

法律扶助の権利性と
そのグローバル化
— 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 はじめに一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、そのグローバル化に意義を見出すのか。憲法上の価値のグローバル化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クランダルも加わり、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。かつ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、かつての貧困との闘い

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は変わりはない。

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て、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、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、「貧困者の視点で見れば、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、アドバイザー手続（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る。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」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ブが各所で同時に現れ、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balancing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へ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、本人訴訟の手續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ブ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、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。その代わりに、個人は正義の平等な運営の約束もらえる。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、法の下での平等、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しる場合、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つたのである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、カリフォル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ンの怖がることなく、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、ほったくられるのを放置するかと問いかけた。コーエンは、基本のソフトウェ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) の無料申告用ウェブサイト「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。「私たちに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の無料申告用ウェ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—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集中度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どしていないのは、恥ずべき皮肉である…法の下での平等は、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く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 カペレットイニガース(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ー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年ー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ー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. Wainright 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、アンソニー・ルイス(山本浩三=山中俊夫訳)『アメリカ司法の英知ー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 JUSTICE 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®ソフトウェア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 Morris, “Navigating Justice:Self-Help Resources, access to Justice, and Whose Job is It Any-way?”, 82 *Mississippi 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。