コーポレイション（以下、LSC という）が OEO の運営を引き継ぐことになった。ただし、OEO 時代の政治的対立を教訓として、クラス・アクションなど一定類型の活動への支出は制限されることになった。LSC から配分される資金を主要な補助金とする地域プログラムの多くは、スタッフ弁護士によるサービスの提供という特徴を残しつつも、かっての貧困との闘い

の担い手から貧困者の個別的権利擁護を中心とする穏健な活動に模様替えをしたのである。

個別の権利擁護の目標は、ミニマム・アクセス・プランとして「5000人の貧困者に１人の貧困専門弁護士」を活動目標に構想したものであった。当初、LSC の予算規模は毎年増えていった。南カリフォルニア大学教授になられたジョンソン先生が東京でスピーチをされたのはこの頃である。アメリカの法律扶助は人的物的に規模を拡大していったが、民事法律扶助についてはこれを必要とする人の「権利」としては認められず、「裁量」による実施に変わりはなかった。前世紀の末ごろから、景気後退や財政支出削減のあおりを受け、多少の浮き沈みはあるものの、連邦の LSC 予算は削減・停滞期に入った。ミニマムプランの達成はできないままに推移していった。ニューオーリーンズを襲ったハリケーン被害にかかわる特別措置が講じられた年もあった。オバマ政権の2013年度では3億6500万ドルの予算であった。この年、議会は、地域の法律扶助プログラムがルールに違反して LSC 資金を使用した場合（禁じられた活動に支出）、当該法律扶助プログラムから資金を引き揚げるよう勧告している[9]。なお、アメリカの法律扶助の資金は、連邦の予算だけではない。ほかに、地域政府の補助、民間の寄付、IOLTA という弁護士基金その他で構成されているが、連邦政府の資金が中心であることに変わりはない。

結局、イギリスのように権利性を認めても、またアメリカの裁量によるものにしろ、ともに資金の壁による窮屈な運営を余儀なくされるなら、法律扶助の憲法的価値を確立してもその意義は紙の上のものにならざるを得ないのではないか、との疑いを抱く。ジョンソン先生は、需要対応モデルのイギリスも供給対応型のアメリカもともに予算管理の課題から免れないことを認めておられる。実際、コストマネジメントを強化する方策としていずれのモデルも法律扶助の除外事件類型を拡大し、より安価な代替策の導入に励んでいる。ジョンソン先生は、それら安価な代替策であるセルフ・ヘルプ支援やオンラインによる紛争解決が平等なアクセスの保障の観点からは問題をはらむ

と指摘されている[10]。そうであれば、法律扶助の権利性を主要な課題とするよりも、代替可能な方策に存在する弱点をどのように克服すればよいか、その道筋を提案することの方がより有用ではないかと思うのだが…。

しかしながら、ジョンソン先生の信念は強固である。アメリカの法律扶助を「慈善」の時代・「裁量」の時代・「権利」の時代の３つのフェーズに分け、若い弁護士に向けて「権利」としての法律扶助の将来は近い、と鼓舞される[11]。その信念の砦がどこにあるのか、いま少し探っていこう。

２．３　民事ギデオン運動

1966年、それはジョンソン先生がOEOのディレクターに就任された年でもあるが、ある清新でかつ意義深い論文が発表された。これは、民事法律扶助を「権利」として確立する必要があるとするコロンビア・ロー・レビューに掲載された無署名論文である[12]。「重罪で起訴された貧困な刑事被告人は憲法上弁護士の援助を受ける権利がある。現在、論争はこの権利を軽罪その他の刑事事件に適用できるかどうかにわたる。しかしながら、この大議論から消えているのは、効果的な法的代理を求める貧困な民事訴訟の当事者の『権利』の切実な分析である。このような事態は、急速に発展する憲法理論の時代において異常なこと（傍点筆者）である」との書き出しで始まる。そして、1964年から始まったOEOの運営する法律扶助の急速な発展についても、「貧困者の視点でみれば、法律扶助のポジションを蚕食する社会福祉アプローチは、法的サービスが特権であり権利ではないとされるかぎり抑制要因になる」と述べた。

1963年、連邦最高裁はギデオン事件において、刑事被告人にとって、アドバーサリ手続（論争手続）における弁護士の役割はきわめて重要であることを認め、貧困な刑事被告人に弁護士の援助を求める権利を認めた[13]。コロンビア・ロー・レビューの著者が指摘するように、刑事と民事では、自由の喪失と財産の損失という違いはあるが、財産の剥奪が自由の剥奪と同じ重い結果を招くことは明らかである。たとえば、住居を失う市民、失業給付を失う

市民は、多くの場合、刑の宣告と同じように重い一撃を受けることになろう。弁護士を確保する経済力がない者に、弁護士が提供されないなら、その結果は刑事被告人の受けるものと区別はできないのである。

それ以後、貧困者が民事事件で弁護士の代理援助を求めることは「権利」であると主張する論稿は相当数にのぼった。そして、ギデオン事件の名前を借りた「民事ギデオン運動」が展開されてくる。民事ギデオン運動は、LSCや地域の法律扶助関係機関と距離を置いた、いわば外部で多発的に起こった運動である。ジョンソン先生によれば、新しいイニシアティヴが各所で同時的に現れ、新しいエネルギーをもたらし、アメリカにおける法律扶助の将来に新しいヴィジョン－貧困者は単なる慈善や裁量あるいは幸運からではなく、権利として弁護士の代理援助を求めうるべき－を紡ぎ出した運動である[14]。

２．３．１　ヨーロッパ人権裁判所のエアリー事件

ギデオン事件よりも数十年も前からヨーロッパの主要な国は民事事件において弁護士の援助を求める権利を認めていた。その事実がアメリカで知られるようになった。さらに、ジョンソン先生の東京でのスピーチのわずか１年後、1979年にヨーロッパ人権裁判所がエアリー対アイルランド事件において、貧困な民事の当事者は無料の弁護士への権利を有する旨判示し、これも運動の支えとなった。

妻のエアリーが暴力的な夫を相手に裁判による別居を求めた。申立人である妻の法律扶助をアイルランド政府が否定した。ヨーロッパ人権裁判所は、ヨーロッパ人権条約第６条の「公正な裁判」の解釈をめぐり、公正な裁判を受ける権利の保障は実効的な権利の保障でなければならないにもかかわらず、弁護士のつかない本人訴訟によらざるをえないとした政府の措置は違法であると判示した。この弁護士の援助を求める権利は、EU のすべての国家に広がった。ヨーロッパの民主主義国家が貧困な人々に民事事件で無料の弁護士を提供しているのに、なぜアメリカには権利がないのか。このような問

題意識が運動のモメントとして盛り上がってきたのである。

２．３．２　連邦最高裁の Lassiter 事件

ところが、1981年、連邦最高裁は、Lassiter 対 Durham County 事件において、この運動に急ブレーキをかけた。連邦最高裁の評決は５対４というきわどいものであったが、憲法の定めるデュープロセスは、政府が母親の親権を喪失させるような事件類型においても、弁護士の代理援助を受ける権利を自動的に保障するものではないとして、法律扶助の憲法上の権利性を否定した。

しかし、ジョンソン先生は別の著書で、民事ギデオンの前進を阻んだものは Lassiter 判決のメッセージを多くの裁判官が誤って理解したからではないか、と述べている[15]。多くの裁判官がその判決のヘッドラインだけを一人歩きさせしてしまい、本当のメッセージが見失われてしまったというのである。すなわち、どのような事件でも自動的に弁護士への権利が否定されるというものではなかったにもかかわらず、その点が落とされて、多くの裁判官が「Lassiter の神話」に嵌ってしまったのである。多数意見では、係争利益の重要性、政府にとって追加的代替的措置を採るべき重要性、そして弁護士の代理なくして裁判を行なった場合の誤判のリスク、以上の３つのファクターを用いたバランシングテストいかんではケースバイケースで弁護士の代理を求める権利が認められる場合があるとしていた。判決は、誤判のリスクがないとして弁護士の代理を認めなかった。このテストは弁護士への権利の道を開くものと評価できるのだが、実際は、逆に閉じる方向に向かった。結局、現在に至るまで、連邦最高裁において民事ギデオンの権利は宣言されていない。

２．３．３　連邦最高裁の Turner 事件

なお、ジョンソン先生が寄稿された論文では言及されていない事件がある。2011年、連邦最高裁の Turner 対 Rogers 事件である[16]。これは、子の監

護者である母親が父親を相手取り、子の養育費の履行を求めたところ、父親はその不履行を理由に投獄されるという民事裁判侮辱（civil contempt）が問われた事件である。父親は投獄されれば自由の喪失となるので、刑事被告人と同じ立場である。したがって、この事件については、権利としての弁護士の援助が認められるだろうとの期待があった。だが、弁護士への権利は否定された。最高裁の判旨は複雑であり、本人訴訟の手続革命も含めていろいろなメッセージが混和されているようでもある。しかし、結論としては、肉体的な自由の喪失という明確なラインを引ける場合であっても、弁護士の援助を当然の権利としては認めないとした。

２．３．４　民事ギデオン運動・全米シーンへ

ジョンソン先生は、連邦を舞台とせず、州憲法のもとで弁護士の援助を求める権利の存在を探求し始めた事例を紹介されている[17]。1990年代後半から、メリーランド州とワシントン州法の少数の弁護士が全く別々に始めた活動である。それぞれ独立した州を根拠にすれば、Lassiter 判決はその州の貧困者にとっては無関係である。そこで、メリーランド州では、民間の非営利の組織として公共利益アドボカシーを担うパブリック・ジャスティス・センター（PJC）の弁護士が州憲法のもとでの権利獲得の活動を推進した。ワシントン州では、憲法訴訟に手慣れたシュロイターをリーダーとするグループがこの課題に取り組んだ。シュロイターは半世紀前の著名なブラウン事件（Brown 対教育委員会事件）のスタッフとしてキャリアを開始した弁護士である。徐々に、先頭に立っていた権利イニシアティヴ弁護士の背後に隠れていた弁護士らも出版物を通じて権利性の論拠を提示し、そのテーマのパネルディスカッションを開くようになった。また、権利性を否定していた裁判官や弁護士もその考え方を検討し始めた。土地に種がまかれ、裁判に持ち込む時がやってきた。

2002年に、メリーランド州で PJC が子の監護をめぐる事件で弁論趣意書を提出した。この事件は地域法律扶助プログラムが資金不足で援助を提供で

きなかった事件である。2003年には、ワシントン州で同じように子の監護事件で上訴が提起された。二つの州における活動は州を超えて広がることはなかった。しかし、メリーランド州とワシントン州の活動組織が合同で憲法上の基礎を検討するパネルディスカッションを開いた後、その参加者を中核とする組織、30州以上で150人以上を会員とする「弁護士の援助を権利とする全米連合」（National Coalition for a Civil Right to Counsel）が誕生した。この組織は民事ギデオンの旗印を掲げ、その運動を全米のシーンへとステップを上げたのである。これはLSCの監督下では実行できない運動であった。

２．３．５　アメリカ法曹協会モデル・アクセス法

2010年、アメリカ法曹協会（ABA）は、弁護士の援助を求める権利を定めたモデル・アクセス法を採択した。ジョンソン先生はその起草者の一人である。このモデル・アクセス法によれば、州ごとに「州アクセス委員会」を設け、その委員会が法律扶助について決定するという仕組みである。「弁護士の援助を権利としての実施に導く枠組みを提案し、その議論を始める」という「行動を起こすコミットメントへの転換点」とするための構想である[18]。すなわち、民事ギデオンの権利を州レベルにおいて実現しようとするものである。

モデル・アクセス法は、法律扶助の包括的な権利は設けず、「基本的な人間のニーズ」が争点となるときに限り法律扶助の権利を認める。基本的な人間のニーズについては、「住居（シェルター）、栄養（サステナンス）、安全、健康および子の監護」の５つをリストする。ジョンソン先生は、モデル・アクセス法に弁護士の代理に加えて、相談も含めることを提案したが、これは成案にならなかったようだ。課題として指摘されているのは、基本的な人間のニーズの解釈に関することである。大半の商品販売に関する契約事件、シェルターに関係しない財産事件、子の監護に関係しない婚姻事件などが法律扶助を否定されるのではないか、との疑問が提起されている。また、提供される法的サービスの範囲として全面的な法的代理、限定された代理、そし

て本人訴訟の部分的援助まで段階的なものが予定されているが、その決定を運営主体である州アクセス委員会に委ねてよいのかという問題もあるようだ。

このような課題も指摘されているとはいえ、モデル・アクセス法は法律扶助の再構成に向けてドアを開いたと評価されている[19]。もっとも、これには政治的時限爆弾が埋め込まれているともいう。法律扶助を権利とすれば、テスト訴訟を除外することはできず、法改革や法創造の道具的な目標が含まれる。訴訟が直接の当事者を超えて特別のミッションとして行われる場合、名目上の当事者の背後にいる他人が事件をコントロールすることも起こるだろう。そうなれば、1970年代の政治的対立の再現である政治と法律扶助が闘う時代に戻るかもしれない。

２．４　社会契約論を根拠とする民事法律扶助・憲法的価値の共有

ジョンソン先生が強調していることは、ヨーロッパにあって、アメリカにないものである。それはヨーロッパだけでなく、法の支配を標榜する国であればどこにでも普通にあるのに、アメリカにないのが法律扶助の「権利」である。それは、北米カナダにも、南アフリカにもあるのに、アメリカにはないものである。

ジョンソン先生は、法律扶助の権利は、社会契約の思想を論拠とする旨主張される[20]。社会契約では、個人のもっている自助の自然権行使を断念し、力の独占を国家に与える。その代わり、個人は正義の平等な運営の約束をもらえる。もし、正義の運営が当事者の富に依存するなら、正義は平等ではなく、社会契約は破壊され、傷ついた当事者が自助に解決を求めても責められるべきではない、ということになりかねない。要するに、民主主義国家であれば、社会契約を論拠とする法律扶助の権利という共通の価値を共有すべきである。しかし、アメリカは共有していない。

ヨーロッパ人権条約第６条や世界人権宣言第10条の規定は、法律扶助を権利とする国際的合意の基盤である。国際的合意があるにもかかわらず、アメ

リカには権利としての法律扶助がないのは、法の支配の柱石としての法律扶助の意義を認めていないか、または国際的合意に無関心であることにほかならない。アメリカは、正義の実現を建国の宣言としたはずなのに、法律扶助の権利宣言すらいまだに行なっていない。

伝統的な法律学では国家を超えた先例拘束の法理は考えられない。1981年の時点では、Lassiter 事件の連邦最高裁がヨーロッパ人権裁判所のエアリー判決に触れなかった点を責めることはできない。しかし、公正な審理、デュープロセス、法の下の平等、法の平等な保護などの基本的な概念は、グローバルな合意が進んでいる。グローバルな憲法的価値の共有を迫ることは決して突飛なことではない。アメリカの最高裁判事のなかに理解を示す判事が現れてきた。

オコーナー最高裁判事は、2002年の世界銀行の会議で、「いろいろな地球上の裁判所の意見を知りたいし…それによって、皆さんが行なっていることを世界が知ることができるのだから」と述べた。同じ会議でケネディ最高裁判事は、ヨーロッパ人権裁判所の判決が十分に納得できるものであるかぎり注意を払う旨約束した。これらはオフベンチの話であるが、後に州の反ソドミー法の合憲性が問題となった Lawrence v. Texas 事件において[21]、ケネディ判事はヨーロッパ人権裁判所の裁判例をその意見のなかに取り込み、これが多数意見となった。共通の憲法価値をともにする場合、外国の裁判所の判決には注意を払うべきであり、グローバルなコンセンサスを無視することは避けがたくなったのである[22]。

要するに、法律扶助を憲法上の権利とすることについてはグローバルなコンセンサスができあがっている。ジョンソン先生はたくさんの著作を通して、アメリカは将来、グローバル化した法律扶助の権利性を支えとして「権利」としての法律扶助を実現するだろうという。ただし、その実現にかける時間的余裕はあまりない。コスト効率化の課題を回避できない現状では、弁護士による代理援助を回避するような選択を迫られよう。法律扶助代替策の追求が優先されるなら、結果として、権利性の獲得は頓挫しかねない。した

がって、コスト効率化の課題を追求する前に、法律扶助の権利性の宣言は済ませておかなければならない。イギリスその他のヨーロッパ諸国のようにすでに権利性を獲得している国とは、そこが異なるであろう。

３　セルフ・ヘルプ支援やオンライン紛争解決の評価

セルフ・ヘルプ支援やオンライン紛争解決をどのように評価すればよいだろうか。これらが法律扶助の代替たりうるかという問題である。以下は、アメリカの議論状況のメモである。

弁護士の全面的な代理はコストが高くつく。そこで、弁護士の代理による司法へのアクセスの完璧さを追求する代わりに、安価な代替手段が用意されている。

完璧よりもコストを選ぶ理由は、一つには法律扶助予算が不足するという経済的な理由である。だがそれだけではない。

地理的な要因で需要と供給のミスマッチを招き、必要とする人に弁護士の代理が得られない場合もある。そこで、弁護士に代わる人的物的援助が必要になる。

さらに、構造的な要因もある。法律家は少額訴訟手続や裁判手続の簡素化などについて、法律家の目線で法律扶助の代替策として考える傾向がある。しかし、裁判手続は法律家がデザインしたものだから、貧困当事者本人が裁判官や裁判所職員から放置されるならば、自ら素手で訴訟と取っ組み合わなければならない。弁護士のついた訴訟に馴れている法律家は本人訴訟を嫌い、本人訴訟援助に消極的になる。遺言など法律文書作成のセルフ・キットの販売に対しては、「外科手術のキットの使い方を教えて自宅で手術しなさい」というようなもの、と冷ややかである。セルフ・キットもそうだが、オンライン型のコンピューター援助については、オンラインを操作することさえできない人々がいるというのに、非弁活動に当たるとして敵対する。法的サービスを提供する側ではなく求める側の視点からパラリーガルの活用、本

人訴訟への援助（セルフ・ヘルプ支援）、オンライン紛争解決などの課題についての検討は十分に行われているとはいえないようである[23]。

さて、セルフ・ヘルプ支援やオンライン紛争解決について、ジョンソン先生のトーンは、もろ手を挙げての賛成ではない。これらの意義について問題点も含めて慎重に見極めようとする姿勢である。もちろん、一部の弁護士に見られるような拒否反応を示したり、非弁活動にあたる弁護士倫理違反だと非難することはない。否むしろ、これらが弁護士の援助の場合と同じ結果になるという条件付きで、その可能性を追求することには積極的である。日本もこの分野に取り組むべきだとの示唆までされている。もっともジョンソン先生も危惧するように、貧困者がオンラインを上手に使うことができるとは限らない。また、細切れの援助で平等なアクセスが達成できるか、問題は多い。それでも、これらの新機軸の有用性を検証することは意義があるという。たとえば、ジョンソン先生のフィールド報告「代理のない当事者および低所得階層についてコンピューター援助を持ち込むこと」で紹介されている事例は、その有用な一例であろう。

これは、カリフォーニア州オレンジ郡の法律扶助協会が開発した「I-CAN！」プログラムに関するエピソードである。ジョンソン先生は、プログラムを開発したコーエン弁護士を民事法律扶助のエジソンと評している。以下、要約的に紹介する[24]。

「ときとして、貧困専門弁護士の最大の貢献は、法廷や法律事務所における仕事ではない。過去40年で最大のイノベイティブな弁護士の一人は、ロバート・コーエンである。1980年以来、彼はカリフォルニア州オレンジ郡の法律扶助協会執行ディレクターである。1990年代半ば、LSC の資金が突然３分の１に引き下げられたとき、彼はホットライン、セルフ・ヘルプ援助、そして弁護士による法的代理を統合して、プログラム運営の効率化をはかった。

しかし、コーエンの本当の意味での活躍の契機となったのは、1990年代後半にコンピューターで裁判所の訴答書面を作ることに関する会議から帰ってきたときであった。コーエンは、同じ基本的なテクノロジーが貧困者も使えるのではないかと考えた。コーエンはそのアイデアには技術的な突破口が必要だとわかった。ほとんど教育を受けていなくても操作できるきわめてシンプルで分かりやすいものをつくることである。

はじめに彼はそのアイデアをオレンジ郡控訴裁判所に勤めていたスレーターに話した。

スレーターは日頃多くの本人訴訟の当事者を助けてあげたいという思いに駆られていた。スレーターは、コーエンに、コンピューターよりもむしろ無料で設置されているキオスク（KIOSK）を利用するべきだとサジェストした。多くの人はキオスクに設置されている簡易な行政マシーンを怖がることがなくても、本格的なコンピューターリテラシーは備えていなかったからである。コーエンは開発に失敗を重ねた。そこでコンピュータープログラムの能力に長けたトラバースをスタッフとして雇い、システム－Interactive Community Assistance Network－を完成させた。システムは、その頭文字をとって「I-CAN!」と命名され、オレンジ郡で運用を開始した。

「I-CAN!」を利用することは容易である。キオスクは、裁判所、法律扶助事務所、若干の公共図書館に設置されている。ユーザーは腰掛けてスクリーンに向かい、一連の質問に答える。最後の質問に答えたとき、キオスクは適切な裁判文書－原告のための訴状、被告のための答弁書、またはその他裁判所が要求する若干の文書－を印刷する。ユーザーは裁判所の所在地と駐車場を見つけ、法廷や事務所へのナビを受け、書式の提出、文書送達、法廷の出頭の準備、事件の説明その他の方法を解説するビデオを見ることができる。

オレンジ郡では、現在英語だけでなく、スペイン語やベトナム語でも利用出来る。図書館の係員はその操作を援助できるように訓練されている。キオスクでの最初の開始から数年で、ウェッブ上に「I-CAN!」を導入し、ユーザーはどのコンピューターからもアクセスできるようになった。1999年以来、システムはオレンジ郡で12万件以上の訴答文書を作成している。「I-CAN!」は、カリフォルニアのその他の地域に広がり、ジョージア、ノースカロライナ、ミネソタ、オクラホマ、バージニアに広がった。

コーエンは、その基本的なプログラムの成功後も開発を止めなかった。彼とその弁護士たちは多くの依頼者に、所得税控除で得をするか、ぼったくられるのを放置するかと問いかけた。コーエンは、基本のソフトウエアが裁判文書を吐き出したのと同じように、還付を生み出すことが可能であると計算した。そこで、低所得納税者にキオスクまたはコンピューター画面で質問に答えるだけで提出できるプログラムを開発した。このプログラム「I-CAN！E-File」は2003年に実施された。それ以来、このシステムを利用する依頼者は所得税控除で手数料もなしに６億ドル以上を受け取った。

コーエンは、内国歳入庁（IRS）の無料申告用ウェッブサイトに「I-CAN! E-File」をリストするように要求したが、抵抗を受けた。IRS を相手取り正式の訴えを提起したとき、コーエンは二人の内国歳入庁役人の突然の訪問を受けた。彼らはコーエンらがやろうとしている内容を詳細に開示することを求めた。コーエンらはその課題をパワーポイントで準備していた。パワーポイントによる数分のプレゼンを見た後で、一人の役人がコーエンに向き直り言った。「私たちを訴えてもいいじゃないか。それが改革を得る唯一の方法であるから」。

2008年に、「I-CAN! E-File」は IRS の無料申告用ウエッブサイトに加えられた。いくつかの州の法律扶助プログラムが低所得者にこれを利用出来るようにした。コーエンはすべての法律扶助プログラムが同じことをできるように運動した。彼は、低所得者がプログラムの存在または適格があることを気づいていないため、毎年数十億ドルの税控除が請求されていないと述べている。

合衆国における低所得者の暮らしに影響を与えることになったとき、コーエンの新機軸

は貧困専門弁護士が合衆国最高裁においてこれまで勝った最大の勝利に匹敵するものであった。もし、『民事法律扶助のトーマス・エジソン』がいるとすれば、彼はおそらくこの名に値するであろう。」[25]。

４　むすびにー政府が責務を果たしていないことについて

正義へのアクセス論に貢献をしているデボラ・ロードは、2014年に次のように述べている。

「世界で最も弁護士の高度集中を果たしている国が法的サービスにアクセスさせる努力をほとんでしていないのは、恥ずべき皮肉である…法の下の平等は、アメリカの最も誇るべきものでかつ喧伝されたものであるのに、それは普通に破られる法的原理の一つである。それは裁判所のドアを飾るが、その後に通じるものをちっとも描いていない。数百万人のアメリカ人が司法への平等なアクセスはいうまでもなく、正義へのアクセスをも欠いている。貧困者の５分の４以上の法的ニーズおよび中産階級のアメリカ人の５分の２から５分の３の法的ニーズが満たされていない。」[26]。

ジョンソン先生は、アメリカと日本の政府は法律扶助への支出額が不十分であることをGDP比で示され、他の国と同じ程度にはコスト負担ができるはずだという。加えて、国に余裕がないという理由で、「弁護士の代理援助の代わりに、究極目標として費用効率的な代替手段を追求していくという方針を選択していくことは、重大な誤り」であると強く念を押された[27]。オンライン紛争解決やセルフヘルプ援助やパラリーガルによる援助がいかにすぐれた機能を発揮するにせよ、究極の目標とすべきではないという。これらは民事裁判における「弁護士」の役割を代替できないという趣旨であろう。カラマンドレーイが述べているように、「弁護士のいない場合には、裁判を受ける者の人格は、軽んじられているのである。」[28]。

[注]

1　Earl Johnson Jr.（池永知樹 訳）「民事事件とアクセス・トゥ・ジャスティス：さらに斬新かつ広範な焦点」 本誌７頁（以下、ジョンソン論文という）。

2　カペレッティ＝ガース（小島武司訳）『正義へのアクセスー権利実効化のための法政策と司法改革』（有斐閣　昭和 56 年）27 頁。

3　ジョンソン論文では、「需要対応モデル」とし、アメリカの供給制限モデルと対比させている。ジョンソン論文（前注１）16 頁。

4　我妻学 「民事法律扶助の機能－イギリスおよびアメリカにおける法律扶助の草創と変容」『民事司法の法理と政策　小島武先生古希祝賀（下巻）』（商事法務 2008 年）256 頁、池永知樹「欧米法律扶助の新たなアプローチの可能性と限界」（総合法律支援論叢第８号 119 頁）、同「司法アクセスの歴史と現況」『法テラスの 10 年－司法アクセスの歴史と展望』特定非営利活動法人 司法アクセス推進協会 2016 年 ３頁、日本司法支援センター「公共法律サービスの変容－効率化と多様化への転換」（平成 25 年） ２頁など。

5　拙稿「イギリスの法律扶助」『世界の法律扶助』（財）法律扶助協会（平成３年）23 頁、小島武司編『各国法律扶助制度の比較研究』（日本比較法研究所　昭和 58 年） ９頁。統計については、MINISTRY OF JUSTICE, LEGAL AID STATICS IN ENGLAND AND WALES 2013-2014.

6　アメリカの法律扶助予算の現状については、とりあえず Legal Services Corporation のウェッブ・ホームページの年次報告書が参考になる。他に後注９の文献。

7　Robert J. Rhudy, “Comparing Legal Services to the Poor in the United States with Other Western Countries:Some Preliminary Lessons”, 5 Md. J. Contemp. Legal Issues 223, at 232 の注 36 に、ジョンソン先生が述べた法改革訴訟の成果とリストがある。

8　この点については、小島武司『民事訴訟の新しい課題』（法学書院　昭和 50 年）141 頁、同『法律扶助・弁護士保険の比較研究』（日本比較法研究所　昭和 52 年）129 頁。

9　CRS Report for Congress, “Legal Services Corporation: Background and Funding”, Congressional Research Service 7-74500（13/8/29）.

10　ジョンソン論文（前注１）19 ～ 24 頁及び 25 ～ 32 頁。

11　Earl Johnson Jr., “Three Phases of Justice for the Poor: From Charity to Discretion to Right”, 42 Clearinghouse Rev. 486（2009）.

12　Note, “The Right To Counsel In Civil Litigation”, 66 Column. L. Rev. 1322（1966）.

13　ギデオン事件については、指宿信「弁護士の弁護を受ける権利　Gideon v. Wainerght 372 U.S.335」別冊ジュリスト・アメリカ法判例百選　110 頁。ほかに、アンソニイ・ルイス（山本浩三＝山中俊夫訳）『アメリカ司法の英知－ギデオン事件の系譜』世界思想社（1972 年）。

14　Earl Johnson Jr.,TO ESTABLISH JUSTICE FOR ALL Vol.III,（Prager）（2014）pp831-40（以下、Johnson という）。他に、ジョンソン先生の代表的論文として、“The Right to Counsel in Civil Cases:An International Perspective”, 19 Loy.L.A.L.Rev.341（1986）; “Toward Equal Jus-tice:When the U.S. stand two Decades Later”, 5 Md.J. Contemp.Legal Issues 199（1994）; Equal Access to Justice: Comparing Access to Justice in the United States and Other Industrial Democracies”, 24 Fordham Int’l L.J. S83（2001）; “Will Gideon’s Trum-pet Sound a New Melody?”, 2 Seattle J.Soc, Just. 201（2004）などがある。

ジョンソン先生以外のものとしては、Russel Engler の論稿を代表させれば、“Access To Justice And The Role Of The Private Practitioner”, 24 Kan.J.L.& Pub. Pol’y 554（2015）; “The Twin Imperatives Of Providing Access To Justice And Establishing A Civil Gideon” 93 Mass.L.Rev. 214（2011）; “Toward A Context-Based Civil Gideon Through Access To Justice Initiatives” 40 Clearinghouse Rev. 196（2007）, および後注 16 掲記の論文がある。

15　Johnson, supra note 14, p912.

16　Turner v. Rogers, 564 U.S. 431（2011）. この事件をめぐる議論については、Russell Engler,“Turner v. Rogers and the Essential Role of the Courts in Delivering Access to Justice”, 7 Harv. L.&Pol’y Rev. 31（2013）. 判決に対する評価は、法律扶助の権利性を追求する立場から判決を全面的に批判する者、本人訴訟における裁判運営の改革に舵を切ったものとして一定の評価を与える者、資金不足というリアリステックな視点から法律扶助の権利性を否定した判決として高く評価する者など色々である。ジョンソン先生は、2014 年刊行の「TO ESTABLISH JUISTICE FOR ALL」の中でこの判決の評価を述べられている。Johnson（前注 14）914 頁。要約すると「判決に驚き、落胆した者もいただろうが、判決の射程は相手方も弁護士に代理されていない場合にとどめており、また、公正な手続を保障するために裁判所の積極的な義務を明らかにした点は適切である。そして、民事ギデオンの点では、楽観的に読めば相手方に弁護士が付いている場合には小さな前進になるように思えるが、悲観的に読めば判決は民事裁判侮辱に限定され、出口を失うだろう。」と述べておられる。なお、Turner 事件及び判決の評価をめぐる議論については、筆者別稿として、「本人訴訟と法律扶助～ Turner v. Rogers 事件の波紋」白鷗大学法科大学院紀要第 10 号（2017 年 3 月）（近刊）。

17　Johnson , supra note 14, pp832-833.

18　モデル・アクセス法については、James R. Maxeiner,“A Right to Legal Aid: The ABA Model Access Act in International Perspective”, 13 Loyola J. Pub. INT. L. 61（2011）（以下、Maxeiner という）.

19　Maxeiner, supra note 18, p75.

20　Earl Johnson Jr.,“Equality Before the Law and the Social Contract”, 37 Fordham Rub. L.J. 157（2010）.

21　この事件については、さしあたり、大野友也「同性愛行為に対する憲法上の保護　Lawrence v. Texas 539 U.S. 558（2003）」別冊ジュリスト･アメリカ法判例百選　102 頁。

22　Earl Johnson Jr.,“Will Gideon’s Trumpet Sounds A New Melody?: The Globalization of Constitutional Values and Its Implications for a Right to Equal Justice in Civil Cases”, 2 Seattle J. Soc. Just. at 201, 223（2004）. なお、大塚泰寿＝戸塚悦朗「ヨーロッパ人権条約と法律扶助」『日本の法律扶助－ 50 年の歴史と課題』（財）法律扶助協会（2002）所収、437 頁。

23　本文の内容は、Deborah L. Rhode,“Access To Justice: A Roadmap for Reform”, 41 Fordham L.Rev.1227（2014）（以下 Rhode という）による。および、Maxeiner, supra note18, p29.

24　Johnson, supra note 14, p809.

25　Johnson, supra note 14, p809.
　なお、LSC は 2000 年から議会の予算決定を受けて、コンピューター・テクノロジーを使ったオンライン式の法律文書作成プログラムの開発に資金援助を行っている。たとえば、アーカンサス州の LawHelp Interactive がある。また、A2J Author® ソフトウエアーやチャットによる援助として 13 州で展開されている LiveHelp などがある。これらについて、Vincent Mor-ris,“Navigating Justice:Self-Help Resources, access to Justice, and Whose Job is It Any-way?”, 82 Missisippi L. J.162（2013）.

26　Rhode, supra note 23, p1227.

27　ジョンソン論文（前注１）37 頁。

28　P. カラマンドレーイ（小島武司＝森征一訳）『訴訟と民主主義』（中央大学出版部　昭和 51 年）132 頁。

法テラスの現状と課題

一橋大学教授　**山 本　和 彦**

１　はじめに

本稿は、法テラス及び総合法律支援制度の現状と課題について論じるものである。筆者は以前も、総合法律支援制度の意義と課題について総合的検討を加える機会を得た[1]。そこでは、総論として、市民の法的利益の保護という民事司法の目的達成のため民事司法へのアクセス障害を除去する点にこの制度の意義があること、各論として、アクセス障害の原因である距離のバリア、費用のバリア、情報のバリア、心理的なバリアを打破するための制度を組み立てることが制度の意義であることを指摘し、そのような観点から法テラスの現状と課題を点検した。

本稿は、以上のような前稿を前提にし、基本的にはそこでの議論を維持しながら、①最近の2016年法改正が総合法律支援の構想に新たな展開をもたらすものであり、理論的にもその位置づけの見直しを迫る面があるとの認識を前提に、その意義を検討するとともに、②一種の「定点観測」として、法テラスの業務開始から10年弱、前稿から４年余を経て、その後の法テラスの展開を評価することを目的とする。

以下では、まず総合法律支援法の2016年改正の経緯と内容を簡単に紹介する（２）。次いで、そのような改正がもたらした総合法律支援制度の新たな意義として、個別的なバリアの除去を取り上げる（３）。その後に、以上のような法改正と新たな意義を踏まえて、総合法律支援の現状（４）とその課題（５）について、前稿からの差異を中心に検討する。

２　総合法律支援法の改正

（1）改正の経緯

司法制度改革の議論を経て、国民の司法へのアクセスを拡充するための施策のいわば切り札として、いわゆる司法ネット構想が論じられ、それが最終

的に総合法律支援法の制定に結実した。同法は2004年６月に公布され、2006年10月に制度の中核となる運営主体である日本司法支援センター（以下では「法テラス」と呼ぶ）がその業務を開始した[2]。

法テラスは、設立後約10年を経過し、大きく発展する一方、様々な検討課題も生じるに至った。そこで、そのような課題の検討のため、法務大臣の私的懇談会として、「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」（座長：伊藤眞教授）が組織され、2014年６月、同検討会の報告書（以下単に「報告書」という）が提出された。

その報告書を受けて、政府の検討が進められた結果、「総合法律支援法の一部を改正する法律案」が2015年３月に通常国会に提出された。同法案は、同国会では継続審議とされたが、2016年通常国会において成立し、2016年６月３日に公布されるに至った（平成28年法律第53号。以下単に「改正法」という）。この改正法は、大規模災害の被災者支援の部分について2016年７月１日に先行的に施行されたが[3]、その他の部分は公布から２年以内に施行の予定である。

（２）改正の内容

以下では、改正法の内容について、報告書の提言と対照する形で簡単に紹介する。

（ｉ）認知機能が十分でない者の援助

報告書は、高齢者・障害者は心身の状況等により従来の法律相談場所における相談を受けることが困難であり、また認知症や知的障害等により法律問題の認識や法的サービスを受ける必要性の認識が不十分であることから、司法アクセスが期待できないという問題意識を示す。そして、このような法的ニーズには運用改善で応えることは困難であるとして、高齢者・障害者には資力を問わず無料法律相談を実施できる範囲を拡大すること、代理援助・書類作成援助の対象について、各種行政機関への申請行為・不服申立てに関す

る代理行為、精神保健福祉法上の退院請求や処遇改善請求、虐待行為への対応など「民事裁判等手続の準備及び追行」を超えた部分をも対象とすべきことを提言した[4]。

このような提言を受け、改正法４条は、民事法律扶助事業の適用対象として、「資力の乏しい者」だけではなく、「法による紛争の解決に必要なサービスの提供を求めることに困難がある者」一般に拡大し、資力はその一例に過ぎないものとしている。また、その対象となる手続も、「民事裁判等手続」に加えて「行政不服申立手続」、すなわち行政不服審査法による不服申立ての手続にも拡大している。これらは、民事法律扶助の基本的な考え方の大きな転換を意味するものと評価できる。

このような一般的規定を受けて、改正法30条１項２号イ（１）は、「認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等」を「特定援助対象者」と名付け、その代理援助について、「当該特定援助対象者が自立した生活を営むために必要とする公的給付に係る行政不服申立手続」をも対象とする。これは、一定の公的給付の部分に限定して[5]行政争訟も法律扶助の対象[6]としたものである[7]。これによって、これらの事件は行政争訟前置となっているものもあるため、法律相談から訴訟（処分取消訴訟等）まで連続した対応が可能になったものである[8]。

また、改正法30条１項３号は、特定援助対象者であって、近隣に居住する親族がいないことその他の理由で、弁護士等のサービスを自発的に求めることが期待できないものに対して、自立した日常生活及び社会生活に必要な法律相談を実施することを法テラスの業務とする。これにより、これらの対象者について資力要件を求めない法律相談の可能性を認めたものである。そして、それに代わる要件として、自発的サービス請求の期待可能性の欠如（近隣の親族等の不存在）及び自立した生活に必要な範囲[9]を求めたものである。但し、改正法34条２項１号により「援助を受けた者の費用の負担に関する事項」が業務方法書の記載事項とされているが、これは、高齢者には資力が十分な者もあり、公平の見地から一定の要件に基づき費用の負担を求めるもの

であろう。

（ⅱ）大規模災害の被災者の援助

大規模災害の被災者について、報告書は、多種多様な法律問題を同時に抱え、迅速な復旧復興のためには災害発生後迅速に弁護士等にアクセスができ、問題解決の道筋を付けられることが重要であるとする。そして、東日本大震災に係る被災者援助の実情に鑑みれば、運用による対応には限界があるとの認識の下、資力を問わない法律相談が必要であるとともに、対象とする災害の範囲や援助期間等については省令等に委ねることを提言する。これにより、復旧復興に向けた迅速なサービスのスタートの仕組みを構築するものである。

このような報告書の提言を受け、改正法30条１項４号は、「著しく異常かつ激甚な非常災害であって、その被災地において法律相談を円滑に実施することが特に必要と認められるもの」（以下、「非常災害」という）を政令で指定し、「その生活の再建に当たり必要な法律相談を実施すること」を法テラスの業務とする。その際、被災者が援助対象となるため、災害発生時に住所・事務所等を有している必要がある地区も政令で定め、併せて対象期間についても、非常災害の発生日から起算して１年を超えない範囲で、政令で定めるものとする。これにより、非常災害の被災者について資力要件を求めない法律相談の可能性を認め、その対象や期間等は（期間は１年を上限としながら）政令指定とし、柔軟・迅速な対応を可能としている。他方、代理援助等については、「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」（以下、「震災特例法」という）によれば資力要件の免除が認められているが、個々の災害の状況に応じて、実情に相当の差異があるところであるので[10]、上記無料法律相談が可能な１年の期間内にどのような対応をとるべきかを立法府が評価検討し、個別法の制定に委ねる趣旨とみられる。

なお、改正法の施行については、熊本地震の発生を受けて、この部分だけ

は、2016年７月１日に先行施行され、併せて同日施行の政令で熊本地震を改正法30条１項４号の非常災害に指定し[11]、適用することとされた[12]。

（ⅲ）ストーカー・DV 被害者の援助

報告書は、深刻な被害に進展するおそれが強い犯罪被害者について、早期かつ適切な法的支援により再被害を防止できるが、現時点の法テラスの制度はその法的ニーズに十分応えきれていないとの認識を前提に、典型的事案としてDV 事案及びストーカー事案を対象として、資力を問わない法律相談、捜査機関との調整、保護命令等の申立て、加害者との交渉などの弁護士による支援に係る弁護士費用の援助の制度の整備を提言する。また、特に援助が必要な犯罪被害者については、償還を要しない制度設計も検討すべきとしていた。

このような報告書の提言を受け、改正法30条１項５号は、特定侵害行為、すなわちストーカー規制法上のつきまとい等、児童虐待防止法上の児童虐待、DV 防止法上の配偶者からの暴力を現に受けている疑いがあると認められる者[13]の援助のため、被害防止に関して必要な法律相談[14]を実施することを法テラスの業務とする。これらの対象者について資力要件を求めない法律相談の可能性を認めたものである。但し、改正法34条２項２号により「援助を受けた者の費用の負担に関する事項」が業務方法書の記載事項とされているが、これは、ストーカー被害者等には資力が十分な者もあり、公平の見地から一定の要件に基づき費用の負担を求めるものであろう。なお、報告書の提言とは異なり、代理援助は対象とされていない[15]。

（ⅳ）スタッフ弁護士の支援

スタッフ弁護士について、報告書は、その重要性を前提に、現状では、一部弁護士会の理解不足、法テラス内の支援体制の不十分、短期契約による将来への不安、未配置の地域や配置員数の不十分等多くの問題点を指摘し、「スタッフ弁護士の業務活動の有用性及びセーフティネットとしての役割等

を関係機関の共通認識とするとともに、ここから導かれるスタッフ弁護士の任期、配置、異動についての問題があることを認識し、検討することが必要」であると提言する。

これを受けて、改正法32条の２が新設された。同条は、「支援センターの職員のうち、他人の法律事務を取り扱うことについて契約をしている弁護士」という形で、初めてスタッフ弁護士ないし常勤弁護士を法律の中で明確に位置付けている。そして、そのようなスタッフ弁護士について、法テラスは、「弁護士会及び日本弁護士連合会並びに隣接法律専門職種団体等との連携の下、地域の関係機関との連絡調整その他の当該弁護士の職務の円滑な遂行に必要な措置を講ずるとともに、研修その他の方法による資質の向上に努めるものとする」旨を規定する。弁護士会等との連携や地域の関係機関との連絡調整が明記されたことで、地域弁護士会の理解を得るための措置を講ずるものとされ、またスタッフ弁護士の任期・異動・配置等の問題は、その職務の「円滑な遂行に必要な措置」の一環となろう。さらに、その研修等による能力の涵養の根拠規定が設けられたものである。

（3）運用による対応と残された課題ー ADR と法律扶助

以上のように法律によって対応がされた事項のほか、報告書の提言の中で、運用によって対応が図られた事項もある。ここでは、そのような例として、ADR の問題を取り上げる。

報告書は、「あっせん型・調停型 ADR については、現在の総合法律支援法においても民事法律扶助の対象となり、運用により、その利用者の法的ニーズに応えることが期待できる」ものとする[16]。これを受け、法テラスの運用として、① ADR が法律扶助の対象となっていることを弁護士等に周知すること、② ADR の申立手数料の立替や審査要領等を定めることなどの対応が行われた。その結果、2014年16件、2015年20件の実際の利用があり[17]、現実に一定の活用が図られてきている[18]。

他方、残された課題として、同じ ADR でも、仲裁に対する法律扶助の適

用の問題がある。この点につき、報告書は、「仲裁型 ADR を民事法律扶助の対象とすることについては、そのニーズが高まっているとはいえず、財政的状況に照らせば他に優先すべき法律サービスがあると思われることなどから、現時点においては、相対的にその優先順位は低くなると言わざるを得ない」とし、法改正も見送られた。但し、報告書の最後の部分では、将来的課題とされたテーマについても、「その重要性は首肯されているところで、必ずしも消極的な評価のみがなされた結果ではないことを注記しておきたい」とされている点に注意を要する。

３　総合法律支援の新構想－個別的なバリアの除去

（１）総合法律支援の意義－再論

以上のような法改正を受けて、総合法律支援の意義について再考してみたいが、まず総合法律支援の一般的意義について、前稿の主張を確認しておきたい[19]。すなわち、その総論的意義として、広義の民事司法制度に対するアクセス改善のための総合的措置であり、それにより、民事司法制度の目的、すなわち社会における法・正義の総量の拡大（市民の法的利益の保護の充実）、国民の裁判を受ける権利の実質的保障の基盤を提供する点がある。そして、そのような施策を総合的に組織し、その中核として法テラスを整備する点に総合法律支援制度の大きな特色がある。

総合法律支援の各論的意義は、以上のような目的を達するため、個別の司法アクセスへのバリアを除去することであり、具体的には、距離のバリア（司法過疎地問題）、費用のバリア（民事法律扶助）、情報のバリア（法情報提供）、心理的なバリア（司法に対する近寄り難さ）を打破する点にある。これらは、国民一般に比較的普遍的に認められる司法アクセス障害であり、それらを除去することによって「あまねく市民が法的な救済を受けられるような司法ネットの整備」をその目的とすることになる。

（2）新たな構想としての個別的バリアの除去

以上のように、従来の総合法律支援制度の取組みは、国民一般に比較的広く認められるアクセスバリアの打破を課題としていた。これは、総合法律支援制度の発足に際しては合理的なものであったと言える。この点はまさに政策の優先順位の問題であり、制度発足当初は国民の間に広く認められるバリアを除去していくことがコストパフォーマンスの面で最も効率的である。それに対し、少数の国民に特有の個別的な性質のアクセスバリアについては、従来は法テラスの受託業務の中で部分的に対応してきたといえる。犯罪被害者、難民、外国人、子ども、精神障害者、高齢者・障害者・ホームレス等の問題である。

しかるに、今回の法改正は、高齢者・障害者、被災者、DV・ストーカー被害者等を正面から制度の対象に加えることによって、国民の中では比較的少数の特別な属性を有する者であっても、その属性に鑑み、司法アクセスに関して特別の配慮を要する者に対し、資力や居住地等に関わりなく援助の対象とした。これによって、総合法律支援はいわば第２段階に入ったものと評価することが可能である。そこでは、普遍的なアクセス障害を超えて、個別的なアクセス障害に対しても、きめ細かい対応を図っていくことで、まさに「あまねく市民が法的な救済を受けられる」という目的に新たな一歩を踏み出したものといえよう。

そのような観点からすれば、今回は以上のような属性に限定されたものの、他にもそのような個別的アクセス障害を伴う属性はあり得よう。例えば、外国人や子ども等である。前者は、法律上「我が国に住所を有し適法に在留する者」は既に対象とされているが[20]（法30条１項２号参照）、難民問題や入管問題など様々な固有の法律問題がありながら、司法アクセスには、言語面を始めとして大きなバリアが存在することは明らかであろう[21]。後者の子どもの問題についても、今回の法改正では児童虐待との関係で対象化が図られ、大きな前進となったが、それ以外の場面では、（通常は法定代理人である親に対する支援で足りるが）家事事件における子ども代理人の議論な

ど独立した扶助の対象となる可能性は十分にある[22]。以上のように、このような個別的バリアの打破に向けて踏み出した今回の法改正によって、「総合法律支援」とも呼べる新たな制度は、将来の展開の可能性に大きく開かれており、時代の進展に応じた新たなニーズへの即応的な対応を可能としたものとして、今後の展開が注目されよう[23]。

４　総合法律支援の現状

以下では、（１）～（４）の各論的なバリアについて、前稿で示した現状と課題の関係で、その後の展開を確認するとともに[24]、（５）で上記法改正を踏まえて個別的なバリアに関する現状を検討する。

（１）距離のバリアの除去

まず、距離のバリアの関係では、法テラスの司法過疎地域事務所の設置状況について、2010年度29事務所から徐々に増加し、2014年度には34事務所に達している[25]。また、常勤弁護士の配置状況についても、2010年度の217人から徐々に増加し、2014年度には252人に達している[26]。着実な取組みは評価できるが、この点は報告書でも指摘されているように、なお十分とは言い難いと言わざるを得ない。前稿で指摘した課題[27]、すなわち地域事務所の数・偏在、常勤弁護士の数・質の問題等はなお残存しているものと評価せざるを得ない。すなわち、複数の常勤弁護士が配置されているのは、地方事務所・支部では62% あるが、地域事務所では50% に止まっている[28]。また、常勤弁護士の質の面でも、司法修習終了直後の者からの採用が多く、2014年度では34名となっているが、経験者の採用は３名に止まっているようである。ただ、以前に常勤弁護士を経験した者の復帰（「U ターン組」）も出てきているようであり、今後の動向には注意を要する。

（2）費用のバリアの除去

次に、費用のバリアの関係で、民事法律扶助業務は、法テラス設置後飛躍的な発展を遂げた。取扱件数[29]について、法律相談援助は、2007年度14.7万件が2010年度には25.7万件に拡大し、さらに2014年度には28.2万件まで増加しており、発足当初の約２倍に達している。他方、代理援助は、2007年度68,910件が2010年度には110,217件に拡大したが、その後減少に転じ、2014年度には103,214件となっている。このように、法律相談が増加しているのに、代理援助が減少しているのは注目すべき点であるが、この点は、民事訴訟事件全体が（過払金返還請求事件の減少に伴い）近時大幅に減少していること[30]を反映したもののように思われる。むしろ訴訟事件数の減少に比して、代理援助件数の減少は少なく、事件数全体における法律扶助事件が占める割合は増加している可能性はある[31]。また、書類作成援助も、2007年度4,197件が2010年度には7,366件に拡大したが、その後大幅な減少に転じ、2014年度には3,982件となり、発足時を下回った。その主たる対象が消費者金融関係であったところ、その事件数が激減していることの影響とみられる。その結果、代理援助の立替金も、2007年度106.8億円が2010年度には162.0億円まで拡大したが、その後、2014年度には150.2億円となり（この４年間は概ね150億円前後で推移している）、飛躍的拡大の勢いが止まってきている。

他方、代理援助の対象事件類型は、2010年度が自己破産43.7%、多重債務事件等23.7％、離婚等14.3％であり、消費者金融関係が３分の２を占めていたところ、2014年度は自己破産33.5%、離婚等22.5％、多重債務事件等13.6%となっており[32]、消費者金融関係は半分以下になり、それ以外の事件類型の割合の増加が著しい[33]。特に家事関係が、離婚事件を含め、18.5% から31.8%を占めるに至り、大きな比率となっている。前稿で課題として指摘した事件の多様化が進展する方向にあることは、一般に望ましいことであろう。時代の進展に応じて司法の役割も変化しており、それに応じて代理援助の役割も変わっていくのは自然なことと評価できる。なお、新たな展開として、ADR への対象拡大は、前述のように（２（３）参照)、その件数は僅かであ

るが、ADR 自体の発展をサポートするとともに、それに応じて法律扶助件数の増加が認められ、今後相互に発展していくことが期待されよう。

（３）情報のバリアの除去

次いで、情報のバリアに関しては、法律問題を抱えた者が十分な法情報に辿り着かない結果として、法的問題として認識できず、解決の手掛かりすら得られないことから、泣き寝入りとなり、あるいは訴訟でも不利な立場に立つなど多くの問題を包含する。法テラスの法情報提供業務は、このような問題に対応するものとして、多くの期待を背負う。

まず、法テラスへの問い合わせ件数について、コールセンター（サポートダイヤル）での電話及びメールによる問合せは、2007年度22.1万件から2010年度37.0万件と着実に増大したが、その後減少に転じ、2014年度は33.1万件となっている[34]。やはり利用の伸び悩みの傾向がここでも見られる。他方、地方事務所への問い合わせは、2008年度18.9万件から2010年度23.5万件と増加していたが、2014年度は19.9万件となり[35]、ここでも頭打ちの傾向が見られる（2015年度は暫定数で20.3万件）。発足当初からみればなお高い水準であるが、これで全国の法情報提供のニーズを完全に満たしているか、なお疑問は否めない。この点で、法テラスの認知状況は、2007年度22.6% が2010年度38.7% となり、更に2014年度にはついに55.8％と過半数に達した[36]。関係各位の大きな努力の成果として敬意を表すべきであるが、なお「どんなサービスを提供しているか知っている」又は「利用したことがある」人の割合は、13.3％に止まっている点（換言すれば、名前だけは知っている人の割合が圧倒的である点）に大きな課題があろう。

（４）心理的なバリアの除去

心理的なアクセス障害打破の重要性は、前稿で強調したとおり[37]、特に日本では大きいものがある。その点で、法教育の果たすべき役割は重要である。その意味で、2010年度から、情報提供業務の一環として法テラスが正式

に法教育の問題に取り組み始めたこと[38]には大きな意義がある。そして、2015年２月には、法テラスの主催で「法テラスシンポジウム－福祉と司法が連携する社会」が開催されたほか、全国の地方事務所でも関係機関や一般市民に対して法教育活動の取組みがされているという。このような取組みは、地道なものであり、一朝一夕にその効果が表れるものではないが、長期的には、日本社会のあり方を変容させる可能性があるものであり、注目に値しよう。

（５）個別的なバリアの除去

以上のような比較的普遍的なアクセスバリアに比して、より個別的な性質のバリアに関しては、前述のように、新たな総合法律支援のメニューとして加わったものである。ただ、従来からも部分的な取組みはされていた。東日本大震災との関係では震災法律援助業務がされていたし、また受託業務としては、子どもや高齢者・障害者等についての業務が実施されてきた。以下では、その状況を確認する。

まず、震災法律援助業務は、2012年４月施行の震災特例法において、東日本大震災の被災者について、資力要件を除外するとともに、制度の対象についても、震災に起因する事件に関する裁判手続のほか、ADR 機関の手続及び行政手続をも含んでいた（書類作成援助では、東京電力に対する請求書作成等をも含む）。当初は2015年３月までの予定であったが、その後2018年３月まで適用が延長されている。利用状況としては[39]、震災法律相談援助が、2012年度42,981件、2013年度48,418件、2014年度51,542件と増加傾向にある一方、震災代理援助は、2012年度2,699件、2013年度2,267件、2014年度1,802件とむしろ減少傾向にある[40]。いずれにしても、被災地の復旧復興に大きな寄与をしていると評価できよう[41]。

他方、受託業務は、法30条２項を根拠とする日本弁護士連合会からの委託援助業務であるが、犯罪被害者1,305件、人権救済を必要としている子ども（児童相談所等との交渉、虐待を行う親との関係調整等）231件、人道的見地

から弁護士による緊急の援助を必要とする高齢者・障害者等（生活保護申請・審査請求代理等）1,544件となっており[42]、いずれも2010年度の件数（被害者628件、子ども151件、高齢者等1,371件）に比較して、増加の傾向にあり、そのニーズは高いとみられる。

５　総合法律支援の課題

以上のような現状の分析を踏まえて、最後に簡単に各バリアに関して、筆者の感じる課題を示してみる。

（1）距離のバリアの課題

まず、距離のバリアに関しては、司法過疎地域事務所の配置は、依然として大きな課題であろう。一例として、東北地区でなお十分ではない状況が続いている。2015年に秋田で初めて鹿角に設置されたが、東北地域の司法アクセスの状況に鑑みて不十分さは否めないところで[43]、なお拡充の必要性は否定できない。引き続き各地のニーズを踏まえた展開が期待されよう。

また、スタッフ弁護士については、まず量の問題として、常勤弁護士の増加は依然として大きな課題である。報告書も「スタッフ弁護士の全国的展開が必要とされる」としており、少なくとも各事務所における複数配置を原則化していくべきである。そのためには、スタッフ弁護士の存在を当然のものとして受け入れる各弁護士会の意識改革の必要があり、今回の法改正でスタッフ弁護士が法律上明確に位置付けられたことで、一歩前進することを期待したい。また、その質の問題として、リクルートの面での困難は理解できるが、充実した研修や支援等の環境整備が重要な意味をもつ[44]。その点で、やはり今回の法改正において、規定上、スタッフ弁護士の支援が明記されたことには大きな意義があり、その現実化が期待されよう。

以上のような質量両面の確保のためには、スタッフ弁護士のキャリアプランを確立することが重要な意義を有する。現在は、養成期間１年、３年３期

の後は、シニア扱いで２年３期（合計16年）の可能性が開かれており、更に後進の指導に当たることが期待できる場合などにはその後の任用もあり得るとされる。スタッフ弁護士（更に法テラスの幹部職員）として生涯勤務の途を認めるのか、一度通常の弁護士に戻ってその後復帰することとするのかなど議論はありえようが、多様なキャリアパスの可能性を開いておくことが優秀な人材を多数確保することにとって重要ではないかと思われる。

（2）費用のバリアの課題

次に、費用のバリアの面では、法律相談援助は着実に発展する一方、代理援助や書類作成援助には伸び悩みの傾向がみられる。これは、訴訟事件自体の件数減少とともに、従来援助の主たる対象分野であった消費者金融事件（消費者破産事件等）の減少を反映したものであろう。他方で、近時裁判所で唯一新受件数が増加している家事事件の分野の割合は増大しており、裁判所の事件類型の分布を反映したものとみられ、結果として支援対象の多様化が進んでいることは望ましい。ただ、この点はなお十分とは言い難い。例えば、労働事件については、2010年度1.9% が2014年度2.4% と、比率はほとんど増えておらず、絶対数でも微増に止まる。格差社会の中でこれほどブラック企業等の問題が指摘されている中、本当にこれで法テラスが活用されていると言えるのか、なお展開の余地はありそうである[45]。

また、前稿では、民事法律扶助について制度的見直しの必要性を課題として指摘した。この点は、今回の法改正では基本的に対処されず[46]、なお課題が残存している。特に、償還制については、依然として大きな課題である。ただ、この点については、償還免除の運用において大きな進展が見られることに注意を要しよう。すなわち、2010年度は償還実績101.9億円に比して、償還免除実績26.8億円であったのに対し、2014年度は前者が100.4億円とほぼ横ばいであるのに、後者は47.8億円と大幅に増加しており、実質的には給付的な部分が増えているようである。ただ、制度的に給付制に踏み切るためには[47]、弁護士費用敗訴者負担などその前提条件が未だ整っていないことも否

定できない。この点は、より本格的な議論の場が必要であろう。

さらに、法律扶助の仲裁への適用について、前述のように（２（３）参照）、報告書では優先順位が低いとして見送られた。そのこと自体は理解できるが、理念的には「裁判を受ける権利」は、適切な解決方法のルートを資力に関わらず選択することのできる権利であり、仲裁が紛争解決に有用である場合はやはり資力に関わらず、その可能性を認める必要がある。そして、将来的には消費者仲裁が重要になる可能性があり、法律扶助の適用はその前提となるし、現在でも建設工事紛争審査会やスポーツ仲裁の手続で実際に適用が考えられる[48]。今回、法改正が見送られたことは遺憾であるが、今後の課題として真剣な検討が必要と報告書で明記されたことは前進であり、引き続き検討が期待される。

（３）情報のバリアの課題

次いで、情報のバリアに関しては、2014年度のコールセンターの問い合わせ件数の増加[49]は、ウェブサイトの利便性を向上させたことが一因とも分析されており[50]、なお実務運用に工夫の余地がありうることを示唆している。さらに、地方事務所への問い合わせについて、前稿でも指摘したように、事務所ごとの違いが大きく、山梨県・福井県は依然として人口当たりの件数が突出しているし、香川県や徳島県でも他に比べて圧倒的に多い[51]。その原因の分析及びノウハウの普遍化は、依然として重要なものと考えられる。

法テラスの認知度は、前述のように、大幅に上昇しているが、これからは単に名前を知ってもらうだけではなく、具体的な業務内容の認知を進めていく工夫が必要な段階となっている。その意味で、サポートダイヤルの認知媒体は、2010年度が関係機関28.5%、広報41.7%（うちホームページ33.0%）、報道4.0%、その他25.8％であったのが、2014年度は関係機関22.8%、広報45.4%（うちホームページ39.9%）、報道1.2%、その他30.6％となっており[52]、ホームページの占める割合の増加が顕著であるとともに、関係機関の割合が減少傾向である。したがって、ホームページの記載内容の工夫のほか、それに次い

で重要な媒体である関係機関の意義を重視する必要があろう。地方自治体や警察等相談者にとって身近な機関との連携を更に進め、法テラスの業務に関する正確な情報を伝えてもらうことが肝要であろう。

（4）心理的なバリアの課題

さらに、心理的なバリアとの関係では、前稿において、「一定の施策によって一朝一夕に解決できるような課題ではない」旨を指摘したが[53]、そのような認識に変わりはない。様々な面での地道な努力が必要であるが、その中で中核となるべき法教育が、前述のように、正式に法テラスの業務の対象として取り上げられ、シンポジウムの開催などの活動が積極的に展開されていることは望ましいことである。この点は、地域ごとに様々な実情があると考えられるので、各地方事務所・地域事務所において、地域の学校や自治体との連携など更なる積極的な取組みが展開されることを引き続き期待したい。

（5）個別的なバリアの課題

最後に、個別的バリアに関しては、法テラスの新たな任務として位置づけられたばかりであり、今後の課題は多い。まず、大規模災害については、前述のように、東日本大震災では個別的な対応がされており、３年以上経ってもなお法律相談は増加の傾向を示し、復旧復興に重要な役割を果たしている。ただ、これは震災後１年余り後になって初めて実施されたもので、即応性が大きな課題となっていたが、今回の法改正で、一般的対応は法律で定め、適用対象は政令によることで迅速な対応が可能になった。特に法律相談について資力要件を排除した点では大きな意義があり、直ちに施行された熊本地震の関係で、その課題の検証が注目される。なお、代理援助については、法律相談を行っている１年の間に国会で適切な対応がされることを期待しているものと考えられ、妥当な政策判断といえるが、国会の役割が大きいことを改めて確認しておきたい。

また、高齢者・障害者、DV 等被害者については、受託業務からの本格的展開を図ったものとして、大きな意義がある。その対象は限定されているが、それには一定の合理性が認められる。ここでは、実際にこれら対象の法律相談等に繋げていく努力が重要な課題となる。制度的に対象としても、実際のアクセスがなければ無意味である。一般に自発的なアクセスが困難な主体であり、いわゆるアウトリーチ活動の重要性が顕著な分野で、スタッフ弁護士の活動に期待される。その意味で、地方自治体のほか、介護事務所や地域包括支援センター等との連携が重要であり、日常的に担当者とのフェース・トゥー・フェースの関係構築が課題となろう[54]。この分野は、司法の役割の変遷とも関係しており、21世紀における家庭裁判所の重要性の増大とも連動し、総合法律支援の重要な一翼となろう。

そして、より広い範囲の犯罪被害者・障害者等、さらには外国人、子ども等にまで今後適用対象を拡大していく可能性がある。その意味では、法テラスとして、現在の受託業務を地道に前進させながら、将来の制度化に備える必要があろう。特に外国人については、今後難民の増加や外国人移民の受入れに日本社会が徐々に転換していかざるを得ないとすれば、総合法律支援はそのインフラとして位置づけられる可能性があり、引き続き注視が必要である。

６　おわりに

今回の法改正は、総合法律支援制度に新たな一歩を刻む改正であり、同制度はいわば第２フェーズに入ったものと評価できる。すなわち、国民に普遍的なアクセスバリアの打破から、より個別的なバリアの解消へ、きめ細かい対応に向かうものである。具体的に対象とされた、高齢者・障害者、災害被災者、DV 等被害者については、実効的な支援には福祉分野との密接な連携が不可欠であり、アウトリーチ活動・司法ソーシャルワークといわれる新たな活動が求められ、リーガルサービス全体に１つの革命をもたらす可能性が

ある分野と言えよう。その意味で、21世紀の日本社会にとって必須の課題に取り組んだものであり、今後引き続き、外国人問題などその時々の社会の課題に対応していく基礎を提供したものとして、極めて大きな意義を有する。

他方、既存のサービスについては、現在、一種の成熟期を迎えているようにも見える。法テラスの利用件数は概ね頭打ちの傾向であるが、それは裁判所の事件数の低迷とパラレルなものである。しかし、これで日本社会における法律支援のニーズを満たしているものとする評価は時機尚早であろう。社会の隠れた法律支援のニーズは、労働事件など様々な分野でなお存在する可能性が否定できない。そのようなニーズを掘り起こしていく工夫については、引き続き検討が必要であろう。

さらに、法テラスの体制については、常勤弁護士について法律で明定されたことは、第１歩としての意義が大きい。その具体化として、各弁護士会に十分な理解を得ていく努力が必要であるとともに、それに基づき質量ともにその充実を図っていくことが依然として大きな課題である。その際には、スタッフ弁護士のキャリアプランの明確な提示が重要な意味をもってこよう。

総合法律支援法はその制定・施行から約10年を経過したが、その間、法テラスは極めて重要な役割を果たし、日本社会に定着してきたといえる。関係各位の努力に心より敬意を表したい。今後の新たな10年は、今回の法改正に表れているように、利用者の個別のニーズを汲み取ったきめ細かいサービスが課題となってこよう。そのためには、法テラスの側から社会の中に積極的に踏み出していく努力が必要となる。法テラスの活躍により、「全国どの街でもあまねく市民が法的な救済を受けられる」社会という、司法制度改革が示した理想に更に一歩でも近づいていくことを祈念して筆を擱きたい。

後注：本稿の執筆に当たっては、特に法改正の内容等につき、法務省司法法制部の松本麗参事官及び野田洋平検事に大変お世話になった。本稿に含まれうる誤りは筆者のみの責めに帰することは言うまでもないが、ここに記して厚く御礼を申し上げる。

[注]

1　山本和彦「総合法律支援の現状と課題－民事司法の観点から」同『民事訴訟法の現代的課題』（有斐閣、2016 年）545 頁以下（初出：総合法律支援論叢 1 号（2012 年）1 頁以下）（以下単に「前稿」という）参照。

2　詳細な経緯については、前稿 546 頁以下参照。

3　後述のように、2016 年 4 月に発生した熊本地震に直ちに適用された。

4　そのほか、弁護士会等との連携の下で福祉機関等との連携構築活動を弁護士等に行わせるような仕組みが必要であること、高齢者・障害者に対する法的支援につき知見等を取得するための研修を継続的に行うなど専門性をもった弁護士等の体制整備を図る必要があることなども提言している。

5　具体的には、生活保護、介護保険、障害者手帳等の社会保障関係の事件が想定されているとみられる。

6　改正法 30 条 1 項 2 号ハにおいて、書類作成援助についても同様の規律がされている。

7　その範囲は報告書の提言より限定されている。精神保健法上の退院請求や処遇改善請求等は行政機関の処分に対する不服申立てではないので、これには含まれず、当面、受託業務でカバーすることが想定されているものであろうか。

8　逆にこの規律がないと、法律相談と訴訟は法律扶助の対象になっても、その中間である行政争訟は自力で対応しなければならないこととなっていた。

9　但し、これら対象者の法律相談は原則としてここに包含され、除外されるものは想定し難いように思われる。

10　少なくとも一般的な形で、資力要件を問わずに代理援助等を認めることは相当でないと考えられたものであろうか。

11　政令で定める地区は熊本県全域とされ、政令で定める期間は 2017 年 4 月 13 日までとされている。

12　なお、震災特例法は 2015 年 3 月末に失効の予定であったが、報告書では、東日本大震災からの復旧復興は未だ道半ばであることから、これを延長して被災者に対する援助を継続すべきとの提言がされていたところ、同法が改正されて 2018 年 3 月まで有効期間が延長されている。

13　まさに現在進行形の被害を対象とするもので、これらは身の安全を確保していく必要がある点で、他の犯罪被害者と区別することを可能とする趣旨であろう。

14　被害防止の関係に限定することで、公平に配慮したものである。ただ、夫婦間の DV の場合の離婚や児童虐待の場合の親権停止についての相談などは、当然これに含まれるものと解される。

15　これは、代理援助を対象とする場合、代理人である弁護士が警察等とどのように役割分担していくかを明確にする必要があるが、その点は現段階では難しく、また法律に書き込んだ場合、担い手を確保する責務が生じるが、十分な支援体制がないと困難な業務であり、現段階では代理援助に踏み込むことは時期尚早と判断されたものであろうか。

16　なお、同時期に ADR 法の見直しを検討していた「ADR 法に関する検討会」の報告書（2014 年 3 月 17 日）でも、ADR の活性化の観点から、「認証 ADR における和解の仲介においても、代理人が選任されることが望ましいと考えられる事案があり、このような事案について、必要な場合に法律扶助が十分活用できるよう、法改正の検討も視野に入れつつ、日本司法支援センター（法テラス）における運用改善をはじめとする積極的な検討が行われることを期待する」と提言されていた。

17　なお、ADR における利用の中心は、震災特例法による原発 ADR 等であり、2014 年 1,029 件、2015 年 480 件の利用があったとされる。

18　対象となる ADR の範囲については、認証 ADR には限定されないが、「勝訴の見込みがないとはいえないこと」という要件に該当する必要があることから、その要件の検討に当たっては、①当該手続が適切かつ公正に紛争を解決することができるものであるこ

と、②当該手続の利用により迅速かつ効率的な権利実現が期待できることが必要である旨を前提とする運用がされているようである。

19　以下については、前稿 549 頁以下参照。

20　この点をめぐる立法の経緯等については、山本和彦「民事法律扶助法について」判タ 1039 号 23 頁以下参照。

21　この問題について、現在は受託業務による対応が図られている。2014 年度実績で、難民関係 979 件、入管・社会保障関係 1,772 件の利用があり、潜在的ニーズの高さを示している。

22　子ども代理人につき、その専門化を促す契機としても、それを費用面で支える法律扶助の重要性を指摘したものとして、山本和彦「非訟事件手続法・家事事件手続法の制定の理念と課題」法時 83 巻 11 号 10 頁注 43 参照。

23　そのような時代のニーズを反映するものとして、前述のように、受託業務が重要である。この点について、報告書は、現行の要件は他の独立行政法人と比較して厳格すぎるとして、「法律事務そのものではないが、それに関連する周縁の業務についても」受託に相応しい事業は受託できるようにすべきとの注目すべき提言をしている。社会のニーズの進展に応じた可能性を開くべきとするものとして賛同できる。法改正で条文化は見送られているが、今後の運用において、この提言が十分活かされることを期待したい。

24　そのような観点から、基本的には、前稿の基準時であった 2010 年の状況と本稿執筆時（2016 年 7 月 28 日）に包括的統計がある 2014 年の状況とを比較する。2014 年の状況については、日本司法支援センター（法テラス）編著『法テラス白書平成 26 年度版』（以下単に「白書」という）参照。

25　さらに 2015 年 7 月に鰺ヶ沢（青森）に設置され、現在は 35 か所となっている。

26　以上につき、白書 105 頁以下参照。

27　この点は、前稿 559 頁以下参照。

28　白書 107 頁資料 4 － 1 参照。

29　以下、2014 年の数値については、白書 62 頁以下参照。

30　地裁第 1 審民事訴訟事件数は、2010 年 222,594 件に対し、2014 年 142,487 件で、36% の減少となっている。

31　但し、2015 年度の代理援助件数は若干の増加を示しており（暫定数値で 107,211 件）、今後の動向に注目を要する。

32　白書 68 頁資料 2 － 14 参照。

33　例えば、損害賠償事件は 5.1% から 8.2% に増大している。

34　白書 48 頁資料 1 － 2 参照。但し、3 年連続減少した 2013 年度 31.3 万件から若干の増加に転じている。さらに、2015 年度は暫定数で 31.9 万件となっている。

35　白書 49 頁資料 1 － 4 参照。

36　白書 149 頁資料 8 － 3 参照。

37　前稿 552 頁参照。

38　この点は、白書 46 頁以下参照。

39　以下の統計については、白書 130 頁以下参照。

40　これは、実際には、ADR 代理が多数を占めており、原発 ADR の集団申立ての数が利用件数を左右する側面があるとされ、余り有意なものではない可能性がある。

41　特に法律相談援助は、通常の全国の法律相談援助件数に比べても、その 2 割近くを占めており、法テラスの業務として極めて重要である。

42　これらについては、白書 143 頁資料 7 － 2 参照。

43　震災対応で出張所が設けられているが、恒久的な事務所とはされていない点にも問題があろう。

44　いわゆる「常勤弁護士支援メーリングリスト」は、スタッフ弁護士の間の情報交換や適時適切なアドバイスを可能とするものであり、その孤独感・不安感等を軽減できる意

味は大きいものがあろう。

45　サポートダイヤルの問い合わせ件数では、労働問題については、毎年７～９％を占めていること（白書 50 頁資料１－５参照）を考えれば、代理援助などでもなお伸び代を観念できよう。

46　但し、ADR への適用については、前述のように、運用上の措置として一部実現している。

47　前稿 562 頁以下で論じたように、筆者も、費用のバリアを根本的に打破するためには、将来的にはそのような方向を望ましいと考えている。

48　その詳細については、検討会に提出した、道垣内正人＝山本和彦＝山田文連名の意見書（www.moj.go.jp/content/000123305.pdf）参照。

49　特にメールの問い合わせは、2013 年度 14,599 件に対し、2014 年度 22,982 件と大幅に増加し、過去最高になっていることは注目される（白書 48 頁資料１－３参照）。IT 化の進展に伴い、今後もこの傾向が進むことは間違いないであろう。

50　白書 48 頁参照。

51　この点は、白書 57 頁資料１－17 参照。

52　白書 55 頁資料１－13 参照。

53　前稿 564 頁参照。

54　報告書でも「司法ソーシャルワークの推進」が「非常に有効であり、今後もこれを広く展開していくことが期待される」として重視されている。

地方自治における「法の不足」

― 法曹と法テラスへの期待 ―

慶應義塾大学法学部教授　片 山　善 博

１　問題の所在

（１）法意識が希薄な自治体と住民

長い間地方自治に携わってきてつくづく感じることは、地方自治のアクターたちには総じて法律的にものごとを解決する意識が希薄だということである。地方自治の主要なアクターは住民と自治体である。その自治体を分解すれば、地方議会議員、首長や教育委員会などの執行機関、それにそれらのもとで働く職員たちということになる。

「法律的にものごとを解決する意識が希薄」であることをもう少し詳しく述べると、まず自治体においては、日々現場で生じる課題について立法を通じて解決しようとする姿勢に乏しい。そのことは、全国の自治体で実質的な独自立法が極端に少ないことを見れば明らかである。

各自治体では毎議会多くの条例を制定ないし改廃しているものの、そのほとんどは国の法律に基づきそれを形式的にそれぞれの自治体の条例に置き換える程度の内容だったり、やはり国の法律によって授権された細部を定めるものだったりする。地域の課題を自主的に解決するための手段として、住民の権利を制限し、あるいは住民に義務を課す内容を含む条例を独自に制定するような事例はごく稀だと言っていい。

自治体の「意識が希薄」であることについては、別の観点からも見て取れる。わが国が法治国家である以上、自治体も国民や企業と同じく国の法律によって規制される。自治体に対する国法の規制は、行政作用に属する領域はもとより、自治体の組織編成にまで及ぶ。法律のありようによっては、憲法第８章に保障された地方自治の権能を冒される可能性もあるので、自治体は、国が制定した、あるいは制定しようとする法律の内容には普段から人一倍注意を払う必要がある。もし、地方自治の権能を侵害する内容を含む法律があるなら積極的にその改正を求め、あるいはそのような法案が出てくるならその成立を阻止するための果断な行動が求められる。

しかし、残念なことに、自治体がそうした認識のもとに能動的に行動を起こすことは稀である。むしろ、国の法律を所与のものとして受け止め、その内容をひたすら咀嚼し、自らをその法律に適合させるのを得意としている。たとえその法律が自治体にとって理不尽な内容を含んでいたとしても、である。これでは、せっかく憲法で地方自治が保障されているのに、それがいつの間にか空洞化ないし形骸化しかねない。既に、そうした兆候が随所に表れているとの印象を拭えない。

それでは、主権者である住民の側の意識はどうか。例えば自治体から不公正な扱いを受けたり、本来自治体が提供すべき行政サービスの享受を拒否されたりしたときに、住民は活用できる法的手段を通じて、そうした不具合や不満を解決しようとしているか。

後で多少詳しく触れるが、保育所待機児童問題が発生していることについては、自治体側において法（この場合には児童福祉法）を誠実に守らなければならないとの認識が希薄だっただけでなく、住民（この場合にはもっぱら保護者）の側にも、法を活用することによって自分たちの権利を回復ないし実現させようとする強い意欲に欠けていたと思われる。

こうした住民及び自治体の双方において、「法律的にものごとを解決する意識が希薄」であると、どんな支障が生じるか。場合によって、国民主権の国の国民として保障されている基本的人権が現実には保障されない状態のまま放置されることにもつながりかねない。これを先の保育所待機児童の例で見ると、「保育を必要とする」児童（児童福祉法第24条）を擁するという意味で同じ条件下にありながら、一方では保育所サービスを受けられる世帯があり、他方で同等のサービスを受けられない世帯が生じているとすれば、明らかに法の下の平等に反していると言えよう。

（2）地方自治の将来と法環境

自分たちの地域に解決すべき重大な課題があっても、それが立法手段を通じて自主的に解決されず、店晒しにされていたり、あるいは国の政策待ち、

立法待ちの状態のまま放置されていたりするようでは、地方自治の理念や原理からはほど遠い。あるいは、地域にとって理不尽な法律が大手を振って罷り通るようでも、地方自治はその本領を発揮することはできない。

そもそも地方自治とは、地域のことは地域の住民が自分たちの責任で決める仕組みである。自分たちで決める意思や技量が備わっていなければ、地方自治は絵に描いた餅に帰すしかない。また、決める意思や覚悟はあっても、国から手足を縛られて思うに任せないようでは、地方自治は窒息せざるを得ない。

地方自治は民主主義の学校だという。この言い回しは地方自治に関する教科書に必ず登場すると言っていい。「学校」という用語にいささかの違和感はあるが、地方自治が草の根で民主主義を支え、その基礎を形成するという意味だとすれば、まったく同感である。

その民主主義の学校である地方自治が、現状ではどう見てもうまく運営されていない。それはすなわち民主主義が上手く運営されにくいことをも意味している。その原因や背景にはさまざまな要因があろうが、その中の有力な要因の一つに、「法の不足」すなわち法律的にものごとを解決する意識が希薄であることがあげられると筆者はとらえている。

そこで、ここではまず地方自治における「法の不足」の現状をいくつかの具体的な事例を通して説明したい。併せて、この「法の不足」を解消するには地方自治の現場における法曹との連携、あるいは法曹の活躍が極めて重要であることも明らかにしたい。

その際、その法曹とは一般の弁護士なのか、あるいは企業内弁護士のように自治体に内部化された弁護士なのか、それとも法テラスの機能なのか、それをある程度仕分けしておくことはおそらく有意義なことかと思う。

しかし、ここでは敢えてその仕分けを試みていない。その理由は、一つには地方自治の側の事情によるものである。現時点では法曹に対する需要自体が星雲のような状態であり、その将来の動向がある程度具体的に予見されたり整理されたりしていないからである。しかも、法曹に対する地方自治の需

要は、地域によってその種類や程度が一様ではなく、地域ごとに多様でバラツキがあるという事情も存在する。

他方、地方自治の側から地域の法曹環境を見た場合、一般の法曹がカバーする領域と法テラスがカバーすべき領域との仕分けが必ずしも明確になされていないとの印象を受けている。両者の役割を仕分けする試みはこれまでもなされているし、おそらくこれからも試みられるだろう。ただ、地方自治に関することだけでなく一般論としても、現時点ではあまり明確に仕分けしない方がいいと、筆者は考えている。法テラスは誕生してからまだ10年であり、この段階で所掌範囲を限定することは将来の柔軟性を損なうことにもなる。また、ここでも地域によって一般の法曹と法テラスの関係は決して一様ではないと思われるからである。

こうした事情のもとにあって、地方自治の側において、これからどのように拡大するか予測できない法曹への需要を、この段階で一般の法曹と法テラスにそれぞれ割り振るのは、極めて困難だし、却ってマイナス面の方が大きいのではないかと考える。むしろ、これから地方自治における「法の不足」が解消されていく過程で、仕分けや割り振りが地域ごとに自ずとなされるのではないか。取り敢えずはそれを見守ることにするのが、一見いい加減なようであっても実は賢明な態度ではないか、と考えている。

２　住民自治と「法の不足」

（1）住民自治とは何か

先に、地方自治とは地域のことは地域の住民が自分たちの責任で決める仕組みであると述べた。講学上、この地方自治が円滑に運営されるためには二つの要素が大切だと説く。一つは団体自治であり、もう一つは住民自治である。

前者の団体自治とは、自治体が国家から独立し、自前の組織と権限によって、自らの事務を主体的に処理すること（処理できること）をいう。一方、

後者の住民自治とは、自治体の運営が広範な住民の参加のもとに、できるだけ住民の意思に基づいて行われることをいう。この二つの要素が充足されていてはじめて地方自治はまっとうされる。

もちろん、現状では必ずしもこの二つの要素が十分に満たされているとは言えない。そこで、地方自治をより進展させるには、この二つの要素ができるだけ充足されるように地方自治に関する諸制度を改正し、それらの運用を改善する取り組みが求められる。これを地方分権改革という。

それはともあれ、地方自治のこの二つの要素に着目し、そこにおける「法の不足」を取り上げてみたい。まずは住民自治からである。自治体の運営が住民の意思に基づいて行われるための制度ないし仕組みには様々なものがある。そのうちの主要なものとして、選挙（首長選挙、議会議員選挙など）があるし、住民による直接請求も地方自治法によって制度化されている。住民による直接請求とは、首長などに対するリコールであるとか、条例の制定改廃の請求などである。

住民は選挙を通じて自分たちの代表者を選出し、その代表者を通じて自分たちの意思を実現させる。もし自分たちが選んだ代表が見込み違いだったり、場合によって暴走したりするなら、リコールによって事態を修復する。住民は自分たちが希う政策に、代表たちが無関心だったり、怠慢だったりするなら、自らの発意によって条例の制定改廃を代表たちに働きかける。これが現行のわが国の住民自治の基本的な仕組みである。

ただ、選挙という手法は通常は４年に一度しか行使できないし、直接請求はいざその権利を行使しようとするととても大変な作業と労力を伴うので、必ずしも日常的に活用できるものではない。住民自治が充足されるには、こうした基本的ではあるが非日常的な仕組みのほかに、住民の身の回りのことや住民が関心を持つ事柄に関し、自治体の運営や行政に対して気軽に働きかけることのできる仕組みが不可欠である。

それは例えば、情報公開の請求であったり、行政に対する不服申し立てであったり、議会や教育委員会議への参画であったりする。これらの仕組み

は、単に整えられているだけでなく、それが実際に活用されているかどうかが重要である。絵に描いた餅に終わることなく、住民がそれを活用することによって住民自治の充足に実際に寄与しているかが問われるのである。

（2）保育所待機児童問題を考えるー法による解決の有効性

例えば、先に触れた保育所待機児童問題である。このところ大都市地域を中心に、いくつもの自治体がその解消に向けて取り組むようになった。依然として待機児童問題は深刻ではあるものの、事態がそれなりに動き出したことは確かである。

それまでの自治体はこの問題でなかなか重い腰をあげようとはせず、多くの保護者がただ我慢を強いられる状況が長い間続いていた。自治体のこの姿勢を変えるきっかけとなったのは、待機児童問題に苦しむ東京都杉並区の保護者による行政不服審査法（当時の規定）に基づく異議の申立てである。

では、この行政不服審査法の活用は一般的であるかというと決してそんなことはない。むしろ、極めて例外的だと言っていい。であればこそ、杉並区での「きっかけ」があるまでの長い間、多くの自治体は保育所待機児童の解消に向けて必ずしも真剣に取り組もうとはしなかった。保護者の方も、役所から「空きがない」とか、「予算がつかないので、定員増ができない」などと役所側の事情を説明されて、渋々ながらも引き下がり、諦めていた。

しかし、よくよく考えてみれば、自治体は児童福祉法によって、保育を必要とする児童がいれば、それを保育所において保育しなければならないとされている。ところが、現実には多くの児童が保育所待機児童として放置されたままである。何らかの事情で「保育を必要とする」児童が一時的に急増したような場合ならばともかく、保育所待機児童の存在が常態化しているのはどうみても児童福祉法違反というほかない。

異議の申立てなどの行政不服審査はいまだ行政の範疇にとどまるが、それに対する回答（決定）を受けた住民に不服があれば司法の場に持ち込まれる可能性が大である。もしそうなった場合、それまで住民に対して説明してき

たように、司法の場でも行政側の窮状と都合だけを述べて済むものではない。待機児童問題に対して自治体はこれまでどんな努力をしてきたのか、してこなかったのか、こんなことが重大な争点の一つになってくるはずだ。

というような道行きが自治体側にはわかるので、先の異議の申立てを受けた自治体は、それまでの態度と打って変わって、まるで「尻に火がついた」かの如くに、待機児童問題の解消に向けて従来になく積極的に取り組むようになった。こんな印象を筆者は受けている。

では、この行政側の態度の変化は何を意味するか。それは一方で、住民が法を活用することで、自分たちの権利を実現する上で大きな力を得ることができる可能性を明らかにしたことである。他方、そのことによって、自治体のいわばそれまでの怠慢を突き、自治体行政に順法精神や公正さ、スピード感などを取り戻させる契機になり得るということである。

また、それを機に自治体予算の配分変更をもたらすとすれば、限られた財政資源の適正使用にも道を開くことになる。自治体行政への住民参画（この場合には、行政不服審査法によるクレーム提出）を通じて、結果として住民の意思によって自治体の行政運営が正されたことになるのだから、まさしく住民自治を充足させることに繋がったと言っていい。

（3）情報公開と住民による監視ー基盤としての法曹への期待

この種の住民自治の充足に寄与する手法でいえば、保育所待機児童問題における行政不服審査手続きに限らない。情報公開請求も有効な手法になり得る。話題になった東京都の舛添要一前知事の辞任に至る過程でも、また小池百合子新知事の一連の都政見直しの過程でも、これまでの東京都政の透明性の低さ、情報公開に対する極めて後ろ向きの姿勢が際立っていた。

例えば、あるテレビ局が舛添前知事の海外出張旅費の内訳を示す資料について情報公開請求を行った。それに応じて都が提出した資料を見ると、その多くの部分が非開示とされているのが特徴的だった。これを見て「ノリ弁」と揶揄する声も聞かれた。黒塗りされたページが、白いごはんの全面に海苔

を敷いた弁当のようだからだが、それぐらいマジックインクで黒々と塗られていたということである。

一般に、情報公開請求に対するレスポンスとして非開示部分はあっていい。ただ、それは例えば個人のプライバシーに関する情報など、自治体の情報公開条例に非開示事項として規定されているものに限られる。その観点から東京都が公開した資料を見ると、黒塗りにした部分は、東京都情報公開条例に規定された非開示事項に当たりそうにない、というのが筆者の率直な感想である。仮に、情報公開請求をした人がその非開示決定を争って訴訟に持ち込んでいたら、おそらく勝訴したはずである。

これは仮定の話であるが、もしずっと以前から情報公開請求とそれに続く裁判を通じて、東京都の非公開体質を争う場面がたびたびあり、それによって情報公開に対する東京都の後ろ向きの姿勢が改められていたとすれば、今日の東京都の混乱は避けられたのではないかと推察している。情報はすべからく公開されるという前提があれば、舛添前知事も野放図な海外出張を繰り返すことはなかったと考えられるからだ。

今となってはもはや後の祭りであるが、舛添前知事も任期半ばの不本意な辞任に追い込まれることもなかったのではなかろうか。情報公開とは一方では住民の知る権利を保障する仕組みではあるが、それは同時に役所を透明化することによってその組織を正し、結果的にそのトップをはじめとする職員を守る役割をも果たす効用があると認識すべきである。

さて、それではここに述べたような不服申し立てや情報公開の請求を、住民が日常的に駆使できる状況にあるかといえば、必ずしもそうではない。おおかたの住民はこうした法的な手続きをとるには不慣れである。それ以上に、こうした仕組みが存在することと、それを住民なら誰でも活用できることを知らない人が多いのではないか。おおかたの人が知っていることといえば、保育所の問題であれば、役所に押しかけ陳情するぐらいのことだろう。

こんな状況を見てとったので、筆者は鳥取県知事の時代に県庁内に「県民室」なる部署を設けることとした。県民が県や市町村の行政に疑問や不服が

ある場合には、まずはそこで相談できる体制を整えたのである。相談の内容に応じて、県の担当課職員による説明や資料提供で終わることもあるが、それだけでは済まないことも多い。役所側と相談者との意見や見解の食い違いもあるし、相談の案件が市町村の行政に属することであれば、その場で解決することは無理である。

こうした場合には、県民室では、相談者が行政に対して法律上の権利として働きかけることができる手法を教示することとしていた。例えば、情報公開条例に基づく情報公開請求、行政不服審査法に基づく不服申し立て、地方自治法に基づく住民監査請求、同じく地方自治法に基づく議会への請願などである。

この教示を「草の根自治支援業務」として始め、それは県民の日常的参画を促す点においてある程度有効に機能したと自負しているが、その業務の持続可能性については問題や危惧がないわけではない。そもそも、自分の組織を含む役所に対して住民が法的にクレームを提起することを促すのは、役所組織の本性とは些か矛盾する面があるからである。

日常的に住民から厳しく監視され、もし非違があれば住民から法的に訴えられる。本来こうした仕組みを設けていることが、長い目で見ると役所の健全性を担保するはずだ。この信念にゆらぎがなければ、きっと「草の根自治支援業務」は長続きするに違いない。しかし、その後首長も入れ替わり、役所が組織防衛に力を入れる体質に変わってしまえば、この業務はおそらく廃止ないし形骸化の道を辿るだろう。

そこで、本当は県庁ではなく、県や市町村とは距離のある組織ないし団体にこの業務を行ってほしいと考えたものの、残念ながらその時点ではこの機能や業務を担ってもらえる組織も団体も見当たらなかった。

ともあれ、地方自治における「法の不足」を解消し、住民の権利を擁護するとともに、自治体の健全性を担保するためには、全国各地域において草の根自治支援機能が整備されることが望ましい。ただ、これを各自治体が持つことは、先の事情と理由により、それを望むことに無理がありそうだ。そこ

で期待されるのが、役所とは縁遠い市民オンブズマンやNPOであったり、弁護士会を中心にした法曹であったり、あるいは法テラスではないかと考えている。

3　団体自治と「法の不足」

（1）団体自治をめぐる国と自治体との攻防

自治体は国から独立した存在として、住民のために自主的かつ主体的に行政運営を行う（行い得る）。繰り返しになるが、これが地方自治における団体自治の要素である。この団体自治を守るには、住民とともに自治体の不断の努力が求められる。その際、自治体の権能などに関する立法を含め国会が決める立法のほとんどは、原案の作成作業を国の官僚たちが行っている実情にあることをよく認識しておかなければならない。その官僚たちは、自分たちの役所の権限にはことのほか鋭敏であるものの、地方自治の理念や自治体の権能についての関心はあまり強くないからである。

そこで、全国の自治体やその連合体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会など）は、常に国の立法の動向に注意しておく必要がある。のみならず、既存の法令についても、地方自治を侵害しているものがあれば、それを除去し、改善するよう国に働きかける努力が求められる。

このうち、既存の法令や制度の改善を働き掛ける動きは以前からよく見られる。現行の法律では国の各省が持っている決定権や判断権を自治体に移すよう求める運動であり、先に触れたようにこれを地方分権改革という。これまでも、例えばいわゆる機関委任事務の廃止などに代表される改革はそれなりに進められてきたし、今後もこの動きは継続されるはずである。

ただ、地方自治にとって有害な内容を含む法令が制定されそうなとき、その成立を阻むための周到な努力がなされているとは必ずしも言えない。そもそも自治体が意外に鈍感で、新しい立法が地方自治に深く関係することすら

認識していないこともある。その典型的な例の一つがTPP（環太平洋連携協定）の締結である。

（2）団体自治から見たTPPへの危惧

TPPと地域との関係について、全国の自治体が無関心であるということはない。政府がTPPへの参加交渉に加わるかどうかを検討している時点で、既に地方の自治体を中心に強い関心を示していた。少なからぬ数の地方議会は、TPPに関する意見書を議決し、それを国に提出してもいる。

それらの意見書の内容はほぼ同一で、TPPが自分たちの地域の農業を中心とする第一次産業に強い影響を及ぼすおそれがあることに不安を覚え、したがって交渉への参加は慎重であるべきというものだった。TPPが参加国の間で「聖域なき関税撤廃」を目指す以上、農業を中心とする第一次産業に重大な影響を及ぼすことは明らかで、それを自治体として心配するのは当然だろう。

ただ、TPPが自治体や地域に与える影響は、必ずしも貿易や関税の問題にとどまらない。実は自治体が持つ立法権や政策決定権にも大きな影響を与える可能性がある。このことは、わが国の自治体の間では、これまでも、また現在でも、ほとんど話題に取り上げられることがないが、外国の自治体では以前から強い関心を寄せ、懸念を抱いていた。

例えば、ニュージーランドのオークランド市議会ではTPPに関する決議をしている。４年近くも前のことである。その中では、オークランド市をはじめとする自治体の公共調達における地元優先政策が損なわれることのないようにと、TPPの交渉に当たる政府に対して釘を刺している。そのほか、タバコの健康被害防止のために積み上げてきた政策が台無しにならないようになどという項目もある。地元優先政策にしても健康政策にしても、いずれも自治体の自主性や独自施策に関わる事柄である。

なぜオークランド市議会がこんな内容を含む決議をしたかといえば、TPPにはISDS条項（投資家対国家の紛争解決：Investor-State Dispute

Settlement）が盛り込まれるからである。この条項によって、国や自治体が外国企業の利益を不当に損なうようなことがあれば、外国企業は損害賠償を求めることができる。しかも、その争訟は通常の司法の場を通じてではなく、アメリカに置かれる特殊な紛争解決の仕組みを通じることになる。

このことを慎重かつ冷静に考慮すれば、自治体は地産地消を含む地元優先や独自の健康施策を取ることができなくなる、あるいは甚だ採り難くなることが予想される。それがオークランド市議会の懸念であり、決議の背景である。もとより、この懸念はオークランド市にとどまらない。TPP 参加国の自治体にはすべて共通する懸念であるはずだ。

（3）TPP をめぐる日米自治体の対応の違い

アメリカでは TPP に明確に反対の意思表示をしている自治体も少なくない。例えばワシントン州のシアトル市議会は議員が全員一致で TPP に反対する決議を行った。シアトルといえば、ボーイング社やマイクロソフト社、あるいはスターバックスなど名だたるグローバル企業が集積する都市である。地元経済にとって TPP は追い風になるとみられていたから、シアトル市議会が TPP に反対する決議をしたことは大きな衝撃を与えたはずだ。

カリフォルニア州リッチモンド市議会をはじめとするアメリカのいくつかの自治体議会は、TPP フリーゾーン宣言を行っている。アメリカが国として TPP に参加しても、自分たちの自治体の区域はそれに無関係であり、効力をもたないという宣言である。これらの反対や宣言の背景に ISDS 条項への疑念や不安があることは言うまでもない。

こうした反対決議やフリーゾーン宣言にどれほどの実効性が伴うのかよくわからないものの、少なくとも自分たちの地域の自治権を何とか守ろうとする姿勢だけは、ひしひしと伝わってくる。これをほとんど農業にしか関心を持たない日本の自治体議会と比較してみると、彼我の違いがよく理解できると思う。

いったい、どうしてこんなにも大きな違いがあるのか。違っている原因は

なにか。その一つは、国が自治体に関する重要なことを決めることに対する自治体の態度の違いにあると思われる。シアトル市やリッチモンド市などでは、自分たちの都市の自治権を寸毫も侵されまいとする強いこだわりが見られ、他方わが国の自治体には、外交のことは国の専権事項だし、その結果が内政に関係があっても国の方で問題が生じないようにしてくれる、あるいはしてくれるべきだとする考えや態度が見られるのである。

この日本の自治体のいささかのんびりしたありさまを象徴的に示すのが、鹿児島県知事（当時）の TPP に関する次のようなコメントである。「国におかれては、合意内容の詳細と想定される影響を丁寧かつ速やかに説明されるとともに、今後とも農家が安心して経営を継続できるよう具体的かつ万全な対策を講じられたい」という内容で、TPP 閣僚会合の大筋合意がなされた2015年10月に発表されている。

このコメントで気になることの一つは、この期に及んでも主たる関心は農業にしかなさそうだということである。先に触れたように、既にこの時期には外国の自治体議会において、ISDS 条項に対する不安や反発が表明されているが、そのことに対する認識は持っていないようである。

気になることのもう一つは、ひょっとすると農業以外にも地域への影響があるかもしれないが、それは政府が説明すべきであって、自分たちで独自に TPP が地域にもたらす影響を点検してみようとする姿勢に欠けていることである。

こんな姿勢のままで、たとえ「地方自治にどんな影響があるか」と国に尋ねてみても、帰ってくる答えは「農業以外にはたいした影響はない」と軽くいなされるだけだろう。どうして国任せにしないで県独自に大筋合意の内容を吟味し、自分の県内あるいは地方自治そのものに対してどんな影響があるのか調べてみないのだろうか。吟味の作業が県庁の職員だけだと困難だというなら、それこそ地域の法曹を頼ることがあっていいのにとも思う。なんとも長閑な日本の地方自治の光景を見せられていはしないか。

４　議会・立法機関における「法の不足」

（１）地方議会の内外比較

彼我の違いの原因の二つ目は、議会のあり方やその運営の違いである。シアトル市議会をはじめとするアメリカの自治体議会もニュージーランドのオークランド市議会も、TPP に関する議決は、慎重かつ丁寧な審議を経て行われている。その過程では、希望する市民には議会で発言する機会が平等に与えられる。同じように、議会では専門家にも発言する機会が与えられる。こうした市民や専門家の議会への参加は、TPP 問題に限らず、日常的な議会運営の過程で普遍的に認められている。

これらの自治体議会では、TPP 決議案の審議に当たっても、多くの市民が TPP に対する不安や疑念を持ちより、地元の大学の研究者や法曹も意見を議場で表明したという。議員たちはそうした声に耳を傾け、それを踏まえた上で決議文をまとめている。

一方、わが国の地方議会の様子はどうかと言えば、TPP に関する決議を決めた際のやり方に限らず、普段から住民や専門家の意見を聴く習慣がない。TPP に関する決議について言えば、農業団体からの陳情に配慮し、「農業への影響」だけに焦点を当てた決議の文案を作成し、議員たちだけで決めている。そこには様々な視点や関心を持つ市民、あるいは専門的知見を持つ人たちの関与する余地はない。その結果が、視野と関心が限られ、かつ、TPP が地方自治に及ぼす影響などにまったく気がついていない決議文だと言っていい。

ついでに言えば、アメリカの自治体議会には必ずと言っていいと思うが、City Clerk が任命されている。日本の地方議会に準えると議会事務局長に当たるポストで、そこには必ず法曹が就いている。

この City Clerk が議会運営の実務を司るとともに、議員の立法作業を支援する。さらに、自治体法令の管理、規則など下位法令が条例に適合するか

どうかのチェック、自治体の法令に関する市民へのレファレンスなどに責任を持たせている議会が多い。また、これらの事務を執り行うために、City Clerk のほかにも複数の法曹が配置されている例も多い。

他方、わが国の自治体議会の事務局に法曹の姿を見ることはまずない。自治体の条例などの法令の管理は議会ではなくもっぱら首長部局で行っている。その証拠に、どこの自治体でも例規集の加除修正は首長部局が担当していて、住民がこれを見るには、議会のホームページではなく、首長部局のホームページからアクセスすることになる。例規集とは自治体の現行の条例や規則を集大成した自治体版法令集のことである。

自治体の法令についての市民向けレファレンスも、立法したはずの議会ではなく、該当の事務を執行する首長部局の担当課が行うのが通例である。市民が、条例を制定したのは議会だからという認識のもとに（もとより、その認識は間違っていない）、条例の解釈や立法の経緯を議会事務局に尋ねたとすると、どこの自治体でも、おそらく首長部局の中でその条例の執行に関係の深い課や係を紹介されるはずだ。

日米の自治体議会を比較してみて、その上で失礼を顧みないで率直な感想を言えば、わが国の自治体議会は立法機関としての体をなしていない。立法機関と言いながら、実質的な立法行為にはほとんど携わっていない。議決する条例案のほとんどすべては首長部局が作成したもので、それをそのまま無修正で通しているだけの議会がほとんどである。自分たちが精魂込めて作り上げた条例ではないので、それを自分たちで管理する意識もないし、その内容について市民向けレファレンスをするだけの知見もない。ありていに言って、これがわが国の自治体議会の実像である。

（２）地方議会の立法機能を高めるには一欠かせない法曹の支え

ここに興味深いエピソードを紹介しておく。国は平成25年６月、災害対策基本法の一部を改正し、高齢者、障害者等で、災害発生時の避難に当たって特に支援を要する人の名簿（避難行動要支援者名簿）を作成するよう、自治

体に義務付けることとした。この名簿を作成しておくことは、災害時に迅速な行動を求められる自治体にとって当然必要となるものである。

実は、自治体はこの災害対策基本法の改正があるまで、名簿の作成に無関心だったり、無頓着だったりしたわけではない。総じて自治体は名簿を整えておくことの必要性を痛感していたし、現に作成していた自治体もないではない。ただ、多くの自治体が、名簿の必要性を認識しつつも、作成を躊躇している実情にあった。

何ゆえに自治体が躊躇していたかというと、「個人情報保護の観点から」名簿の作成やその活用に踏み切れなかったというのである。個人情報保護の観点とは、それぞれの自治体が制定している個人情報保護条例の規定に基づくもので、自治体が一定の行政目的のために収集した個人情報を、他の目的に流用してはならないという制約である。このケースでは、例えば高齢者福祉や障害者福祉分野の行政を通じて収集した個人情報（自力歩行が困難であるなどの情報）を災害対策行政の分野に「使い回し」してはならないということである。

要するに、自治体は自らが制定した条例に縛られて、災害時に援護を必要とする人たちに対する情報提供や避難の支援をしそびれる状況にあったわけである。それなら、自治体は自分で制定した個人情報保護条例を必要に応じて見直し、避難行動要支援者名簿の作成に当たってはこの条例による規制を解除する旨の改正をすれば、用は足りたはずである。

ところが、どこの自治体でもこの条例改正が思うに任せなかった。もともと個人情報保護条例制定の際に条例案を議会に提案した執行部には、改正の動きが見られなかった。条例案を作成するに当たって、国から示された条例の雛形（条例準則）をそのまま引き写していた経緯があったからか、その雛形が変わらない以上、自治体独自に条例を改正するのは憚られるというのである。筆者はいくつかの自治体の幹部が真顔でこの話をするのを聞いていて、唖然とさせられた。

それなら、議会が主導して条例中の該当の規定を改正すればいいのだが、

議会も一向に改正作業に着手する気がなかった。執行部提案によって制定した条例を、議会側のイニシャティブで改正するのはやはり憚られる、そんな慣例はない。ここでも筆者は、こんな言い訳ないし屁理屈を、議会関係者から聞かされた。にわかには信じ難いことかもしれないが、現実にこうした自治体は少なくなかったのである。

そこで、これを見かねた国が事態の打開に乗り出し、災害対策基本法を改正して、自治体に対して敢えて名簿作成を義務付ける仕組みを設けたという次第である。地方自治にとって、なんとも情けないことではないか。多くの自治体が、自分たちの地域の課題を自分たちの立法によって解決することにあまりに不慣れなのである。国の法律ではなく、自分のところで制定した条例を改正すればいいだけのことなのに、それを躊躇し、自ら的確な行動をとることができない。特に立法機関としての議会は、立法についての自覚と主体性に欠けている。こんな現状を象徴するような事件ではある。

昨今、自治体議会改革の必要性が強く叫ばれている。議会基本条例を制定すべし、夜間ないし休日に議会を開くべし、議会報告会を催すべし。いくつもの改革テーマが語られ、論じられる。それぞれが意味のある事柄ではあるが、さしあたっては立法機関としての体をなすための改革が大切だと思う。少なくとも、ここで紹介したような、自分たちが制定した条例を自分たちで手直しすることすら億劫がる状態から脱却しなければならない。こんな具体的かつ現実的な改革こそが急がれるはずである。

立法機関としての体をなすには、それにふさわしい基盤整備が不可欠である。アメリカの自治体議会の場合、その基盤の重要な要素の一つが議会事務局への法曹の配置である。もし、日本の地方議会にも法曹が配置されていれば、先の個人情報保護条例の改正など苦も無くさっさと済まされていたに違いない。

わが国の地方議会は、立法機関でありながら「法の不足」状態にあることは否めない。立法機関が「法の不足」状態に陥っているのは、地方自治にとっては実に致命的である。地方自治で最も重要な中枢機関が空洞化してい

るようなものだからだ。地方自治がまっとうに運営されるには、自治体議会における法曹の役割と機能をよく認識する必要がある。長年地方自治に携わり、地方自治をライフワークにしてきた者の率直な感想である。

困りごとの解決行動パターン

—平成27年度法テラス
認知状況等調査の分析から—

桐蔭横浜大学大学院法務研究科
客員教授　吉岡　すずか

はじめに

法テラスは、「国民の法テラスの認知状況を把握し、今後の広報活動や各業務遂行上の参考とするため」[1]、設立２年目の平成19年度より認知状況等調査を毎年度実施してきている[2]。

平成27年度認知状況等調査[3]の設問項目には、従前の認知度や認知者の認知経路を測定する設問群（以下、本稿では「認知度調査設問群」という）に加え、人々の困りごとに対する解決行動の傾向を探る設問群（以下、「問題解決行動調査設問群」）が設けられた。これらの「問題解決行動調査設問群」は、法的トラブルを抱えている層、トラブルの内容、紛争解決行動の傾向について調査し、法テラスの効率的かつ効果的な広報方法の検討資料として資するため付加されたものである。本稿[4]では、（１）平成27年度認知状況等調査における「問題解決行動調査設問群」の回答結果につき基本集計結果を報告し、（２）人々の困りごとや法律問題に対する行動パターン等について記述統計に基づく分析を行う。なお、以下で示す分析的な視点や記述内容の責任は筆者個人にある。

Ⅰ　過去５年間の困りごとの状況

「問題行動調査設問群」は、問１から問８までで構成される。うち問１から問４までが、過去５年間に経験した困りごとに関する設問である。

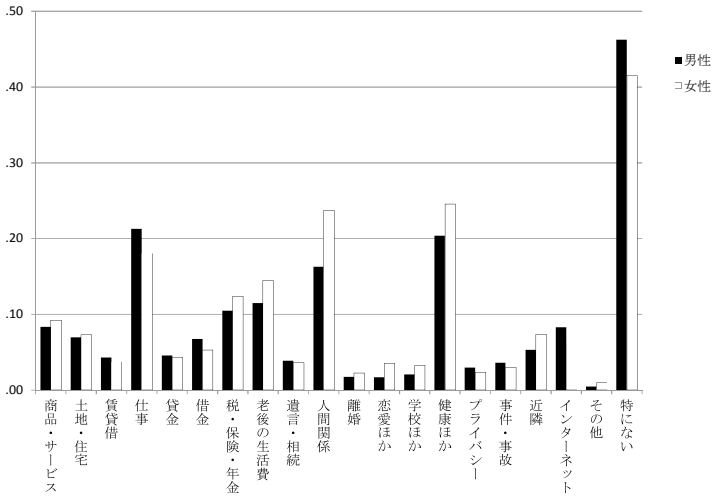
１「過去５年間の困りごと」

問１「あなたは過去５年間で、以下に挙げる問題で困ったことはありましたか。（複数回答）」[5]の回答結果につきその選択割合を男女別に示したものが、図１である。

男女とも最も高いのは、「特にない」という回答であり、次に「健康や病

気・治療に関すること」「人間関係に関すること」「仕事に関すること」の順番に高い。男女間で有意な差がみられたものをあげると、「仕事に関すること」「借金（ローンを含む）に関すること」「インターネットに関すること」「特にない」について男性の方が有意に高く、「税金や保険・年金に関すること」「老後の生活費に関すること」「人間関係（家族や友人・知人／仕事関係者等）に関すること」「恋愛・ストーカー・家庭内暴力（DV）に関すること」「健康や病気・治療に関することほか」「近隣・近所に関すること」「その他」について女性の方が有意に高くなっている（一元配置分散分析により、$p < 0.05$）。

図１　過去５年間で困ったこと（問１複数回答）の回答平均値



（注）選択肢の表記は略記のため、脚注５を参照のこと。

２「最も困ったこと」とその解決行動

問１付問１では、「またその中で、最も困ったことをお聞かせください。」として「最も困ったこと」を訊いている。該当ケース2,622についての回答結果を男女別に示したものが、図２である。

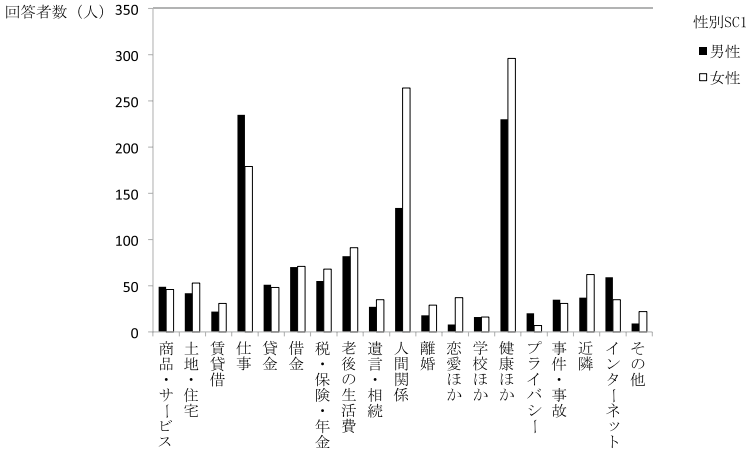
全体の傾向をみると、「健康や病気・治療に関すること」が最も多く、次

いで「仕事に関すること」「人間関係」の３項目が目立って高い。男女別の傾向として、「仕事に関すること」は男性が顕著に高く、「人間関係」と「健康や病気・治療に関すること」は女性が顕著に高くなっている。

問２では、その「最も困ったこと」の解決のためにとった行動を「１番目」から「３番目」まで順番に訊いている。図３は、その回答結果である。

まず、「１番目にとった行動」から「３番目にとった行動」までを合計して全体の傾向をみると、「インターネットで情報を集めた・調べた」が最も多く、次いで「特に何もしなかった」「家族・親戚に相談した」「友人・知人、会社の上司や同僚に相談した」の順番に多い。

図２　（問１付問１）　その中で最も困ったことをお聞かせください。



（注）選択肢の表記は略記のため、脚注５を参照のこと。

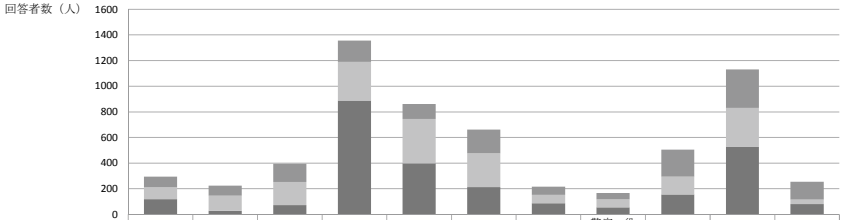
次に、選択順の傾向をみると、「１番目にとった行動」（回答必須）は、「インターネットで情報を集めた・調べた」が最も多く、次に「特に何もしなかった」「家族・親戚に相談した」の順番に多い。

「２番目にとった行動」（回答非必須）では、「家族・親戚に相談した」が最も多く、次に、「特に何もしなかった」「インターネットで情報を集めた・

調べた」「友人・知人、会社の上司や同僚に相談した」の順番に多い。「１番目にとった行動」での選択数よりも、「２番目にとった行動」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「本・雑誌で情報を集めた」「新聞で情報を集めた」「友人・知人、会社の上司や同僚に相談した」である。

「３番目にとった行動」（回答非必須）では、「特に何もしなかった」が最も多く、次いで、「その他」「友人・知人、会社の上司や同僚に相談した」「インターネットで情報を集めた・調べた」の順番に多い。「２番目にとった行動」での選択数よりも、「３番目にとった行動」としての選択数の方が多いのは、両者の差が大きい順に「分からない・覚えていない」「その他」である。

図３　（問２）　前問でお答え頂いた最も困ったことを解決するために、あなたが最初に取った行動として、あてはまるものを順番に３つまでお聞かせください。



	テレビ・ラジオで情報を集めた	新聞で情報を集めた	本・雑誌で情報を集めた	インターネットで情報を集めた・調べた	家族・親戚に相談した	友人・知人、会社の上司や同僚に相談した	弁護士・司法書士・税理士などの専門家に相談した	警察・役場・消費者センターなどの行政窓口に相談した	その他	特に何もしなかった	分からない・覚えていない
■3番目にとった行動Q2s3 回答非必須（n=1,534）	83	79	141	166	117	185	65	49	209	301	139
■2番目にとった行動Q2s2 回答非必須（n=1,912）	93	118	182	302	347	263	66	61	139	305	36
■1番目にとった行動Q2s1 回答必須（n=2,622）	119	27	72	888	398	214	86	56	156	526	80

注「特に何もしなかった」「分からない・覚えていない」については、2番目、3番目につき回答したもののみを加算している。

全体として、「インターネットで情報を集めた・調べた」「家族・親戚に相談した」「特に何もしなかった」は、「１番目にとった行動」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数が順に減っている。それとは逆に、「本・雑誌で情報を集めた」「新聞で情報を集めた」は、「１番目にとった行動」とし

ての選択数よりも２番目、３番目の選択数の方が多い傾向がある。選択数だけでみると、最も困ったことの解決には、最初に、自らインターネットで情報収集や調査をしたり、家族や友人等の身近な人へ相談したりすることを選択し、その次に、本・雑誌や新聞による情報収集を選択する傾向がうかがえる。

そこで、これらの行動パターンについてさらに詳しく検討するため、「１番目にとった行動」別に、２番目以降にとった行動をみていくこととする。表１は、行動パターンの特徴を探るために、「１番目にとった行動」ごとに「２番目にとった行動」と「３番目にとった行動」を合算した値とを比較したクロス表である。以下、「１番目にとった行動」別に、その後にとった行動パターンをみていく。

表１　（問２）「１番目にとった行動」と「２番目にとった行動・３番目にとった行動」のクロス表

「最も困ったこと」についてとった行動（n=2,518）		２番目と３番目にとった行動											合計
		テレビ・ラジオで情報を集めた	新聞で情報を集めた	本・雑誌で情報を集めた	インターネットで情報を集めた・調べた	家族・親戚に相談した	友人・知人、会社の上司や同僚に相談した	弁護士・司法書士・税理士などの専門家に相談した	警察・役場・消費者センターなどの行政窓口に相談した	その他	特に何もしなかった	分からない・覚えていない	
１番目にとった行動	テレビ・ラジオで情報を集めた(n=119)		29.7%	23.3%	25.0%	5.1%	5.9%	0.8%	2.5%	0.0%	3.4%	4.2%	100.0%
	新聞で情報を集めた(n=27)	17.3%		9.6%	26.9%	15.4%	7.7%	0.0%	13.5%	0.0%	7.7%	1.9%	100.0%
	本・雑誌で情報を集めた(n=72)	11.2%	6.3%		30.8%	11.9%	10.5%	5.6%	2.1%	2.1%	9.1%	10.5%	100.0%
	インターネットで情報を集めた・調べた(n=888)	7.3%	5.1%	11.8%		16.7%	12.9%	3.8%	1.7%	8.7%	22.6%	9.6%	100.0%
	家族・親戚に相談した(n=398)	1.8%	1.8%	4.2%	23.2%		16.2%	2.6%	4.7%	9.2%	27.1%	9.2%	100.0%
	友人・知人、会社の上司や同僚に相談した(n=214)	0.2%	1.7%	3.6%	14.3%	17.1%		3.6%	3.8%	7.1%	39.3%	9.3%	100.0%
	弁護士・司法書士・税理士などの専門家に相談した(n=86)	1.8%	0.0%	1.8%	27.2%	13.0%	20.1%		6.5%	4.1%	11.8%	13.6%	100.0%
	警察・役場・消費者センターなどの行政窓口に相談(n=56)	0.9%	2.7%	0.0%	18.9%	15.3%	11.7%	15.3%		2.7%	18.9%	13.5%	100.0%
	その他(n=156)	1.0%	1.0%	1.6%	13.8%	7.9%	5.6%	1.0%	0.7%		32.9%	8.6%	100.0%
	特に何もしなかった(n=526)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		N/A	N/A
	分からない・覚えていない(n=80)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		N/A

（注）上記表は行動パターンの特徴を探るために「２番目にとった行動」と「３番目にとった行動」を合算しているため、「１番目にとった行動」の実数と一致しないので、百分率で示した。

●１番目に「テレビ・ラジオで情報を集めた」人は、次に、新聞、インター

ネット、本・雑誌で情報を収集していることが多い。

- 1番目に「新聞で情報を集めた」人は、次に、インターネットやテレビ・ラジオで情報を収集していることが多い。
- 1番目に「本・雑誌で情報を集めた」人は、次に、インターネットで情報を収集していることが多い。
- 1番目に「インターネットで情報を集めた・調べた」人は、次に、何もしないことが多いほか、家族・親戚に相談することもやや多い。
- 1番目に「家族・親戚に相談した」人は、次に、何もしないか、インターネットで情報を収集することが多い。
- 1番目に「友人・知人、会社の上司や同僚に相談した」人は、次に、何もしないことが特に多くみられるほか、家族や親戚に相談することが多い。
- 1番目に「弁護士等・司法書士・税理士などの専門家に相談した」人は、次にインターネットで情報を収集したり、友人・知人等に相談したりすることが多い。
- 1番目に「警察・役場・消費者センターなどの行政窓口に相談した」人は、その後にとる行動パターンがばらつく傾向がみられるが、その中では弁護士等の専門家へ相談に行く人が最も多くなっている。

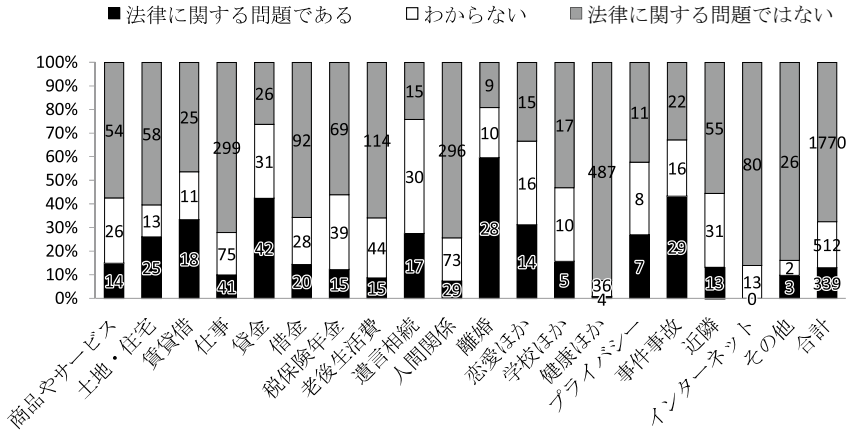
これらのパターンからは、最初にテレビ・ラジオ、新聞、本・雑誌、インターネットを通じて自分で情報を収集する人は、その後も自分で情報を収集し続けることが多く、相談行動をあまりとらない傾向がみられる。また、最初に家族・親戚、友人・知人、上司や同僚といった身近な人に相談する人は、その後、専門家や相談機関へはあまり相談しない傾向がみられる。さらに、最初に弁護士等の専門家や警察・役場・消費者センターなどの相談機関に相談した人は、その後、インターネットで情報を収集することはあるが、他の専門家・相談機関や身近な人に対する相談行動へうつる傾向がみられる。

３「最も困ったこと」は法律に関する問題であるか

問３[6]では、問１で「最も困ったことがある」と回答した者（2,622ケース）に対して、「先ほどお答えいただいた最も困ったことは、法律に関する問題と思いますか。」と訊いている。その回答結果は、「法律に関する問題である」が339（7.3％）、「法律に関する問題ではない」が1,771（38.0％）、「法律に関する問題かどうかわからない」512（11.0％）であり、不回答欠損値が2,040ケース（43.8％）であった。

この結果を、問１付問１の選択肢である問題別に回答割合を比較したものが、図４である。

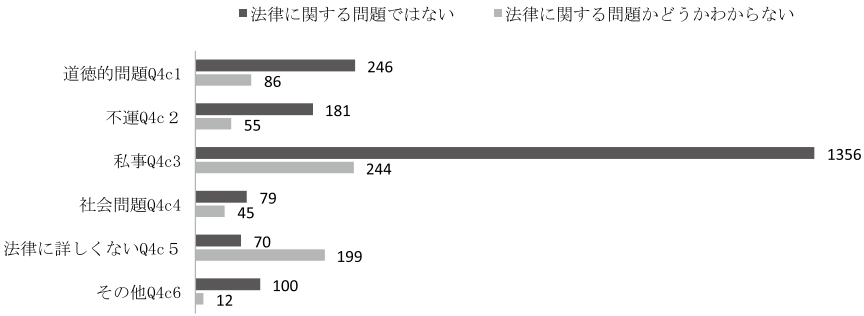
図４　「最も困ったこと（問１付問１）」が法律に関する問題であるかどうか（問３）の回答分布割合（数値はケース数）



「法律に関する問題である」の回答結果について、多いものからその割合を示すと、「離婚に関すること」(59.6%) が最も多く、次いで「事件・事故に巻き込まれたこと」(43.2%)、「貸したお金に関すること」(42.4％)、「不動産（アパート・マンション・土地など）の賃貸借に関すること」(33.3％)「恋愛・ストーカー・家庭内暴力（DV）に関すること」(31.1％）となっている。

問４では、「法律に関する問題ではない」と「法律に関する問題かどうかわからない」を選択回答した者に対して、その理由についても訊いている（複数回答）。以下の図５は、回答結果を示したものである。

図５　「（問２）最も困ったこと」について、「（問４）法律に関する問題ではない・わからない」とした理由（複数回答）



「最も困ったこと」は「法律に関する問題ではない」と回答した1,771ケースについてとりあげると、「１道徳的問題であるから」が246（13.9％）、「２不運であるから（運が悪かったから）」が181（10.2％）、「３私事であるから」が1,356（76.6％）、「４社会問題であるから」が79（4.5％）、「５法律に詳しくないから」が70（4.0％）、「６その他（FA）」が100（5.6％）であった。「私事」であると認識・判断することについては、法律問題ではないとみなしていることがはっきり窺える結果となっている。

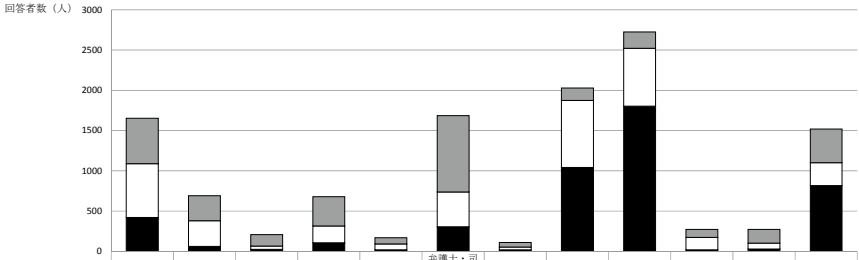
Ⅱ　法律問題に対する相談行動等の状況

調査票では、問４の後に、「ここから、あなたが法律に関する問題（※）[7]で困ったときの行動についてお尋ねします。」というリード文が置かれ区切られている。問１から問４までが実際に経験した問題について尋ねているのに対して、問５から問８までは、仮に法律に関する問題に直面したと想定した場合にとる行動や考え等を訊く設問群である。

１「法律に関する問題」の相談行動

問５では、仮に「法律に関する問題」で困った際の最初の相談先を訊き、「そこで相談して十分な情報が得られなかった場合、２番目・３番目にはどこに相談しますか。」と順番に訊いている。図６は、その集計結果を示したものである。

図６　（問５）法律に関する問題で困った際、一番最初にどこに相談しますか。そこで相談して十分な情報が得られなかった場合、２番目・３番目にはどこに相談しますか。



	市区町村役場	国の機関・都道府県	裁判所	警察	社会福祉協議会	弁護士・司法書士・税理士などの専門家	民生委員・児童委員	家族・友人・知人	インターネット上で調べる	図書館で調べる	その他	相談しない
▨ 3番目の相談先Q5s3 回答非必須（n=3,516）	564	312	142	364	76	950	56	156	205	100	171	420
□ 2番目の相談先Q5s2 回答非必須（n=3,834）	668	318	42	210	74	431	34	831	717	152	74	283
■ 1番目の相談先Q5s1 回答必須（n=4,661）	420	61	23	105	18	305	19	1042	1804	19	28	817

（注）「相談しない」については、2番目、3番目につき回答したもののみを加算している。

まず、法律問題の相談先について、「１番目」から「３番目」までを合計して全体の傾向をみると、「インターネット上で調べる」が最も多く、次いで「家族・友人・知人」「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」「市区町村役場」の順番に多い。

選択順の傾向をみると、「１番目の相談先」（回答必須）は、「インターネット上で調べる」が最も多く、次に、「家族・友人・知人」「相談しない」「市区町村役場」の順番に多い。

「２番目の相談先」（回答非必須）では、「家族・友人・知人」が最も多く、次に、「インターネット上で調べる」「市区町村役場」「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」の順番に多い。「１番目」での選択数よりも、「２番目の

相談先」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「国の機関・都道府県」「市区町村役場」「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」「警察」である。

「３番目の相談先」（回答非必須）では、「弁護士・司法書士・税理士」が最も多く、次いで、「市区町村役場」「相談しない」「警察」の順番に多い。「２番目にとった行動」での選択数よりも、「３番目にとった行動」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」「警察」「相談しない」「裁判所」である。

全体として、「インターネット上で調べる」「家族・友人・知人」は、「１番目にとった行動」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数が順に減っている。それとは逆に、「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」「警察」「国の機関・都道府県」は、「１番目にとった行動」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数の方が多い傾向がある。また、これらと比べ、「市区町村役場」は、どの段階でも一定数の選択がされている傾向がみられる。

法律に関する問題の解決には、自らインターネットで情報収集や調査をしたり、家族や友人等の身近な人へ相談したりすることが最初に選択され、他方で、相談機関や専門助言者がのちに選択される傾向が窺える。

２　解決のために利用してみたい情報収集サービス

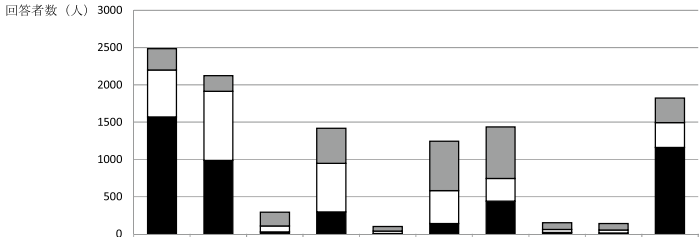
問６は、「解決を図るための情報を集める場合、どのようなサービスを利用したいと思いますか。利用してみたいサービスから順にお聞かせください。」と、情報収集サービスの利用意向を探る設問である。法テラスのホームページやSNS等のインターネット広報の方針や新規ツールの検討に有用な情報を得る目的で設けられた。

図７がその回答結果である。「１番目に利用したいサービス」から「３番目に利用したいサービス」までを合計して全体の傾向をみると、「インターネットWEB上で個別に教えてくれる」が最も多く、次に、「専用サイトを

利用して自分で対処方法を検索できる」「特に利用したいと思わない」「会って（面談）教えてくれる」「電話で教えてくれる」の順番に多い。

選択順の傾向をみると、「１番目に利用したいサービス」（回答必須）は、「インターネット WEB 上で個別に教えてくれる」が最も多く、次に、「特に利用したいと思わない」「専用サイトを利用して自分で対処方法を検索できる」の順番に多い。

図７　（問６）解決を図るための情報を集める場合、どのようなサービスを利用したいと思いますか。利用してみたいサービスから順にお聞かせください。



	インターネットWEB上で個別に教えてくれる	専用サイトを利用して自分で対処方法を検索できる	テレビ電話を使用して教えてくれる（FaceTime、Skype含む）	電話で教えてくれる	FAXで教えてくれる	メールで教えてくれる	会って（面談）教えてくれる	SNS（LINE、Facebookなど）を使用して教えてくれる	その他	特に利用したいと思わない
▨3番目に利用したい Q6s3 回答非必須（n=3,066）	287	209	183	472	60	661	692	89	87	326
□2番目に利用したい Q6s2 回答非必須（n=3,475）	628	930	80	648	32	441	304	38	39	335
■１番目に利用したい Q6s1 回答必須（n=4,661）	1571	986	27	297	6	139	440	22	13	1160

（注）「特に利用したいと思わない」については、2番目、3番目につき回答したもののみを加算している。

「２番目に利用したいサービス」（回答非必須）では、「専用サイトを利用して自分で対処方法を検索できる」が最も多く、次に、「電話で教えてくれる」「インターネット WEB 上で個別に教えてくれる」の順番に多い。「１番目に利用したいサービス」での選択数よりも、「２番目に利用したいサービス」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「電話で教えてくれる」、「メールで教えてくれる」、「テレビ電話を利用して教えてくれる（FaceTime、Skype 含む）」である。

「３番目に利用したいサービス」（回答非必須）では、「会って（面談）教えてくれる」が最も多く、次いで、「メールで教えてくれる」「電話で教えてくれる」の順番に多い。「２番目に利用したいサービス」での選択数よりも、「３番目に利用したいサービス」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「会って（面談）教えてくれる」「メールで教えてくれる」「テレビ電話を利用して教えてくれる（FaceTime、Skype 含む）」である。

全体として、「インターネット WEB 上で個別に教えてくれる」と「専用サイトを利用して自分で対処方法を検索できる」は、「１番目に利用したいサービス」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数が順に減っている。それとは逆に、「メールで教えてくれる」「テレビ電話を利用して教えてくれる（FaceTime、Skype 含む）」「SNS（LINE、Facebook など）を使用して教えてくれる」「FAX で教えてくれる」は、「１番目に利用したいサービス」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数の方が多い傾向がある。また、これらと比べ、「電話で教えてくれる」「会って（面談）教えてくれる」は、どの段階でも一定数の選択がされているようにみられる。

解決を図るための情報収集ツールとしては、インターネットを介したオンラインサービスが最初に選択され、次にメールや FAX など文字情報サービスが選択されるという選択手段の遷移がうかがえる。また、「会って（面談）教えてくれる」がいずれの段階でも一定程度選択されていることは、相談や情報提供サービスにおける対面性への普遍的ニーズのあらわれともみてとれよう[8]。

３　法律の専門家を選択する際に重視すること

問７では、「あなたが法律の専門家（弁護士、司法書士）に相談する場合、弁護士・司法書士を選ぶときに重視することを順番に３つまでお聞かせください。」として法律家選択時重視理由を訊いている。図８は、その回答結果である。

「１番目に重視すること」から「３番目に重視すること」までを合計して

全体の傾向をみると、「費用が明確であること」が最も多く、次に「費用が安いこと」「弁護士・司法書士などの人柄」「実績があること」「専門性が高いこと」の順番に多い。

選択順の傾向をみると、「１番目に重視すること」（回答必須）は、「費用が安いこと」が最も多く、次に、「費用が明確であること」「法律の専門家には相談しない」の順番に多い。

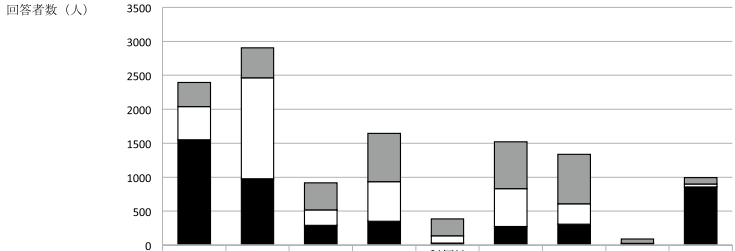
「２番目に重視すること」（回答非必須）では、「費用が明確であること」が最も多く、次に、「弁護士・司法書士などの人柄」「実績があること」の順番に多い。「１番目に重視すること」での選択数よりも、「２番目に重視すること」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「費用が明確であること」「実績があること」「弁護士・司法書士などの人柄」である。

「３番目に重視すること」（回答非必須）では、「専門性が高いこと」が最も多く、次いで、「弁護士・司法書士などの人柄」「実績があること」の順番に多い。「２番目に重視すること」での選択数よりも、「３番目に重視すること」としての選択数の方が特に多いのは、両者の差が大きい順に「専門性が高いこと」「家族や友人・知人、仕事関係者からの紹介」「利便性（ターミナル駅が最寄りである・駅からの距離等）」である。

全体として、「費用が安いこと」「費用が明確であること」は、「１番目に重視すること」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数が順に減っている。それとは逆に、「実績があること」「弁護士・司法書士などの人柄」「利便性（ターミナル駅が最寄りである・駅からの距離等）」は、「１番目に重視すること」としての選択数よりも２番目、３番目の選択数の方が多い傾向がある。また、これらと比べ、「家族や友人・知人、仕事関係者からの紹介」は、どの段階でも一定数の選択がされているようにみられる。

法律の専門家を相談先として考慮する際には、最初に費用の低廉さや明確な支払基準が重視され、その次に、専門家の人柄、専門性、実績、そして、ロケーションの利便性について検討がなされている傾向が窺える。

図８　（問７）あなたが法律の専門家（弁護士、司法書士）に相談する場合、弁護士・司法書士を選ぶときに重視することを順番に３つまでお聞かせください。



	費用が安いこと	費用が明確であること	家族や友人・知人、仕事関係者からの紹介	弁護士・司法書士などの人柄	利便性（ターミナル駅が最寄りである・駅からの距離等）	実績があること	専門性が高いこと	その他	法律の専門家には相談しない
■3番目に重視することQ7s3 回答非必須（n=3,773）	355	441	399	714	249	691	729	61	94
□2番目に重視することQ7s2 回答非必須（n=3,792）	485	1488	226	579	108	556	299	10	41
■１番目に重視することQ7s1 回答必須（n=4,662）	1553	976	291	353	30	275	309	17	858

（注）「法律の専門家には相談しない」については、2番目、3番目につき回答したもののみを加算している。

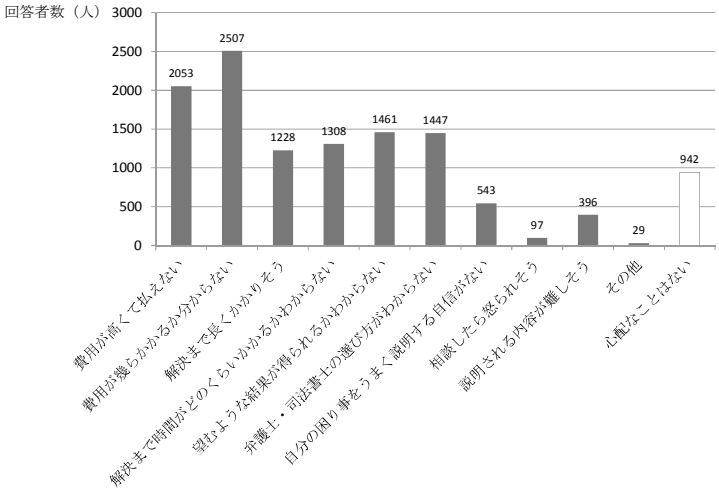
４　法律の専門家に相談する際に心配となること

問８では、「弁護士や司法書士に相談するとしたら、心配となることはどのようなことですか。（複数回答）」と、法律の専門家に相談する際の心配事を尋ねている。

図９で示しているように、「費用が幾らかかるか分からない」、次いで「費用が高くて払えない」が顕著に多い。全体として、費用の予測不能についての心配や、支払についての不安が高い傾向がみられる。

次に、「望むような結果が得られるかわからない」「弁護士・司法書士の選び方がわからない」「解決まで時間がどのくらいかかるかわからない」「解決まで長くかかりそう」の順番に多く、選択の仕方、解決への見込み、所要時間に対してのわからなさや不安が心配であることが多いようである。

図９　（問８）弁護士や司法書士に相談するとしたら、心配となることはどのようなことですか。（複数回答）



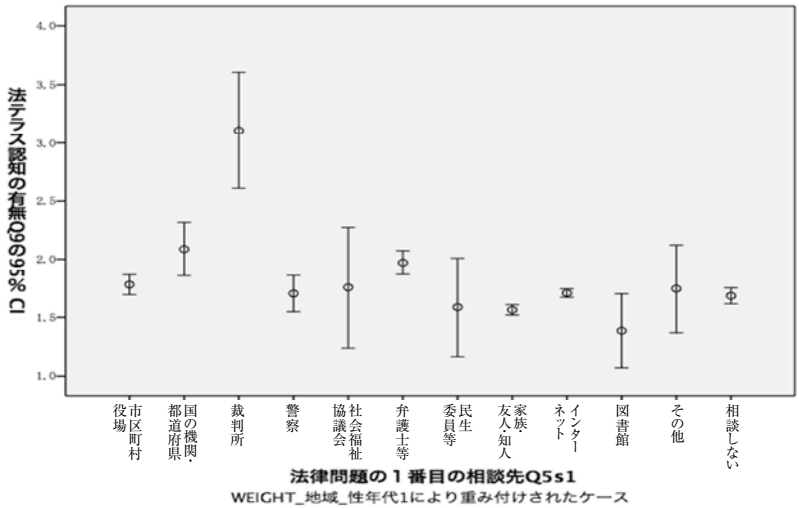
Ⅲ　法律問題に対する１番目にとる行動と法テラス認知度の関係

上記までで、「問題解決行動調査設問群（問１～問８）」の基本集計結果を報告し、困りごとや法律問題に対する行動パターンについての特徴を述べた。

さて、法テラスの認知度は、法律問題に対してとろうとする解決行動のパターンと、どのような関係性があるのだろうか。ここでは、問５の「法律に関する問題の１番目の行動」について、法テラスの認知度との関係を探ってみることにしよう[9]。

図10は、「法律に関する問題の１番目の行動」別に法テラスの認知度（問９[10]の回答平均値）を示したものである。「裁判所」(n=23）が3.11と突出して高い。次いで、「国の機関・都道府県」(n=61）が2.09、「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」(n=305）が1.97、「市区町村役場」(n=420）が1.78の順に高くなっている。

図10 「法律に関する問題の１番目の行動（問５）」別にみた法テラスの認知度（問９）



（注）選択肢の表記は略記のため、図６を参照のこと。

この認知度の差について、一元配置分散分析を行い、多重比較[11]を行った。ここでは、「裁判所」と「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」に着目して結果を記しておこう。「裁判所」に一番目に相談しようとする人は、相談行動や情報収集行動を他の相談先に対して行おうとする人よりも法テラス認知度が有意に高い（$p<0.05$）。また、「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」に着目すると、１番目の相談先として「弁護士・司法書士・税理士などの専門家」を選んだとする人は、「裁判所」を選んだ人よりも認知度が低く、「家族・友人・知人」「相談しない」「インターネット」を選んだ人よりも認知度は高い（$p<0.05$）。

「法律に関する問題の１番目の行動」のパターンは、法テラスの認知度と関係があるようである。ただし、この分析からは、法律に関する問題について相談先にアクセスしたことにより法テラスを認知したのか、もともと法テラスを知っていたことにより相談先が異なってくるのかは明らかでない。ここでは、認知度と行動パターンの関係性をみるにとどめ、認知経路等を含めた関係性については改めて分析することとしたい。

Ⅳ　おわりに

本稿では、平成27年度認知状況等調査における「問題解決行動調査設問群（問１～問８）」につき基本集計結果に基づき、人々の困りごとや問題に対する行動パターン等について分析した。法テラスの認知度と「問題解決行動調査設問群」との関係については、端緒的な分析をしたにとどまる。上記までみたように、「問題解決行動調査設問群」の回答結果は、人々の問題解決行動、法律問題に対する意識、情報収集行動、法律専門家に対する意識等、法テラスの広報方針や業務遂行時の資料として有益な示唆が得られるものである[12]。また、認知度と情報収集・相談行動のパターンの間には有意な関係性が確認された。今後は、この貴重な資料を生かし、回答者属性や地域差を考慮した分析や、認知度のみならず認知経路を交えた分析・検討を進めることが課題である。

[注]

1　『法テラス白書　平成 26 年度版』149 頁（日本司法支援センター、2015 年）。

2　これまで実施された認知度等調査の結果については、日本司法支援センターが編著・発行する『法テラス白書』にて、（１）認知度の推移、（２）性別・年代別認知度、（３）認知経路が公表されてきている（『法テラス白書　平成 23 年度版』122-124 頁、『法テラス白書　平成 24 年度版』148-149 頁、『法テラス白書　平成 25 年度版』158-159 頁、『法テラス白書　平成 26 年度版』149-151 頁、『法テラス白書　平成 27 年度版』153-156 頁）。なお、平成 25 年度調査までの調査方式は、電話調査（RDD 方式）であった。

3　平成 27 年度調査の調査方式はインターネット調査（モニター式）であり、サンプルサイズは 4,700（47 都道府県ごとに 100 サンプルを性別及び 20 代から 60 代以上までの５年代別に 10 セル均等割付）である。本調査は株式会社ネオマーティングに委託され、平成 27 年 12 月 16 日から 12 月 21 日にかけて実施された。『法テラス白書　平成 27 年度版』（2016 年９月刊行）により結果が公表されている。

4　分析に先立ちデータクリーニングを実施し、データセットを確定した。まず、過去の認知状況等調査に回答したことによって法テラスを認知するに至った回答者を除くため、問 19 で前回の認知状況等調査に回答したと申告している 41 ケースを、分析の対象から除外した。さらに、明らかに不誠実回答と思われる１ケースを除いたため、最終的に 4,658 ケースが分析の対象となった。また、回答状況の精査を行い、分岐条件等に反する回答については欠測値処理やリコードを行った。以下の集計では、特に示さない限り、都道府県・年代・性別につき人口比で重み付けしたデータセットを用いている。そのため、示される度数や合計は、素データとは一致しないことに留意されたい。

5　問１の選択肢は以下のとおりである。「１商品やサービスに関すること」「２所有する土地・住宅に関すること」「３不動産（アパート・マンション・土地など）の賃貸借に関すること」「４仕事に関すること」「５貸したお金に関すること」「６借金（ローンを含む）に関すること」「７税金や保険･年金に関すること」「８老後の生活費に関すること」「９遺言や相続に関すること」「10 人間関係（家族や友人・知人／仕事関係者等）に関すること」「11 離婚に関すること」「12 恋愛･ストーカー･家庭内暴力（DV）に関すること」「13 学校・教育・いじめに関すること」「14 健康や病気・治療に関すること」「15 プライバシーに関すること」「16 事件や事故に巻き込まれたこと」「17 近隣･近所に関すること」「18 インターネットに関すること」「19 その他（FA）」「20 特にない」。

6　問３及び問４の設問と選択肢は、以下で報告されている調査での設問と選択肢を参考にして作成した。Pleasence Pascoe, Balmer Nigel J., & Reimers Stian. “What Really Drives Advice Seeking Behaviour? Looking Beyond the Subject of Legal Disputes,” *Oñati Socio-Legal Series*, v. 1, n. 6, pg.1-21（2011 年）。なお関連して、Pleasence Pascoe, Balmer Nigel J., & Reimers Stian. “Horses for Courses? People's Characterisation of Justiciable Problems and the Use of Lawyers,” in Legal Services Board, *The Future of Legal Services: Emerging Thinking*, pg.37-44（2010 年）。

7　調査票には「※離婚、相続、お金の貸し借り、労働問題、詐欺、犯罪被害などの法律に関する問題を指します。」と例示がなされている。

8　選択肢「テレビ電話を利用して教えてくれる（FaceTime、Skype 含む）」は、対面性へのニーズがみられるかどうかという観点から、「電話で教えてくれる」とは別の選択肢として設けたものである。実数は比較的少ないものの、回答の順次増加傾向は興味深い。

9　本調査では、法テラスの認知経路を問 13 で尋ねている。

10　問９の設問文は、「『法テラス（日本司法支援センター）』をご存知ですか。」。選択肢は、「１全く知らない・聞いたことはない」「２名前は知っている・聞いたことがある」「３どんなサービスを提供しているか、ある程度知っている（利用したことはない）」「４利用したことがある」。

11　等分散性の検定を実施したところ有意水準 $p<0.001$ で仮説が棄却され、等分散性は否定された。そこで、等分散性を前提としない多重比較の方法として Tamhane の T2（M）を使用した。

12　本調査結果は登録モニターを利用したインターネット調査方式によるものである。従来型調査と比べインターネット調査の利点としてされている点は、短期間でのデータ収集、コーディング・納品の迅速さ、相対的低コストでの調査実施、複雑なジャンプを含む調査票設計の実現可能性、複数次にわたる追跡調査の容易さである。他方、モニター式のインターネット調査の限界として指摘されているのは、自記式調査であるがゆえの誤回答、その防止策（選択肢の統合等の簡略化）、回答者（登録モニター）が短時間で回答することを想定した質問票設計（長時間の回答時間を要すると回答者の偏りをより大きくしてしまうため）、そして、登録者の属性自体の信頼性等である。もっとも従来型調査においても回答者バイアス等慎重に考慮すべき要素は少なくない。この点について、インターネット調査を用いた紛争行動調査の先行研究では以下のような点が指摘されている。まず、従来型調査では、法律問題経験等、他人に話す事を嫌うような問題をテーマにする場合に、調査の実施段階で、無回答誤差や測定誤差等の危険が高まると考えられる（前田智彦「法律問題と専門家相談　インターネット調査の可能性」太田勝造他編『法社会学の新世代』有斐閣 98-122 頁、2006 年：99 頁）。例えば、人々が日常的に経験する法律問題等は、離婚、金銭問題、相続等が多いと想定されるがプライバシーや身内の恥をさらしたくないという意識から、従来型調査の方が回答拒否や虚偽回答が生じ易いと懸念されている（前田前掲 99-100 頁）。前田論稿に加え、従来型調査よりインターネット調査において、問題経験率が高くでるという傾向が観察されているものに、藤本亮「静

岡県内法律ニーズのウェブ調査－相談先としての弁護士」静岡法務雑誌第２号73-127頁、2009年。問題経験者のうち司法制度の利用経験者が少なく捕捉が困難であるという調査上の制約を考慮すると、インターネット調査活用の意義は小さくないと考えられ、上記のメリット・デメリットを考慮し、インターネット調査の方法的な精緻化とその活用を進めることは重要である。

国際人権法からみた刑事収容施設における司法アクセス

法テラス秋田法律事務所
常勤弁護士　**大 野　鉄 平**

１．はじめに

2015 年、国連被拘禁者処遇最低基準規則が制定から 60 年ぶりに改正され、同年 12 月、国連総会において満場一致で採択された。改訂被拘禁者処遇最低基準規則は、自由と人権を求める闘いの過程で 27 年間投獄された経験をもつ元南アフリカ大統領の栄誉を称えて「マンデラ・ルールズ」と呼ばれている。[1]マンデラ・ルールズには法律扶助への効果的なアクセスを含む、様々な規定があらたに盛り込まれた。本稿では、刑事収容施設における法律扶助へのアクセスをめぐる国際的議論を概観するとともに、わが国の課題を検討したい。

日本では被収容者の司法アクセスないし裁判を受ける権利の問題は、主に刑事収容施設による出廷制限との関係で論じられてきた。日本の刑事収容施設は、被収容者が民事訴訟の当事者となった場合において法廷への出頭を許可することは稀であることから、出廷制限の違法性を主張して国家賠償請求訴訟や人権救済申立がなされている。各地の弁護士会や日本弁護士連合会（以下、「日弁連」という）は被収容者からの申立に応じて刑事収容施設に対する勧告を発してきたが、公刊されている裁判例の中で出廷制限の違法性を認めたものは見あたらない。その主な理由は、憲法 32 条の保障する裁判を受ける権利は裁判所に訴えを提起する自由を意味することにとどまり、裁判所に出廷して自ら訴訟を遂行する自由までは含まれないと解釈されているからである。[2]日弁連は受刑者の出廷制限に関する人権救済申立事件において調査報告書（以下、「日弁連調査報告書」という）[3]を発表しており、この報告書において死刑確定者に対して援助を与えなかった法律扶助協会の責任についても言及している。日弁連調査報告書は「扶助協会には、申請のあった全ての事件について扶助を行う責務を負うとは解されず、定められた要件の解釈、適用にあたって、恣意的に不平等な取り扱いを行わない限り、扶助を行う義務に違反したとはいえない」[4]と述べて法律扶助協会の責任を否定して

いるものの、これに続けて、被収容者の裁判を受ける権利の実質的保障に対して法律扶助が果たす役割の重要性に言及したことは注目に値する。すなわち、調査報告書において日弁連は、「弁護士に容易にアクセスできない刑事被拘禁者が、裁判を受ける権利を実質的に確保するためには、代理援助制度の活用も一つの大きな方策であることは否定できない。」「刑事被拘禁者からの申し出に対しては、援助の要件の解釈適用は、より柔軟に行うことが望ましいし、要件自体の見直しも検討されても良いと考える。」[5]と述べて、法律扶助の重要性を強調したのである。法律扶助協会は日本司法支援センター（以下、「法テラス」という）の誕生とともに解散し、協会が50年以上にわたり運営してきた民事法律扶助事業は法テラスへと引き継がれた。しかしながら、日弁連調査報告書は現在においてもなお、刑事収容施設の司法アクセスに重要な示唆を与えているといえるだろう。

一方で諸外国の事情にも目を向けてみると、民事法律扶助に対する権利は古くから人権として定着しており、近年では被収容者の法律扶助へのアクセスに言及する国際文書も採択されている。例えばヨーロッパには法律扶助を受ける権利に関係した判例が数多く存在するが、なかでも特に有名な判例がヨーロッパ人権裁判所のエアリー事件である。[6]エアリー事件においてヨーロッパ人権裁判所は「民事事件に（刑事事件と）類似の規定が存在しないことに関して議論があるものの、…法的代理が強制されている場合や手続きや事案が複雑な場合のように、裁判所への実効的なアクセスのために弁護士による援助が不可欠な場合には、（ヨーロッパ人権条約）第６条１項が国家に対して弁護士による援助の提供を義務付けることもあるだろう」と判示し、民事法律扶助が基本的人権であることを示した。その後、2000年頃には日本が批准している国際人権条約の関係でも一定の場合において法律扶助を人権として認める条約機関が現れるようになった。[7]このような国際的動向を踏まえ、刑事司法手続における法律扶助へのアクセスに関する国連原則ガイドライン（以下では、「国連原則ガイドライン」という）が国連総会において採択され、世界で初めて法律扶助に関する国際的合意が成立した。[8]そし

て 2015 年には国連被拘禁者処遇最低基準規則が 60 年ぶりに改正され、法律扶助へのアクセスに関する規程が盛り込まれたのである。

本稿では特に被収容者に焦点を当て、以上のような法律扶助に関する国際人権基準を概観する。法テラスは、被収容者に対しても一般市民と同様の援助を提供しており、必要に応じて出張法律相談や代理援助を実施してきた。しかしながら、刑事収容施設内に潜在する法的ニーズに照らして考えると、法テラスの各地方事務所が実施している援助件数は決して多いとは言えない。法テラスが実施する刑務所相談についての正確な統計は存在しないが、私が法テラス東京法律事務所に勤務していた頃の刑事収容施設における出張相談件数は年間 20 件程度であった。これは全国の刑事収容施設において受刑者が受ける閉居罰の件数が毎年約４万件に上り[9]、かつ閉居罰が被収容者にとって不利益性の最も強い懲罰であること考慮すると、受刑者の抱える法的ニーズを充分にカバーできているとは言い難いだろう。本稿では国際人権基準が示す原則やガイドラインを概観したうえで、そこから見えてくる日本における受刑者の司法アクセスをめぐる課題について検討していく。

２．法律扶助を受ける権利をめぐる国際人権基準

（1）概要

市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、「自由権規約」という）14 条３項（ｄ）は、刑事上の罪の決定に際し「司法の利益のために必要な場合には、十分な支払手段を有しない者に自らその費用を負担することなく、弁護人を付されること」が保障されると定めている。同条項は明らかに刑事手続きを念頭に置いた規定であるが、自由権規約委員会は法律扶助を受ける権利の保障を刑事手続きに限定することを意図していない。一般的意見第 32 号において、自由権規約委員会は「加盟国は（刑事事件以外の）他のケースであっても充分な資力を持たない者に対して無償の法律扶助を提供することが推奨される」「一定の場合にはそれ（無償の法律扶助）の提供が義

務付けられることもあるだろう」と述べて、法律扶助を受ける権利が刑事手続きに限定されないことを示唆している。[10] この他にも多くの条約機関が法律扶助に関するそれぞれの見解を示しており、たとえば国連拷問禁止委員会は、「加盟国は被害回復のための不服申立てや訴えの提起をするために必要な資力を持たない拷問又は残虐な取扱いの被害者に対し適切な法律扶助を与えなければならない」と述べている。[11]

条約機関が示すこれらの見解を考慮して、裁判官と弁護士の独立に関する国連特別報告者は、法律扶助を受ける権利を次のふたつのカテゴリーに分類している。まずひとつは、国家機関の作為・不作為により権利・自由が侵害されたものに対する法律扶助である。この場合の法律扶助を受ける権利は、効果的な権利回復に対する権利を定めた世界人権宣言８条や自由権規約２条３項に由来する。世界人権宣言８条は「すべての人は、憲法又は法律によって与えられた基本的権利を侵害する行為に対し、権限を有する国内裁判所による効果的な救済を受ける権利を有する。」と定めており、類似の規定は自由権規約２条３項にも定められている。国家機関により権利自由が侵害された場合の法律扶助は、これらの規定により保障される効果的な権利回復に対する権利から派生した権利とされている。次に、その他の権利義務の確定に関する争いについて訴訟・非訟手続に参加するものに対する法律扶助は、公平な裁判に対する権利を定めた自由権規約 14 条１項に由来すると考えられている。[12]

各条約機関がそれぞれの人権条約の関係で法律扶助を受ける権利に言及するなか、2012 年には国連原則ガイドラインが、そして 2015 年には改訂被拘禁者処遇最低基準規則が国連総会において採択された。以下では、国連原則ガイドラインの検討に続き、被拘禁者処遇最低基準規則についても考察を加える。

（2）国連原則ガイドライン

2012 年 12 月 20 日、刑事司法手続における法律扶助へのアクセスに関す

る国連原則ガイドラインが国連総会において採択された。国連原則ガイドラインは法律扶助に特化して採択された初めての国際的制度であり、司法アクセスに関する国際人権法にとって画期的な国際文書である。

国連原則ガイドラインが採択された経緯は、2004 年に開催されたリロングウェ会議にさかのぼる。市民団体の主導で開催されたこの会議において、26 カ国から 128 名の裁判官、弁護士、刑事収容施設関係者、研究者そして NGO 関係者が集まり、刑事手続における法律扶助サービスについて議論が交わされた。そして３日間におよぶ議論の末、リロングウェ宣言が採択された。[13] リロングウェ宣言は各国の政府に対して刑事司法手続における法律扶助を受ける権利を人権として保障するよう求め、刑事司法手続のすべての段階において法律扶助が提供されるよう要求している。[14] 刑事収容施設における司法アクセスの関係では、被疑者・被告人に対する刑事法律扶助だけでなく、刑事収容施設の違法行為により人権を侵害された場合にも被害者に対して裁判所へのアクセスと代理援助が保障されるべきとしている。[15]

市民団体主導で採択されたリロングウェ宣言を受けて、国連経済社会理事会は国連薬物犯罪事務所に対し刑事司法手続における法律扶助へのアクセスに関する国際的制度を起草するよう求めた。薬物犯罪事務所のワーキング・グループがまとめた草案は、国連犯罪予防刑事司法委員会での承認を経て 2012 年 12 月６日、第 67 回国連総会において採択された。安全保障理事会の決議と異なり国連総会決議には法的拘束力はないといわれているが、それでもすべての国連加盟国で構成される会議で採択された決議の重要性を否定することはできない。[16] 日本を含む加盟国は、国連原則ガイドラインに従い刑事司法手続きにおける法律扶助制度を改善していくことが求められている。

国連原則ガイドラインは 14 の原則と 18 のガイドラインから構成されており、序章で法律扶助が刑事司法手続において果たす役割や法律扶助の定義について確認している。そこでは、法律扶助制度は未決勾留期間の短縮や、刑事収容施設の過剰収容、冤罪防止、再犯の防止、証人や犯罪被害者の権利保

障に貢献し、受刑者の社会内処遇の促進にも重要な役割を果たすことが記載されている。[17] そしてリロングウェ原則に従い、法律扶助が広く定義されている。国連原則ガイドラインは、法律扶助を「逮捕・勾留・収容されている者や犯罪の嫌疑がかけられている者、訴追されている者、刑事司法手続きにおける被害者や証人に対する法的アドバイス、法的援助、代理援助であって、充分な資力を持たない場合や司法の利益のために必要な場合に無償で提供される援助」と定義し、法律扶助には「法教育や法情報提供、ADR（裁判外紛争解決手続き）や修復司法手続きを通じて提供されるその他のサービスも含まれる」と定めた。[18]

国連原則ガイドラインは法律扶助の提供を国の義務と責任であるとしたうえで、一定の場合に国は、被疑者や被告人、犯罪被害者、そして証人に対して法律扶助を保障すべきであるとしている（原則２から原則５）。また、刑が確定した後の被収容者に対する法律扶助については、原則ではなくガイドラインとして規定されている。ガイドライン６（判決確定後の法律扶助）は、国は被収容者や自由を奪われた子どもに対して法律扶助へのアクセスを保障すべきであると定め、法律扶助が利用できない場合にはそのような人々が法に従って収容されることが保障されるべきであるとしている。[19] そして各国に対して、法律扶助に関する情報を被収容者へ提供することや、弁護士会やその他の法律扶助団体に対して法律相談等のために刑事収容施設を訪問する弁護士やパラリーガルの名簿の作成を推奨すること、重大な懲罰に対する不服申立や仮釈放手続について被収容者に法律扶助へのアクセスを保障することを求めている。[20]

国連原則ガイドラインは現在のところ、法律扶助制度の発展・強化に関する最も包括的な国際文書であり、法律扶助制度が依拠すべき基本的な原則や法律扶助へのアクセス強化のための重要な要素を示している。そのため、この原則ガイドラインはあくまでも刑事手続きについて定められたものであるが、裁判官と弁護士の独立に関する国連特別報告者も認めるとおり、無償の法律扶助が効果的な裁判所へのアクセスに不可欠な場合には、民事・行政手

続きにおいても国連原則ガイドラインが適用されうると考えられている。[21]

（３）国連被拘禁者処遇最低基準規則

1955 年に国連犯罪予防刑事司法会議で制定された国連被拘禁者処遇最低基準規則は、被収容者の処遇に関する最も重要な国際基準として、これまで各国の刑事収容施設における人権状況を調査するうえで大きな役割を果たしてきた。しかしながら制定から年月が経過し、国際人権基準が大きく発展したことで、旧被拘禁者処遇最低基準規則は現代の国際人権法から乖離していると指摘されてきた。そこで 2010 年 12 月、国連総会は犯罪予防刑事司法委員会に対して最低基準規則の改正や最善の実務に関する情報共有のため政府間専門家会議の設置を求める決議を採択し、2011 年から 2014 年まで、改正へ向けて政府間専門家会議が開催された。そして国連犯罪予防刑事司法委員会において改訂被拘禁者処遇最低基準規則（マンデラ･ルールズ）が成立し、2015 年 12 月に開催された第 70 回国連総会において満場一致で採択された。マンデラ・ルールズには、刑事収容施設における医療や懲罰、厳正独居拘禁に対する規制など、さまざまな規定があらたに盛り込まれたが、本稿において特に注目すべき点は法律扶助へのアクセスに関する規定である。

政府間専門家会議では国連原則ガイドラインの採択を受けて、法律扶助へのアクセスに関する改正条項案が作成された。2012 年 12 月にブエノスアイレスで開催された第２回政府間専門家会議では、イギリスのエセックス大学が作成した報告書（以下では、「エセックス・ペーパー」という）をはじめとした様々な研究機関や NGO 団体による報告書が提出された。[22･23] エセックス・ペーパーは、代理援助へのアクセスに関する条項案として、あらゆる法律問題について遅滞や検閲、妨害なく法律助言者とコミュニケーションをとる権利や法律扶助へアクセスする権利が保障されるべきであると提言した。[24] 旧最低処遇規則においても弁護人からの訪問を受ける権利は定められていたが、旧規則はあくまでも未決拘禁や刑事弁護目的の訪問に限定された規定であった。エセックス・ペーパーは、特に拷問や虐待の疑われるケース

において、被拘禁者は不服申立を行う権利を効果的に行使することが保障されなければならず、あらゆる法律問題について法律助言者へのアクセスを規定すべきであるとしている。

エセックス・ペーパーは、法的助言者へのアクセスが保障されるべき法分野について「あらゆる法律問題」とし、あえて分野を特定していない。これはアクセスが保障される分野が特定されてしまうと、法律相談の内容や法分野を刑事収容施設に示さなければ法律家へのアクセスが保障されない可能性に配慮したためである。刑が確定した後の法律扶助へのアクセスは、刑事収容施設内での人権侵害に対する重要なセーフガードである。エセックス・ペーパーは人権侵害に対するセーフガードという法律扶助が果たすべき役割を重視して、法律家へのアクセスが保障されるべき分野を「あらゆる法律問題」と提言し、あえて分野を特定しなかったのである。[25]

国連総会で採択されたマンデラ・ルールズにはエセックス・ペーパーが提言した規定と同様の条項が定められ、規則 61 第 1 項において「被拘禁者は、適用される国内法にしたがい、あらゆる法律問題について遅滞や妨害又は検閲なしに、自ら選んだ法的助言者あるいは法律扶助提供者による訪問を受け、連絡を取り、相談するための充分な機会、時間及び便益を提供されるものとする。」と規定した。続けて、同規則第 3 項には「被拘禁者は、効果的な法律扶助にアクセスできなければならない。」と法律扶助へのアクセスに関する権利が明記されている。この他にも、マンデラ・ルールズは入所の際、法律扶助に関する情報などの記載された文書を各被収容者へ交付するよう求めている。[26]

マンデラ・ルールズは条約や安全保障理事会決議と異なり、法的拘束力を持たないといわれている。しかしながら、被拘禁者処遇最低基準規則が 1955 年の制定以来、被収容者の処遇に関する国際人権基準として機能してきた背景から鑑みると、マンデラ・ルールズで示された各規定を安易に無視することは許されないであろう。実務家としては拘束力のある人権条約や国内法令を遵守しつつ、それらの解釈・運用に当たっては、マンデラ・ルール

ズをはじめとする国際文書を尊重するという姿勢が望ましい。[27]

３．わが国における課題

国連原則ガイドラインやマンデラ・ルールズは、被収容者の法律扶助に対するアクセスが人権であることを示している。これに対して、日本国憲法32条が保障する裁判を受ける権利（憲法32条）は一般に、裁判所は適式な訴え提起に対して裁判を拒絶したり怠ったりすることは許されないとする、いわゆる司法拒絶の禁止を意味するとされ、法律扶助へのアクセスが憲法上の人権として保障されているのかについては深く議論されていない。[28] 冒頭で指摘した日弁連調査報告書も、被収容者の出廷権の確保という視点から法律扶助協会の責任を論じているため、民事法律扶助を受ける権利については言及していない。

しかしながら、仮に日本国憲法が被収容者の民事法律扶助へのアクセスを人権として保障していないとしても、日本をとりまく国際社会の取り組みを無視することは法律扶助に関わる者として正しい姿とはいえないだろう。国連原則ガイドラインやマンデラ・ルールズは法的拘束力のない国際文書であるが、法テラスをはじめとした法律扶助関係者は、総合法律支援法の範囲内でこれらの国際文書を尊重していくことが求められている。以下では、国連原則ガイドラインとマンデラ・ルールズに基づきわが国の刑事収容施設における法律扶助の課題について精察する。

被収容者の法律扶助へのアクセスを推進するうえでもっとも重要な課題は、相談担当弁護士の確保である。国連原則ガイドラインは、刑事収容施設における無料法律相談を実施するため、国が弁護士会や法律扶助協会に対して相談担当者の名簿の作成を推奨することを求めており、このような名簿は弁護士会の協力のもと一部の地域ですでに作成が進められている。[29] 相談担当者の確保が困難な地域では、常勤弁護士もまた、刑事収容施設における司法アクセスを充実させるうえで積極的な役割を果たすことが期待される。

もうひとつの課題は、法律扶助情報に対するアクセスの改善である。国連原則ガイドラインやマンデラ・ルールズは、入所の際被収容者に法律扶助に関する情報等を提供することを各国に求めている。私の経験上、法テラスに出張法律相談を要請した被収容者の多くは、逮捕・勾留される前に法テラスを利用したことのある者か国選弁護人から法テラスについて聞いたなど独自に法テラスに関する情報を入手した者であった。刑事収容施設内で法律相談に関する情報を取得することは困難な場合が多く、民事法律扶助制度の存在やその正確な制度概要を知らないがために弁護士への相談依頼を断念する被収容者も多いのではないかと推測される。法律扶助に関する情報へのアクセスを改善するためには、入所の際にすべての被収容者に対して、法テラスに関する情報が文書で交付されることが望ましい。そのためには法務省矯正局や刑事収容施設の協力が不可欠であり、法テラスは被収容者に対して法律扶助に関する情報が提供されるよう働きかけをしていく必要がある。

また、継続的な統計調査の実施も重要な課題である。現在のところ法テラスは代理援助件数や出張法律相談の総数については統計をとっているものの、刑事収容施設における法律相談の件数や被収容者からの援助申込件数・代理援助件数は把握できていない。国連原則ガイドラインは、法律扶助制度の運用を改善するため、各国に対して法律扶助受給者に関するデータを収集し統計結果を公表するよう求めている。[30] 実際に提供された被収容者向け法律サービスの総数を把握できれば、矯正局が公表している年間懲罰件数や被収容者の不服申立件数を考慮することで刑事収容施設に潜在する法的ニーズとバランスを図り、不足を補うなどの対策を講じることが可能になる。法テラスは国連原則ガイドラインに従い、刑事収容施設における法律相談件数や被収容者に対する代理援助件数等についての統計をまとめ各地の状況の理解に努め、刑事収容施設における司法アクセスの推進を積極的に牽引する役割も求められている。

被収容者の法律を受ける権利は、未決拘禁にとどまらず刑が確定した後の段階であっても刑事収容施設内での人権侵害に対するセーフガードとして重

要な意味を持つ。法律扶助サービスをセーフガードとして機能させることは、現行の民事法律扶助制度の枠内であっても充分に可能であり、国際人権基準が示す理想の法律扶助の実現は現場で奮闘する弁護士や職員の手にゆだねられていると言っても過言ではないだろう。日々多くの相談が法テラスへ寄せられる中、被収容者からの相談に重きを置くことは困難である。だからと言って、被収容者の抱える法律問題や深刻な人権侵害が、おざなりの対応で放置されて良いはずがない。今後は国際人権基準に従った法律扶助を実現していくため、刑事収容施設における法律相談の実践や被収容者向けサービスに関する実務運用などについて各地で情報を共有し、より安定したサービスの実現に向けて運用改善を推し進めていく必要がある。

[注]

1　United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Mandela Rules), GA res., A/Res/70/175, 17 December 2015.　マンデラ・ルールズの邦訳はペナル・リフォーム・インターナショナルのホームページを参照 http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/JPN_Nelson-Mandela-Rules.pdf（2016 年 7 月 10 日）。

2　東京地判昭和 45 年 12 月 14 日（訟務月報 17 巻 4 号 66 頁）

3　日本弁護士連合会「受刑者の出廷制限に関する人権救済申立事件（勧告）調査報告書」（2007 年）

4　同上 25 頁

5　同上 25 頁、26 頁

6　*Airey v. Ireland*, ECtHR, Series A No. 32 (1979), para. 26.

7　General Comment No. 32, HRC. CCPR/C/GC/32, 23 August 2007, General Comment No. 19, CESCR. E/C. 12/GC/19, 4 February 2008, etc.

8　United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System, GA res., A/67/458, 20 December 2012.

9　法務省「矯正統計統計表」（2015 年までの統計）http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_kousei.html（2016 年 10 月 5 日）

10　General Comment No. 32, HRC. CCPR/C/GC/32, 23 August 2007, para. 10.

11　General Comment No. 3, CAT. CAT/C/GC/3, 13 December 2012, para. 30.

12　"Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul", United Nations Human Rights Council, A/HR/23/43, 15 March 2013, para. 36-37.

13　The Lilongwe Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa, Conference on Legal Aid in Criminal Justice: the Role of Lawyers, Non-Lawyers and other Service Providers in Africa, November 22-24 2004.

14　Ibid., para. 1.

15　Ibid., para. 4.

16　Auke Willems, "The United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal

Aid in Criminal Justice System: A Step towards Global Assurance of Legal Aid?", 17 New Criminal Law Review 184 (2014), at, p. 189.

17 United Nations Principles and Guidelines, supra note 8, para. 3-4.

18 Ibid., para. 8.

19 Ibid., para. 46.

20 Ibid., para. 47.

21 Report of the Special Rapporteur, supra note 12, para. 48.

22 Joint NGO Briefing, "The Process of Review of the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", January 2016, p. 3.

23 University of Essex, "Expert Meeting at the University of Essex on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Review (Summary)", 20 November 2012.

24 Ibid., p. 27.

25 Ibid., p. 28.

26 Mandela Rules, supra note 1, Rule 54.

27 杉山多恵「被拘禁者処遇最低基準規則改正について」、刑政 127 巻 3 号 78 頁（2016 年）、81 頁

28 なお、最高裁判所は国選弁護制度を規定した憲法 37 条 3 項について、「公訴提起後の被告人に関する規定であって、これが公訴提起前の被疑者についても適用されるものと解する余地はない」として、被疑者国選制度が憲法 37 条 3 項に由来する人権であるとの立場を否定している（最高裁平成 11 年 3 月 24 日、民集 53 巻 3 号 514 頁）。

29 たとえば法テラス福岡では、2014 年 8 月より被収容者から手紙で要請があった場合、福岡県弁護士会が提供した名簿により出張相談あるいは調査を実施することになっている（藤尾順司「ジュディケア弁護士とスタッフ弁護士の連携と協働について－組織的な司法ソーシャルワークの取組みとスタッフ弁護士の役割－」総合法律支援論叢 8 号 103 頁（2016 年）、109 頁）。

30 UN Principles and Guidelines, supra note 8, para.74.

「外国人支援団体に対する聴き取り調査」

―法テラスの外国人に対するサービスの課題をさぐる―

（法テラス平成27年度事業企画研究会最優秀論文）

本部民事法律扶助第一課　吉川　静香
本部民事法律扶助第二課　石坂　瞳
法テラス埼玉地方事務所川越支部　河村あづさ

法テラスは毎年度、事業企画研究会と呼ぶ、職員の自主的な勉強の場を本部に設けている。本部、首都圏の地方事務所に勤務する若手職員を中心に数人がグループをつくり、業務の効率を高め、提供するサービスの質を向上させるための方策を探り、一年間をかけて論文などの成果物にまとめるのを例としている。

平成27年度は、「ICT」「法教育」「外国人に対するサービス」「高齢者・障がい者」の４テーマについて、４組のグループに加え、首都圏以外の地方事務所等で働く職員２人が、業務の傍ら研究に取り組み論文にした。

これら計６本の論文の中から法テラス内選考委員会が最優秀論文に選んだのが本稿である。外国人に対するサービスの現状と課題を調査し、今後の法テラスにおける新たなサービスの可能性を提案する内容とともに、法テラスの職場の息吹を感じて頂きたく紹介する。

（総合法律支援論叢編集委員会事務局）

Ⅰ. 問題提起
　はじめに
Ⅱ. 聴き取り調査
　1. 調査の目的と方法
　2. 調査内容
　3. 調査対象団体の一覧
　4. 調査の質問一覧
　5. 質問への回答と分析
Ⅲ. 法テラスの外国人に対するサービスの提案
　1.「言葉の支援の充実」について
　2.「法テラスの制度や利用の仕方の周知」について
　3.「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解」への取り組み
　4. まとめ
Ⅳ. 資料
　1. クライアントについての質問票
　2. 法テラスについての質問票

Ⅰ. 問題提起

はじめに

今回わたしたちは、在留外国人にとって法テラスを利用するうえで、どのような障壁があるのかを明らかにするために、外国人支援団体への聴き取り調査を行うことにした。そして調査結果から、今後の法テラスの外国人に対するサービスの課題解決への提案をしたいと考える。この調査は、法テラスの内部有志職員が取り組んだ2015年度事業企画研究会の取り組みの一つである。

日本における在留外国人は増えており、今後も増えていくものと言われている。総合法律支援法は、日本に適法に在留する外国人は、日本人と同様に

法テラスの民事法律扶助による法的支援を利用することができると定めている。法テラスの地方事務所で勤務してきたわたしたちは、職員の立場で、在留外国人の法律相談のニーズが増えてきていることを肌で感じてきた。しかし、彼ら・彼女らのニーズを法テラスの法律相談や代理援助等の利用につなげられていないとも実感してきた。

法テラスの民事法律扶助業務における外国人支援に関する統計はない。

在留外国人の利用実績は、いま法テラスがようやくその統計を取り始めている。わたしたちは、現場で感じた、在留外国人の彼ら・彼女らのニーズを法テラスの法律相談や代理援助等の利用につなげられていないのはなぜか、どのような障壁があるのかを調査することにした。

実際に調査をする中で、大きく分けて「言葉の支援の充実」「法テラスの制度や利用の仕方の周知」「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解」の３つの課題があることがわかった。

具体的に調査結果を報告する前に、ここでは日本における在留外国人の状況を把握しておく。

2014年末現在の日本の中長期在留者数は176万3422人、特別永住者数は35万8409人で、これらを合わせた在留外国人数は212万1831人であり、2013年末現在と比べ５万5386人（2.7％）増加している。

また、2014年末現在における在留外国人数の日本の総人口に占める割合は、総人口１億2708万3000人に対し1.67％となっており、2013年末の1.62％と比べ0.05ポイント高くなっている（在留外国人数の推移とわが国の総人口に占める割合の推移／法務省　出入国管理白書2014）。

在留外国人のおよそ半数は永住資格のある外国人で、「日本人の配偶者など」の身分に基づく在留資格がある者などを含めれば、３分の２近くが定住型の外国人である。

外国人労働者数は、厚生労働省の外国人雇用状況によると2013年10月末は71.8万人で、震災の翌年に前年比マイナスになったものの、増加傾向にある（外国人労働者数の推移／厚労省）。

国際結婚についてみると、2010年の人口動態統計年報によれば、日本における結婚総数70万214件（婚姻件数）の約4.3%（3万207件）を占める。1980年の0.9%（7261件／77万4702件）から大幅に増加している（日本における国際結婚の割合の推移／厚労省 人口動態統計）。

日本に暮らす外国人の増加に合わせて、労働問題も増加しており、全国の労働基準監督署で行われている外国人労働者相談における相談件数は、2000年では5330件であったところ2009年においては2万1430件と10年で４倍に達している（外国人労働者相談コーナー等における相談件数の推移／厚労省）。

また、日本における夫婦のどちらか一方が日本人の離婚件数および夫婦共に外国人の離婚件数についても増加傾向にある。（夫婦のどちらか一方が日本人の国際離婚件数及び割合の推移。日本における外国人の婚姻・離婚件数の推移）

外国人の人身取引や家庭内暴力（ドメスティックバイオレンス＝ DV）の被害者については、全国の婦人相談所が、2010～14年度に少なくとも46カ国1910人（年平均約380人）の外国人女性を一時保護している。日本人を含む保護者は年4300～4600人（10～13年度、厚生労働省調べ）で推移しており、外国人の割合が際立っている（2015年12月29日／毎日新聞）。

日弁連委託援助事業における外国人の援助申込実績をみれば、外国人の法律問題が増加していることが読み取れる（法テラス白書平成26年度版）。

法テラスの民事法律扶助業務においては外国人に対する援助実績の統計はなく、件数の推移をみることはできないが、日弁連委託援助事業における援助申込み件数の推移から、今後法的問題に対する支援ニーズが高まるものと予想できる。

尚、上記で述べた統計には特別永住者数についても触れられているが、特別永住者については永らく日本に在住しておりコミュニティの中で解決できることが想定される。特別永住者が抱える諸問題は、わたしたちが今回調査の対象としている外国人が抱えるそれとは性質が異なると考えられるため、調査の対象外とした[1]。

Ⅱ．聴き取り調査

1．調査の目的と方法

今回調査を開始するにあたり、法テラスの外国人に対するサービスを考えるうえで、どのような支援を行っている団体を調査対象とするかを検討した。

2014年度の法テラスにおける外国人の法律相談実績を事件種別でみると、外国人全体の相談件数が2931件であるのに対して、そのうち家事事件の相談が1210件と突出していた。

また、外国人の人身取引やDVの被害者について、全国の婦人相談所が、2010～14年度に少なくとも46カ国1910人（年平均約380人）の外国人女性を一時保護している。日本人を含む保護者は年4300～4600人（2010～13年度、厚生労働省調べ）で推移しており、外国人の割合が際立っている（2015年12月29日／毎日新聞）。

そこで、まず外国人女性の家事事件、なかでも離婚やDV等にかかわる支援を行っている団体を聴き取り先とすることとした。

つぎに、前述の全国の労働基準監督署で行われている外国人労働者相談における相談件数の大幅な増加から、外国人労働者の支援をしている団体を聴き取り先とすることとした。さらに地域的な偏りがないよう、札幌、東京、神奈川、愛知、三重、京都、広島、福岡の地域から長期にわたって外国人支援を行っている団体を選び出した。

その結果、聴き取り調査を行うこととした団体は計10団体。調査方法は、このうち、うぇるかむはうす（北海道札幌市）、京都YWCA-APT（京都府京都市）、スクラムユニオンひろしま（広島県広島市）については電話による聴き取りを行った。ほかの７団体については、所在地に出向き、団体事務所またはその近隣の喫茶店などで面談による聴き取りを行った。

聴き取り時間は、電話の場合は約１時間程度、面談の場合は１時間から１時間半程度であった。

２．調査内容

調査は、すべての団体に共通の項目に回答してもらうために、まず質問項目をまとめたアンケートをメールで聴き取り先団体に送った。アンケート項目は本論文の末尾に掲載した。

聴き取り先団体にはアンケートに対する回答をあらかじめ準備してもらい、その回答に基づいてさらに詳しく回答の背景、理由を聴き取ることとした。

3．調査対象団体の一覧

団体名	URL	所在地	活動内容	設立年	～2015年3月末までのクライアント数	2015年4月～9月末までのクライアント数	～2015年3月末までの相談件数	2015年4月～9月末までの相談件数
NPO 法人 女性の家 サーラー	—	神奈川県	・外国人女性を主とした緊急一時避難所の運営 ・外国語（韓国語、スペイン語、ポルトガル語、タイ語、タガログ語、英語）と日本語による電話、面接相談 ・法律、通訳、翻訳などの支援	1992年	—	—	—	—
かけこみ女性センターあいち	http://stop-dv.org/	愛知県・名古屋市	・DV 被害者女性のためのシェルター運営 ・電話相談 ・自立支援 ・外国人女性のための面接相談 ・弁護士・行政書士の紹介 ・行政等への同行支援 ・関連団体とのネットワーク	1996年	—	70人	—	70件
NPO 法人 アジア女性センター （AWC）	http://www1.plala.or.jp/AWCenter/	福岡県春日市	・女性と子どもの生活全般に関するホットライン ・面談相談 ・サポート・シェルター事業 ・女性のエンパワーメント（日本語支援事業、言語支援） ・アジアの女性による手工芸品販売等の海外支援交流事業 ・セミナー開催等の提言ネットワーク事業 ・DV 被害女性など社会的弱者に対する就業支援事業	1997年	—	—	2014年度843件	—
名古屋ふれあいユニオン	http://homepage3.nifty.com/fureai-union/	愛知県・名古屋市	名古屋の地域別個人加盟制労働組合	1999年	650 （脱退者含む）	—	クライアント数と同じ	—
ユニオンみえ	http://homepage3.nifty.com/union-mie/	三重県・津市	三重県の個人加盟制労働組合 職場の労働条件の改善、労働相談、組合づくり支援、全国労働組合との連帯、平和活動・反差別活動等	1958年	5000	新規加入者100人 既存対応者200人	—	200
スクラムユニオンひろしま	http://www.geocities.jp/rosohi/renkeior.htm	広島県・広島市	広島地方を中心とする労働者の個人加盟制労働組合	1995年	約750人 ※日本人を含む全体は1500人	30人	約750件	30件
うぇるかむはうす	http://welcomehouse.jimdo.com/	北海道・札幌	・外国人のための交流支援 ・日本語教室 ・多文化を背景に生まれた子ども支援活動 ・各国料理、食文化を通した交流会 ・外国人向け医療・労働・人権・家庭問題・子の学習支援等相談活動	1998年	—	7人 ※相談支援をした人数	—	7件 ※相談支援をした件数
NPO 法人 ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY （APFS）	http://www1.plala.or.jp/AWCenter/	東京都・板橋区	・外国人住民に対する相談活動（解決型相談） ・外国人住民の基本的人権擁護のための提言活動、調査・研究活動 ・多文化共生のための諸活動 ・ミーティング、講座等の実施	1987年	3800	—	—	—
三重県 国際交流財団	www.mief.or.jp/	三重県・津市	災害時の外国人住民支援、医療通訳、多文化共生教育、財団パートナー、外国人の日本語学習、国際理解・交流、留学・奨学金、国際交流団体、国際協力、多文化共生の地域づくり支援	1991年	—	—	—	—
京都 YWCA APT	http://kyoto.ywca.or.jp/multicultural/	京都府・京都市	・外国にルーツのある人たち向け相談活動 ・電話による情報提供 ・専門機関との協働した問題解決の支援 ・通訳同行、行政交渉、裁判支援、家族支援	1991年	不明 2014年 82名 2013年 96名 2012年 90名 2011年 83名 2010年 72名 2009年 106名 近年は大体100名弱	51人	不明 2014年 811件 2013年 760件 2012年 614件 2011年 919件 2010年 704件	439件

※女性の家サーラーについては、所在地は事業の性質上公開していないため県名のみを表記した。

４．調査の質問一覧

調査では、各団体の活動概要のほか次の項目について聴き取りをした。

（１）クライアントの国籍（複数回答）（問クライアント Q1）
（２）クライアントの在留資格（問クライアント Q6）
（３）クライアントが支援をうけたきっかけ（複数回答）（問クライアント Q7）
（４）クライアントが抱えている問題（複数回答）（問クライアント Q8）
（５）クライアントの問題解決のためにほかに利用した相談機関、クライアントに紹介した機関（複数回答）（問クライアント Q9）
（６）他の相談機関を利用する際の障害（複数回答）（問クライアント Q11）
（７）法テラスの認知（問法テラス Q1）
（８）法テラスの利用経験（問法テラス Q2）
（９）利用経験のある法テラスのサービス（複数回答可）（問法テラス Q3）
（10）法テラスを利用した問題事案の概要（複数回答可）（問法テラス Q4）
（11）法テラスを利用した効果（問法テラス Q5）
（12）法テラスを利用する際の障害（複数回答可）（問法テラス Q6）
（13）法律相談の適切な所要時間（問法テラス Q7）
（14）法テラスを利用する際の不安（複数回答可）（問法テラス Q8）
（15）法テラスへの期待（複数回答可）（問法テラス Q9）

５．質問への回答と分析

ここでは、聴き取り先10団体からの回答を見ていく。なお、各回答者の発言を引用した部分は、趣旨や意図を損わない範囲で、文章として読みやすいように整理して表記した。

（１）クライアントの国籍（複数回答）（問クライアント Q1）

各団体に対して、クライアントの国籍を尋ねた。

回答結果

団体名	多い国籍順
女性の家サーラー	１タイ　２フィリピン　３中国　４ペルー ５韓国または朝鮮
かけこみ女性センターあいち	１フィリピン　２タイ　３中国
アジア女性センター	１フィリピン　２タイ　３中国・台湾

名古屋ふれあいユニオン	１ブラジル　２ペルー　３そのほかフィリピン、中国など
ユニオンみえ	１ボリビア　２フィリピン　３中国
スクラムユニオンひろしま	１中国　２フィリピン
うぇるかむはうす	１フィリピン
ＡＰＦＳ	１フィリピン　２バングラデシュ　３ミャンマー
三重県国際交流財団	１ブラジル　２ペルー　３フィリピン
京都 YWCA-APT	１フィリピン　２中国　３タイ

回答の読み解き

DV 被害者女性の支援団体である女性の家サーラー、かけこみ女性センターあいち、アジア女性センターでは、クライアントの上位出身国はフィリピン、タイ、中国があがっている。

労働組合の名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえでは、ブラジル、ペルー、ボリビアがあがっている。名古屋ふれあいユニオンでは、中南米の出身者はほぼ日系人または日系人の配偶者である。

うぇるかむはうすは、支援母体がカトリック教会であることから、フィリピンが多い。APFS はバングラデシュの人たちと設立した団体であることからバングラデシュが多いが、この５、６年はフィリピンが一番多くなっている。

京都 YWCA-APT では、通訳の対応言語がタガログ語、中国語、タイ語であることからこの３か国が多くなっているのではないかとのことであった。2014年に限ると韓国または朝鮮も多い。

（参考）日本における在日外国人の上位出身国10位は、中国、韓国又は朝鮮、フィリピン、ブラジル、ベトナム、米国、ネパール、ペルー、台湾、タイとなっている（在留外国人統計2015年６月／総務省統計局）。

（２）クライアントの在留資格（問クライアント Q6）

クライアントの在留資格の有無について尋ねたところ、７団体がクライアントの90％以上が在留資格を有していると回答している。

回答結果

団体名	在留資格のあるクライアントの割合
女性の家サーラー	―
かけこみ女性センターあいち	90パーセント
アジア女性センター	ほとんどある
名古屋ふれあいユニオン	99パーセント
ユニオンみえ	ほぼ100パーセント
スクラムユニオンひろしま	98パーセント
うぇるかむはうす	100パーセント
APFS	30～40パーセント
三重県国際交流財団	―
京都 YWCA-APT	95パーセント

「DV 相談の場合は、多くは日本人配偶者の資格がある」（かけこみ女性センターあいち）

「相談者のほとんどが日系人」（名古屋ふれあいユニオン、スクラムユニオンひろしま）

「中国の技能実習生の相談が多い」（ユニオンみえ）

「日本人配偶者、離婚して定住者、永住者になっている人が多い」（京都 YWCA-APT）

回答の読み解き

回答から、もともと在留資格を有する人たちがこれらの団体に相談している様子がうかがえる。

逆に言えば、

「在留資格がない人は、不法滞在でつかまることを恐れて相談にくることができないのではないか」（アジア女性センター）

ということから、在留資格がない人たちは、こうした民間の支援団体にも相談することができていないかもしれない。

「公的な機関が在留資格を聞くことで相談の敷居が高くなる」（三重県国際交流財団）

と回答している三重県国際交流財団では、在留資格は問わないで対応をし

ている。

APFS では、非正規滞在外国人の正規化に力をいれて支援をしているため、相談者の半数以上は在留資格がない。

（3）クライアントが支援をうけたきっかけ（複数回答）（問クライアント Q7）

クライアントが各団体において支援をうけるきっかけについて尋ねた。

回答結果

団体名	クライアントが支援をうけるきっかけ
女性の家サーラー	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介
かけこみ女性センターあいち	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介、弁護士等専門家の紹介
アジア女性センター	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介、弁護士等専門家の紹介
名古屋ふれあいユニオン	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介、弁護士等専門家の紹介、インターネット、新聞・雑誌、そのほか（労働局関連の行政機関）
ユニオンみえ	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介、弁護士等専門家の紹介、インターネット、そのほか（地域のユニオン）
スクラムユニオンひろしま	友人・知人の紹介、弁護士等専門家の紹介、インターネット、新聞・雑誌、講演・イベント
うぇるかむはうす	友人・知人の紹介、そのほか（教会）
APFS	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGO の紹介、弁護士等専門家の紹介、インターネット、新聞・雑誌、そのほか（入管、教会、モスク）
三重県国際交流財団	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGOの紹介、インターネット
京都 YWCA-APT	友人・知人の紹介、市区町村等の紹介、NPO・NGOの紹介、インターネット、そのほか（学校）

すべての団体で「知人・友人の紹介」があがっている。「市区町村等の紹介」「NGO、NPO の紹介」も多い。

「エスニックコミュニティ、エスニックレストランでの認知度が高い」（女性の家サーラー）

「フィリピン人同士のソーシャルネットワークによる紹介、口コミが多い」（かけこみ女性センターあいち）

回答の読み解き

回答から、同国人同士の口コミやインターネットを使った情報交換をきっかけに、これらの支援団体の相談にたどり着くケースがもっとも多いと考えられる。

「市区町村等の紹介」「NGO、NPO の紹介」では、たとえば

「市役所の外国語ホットラインに相談にいった相談者が、DV 被害者であることからこちらを紹介される」（アジア女性センター）

「他県の外国人支援 NGO から、相談者の居所が地理的に近いことから紹介されてくる」（アジア女性センター）

というように、市役所等や NPO・NGO と日頃から連携があり、相談者の状況にあわせてこれらの団体につなぐといったケースが多いようだ。

（４）クライアントが抱えている問題（複数回答）（問クライアント Q8）

クライアントが抱えている問題について尋ねた。

回答結果

団体名	クライアントが抱えている問題
女性の家サーラー	離婚、親権、在留資格
かけこみ女性センターあいち	離婚、DV、認知、子の国籍、婚姻中の生活費
アジア女性センター	DV、離婚、認知、生活保護
名古屋ふれあいユニオン	解雇、労災、未払賃金、社会保険
ユニオンみえ	解雇、賃金、労働条件、労災、パワハラ、労使トラブルに付随する問題
スクラムユニオンひろしま	未払賃金、解雇、在留資格、労災、社会保険
うぇるかむはうす	離婚、親権、子の国籍、在留資格、交通事故
APFS	在留資格・難民申請、面接交渉、認知、行政手続き
三重県国際交流財団	医療・福祉、行政手続き、就労、教育

京都 YWCA-APT　　在留資格、子の国籍、離婚、DV、生活保護

回答の読み解き

DV 被害者女性の支援団体である女性の家サーラー、かけこみ女性センターあいち、アジア女性センターと京都YWCA-APTの４団体では、「離婚」「DV」があげられ、さらに関連する問題として離婚後の「在留資格」や生活にかかわる問題として「生活保護」があがっている。

「専業主婦だった人が、離婚といった人生の節目で生活形態が変わるときに、生活保護につながる人が多い」（京都 YWCA-APT）

労働組合であるユニオンみえ、名古屋ふれあいユニオン、スクラムユニオンひろしまでは、「解雇」「未払賃金」「労災」といった問題が多い。

労働組合では

「労使のトラブルが元だけれども、本人が抱えているさまざまな問題にも対応する。住まいの問題、医療の問題、病院との対応。ほかに借金、在留資格の問題にも対応している」（ユニオンみえ）

暮らしや仕事にかかわる相談が多いという三重県国際交流財団では、

「一番多いのは医療・福祉で、特に病院に通訳がいなくて困っている。次に市役所や行政での暮らしや住まいに関する手続き、三番目として雇用保険や労災などについての相談が多い」

このほか

「クライアントの相談を通して、法的な手続き、支援が必要だと判断した場合は弁護士の法律相談につないでいる」（かけこみ女性センターあいち）

（５）クライアントの問題解決のためにほかに利用した相談機関、クライアントに紹介した機関（複数回答）（問クライアントＱ９）

クライアントの問題解決のために、各団体からさらに別の機関を利用、紹介する場合、どのような機関を利用、紹介しているかを尋ねた。

回答結果

団体名	クライアントの問題解決のためにほかに利用、紹介した機関（上位5位）
女性の家サーラー	１市区町村、２弁護士・司法書士
かけこみ女性センターあいち	１弁護士・司法書士、２行政書士、３福祉事務所、４児童相談所、５警察
アジア女性センター	１市区町村・福祉事務所、２入管、３弁護士・司法書士、４法テラス
名古屋ふれあいユニオン	１労働局関連の行政機関（労基署、ハローワーク）、２市区町村、３弁護士・司法書士
ユニオンみえ	１労基署、２ハローワーク、３弁護士、市区町村
スクラムユニオンひろしま	１労働委員会、２弁護士・司法書士、３裁判所、４労基署、５入管
うぇるかむはうす	１弁護士・司法書士、２行政書士
APFS	１弁護士・司法書士、２病院のケースワーカー、３市区町村、４法テラス、５行政書士
三重県国際交流財団	１市区町村、２都道府県、３行政書士、４法テラス、５労基署・ハローワーク
京都 YWCA-APT	１市区町村・福祉事務所、２行政書士、３弁護士・司法書士、４法テラス、５警察

回答の読み解き

９団体が上位５位の中に「弁護士・司法書士」、７団体が「市区町村」、５団体が「行政書士」をあげている。

３団体が法テラスをあげており、弁護士の受任が必要なケースについて民事法律扶助の要件に該当する場合は、ほとんどの団体が弁護士を通して「法テラス」を利用している。

労働問題の解決のためとして「労働基準監督署」を４団体があげている。

すべての団体において、協力関係にある弁護士がいる。役員や非常勤スタッフという形で関わっている場合や、団体の活動に賛同し法律相談や事件を受任している。各団体では、こうした弁護士に、調停や審判、訴訟など法律事務を直接依頼している。

「DV 問題に理解があり言葉もわかる先生を何人か把握しており、お願いし

ている」（かけこみ女性センターあいち）
「地域に弁護士による外国人の法律相談支援ネットワークがある」（うぇるかむはうす）
「連携をとっている弁護士がいる」（APFS、京都 YWCA-APT）
「顧問弁護士がいる」（名古屋ふれあいユニオン）

「市区町村」については、DV 防止支援センターが設置されていることから連携をとっていたり、生活保護、就学支援、市営住宅の申込などの相談や手続きのために連携をしている。
「行政書士」については、在留資格に関する手続きの依頼（アジア女性センター）や専門的な知識や確認が必要な場合に相談する（京都 YWCA-APT）など、在留資格に関わる問題について利用、紹介されている。

（6）他の相談機関を利用する際の障害（複数回答）（問クライアントQ11）

回答結果

団体名	他相談機関を利用する際にクライアントが困ること
女性の家サーラー	相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない 相談機関の場所が遠い
かけこみ女性センターあいち	すべて※
アジア女性センター	すべて
名古屋ふれあいユニオン	言葉の問題、文字の読み書きができない
ユニオンみえ	言葉の問題、そのほか・手持ちのお金がない
スクラムユニオンひろしま	言葉の問題、文字の読み書きができない
うぇるかむはうす	言葉の問題、文字の読み書きができない
APFS	相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない 相談機関の場所が遠い、交通費がなくて相談機関に行けない
三重県国際交流財団	言葉の問題、文字の読み書きができない 相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない
京都 YWCA-APT	言葉の問題、文字の読み書きができない 相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない そのほか・専門家に頼むときの支払い

※「すべて」とは、選択肢「言葉の問題」「文字の読み書きができない」「相談機関の担当

者に文化的な背景に対する理解がない」「相談機関の場所が遠い」「交通費がなくて相談機関に行けない」の６つすべてが該当するということ。

回答の読み解き

（５）であげられた機関を利用する際に、クライアントが困ることを尋ねた。

８団体が「言葉の問題」をあげた。次いで６団体が「文字の読み書きができない」、５団体が「相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない」ことをあげている。

「相談機関の場所が遠い」「交通費がなくて相談機関に行けない」はほとんどあげられなかった。

「言葉の問題」については次のような状況であることがあげられた。

「特に病院では結構言葉について困ることがある。日常の言葉は問題ないが、病院関係になるとかなり難しい。医者の説明が難しく、クライアントが理解できない。そのため治療が進まない」（ユニオンみえ）

「法律用語を理解するのは難しい。日常生活はある程度出来ても、言葉の問題は出てきます」（うぇるかむはうす）

「APT に通訳がいない言語のクライアントの場合はなかなか困る。クライアントの母語ではなく、やさしい日本語で説明するなどして対応しているが、それでは不十分だと考えている」（京都 YWCA-APT）

このほか「文字の読み書きができない」についてはつぎのような点があげられた。

「組合員（クライアント）にとって、日本語の読み書きができないのは一番問題。外国人が日本で裁判を自力でやるのは不可能だと痛切に感じる。たとえば準備書面、文書のやりとりになると、相手方の答弁書、主張すべてを翻訳しなければいけない。その労力は大変なものだ。通訳・翻訳の能力が非常に求められると実感する」（スクラムユニオンひろしま）

「日本語の読み書きができるのは10人中0.5人程度。フィリピンの人たちの場合、多くは日本語の読み書きをきちんと学んだ経験がないようだ」（三重県国際交流財団）
「日本語にふりがながふってあるのとないのとでは大きく違う。書式に記入をしなくてはいけない場合は職員がお手伝いしている。南米の人は紙で読むという習慣があまりないようだ。書面を渡しても口頭で説明してほしいといわれる。文字が多いと読んでもらえないが、イラストや絵が多ければ読んでみようかとなる」（三重県国際交流財団）

「相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない」についてはつぎのような点があげられた。
「生活保護のような制度が本人の所属してきた社会にない、または出身階層においてなかったため、制度を理解できない、イメージできないクライアントもいる」（アジア女性センター）
「明らかにわかるような差別的な言動ではなくても、日本人に対するのとは違う外国籍の人たちに対する差別的な扱いを感じる。たとえば、役所などでクライアント自身が書類をもらいに行っても出してもらえないことがある。しかし、日本人の私たちが行くとすぐに出されるということはよくある」（APFS）
「日本の役所ではこうだが、フィリピンの役所では違うということがある。役所の方が日本のやり方がスタンダードのように話してしまうと、クライアントは理解できなくて困ってしまう。クライアントからは、こうした違いが判らないのでそこを説明してほしいということで、役所に同行してほしいといわれる。役所の方には違って当たり前ぐらいの気持ちで対応していただけるといいのだが」（京都 YWCA-APT）

そのほかにつぎのような点があげられた。
「クライアントの中には、日本語が読めないために、公共機関が使えない、

公共機関を利用することに慣れていない人もいる。公共機関をはじめ支援に関する社会的資源の存在、利用の仕方を知らないため、一人では支援にたどり着けない、受けられない人たちがいる」（女性の家サーラー）
「クライアントの多くは、生活保護受給者やシングルマザーの方。生活に余裕がなく、弁護士に相談したほうがよい場合でも、金銭的に利用することが厳しいと考えて躊躇する人もいる」（京都 YWCA-APT）

（7）法テラスの認知（問法テラス Q1）
（8）法テラスの利用経験（問法テラス Q2）

これまで法テラスのことを知っていたかについて尋ねたところ、10団体すべてが法テラスを知っていると答えた。

回答結果

団体名	法テラスのことをご存じでしたか	利用したことはありますか
女性の家サーラー	知っていた	ある
かけこみ女性センターあいち	知っていた	ある
アジア女性センター	知っていた	ある
名古屋ふれあいユニオン	知っていた	ある
ユニオンみえ	知っていた	ある
スクラムユニオンひろしま	知っていた	ある
うぇるかむはうす	知っていた	ある
APFS	知っていた	ある
三重県国際交流財団	知っていた	ある
京都 YWCA-APT	知っていた	ある

回答の読み解き

法テラスを利用したことがあるかどうかについては、「直接利用することはないが、弁護士を通して利用したことがある」（名古屋ふれあいユニオン）を含めると、10団体すべてが利用したことがあると答えている。

利用の仕方について各団体に詳しく聞いてみると、APFS は、法テラスの

民事法律扶助制度や情報提供業務をよく知っており、クライアントを法テラスに紹介したり、スタッフが一緒に地方事務所へ同行するなどしている。女性の家サーラーでは、「法律に関する相談はすべて法テラスを紹介している」と回答している。

名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえ、スクラムユニオンひろしまの３団体は、直接法テラスを利用しているのではなく、受任した弁護士が法テラスを利用しているという回答だった。

「ユニオンとして直接利用したことがほとんどないので、法テラスのことを知らない。もっぱら、裁判をする時に弁護士さんが『法テラスを使います』という形で利用している」（名古屋ふれあいユニオン）

と答えているように、典型的な利用の仕方は、クライアントの資力等が要件に該当していれば、事件を担当する弁護士が民事法律扶助を申し込むという利用の仕方であった。

（９）利用経験のある法テラスのサービス（複数回答可）（問法テラス Q3）

回答結果

団体名	利用した法テラスのサービス
女性の家サーラー	法テラス事務所での無料法律相談 契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
かけこみ女性センターあいち	契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
アジア女性センター	法テラス事務所での無料法律相談 契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
名古屋ふれあいユニオン	契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
ユニオンみえ	弁護士・司法書士費用の立替え
スクラムユニオンひろしま	契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
うぇるかむはうす	契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え

APFS	電話での情報提供 法テラス事務所での無料法律相談 契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え
三重県国際交流財団	窓口・電話での情報提供
京都 YWCA-APT	電話での情報提供 法テラス事務所での無料法律相談 契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談 弁護士・司法書士費用の立替え

回答の読み解き

法テラスのどのようなサービスを利用したかについて尋ねたところ、10団体のうち９団体が「弁護士・司法書士費用の立替え制度」を利用していた。次に多い「契約弁護士・司法書士の事務所での無料法律相談」を８団体が利用していた。まったく利用がなかったのは、「犯罪被害者支援による精通弁護士紹介」であった。

詳しく聴き取りをしたところ、「弁護士・司法書士費用の立替え制度」を利用していなかった三重県国際交流財団では、窓口・電話での情報提供は利用していたものの、「法テラスについてよく知らない。以前法テラスで法律相談を受けられず、こちらに相談者が回ってきたことがあったため、こちらから相談者に法テラスを紹介してもきちんと対応してもらえるか不安がある」と回答しており、法テラスに対する不安がうかがえる。今回の面談による聴き取り調査の際に、三重県国際交流財団の担当者から、「実際に法テラスの人に話を聞くことができてよかった。地方事務所とも顔が見える関係が築けると安心できる」との意見をいただいた。今後、関係機関として法テラスの地方事務所がつながり、法テラスの制度説明、利用の仕方を知ってもらえれば、「窓口・電話での情報提供」だけでなくほかのサービスの利用も増える可能性があると考えられる。

女性の家サーラーは、「弁護士・司法書士費用の立替え制度」の他に、「法テラス地方事務所での無料法律相談」を利用しているが、クライアントが法

テラスに行く場合には、同行支援はなくクライアントだけで行っている。

調査の結果、「弁護士・司法書士費用の立替え制度」や「契約弁護士・司法書士の事務所での無料法律相談」の利用が多いのは、各支援団体には、すでに信頼関係があり支援の実績がある弁護士との協力関係があり、その弁護士を通じて法テラスの利用が多いためであるようだ。

「アジア女性センターでは連携している弁護士をよく利用している。その弁護士から法テラスに持ち込むケースが多い。DV について理解のない弁護士が受任することのないように注意している」（アジア女性センター）
「わたしたちが法テラス地方事務所に行くことは数える程度だが、連携している弁護士が法テラスを利用しているケースはたくさんある」（APFS）

名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえ、スクラムユニオンひろしまの３団体は、
「組合では、法テラス事務所での無料法律相談を利用することはない。事件を依頼する弁護士は10人くらいいる、その中で気軽に相談できる弁護士は４～５人いる」（ユニオンみえ）
「法テラスのサービスは立替え制度しか知らない。契約弁護士事務所での無料法律相談は利用した。情報提供サービスは必要ない。法律上の問題であればうちの弁護士にお願いしている」（名古屋ふれあいユニオン）

と回答しており、「窓口・電話の情報提供」の利用は少なく、「契約弁護士・司法書士事務所での無料法律相談」「弁護士・司法書士費用の立替え制度」の利用が目立った。

（10）法テラスを利用した問題事案の概要（複数回答可）（問法テラス Q4）

回答結果

団体名	どのような問題に関して法テラスを利用されましたか

女性の家サーラー	離婚、親権
かけこみ女性センターあいち	離婚、DV、親権、面接交渉、認知
アジア女性センター	DV、離婚、子の国籍、認知、在留資格
名古屋ふれあいユニオン	未払賃金、解雇、生活保護、労災
ユニオンみえ	交通事故、労働問題
スクラムユニオンひろしま	未払賃金、解雇、そのほか・労災
うぇるかむはうす	離婚
APFS	ほぼ全て
三重県国際交流財団	離婚、交通事故
京都 YWCA-APT	離婚、認知、DV、親権、面接交渉

どのような問題で法テラスを利用したか尋ねたところ、一番多いのが「離婚」で８団体の利用があった。「親権」が５団体、「認知」「DV」および「未払賃金」「解雇等」の労働問題が４団体、「子の面接交渉」および「交通事故」が３団体、「子の国籍」および「在留資格」について２団体の利用があった。

回答の読み解き

回答によると、名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえ、スクラムユニオンひろしまの３団体以外の回答では、家事問題で、「離婚」「親権」「DV」に集中していた。「離婚」が特に多く、「離婚」に付随する「親権」「子の国籍認知等」の利用もあった。なお、クライアントの抱える問題が多岐にわたるAPFS では「弁護士・司法書士をとおしての利用になると質問項目ほぼすべての問題で利用したことがある」と回答している。

名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえ、スクラムユニオンひろしまの３団体は、労働問題が中心であるが、「個別の組合員が、労働問題以外で結構法テラスを使っていると思う」（ユニオンみえ）、というように組合員が直接法テラスを利用していることもある。「労働組合という性格上相談数は少ないが、離婚、親権について法テラスを利用することもあった」（スクラムユニオンひろしま）と回答している。

(11) 法テラスを利用した効果（問法テラス Q5）

回答結果

団体名	法テラスを利用して、問題の解決に結びついたか
女性の家サーラー	問題解決に結びついた
かけこみ女性センターあいち	問題解決に結びついた
アジア女性センター	問題解決に結びついた
名古屋ふれあいユニオン	問題解決に結びついた
ユニオンみえ	わからない
スクラムユニオンひろしま	問題解決に結びついた
うぇるかむはうす	まだ解決していないが、解決の方向に向かっている
APFS	問題解決に結びついた
三重県国際交流財団	わからない
京都 YWCA-APT	問題解決に結びついた

法テラスを利用して、問題の解決に結びついたかを尋ねたところ、６団体が、「問題解決に結びついた」、１団体が「まだ解決していないが解決の方向に向かっている」と回答している。

「わからない」と回答した２団体のうち、ユニオンみえでは「労働問題ではないため、個別の問題が解決したかどうかは確認していない」ということだった。

(12) 法テラスを利用する際の障害（複数回答可）(問法テラス Q6)

法テラスを利用する際に困ったことを尋ねたところ、７団体が「多言語のチラシ・説明資料等がない」、６団体が「通訳がいない」をあげている。

回答結果

団体名	法テラスを利用して、困ったこと
女性の家サーラー	多言語のチラシなどがない、在留資格がない
かけこみ女性センターあいち	通訳がいない、多言語のチラシなどがない、文化的な背景に対する理解場所、在留資格がない
アジア女性センター	通訳がいない、多言語のチラシなどがない、 そのほか (かつてゆうちょ口座しか使えなかった)

名古屋ふれあいユニオン	在留資格がない
ユニオンみえ	通訳がいない、土日やっていない
スクラムユニオンひろしま	通訳がいない、多言語のチラシなどがない
うぇるかむはうす	多言語のチラシなどがない
APFS	文化的な背景に対する理解がない、在留資格がない 面談審査がある（法律相談以外に行かないといけない）
三重県国際交流財団	通訳がいない、多言語のチラシなどがない
京都 YWCA-APT	通訳がいない、多言語のチラシなどがない、文化的な背景に対する理解

回答の読み解き

回答について詳しく聞いてみたところ、

「通訳人を自分たちで手配しなければ法律相談ができないため、相談への敷居を高く感じる」（かけこみ女性センターあいち）

「言葉の問題が一番大きい」（ユニオンみえ）

「相談場所に通訳人がいないのは圧倒的に問題。法テラスにいないとこちらで準備しないといけない」（スクラムユニオンひろしま）

「支援団体の通訳人も法律に詳しいわけではない。通訳人はみなボランティア、長く日本に住んでいる外国の方が多い。そのため専門用語の通訳はなかなか難しい」（京都 YWCA-APT）

といった声があった。多くの支援団体が、通訳人などのスタッフ不足、厳しい運営状況の中で活動をしており、クライアントの法律相談などに通訳人の同行支援を行うことが容易ではないため、法テラス現場サイドでの通訳人の準備が期待されている。

また、「（１）クライアントの国籍」でも見たように、クライアントには英語を母語としない地域の出身者が多い。「チラシ、資料は、英語版はあってもほかの言語がない」（京都 YWCA-APT）という意見にもあるように、多様な地域のクライアントのニーズに合わせた外国語対応のチラシや説明資料が期待されている。

先の「（６）相談機関を利用する際に、クライアントが困ることはどのよ

うなことですか」の回答で一番多い回答であった「言葉の問題」（８団体）、次に多い「文字の読み書きができない」（６団体が）と相まって、クライアントの母語に対応した通訳、チラシや説明資料などの情報提供の仕方の不十分さが、法テラスを利用するうえで高い障壁になっていることがうかがえる。

そのほかの回答では「文化的な背景に対する理解がない」を３団体があげている。

「日本の役所ではこうだが、フィリピンの役所では違うということがある。役所の方が日本のやり方がスタンダードのように話してしまうと、クライアントは理解できなくて困ってしまう。クライアントからは、こうした違いが判らないのでそこを説明してほしいということで、役所に同行してほしいといわれる。役所の方には違って当たり前ぐらいの気持ちで対応していただけるといいのだが」（京都 YWCA-APT）

支援団体からは、さまざまな社会や文化を背景に持つ外国人が法的問題を抱えて支援を求めてきたとき、法テラスをはじめとした相談機関の担当者には、外国人相談者に寄り添った対応をしてほしいとの回答があった。

一方調査前、法テラスを利用する際に困ったこととして、法テラスの利用要件である「在留資格（があること）」が利用の障害として一番多くあげられるのではないかと想定していたが、「在留資格」をあげる回答は複数回答で４件だった。

これは、前述の「（２）在留資格について」の回答にもあるように、今回聴き取りをした支援団体の多くは、支援している外国人のほとんどが在留資格を有しているためであり、ここでは「在留資格」がもっとも大きな利用上の困難にあがってはこなかったと推測される。

聴き取りの中で、「在留資格がない人は、不法滞在でつかまることを恐れて相談にくることができないのではないか」（アジア女性センター）という回答のあるとおり、在留資格がないために法的支援につながることができない人

たちは、法テラスはもとより支援団体にもつながっていないということは容易に推測できる。このことは、在留資格を有さない外国人は在留資格を有する外国人よりも一層法的支援を受けることが困難であるということである。法テラスは適法に在留していない外国人は民事法律扶助を利用できないとしているが、利用要件のない法テラスのサポートダイヤルなど情報提供において適法に在留していない外国人にとっても有効な情報提供サービスを行うこともできるのではないか。この問題については、今後の研究課題としたい。

（13）法律相談の適切な所要時間（問法テラス Q7）

適切な法律相談時間を尋ねたところ、９団体が、「60分」が適切であると回答している。

回答結果

団体名	法律相談をするにあたって、適切な相談時間
女性の家サーラー	60分
かけこみ女性センターあいち	60分
アジア女性センター	60分
名古屋ふれあいユニオン	60分
ユニオンみえ	60分
スクラムユニオンひろしま	60分
うぇるかむはうす	60分
APFS	60分
三重県国際交流財団	45分
京都 YWCA-APT	60分

回答の読み解き

通訳を介しての相談となるため、日本人の相談時間の倍である「60分」が適切であるという回答が多かった。残り１件は45分であるが、回答した三重国際交流財団によると、同団体独自に行っている法律相談が45分であり、60分はかからないという理由からである。

（14）法テラスを利用する際の不安（複数回答可）（問法テラスＱ８）

ここでは、法テラスを利用するにあたって、不安なことについて尋ねた。

回答結果

団体名	法テラスを利用するにあたって不安なこと
女性の家サーラー	なし
かけこみ女性センターあいち	時間や手間、手続きが難しそう
アジア女性センター	なし
名古屋ふれあいユニオン	法テラスの利用の仕方がわからない、法テラスをよく知らない
ユニオンみえ	解決につながるのか見通しがよくわからない
スクラムユニオンひろしま	（本人にとっては）時間や手間がかかりそう、手続きが難しそう
うぇるかむはうす	法テラスをよく知らない
APFS	なし
三重県国際交流財団	法テラスをよく知らない
京都 YWCA-APT	時間や手間、敷居が高い、利用の仕方、法テラスをよく知らない、手続きが難しそう

回答の読み解き

「なし」と答えた３団体のうち２団体の詳しい聴き取りによると、

「DV 等デリケートな内容について、相談にあたる弁護士の質が不安。専門性の高い相談に理解のある、対応できる弁護士に担当してほしい」（女性の家サーラー）

「費用については、わたしたちが説明を尽くしている。弁護士を利用しないと問題が解決しないのだと、クライアントは理解している。弁護士を介して利用しているので、法テラスを利用するうえでの敷居の高さはないと思われる」（アジア女性センター）

と回答している。この３団体は、よく法テラスを利用している団体である。

複数回答でいずれかの不安をあげた７団体のうち、４団体が「法テラスをよく知らない」を選んでいる。

「法テラスをよく知らない。弁護士を通じてしか知らない」（名古屋ふれあいユニオン）

「法テラスの利用方法を聞いても、日本人でもなかなかすぐには理解できない」（うぇるかむはうす）

「協力関係にある弁護士との間では、事件について支援団体もいっしょに支えながら進めている。しかし、法テラスで紹介された弁護士が事件を担当すると、事件に関する情報は相談者と弁護士との間で共有されるのみとなり、支援者側に情報が届かず、どのような専門の弁護士がどのように対応していくのか、利用後の道筋が見えない」（ユニオンみえ）という回答もあった。

このほか「法テラスの利用の仕方がわからない」を２団体が、「手続きが難しそう」を２団体が選んでいる。

法テラスを直接よく利用している団体では「なし」との回答が占め、直接の利用が少ない団体では利用するうえで不安を感じているという傾向が見て取れる。

この聴き取り調査で面談をしたある団体からは、「今回法テラス職員に直接会って話が聞けてよかった。法テラスを利用してみようかな、という気持ちになった」との意見があった。この団体は、これまで地元の法テラス地方事務所との連携はなかったようであるが、法テラスからこうした支援団体との連携を働きかけ、制度説明、広報を充実させることで、今後の法テラスの利用も増えていく可能性があるのではないかと考える。

（15）法テラスへの期待（複数回答可）（問法テラスＱ９）

回答結果

団体名	法テラスに期待すること
女性の家サーラー	多言語に常に対応、多言語のパンフ、多言語の HP
かけこみ女性センターあいち	無料の出張相談、多言語のパンフ、多言語の HP
アジア女性センター	無料の出張相談、女性が相談しやすく、費用の立替えでなく返済の必要のない制度 多言語に常に対応、多言語のパンフ、多言語の HP そのほか (キッズルームがあるといい)

名古屋ふれあいユニオン	何ができるかわかりやすくしてほしい
ユニオンみえ	無料の出張相談、費用の立替えではなく返済の必要のない制度にしてほしい、スタッフ弁護士の裁判費用無料化 他言語に常に対応（通訳人常駐）
スクラムユニオンひろしま	返済のない制度、多言語に常に対応、多言語のパンフ
うぇるかむはうす	多言語に常に対応、多言語のパンフ、多言語の HP
APFS	無料の出張相談、相談しやすいようにしてほしい、多言語に常に対応
三重県国際交流財団	無料の出張相談、多言語対応、多言語のパンフ、多言語の HP
京都 YWCA-APT	多言語対応、多言語のパンフ、多言語の HP、そのほか (法テラスをみんな知らない)

回答の読み解き

最後に、法テラスに対する期待を尋ねてみたところ、「多言語に常に対応してほしい」を８団体、「多言語のパンフレットの充実」を７団体、「多言語の HP の充実」を６団体があげた。

HP を見て利用する外国人は少ないであろうという意見がある一方で、多くの外国人は携帯電話やスマートフォンを所持しているため、HP からアクセスできるほうがいいという意見も聞かれた。

また、労働問題を支援している団体は立替制ではなく給付制を望む声が多いのに対し、DV や離婚等の支援をしている団体では、立替制のほうがよいという意見が多いことが特徴的であった。

その他に法テラスに期待することとして次のような回答があった。

（女性の家サーラー）

「法律に関する相談については、法テラスを紹介している。支援者にとって通訳人を確保してもらえるのはありがたい。支援者が法律相談の通訳をするのは限界がある。また、支援者が必ずしも外国語ができるわけではない」

「地域によるサービス格差がなくなるように、スカイプなどの通信手段が利用できると多くの外国人が救われる」

「専門家から話を聞けると当人も納得する。我々では簡単な知識はあっても、責任あるアドバイスができない」

「法テラスの『多言語情報提供サービス』は、入り口としてはすごくいい」「通訳人の雇用の確保にもなる」

「クライアントには、法的な手続きについての基本的なプロセスは、必ず通訳して伝えている。きちんと伝えておかないと小さな行き違いが生じて、信頼を崩すこともある。弁護士相談に使えるような電話サービスがあるといい」

「法テラスで通訳を手配してもらえることを、もっと情報提供してはどうか。手配してもらえることを知らない弁護士もいる」

（アジア女性センター）

「電車が通っていない地域や、都市部から遠い地域に出張相談を行ってもらえるとよい」

「保護命令を出さなければいけないような人に対しては、返済の必要のない制度が必要だと考える」

「書類を多言語で準備してもらうことは必要。本人の理解のため。日本語の書式で、クライアント一人でそろえるのは難しい」

「法テラスは最後の砦、利用しないと問題解決しない。AWC は法律扶助協会のときから利用している」

「支援する側としては、立て替えてもらったものは返す。返したお金でほかにたくさんの人が利用できる」

（名古屋ふれあいユニオン）

「今は実習生が多い。実習生は期間限定で働いているため、組合費を払ってもらうのが難しく、労働組合としては支援をするのが難しい」

「もう少しわかりやすくしてほしい。弁護士さんを通じてしか知らないので、法テラスはなにをしているのかわからない。法テラスにどうやって直接

労働問題を相談するのかイメージがわかない」

「法テラスってそんな有名じゃないと思うが、一般市民の方はどうやってアクセスしているのか」

（ユニオンみえ）

「裁判費用と勝ち取れる金額のバランスでいうと、勝ち取れる金額が少ない。裁判費用の方がかかる。そこであきらめざるを得ない。そこを国がなんとかしてくれるのであれば、勝ち取ったものは本人にいくわけだけど、今の裁判の流れでいうと弁護士さんの生活保障のためにやっている。そういう結果にならざるを得ない」

「法テラスの常勤弁護士で対応する場合は無料にしてほしい。実費はしょうがないが、弁護士の人件費、報酬にかかる部分については無料にしてほしい」

（ユニオンスクラムひろしま）

「法テラスのHPを見て法テラスを利用するということは、現実的にあまりないかも」

「弁護士費用の立て替えをしてもらっているのは、助かっている。体力がないのでユニオンでは立て替えはできない」

（うぇるかむはうす）

「法テラスの扶助制度がもっとわかりやすく広がるといい。最初法テラスの仕組み全然わからなかったので。相談したいと思ったときに、最初に法テラスって検索する方はまずいらっしゃらないと思う。少しでもわかりやすく、アクセスしやすくなったらいいなと思う」

「無理かもしれないが、立替えではなく返済の必要のない制度にしてほしい。法律の相談だけは無料だというところをもっと宣伝したら皆利用すると思う」

（APFS）

「HP を読むような人たちはホワイトカラーの人たちで、法テラスを利用する層ではない。ミドル以下の層は問題を抱えがちだが、そういった人たちがウェブサイトを検索して、他言語で情報をものすごく閲覧しているかというとそうでもない気がする」

「法テラスが出向いてきて、直接相談できる機会があるといい。エスニックレストランの客の少ない時間帯に場所を借りてやるなどしてはどうか。日曜にご飯食べに来ているところで今日相談できるから相談してみようか、という感じで人は集まるのではないか。店のオーナーが、困っているんだったら今度弁護士さんが来るからおいでよって声をかけてくれるとか」

（京都 YWCA-APT）

「法テラスを知らない人が多い。外国の方はみんな知らない。知らないと敷居を高く感じる。外国人がアクセスしやすい情報発信が必要」

Ⅲ．法テラスの外国人に対するサービスの提案

外国人支援団体に対する聴き取り調査の回答内容を分析し、法テラスの外国人に対するサービスの課題を大きく３つに整理してみた。１つは「言葉の支援の充実」、次に「法テラスの制度や利用の仕方の周知」、最後に「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解への取り組み」である。

ここでは、これら３つについて、どのような要望があったのか、現状法テラスではどのような対応をしているのか、そしてよりよいサービスに向けて法テラスは今後何ができるのかを述べたい。

１．「言葉の支援の充実」について

（１）「言葉の支援」に対する高い要望

調査を通して、クライアントである外国人相談者は、特に言葉に関するさ

まざまな不自由、不便さに直面しており、言葉に関する支援を望んでいることがわかった。

Ⅱの聴き取り調査で述べたように、「（６）他の相談機関を利用する際の障害（複数回答）（問クライアント Q11）」では、８団体が「言葉の問題」をあげ、６団体が「文字の読み書きができない」をあげている。

「特に病院では結構言葉について困ることがある。日常の言葉は問題ないが、病院関係になると結構難しい。医者の説明が難しく、クライアントが理解できない。そのため治療が進まない」（ユニオンみえ）

「法律用語を理解するのは難しい。日常生活はある程度出来ても、言葉の問題は出てくる」（うぇるかむはうす）

「APT に通訳がいない言語のクライアントの場合はなかなか困る。クライアントの母語ではなく、やさしい日本語で説明するなどして対応しているが、それでは不十分だと考えている」（京都 YWCA-APT）

「組合員（クライアント）にとって、日本語の読み書きができないのは一番問題。外国人が日本で裁判を自力でやるのは不可能だと痛切に感じる。たとえば準備書面、文書のやりとりになると、相手方の答弁書、主張すべてを翻訳しなければいけない。その労力は大変なものだ。通訳・翻訳の能力が非常に求められると実感する」（スクラムユニオンひろしま）

というように、クライアントは法律相談の際に使われる法律用語など専門用語を理解することが困難であることがうかがえる。

また支援団体が法テラスに対して望むこととしては、「多言語に常に対応してほしい」が８団体、「多言語パンフレットの充実」が７団体、そして「多言語ＨＰの充実」を６団体が挙げている。

「法律に関する相談については、法テラスを紹介している。支援者にとって通訳人を確保してもらえるのはありがたい。支援者が法律相談の通訳をするのは限界がある。また、支援者が必ずしも外国語ができるわけではない」（女性の家サーラー）

「書類を多言語で準備してもらうことは必要。本人の理解のため。日本語の

書式で、クライアント一人でそろえるのは難しい」（アジア女性センター）「法テラスを知らない人が多い。外国の方はみんな知らない。知らないと敷居を高く感じる。外国人がアクセスしやすい情報発信が必要」（京都YWCA-APT）

というように、法テラスにおいて通訳の手配やクライアントの母語に対応した説明資料やパンフレット、またはやさしい日本語で表記された説明資料やパンフレットが望まれている。法テラスでこうした対応がなされることは、クライアントを支援する支援団体にとっても大きな助けになると答えている。

（２）法テラスの「言葉の支援」－多言語支援の状況

現在、法テラスでは、情報提供業務と民事法律扶助業務の一部で「言葉の支援」が行われている。

情報提供業務では、サポートダイヤルが業務開始当初から英語対応を行っている。

また、2012年２月20日から「多言語通訳サービス」の試行を開始し、その後、本格稼働し（2013年度から「法テラス・多言語情報提供サービス」に名称変更）、現在、英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、韓国語の５言語（2016年度はベトナム語も加わった）で実施している[2]。

英語、中国語、ポルトガル語、スペイン語、韓国語、ベトナム語を話す方からの電話（0570-078377＝おなやみナイナイ）に、通訳を介して日本の法制度や相談窓口情報を紹介している。

民事法律扶助業務では、法律相談援助の資力要件等を説明したパンフレットがある。まだ旧版のものであり改定が望まれるが、５言語に対応している。

代理援助においては、契約書と重要事項説明書について英語と中国語に翻訳したものを用意している。ただし2015年11月改定以前の書式のものであり、新書式にはまだ対応していない。

なお、代理援助における契約書と重要事項説明書は、日本語表記されたも

のが正式なもの（原本）であるため、外国語の翻訳版は、契約する際の「契約内容の理解を補完するためのもの」として位置づけ、外国人利用者に翻訳版を提示、配付している。

（3）法テラスが今後できることは何か

ここでは説明資料やパンフレット、多言語通訳サービスおよびコミュニティ通訳の活用について述べたい。

①説明資料やパンフレットの活用

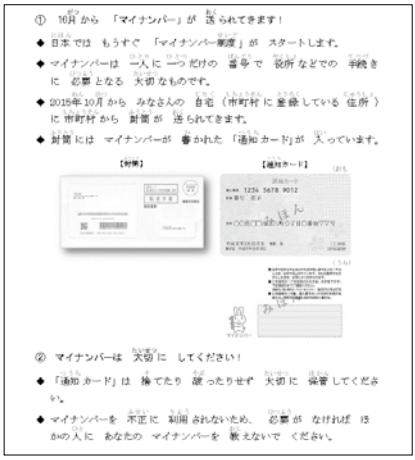
支援団体から多く聞かれたのは、現在の民事法律扶助に関する各種書面の多言語化の希望である。加えて、各支援団体の担当者が、法テラスを利用するクライアントに対して、法テラスの制度や利用の仕方を説明する際に、そもそも担当者にとっても制度や利用の仕方がわかりにくいという指摘があった。

支援団体の担当者がクライアントに法テラスの制度や利用の仕方を説明する際に利用できるよう、漢字にふり仮名をふったやさしい日本語で作成した補足書面や、クライアントの母語に翻訳した書面を用意すれば、担当者の助けになると考える。

現在代理援助における契約書、重要事項説明書に英語、中国語以外の外国語版がないのは、それぞれの書面を翻訳する際のリーガルチェック等に費用がかかり、その予算措置等が困難なためである。ただし、契約書等の書面を説明するガイドのようなものであれば厳密なリーガルチェックは不要なので、翻訳ができる職員が説明ガイドを作成することは可能だ。そうしたテキストは、外国人相談者が制度や利用の仕方を理解する助けとなるだろう。

予算がかからず少ない労力でできることもある。たとえば、既存の「高齢者・障がい者向けパンフレット」は、文字が大きく、ふり仮名をふってあり、仮名を読むことができる外国人相談者の説明資料として活用できるのではないだろうか。

「やさしい日本語」による説明資料の参考として、総務省のマイナンバー制度の説明 HP をあげておく。



内閣官房 HP「マイナンバー社会保障・税番号制度」日本語②より[3]

また、法テラス HP に、こうしたやさしい日本語資料や、多言語に翻訳した説明ガイドの PDF を掲載しておけば、外国人支援団体や法テラスを利用する外国人相談者が利用することができる。

②多言語情報通訳サービス、コミュニティ通訳の活用

調査の中で、支援機関においても必ずしも多言語に対応できる体制が十分に整っているわけではないことがわかった。「相談機関を利用する際にクライアントが困ること」「法テラスを利用する際に困ったこと」の問いに対して、ほとんどの団体が「通訳がいない」と回答している。

支援団体によってはスタッフやボランティアが通訳を担当している。しかしその人数は十分ではないことがうかがえる。また希少言語を母語とする相談者に対応できないこともある。やむを得ずやさしい日本語で対応する場合もある。

専門用語や制度の説明をする場合、単に言葉を置き換えるだけでは相談者は十分に理解することはできないため、通訳者が用語や制度をきちんと理解

している必要があるという。

各団体では、法律相談などの専門性の高い内容を通訳できるスタッフやボランティアの確保は難しいため、「相談機関」や「法テラス」に専門用語や制度についてきちんと通訳できる通訳者を配置してほしいとの要望があった。

現在、法テラスにおける法律相談で通訳を必要とする場合、各地方事務所が手配した通訳人が法律相談に同席するか、あるいは外国人相談者自身が通訳のできる知人を連れてきている。知人が通訳する場合、本当は知人には聞かれたくない内容だがほかに頼める人がいなかったため仕方がない、という不都合が生じることもある。

法テラスで通訳人を手配する際の通訳人リストは、弁護士会が作成する場合や、各地方事務所が独力で作成する場合などがあり、充実した通訳人リストを全国の地方事務所が保有しているとは言い難い。また地域によっては通訳人の数が少なく、通訳人の確保は容易ではない。さらに、希少言語にも対応できないという問題がある。

こうした状況に対して、現在ある多言語情報通訳サービスを法律相談に活用することや、また各地方事務所にテレビ会議システムを配備して、三者通話での法律相談を行うことも考えられるが、予算上の制約があり、実際行うことは難しい。

そこで、通訳人の確保にあたっては、「コミュニティ通訳」の利用を提案したい。東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターでは、「多文化社会人材養成プロジェクト」を立ち上げ養成プログラムを提供している[4]。このプロジェクトは、教育・研究・社会連携の３つの活動を柱に、多文化社会を担う専門人材の養成に取り組んでおり、その専門人材の一つとして「コミュニティ通訳」がある。「語学力と通訳・翻訳技能にくわえて、日本の多言語・多文化化にかかわる知識と理解にもとづいて、言語・文化的マイノリティを通訳・翻訳面で支援することによってホスト社会につなげる橋渡し役となる専門職」として養成されたコミュニティ通訳は、その能力の裏付けがあり、支援団体やクライアントが求める、単なる言葉の置き換えではない言

葉を使える支援者となってくれるのではないか。

すでにコミュニティ通訳は、関東弁護士会連合会の法律相談会等において通訳人として活動しており、実績を上げつつある。

２．「法テラスの制度や利用の仕方の周知」について

（１）法テラスの利用の仕方による認知の違い

調査を通して、支援団体では、法テラスの存在は知っているけれども、その業務内容は詳しくは知られていないことがわかった。調査では、10団体全てが法テラスを知っており、法テラスを利用したことがあるかどうかについては、「直接利用することはないが、（弁護士を通して）利用したことがある」（名古屋ふれあいユニオン）を含めると、全団体が利用したことがあると答えている。

しかし、受任した弁護士を介して法テラスを利用するという回答をした名古屋ふれあいユニオン、ユニオンみえ、スクラムユニオンひろしまの３団体では、

「法テラスを直接利用したことがないのでわからない。もっぱら、裁判をやる時に弁護士が法テラスを利用するという形」（名古屋ふれあいユニオン）と答えているように、法テラスの制度や利用の仕方について知られているとはいえない。

ユニオン団体以外の支援団体においては、たとえば、APFS では、法テラスの民事法律扶助制度や情報提供業務をよく知っていた。女性の家サーラーでは、「法律に関する相談はすべて法テラスを紹介している」と回答し、外国人相談者が抱えるさまざまな問題のなかで法テラスを有効に利用できる問題については法テラスを利用している。

「（14）法テラスを利用する際の不安（複数回答可）（問法テラス Q8）」の質問では、法テラスを利用するにあたっての不安について尋ね、その結果、複数回答でいずれかの不安をあげた７団体のうち、４団体が「法テラスをよく知らない」ことをあげている。

「法テラスをよく知らない。弁護士を通じてしか知らない」（名古屋ふれあいユニオン）

「法テラスの利用方法を聞いても、日本人でもなかなかすぐには理解できない」（うぇるかむはうす）

「協力関係にある弁護士との間では、事件について支援団体もいっしょに支えながら進めている。しかし、法テラスで紹介された弁護士が事件を担当すると、事件に関する情報は相談者と弁護士との間で共有されるのみとなり、支援者側に情報が届かず、どのような専門の弁護士がどのように対応していくのか、利用後の道筋が見えない」（ユニオンみえ）

このほか「法テラスの利用の仕方がわからない」を２団体、「手続きが難しそう」を２団体があげている。

法テラスを直接よく利用している団体が「なし」と回答していることを考えると、直接の利用経験の少なさが不安のもとになっているようだ。

（２）法テラスの取組みの現状

法テラスでは、外国人支援団体に対する、制度や利用の仕方についての広報や関係構築は、地方事務所ごとに行っていて、特に全国的な指針等はない。また法テラスのホームページでは、「多言語情報提供サービス」の案内を掲載している他、英語表記で情報を掲載しており、最低限の情報は、英語で得ることができる。しかし、その情報量は、圧倒的に少ない。

法テラスホームページ　英語バージョン　http://www.houterasu.or.jp/en/index.html

（3）法テラスができることは何か―今後の展望

法テラスの制度や利用の仕方について周知するために、法テラスのホームページやツイッターといったインターネット媒体によって多言語で情報発信を積極的に行うことは、有効だと考える。先にも述べたように、説明資料やパンフレットを併せて掲載することで、法テラスの制度や利用の仕方を知ってもらうことができ、彼らからアクセスしてくれる機会を増やすことができる。

また、インターネット媒体だけにとどまらず、外国人支援団体に法テラスを知ってもらうために、積極的に広報や説明会を行い、パンフレット等を送付するなどして、顔が見える連携関係をつくることが必要である。

さらに、現在法テラスでは、第３期中期計画に基づき、地方公共団体や福祉機関、弁護士会等のさまざまな関係機関と連携を図りながら、高齢者や障がい者などが抱える法律問題を含む潜在的な諸問題を解決する取組みである

「司法ソーシャルワーク」を推進しており、その援助対象者を「高齢者・障がい者その他法的サービスの自発的な利用が困難な方」としている。現状において外国人が法的サービスへつながることが困難であることから、「法的サービスの自発的な利用が困難な方」には外国人も含まれると観念して、司法ソーシャルワークのスキームの中で、外国人支援を展開できないだろうか。

3.「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解」への取り組み

(1) 外国人相談者に寄り添った支援の要望

「(6) 他の相談機関を利用する際の障害 (複数回答) (問クライアントQ11)」の回答にみられるように、法テラスをはじめとする相談機関の担当者は、外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解が必要とされている。

「生活保護のような制度が本人の所属してきた社会にない、または出身階層においてなかったため、制度を理解できない、イメージできないクライアントもいる」(アジア女性センター)

「明らかにわかるような差別的な言動ではなくても、日本人に対するのとは違う外国籍の人たちに対する差別的な扱いを感じる。たとえば、役所などでクライアント自身が書類をもらいに行っても出してもらえないことがある。しかし、日本人の私たちが行くとすぐに出されるということはよくある」(APFS)

「日本の役所ではこうだが、フィリピンの役所では違うということがある。役所の方が日本のやり方がスタンダードのように話してしまうと、クライアントは理解できなくて困ってしまう。クライアントからは、こうした違いが判らないのでそこを説明してほしいということで、役所に同行してほしいといわれる。役所の方には違って当たり前ぐらいの気持ちで対応していただけるといいのだが」(京都 YWCA-APT)

支援団体からは、さまざまな社会や文化を背景に持つ外国人が法的問題を抱えて支援を求めてきたとき、法テラスをはじめとした相談機関の担当者に

は、外国人相談者に寄り添った対応をしてほしいとの回答があった。私たちが当たり前のことだと思っていることも、外国人相談者にとって当たり前ではないために生じる、担当者と外国人相談者とのコミュニケーションのギャップ、不信感によって適切な法的サービスの提供が困難になることもある。

（２）法テラスの「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解」への現状

法テラスでは、外国人相談者の社会的文化的な背景に配慮した対応の必要性などについて、研修等で注意喚起を受ける機会はほぼない。職員個人の対応に任されている状況である。

一方、日本人だけとは限っていないが、ＤＶ等の犯罪被害者や高齢者・障がい者等に対する研修は行われており、利用者の視点を考え、寄り添った支援を行うための研修は実施している。また、法テラスの各事務所はバリアフリー対応がなされており、ホームページでは、視覚障害や聴覚障害のために文字を拡大できたり、読みあげたりできるような工夫をしている。

（３）法テラスが今後できることは何か

誰しも自分が生まれ育った社会的文化的背景に対する理解がない仕打ちを受けたら、困惑し、悲しむことになる。法テラスがそこに十分な配慮をしているかと言われれば、十分とは言えないだろう。そのような現状に対して、外国人を支援する団体から、外国人相談者の社会的文化的な背景に対する理解を求める声が投げかけられているのである。

法テラスでは、法的専門用語が使われることが多く、外国人にとっては、ただでさえ難解な日本語が一層難しくなる。また、弁護士費用の立替償還制は外国にはほとんどない扶助の方式なので、制度自体、理解することが容易ではない。そのあたりを心得ている職員は少ないのではないだろうか。

こうした状況を改善するためには、外国人への配慮を行き届かせる研修が必要で、外国人に特化せずとも高齢者や障がい者、犯罪被害者等に対する配慮と合わせた研修を行うべきであると考える。

また、現に彼ら・彼女らを支援している外国人支援団体との協働は欠かせない。法テラスの制度をわかりやすく案内するパンフレット等を準備し、外国人支援団体に配布すれば、外国人利用者の理解を手助けすることができるし、外国人支援団体も法テラスをよく知っているわけではないので、支援団体の理解の助けにもなるはずである。

法テラスは、高齢者・障がい者支援において、被支援者の個々の事情や抱える問題を把握する福祉機関と協働して事業を進めようとしているが、外国人についても同様に、支援を要する人の個別事情を知る支援団体と連携し、お互いを支えあう必要がある。

４．まとめ

在留外国人は年々その数を増している。彼ら・彼女らは、法的なトラブルに出遭った時、要件を備えていれば法テラスを利用することができる。しかしながら、実際には、さまざまな障壁によって法テラスのサービスを受けることが困難となっている。

今回の調査を通して、法テラスをもっと多くの外国人に利用してもらううえでの課題として、あらためて「言葉の支援の充実」「法テラスの制度や利用の仕方の周知」「外国人相談者の社会的文化的背景に対する理解」に取り組む必要があることがわかった。この３つの課題は、調査を行う前から予想されていたものだが、今回外国人支援の第一線で活動している方がたからの回答を通して、より一層具体的で詳細な姿となって浮かびあがってきた。

法テラスでは、民事法律扶助業務における外国人の利用に関する実績の把握が十分でないことからもわかるように、外国人利用者向けのサービス向上の取り組みはまだ十分とはいえず、いまだ緒についたばかりである。今回の調査で明確になった３つの課題にまず取り組み、解決していかなければ、次のステップには進めないと考える。本稿では、これらの課題について、法改正や大きな予算の確保を必要としない、現場職員のレベルで、今すぐにでもできる極めて現実的な提案を行った。限られた人員と資金の中で、少しの工

夫で取り組むことができるのではないだろうか。

「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を実現する」という総合法律支援法の基本理念のもと、在留外国人が日本人と同等の法的サービスが受けられるようにすること、さらに外国人特有の障壁によって法的解決の道にたどり着けない人たちがいなくなるようなサービスの実現にむけて、本調査をその最初の一歩としたい。

以上

【注】

1　特別永住者：日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法第３条　平和条約国籍離脱者又は平和条約国籍離脱者の子孫でこの法律の施行の際次の各号の一に該当しているものは、この法律に定める特別永住者として、本邦で永住することができる。

一　次のいずれかに該当する者

イ　附則第十条の規定による改正前のポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律（昭和二十七年法律第百二十六号）（以下「旧昭和二十七年法律第百二十六号」という。）第二条第六項の規定により在留する者

ロ　附則第六条の規定による廃止前の日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定の実施に伴う出入国管理特別法（昭和四十年法律第百四十六号）（以下「旧日韓特別法」という。）に基づく永住の許可を受けている者

ハ　附則第七条の規定による改正前の入管法（以下「旧入管法 」という。）別表第二の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者

二　旧入管法 別表第二の上欄の平和条約関連国籍離脱者の子の在留資格をもって在留する者

2　法テラス・多言語情報提供サービス http://www.houterasu.or.jp/multilingual/index.html

3　内閣官房マイナンバー社会保障・税番号制度（2016 年 2 月 25 日確認）http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/otherlanguages.html

4　多言語・多文化教育研究センターでは、2011 年から多言語・多文化社会専門人材養成講座を開講し、すでに講座修了者が各地の専門領域においてコミュニティ通訳として活躍しており、その実践報告がなされているところである（『シリーズ多言語・多文化協働実践研究』16 ／ 2012 年東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター）。この講座を受講した後、希望者を「コミュニティ通訳」として登録し、弁護士会等への紹介も行っている。

多文化社会人材養成プロジェクトは 2016 年３月末で終了し、2016 年度からは日本の多言語・多文化社会における諸問題の解決のために「多言語・多文化社会に関する社会貢献事業」を推進し、その成果を社会に還元することを目的とした活動を行うとしている。

聴き取り調査　アンケート項目（支援団体のクライアントについて）

貴団体のクライアントについてお伺いいたします。

Q１　クライアントの国籍を教えてください（複数回答可）
1．中国　2．韓国又は朝鮮　3．フィリピン　4．ブラジル　5．ベトナム
6．米国　7．ペルー　8．タイ　9．ネパール
10. そのほか（　　）

Q２　これまで支援してきた人数の累計（設立～2015年３月）
（設立年　　年）（　　人）

Q３　2015年４月～2015年９月末までの支援対象者数。（　　人）

Q４　設立から2015年３月までの相談件数累計　（　　件）

Q５　2015年４月～９月末までの相談件数　（　　件）

Q６　クライアントの在留資格の有無について
在留資格あり（クライアント中の割合　　パーセント）

Q７　クライアントが貴団体の支援を受けることになったきっかけ（複数回答可）
1．友人・知人の紹介　2．区市町村等の紹介　3．都道府県等の紹介
4．NGO、NPO の紹介　5．弁護士等の法律専門家の紹介
6．インターネット　7．新聞・雑誌　8．講演・イベント
9．そのほか（　　）

Q８　クライアントが抱えている問題はどのような問題ですか。（複数回答可）
多いものから上位５つまで挙げてください。
1．離婚　2．ＤＶ　3．親権　4．子どもの面接交渉
5．婚姻中の生活費　6．養育費　7．子どもの国籍
8．面接交渉　9．認知　10. 子どものいじめ　11. 未払賃金
12. 解雇　13. 貸金　14. 近隣トラブル　15. 賃貸トラブル
16. 消費者トラブル　17. 相続　18. 借金　19. 生活保護
20. 在留資格　21. 難民申請　22. そのほか（　　）
上位　１位（　）　２位（　）　３位（　）　４位（　）　５位（　）

Q9　クライアントの問題解決のためにほかに利用、またはクライアントに紹介した相談機関はありますか。あれば、上位５つを教えてください。

１．区市町村　２．都道府県　３．福祉事務所　４．消費生活センター
５．警察　６．国際交流協会　７．弁護士・司法書士
８．行政書士　９．法テラス　10. そのほか（　　）
11. なし
上位　１位（　）　２位（　）　３位（　）　４位（　）　５位（　）

Q10　Ｑ９で挙げた上位５つについてをよく使う理由を教えてください。

１位（　　）
２位（　　）
３位（　　）
４位（　　）
５位（　　）

Q11　相談機関を利用する際に、クライアントが困ることはどのようなことですか（複数回答可）。

１　言葉の問題
２　文字の読み書きができない
３　相談機関の担当者に文化的な背景に対する理解がない
４　相談機関の場所が遠い
５　交通費がなくて相談機関に行けない
６　そのほか（　　）

以上

聴き取り調査　アンケート項目（法テラスについて）

法テラスについてお伺いいたします。

法テラス（日本司法支援センター）は、政府全額出資により2006年４月に設立された公的な法人です。全国各地において、「借金」「離婚」「相続」といったさまざまな法律問題の解決のために、情報提供や無料法律相談など、必要な援助を提供しています。

Ｑ１　これまで法テラスのことをご存知でしたか。
　１　知っていた→Ｑ２へ
　２　知らなかった（今回初めて知った）→Q6へ

現在、法テラスでは、在留資格のある外国人の法的な支援として、以下の取組みを実施しています。
①「無料の法律相談」
②「弁護士や司法書士費用の立て替え」

Ｑ２　これまでに法テラスを利用されたことはありますか。
　１　ある→Ｑ３へ
　２　ない→Q7へ

Ｑ３　法テラスのどのようなサービスを利用されましたか（複数回答可）。
　１　窓口での情報提供（関係機関の紹介・法制度の案内等）
　２　電話での情報提供（関係機関の紹介・法制度の案内等）
　３　法テラス事務所での無料の法律相談
　４　法テラスと契約している弁護士・司法書士の事務所での無料法律相談
　５　弁護士や司法書士費用の立て替え
　６　犯罪被害者支援による精通弁護士紹介
　７　そのほか（　　）

Ｑ４　どのような問題に関して法テラスを利用されましたか（複数回答可）。
　１．離婚　２．DV　３．親権　４．子どもの面接交渉
　５．婚姻中の生活費　６．養育費　７．子どもの国籍　８．面接交渉
　９．認知　10. 子どものいじめ　11. 未払賃金　12. 解雇
　13. 貸金　14. 近隣トラブル　15. 賃貸トラブル　16. 消費者トラブル
　17. 相続　18. 借金　19. 生活保護　20. 在留資格　21. 難民申請
　22. そのほか（　　）

Ｑ５　法テラスを利用したことは、問題の解決に結びつきましたか。
　１　問題解決に結びついた
　２　まだ解決していないが、解決の方向に向かっている
　３　結びつかなかった（理由：　　）
　４　わからない

Ｑ６　法テラスを利用する際に、困ったことはありますか（複数回答可）。
　１　通訳がいない
　２　多言語のチラシ、説明資料、書式等がない
　３　担当者に文化的な背景に対する理解がない
　４　場所が遠い
　５　交通費がなくて事務所に行けない
　６　在留資格かない
　７　そのほか（　　）

Ｑ７　法律相談をするにあたって、相談時間は何分が適切だと思われますか。
　１　30分　　２　45分　　３　60分　　４　75分　　５　90分以上

Ｑ８　法テラスを利用するにあたって、不安なことはありますか（複数回答可）。
　１　時間や手間がかかりそう
　２　費用がかかりそう。返せない
　３　敷居が高い
　４　法テラスの利用の仕方がわからない
　５　法テラスをよく知らない
　６　事務所が近くにない
　７　手続きが難しそう
　８　今後も利用することはない
　　（理由：　　）

Ｑ９　法テラスに期待することがあれば教えてください（複数回答可）。
　１　必要な時に無料で、近くの施設等に出張に来てほしい
　２　女性が相談しやすいようにしてほしい
　３　費用の立て替えではなく、返済の必要のない制度にしてほしい
　４　多言語に常に対応できるようにしてほしい
　５　多言語のパンフレットがほしい
　６　HP を多言語にしてほしい
　７　そのほか（　　）

以上

総合法律支援論叢

（第９号）

平成29年３月発行

発行　日本司法支援センター（法テラス）

東京都中野区本町1-32-2

ハーモニータワー８階

電話0503383-5333

http://www.houterasu.or.jp

印刷・製本　岩橋印刷株式会社

法テラス 日本司法支援センター（法テラス） 平日 9:00－21:00 土曜日 9:00－17:00

法的トラブル
解決のための情報は… おなやみなし
0570－078374
（IP電話からは 03－6745－5600）

犯罪被害者支援ダイヤル なくことないよ
0570－079714
（IP電話からは 03－6745－5601）

震災 法テラスダイヤル おなやみレスキュー
0120－078309