

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。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せん。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)、法の下での平等 (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、当事者の身体的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

#### 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

#### 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

### 供給制限モデル

#### ジュディケア・モデル

カナダ・ブリティッシュコロンビア州  
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のではなく、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ます、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、以降の案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すが、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となります。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せられた上、首尾一貫したケースストーリーが、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となります。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となります。

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となります。

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%程度しか満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き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。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ー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对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ない、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となります。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步先に進んでいます。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。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となります。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はありますが、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つた国がありました。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、法の下で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となります。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、法の下で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未滿
日本	1.40	35,651	0.004未滿

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未滿、オランダの12分の1未滿、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。法の下で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。

