

# 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<sup>1</sup>。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、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

的に綜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<sup>2</sup>。

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、「充実した綜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、「綜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<sup>3</sup>、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<sup>4</sup>。

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<sup>5</sup>行政争訟も法律扶助の対象<sup>6</sup>としたものである<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

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<sup>9</sup>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<sup>10</sup>、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<sup>11</sup>、適用することとされた<sup>12</sup>。

### （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<sup>13</sup>の援助のため、被害防止に関して必要な法律相談<sup>14</sup>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<sup>15</sup>。

### （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－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<sup>16</sup>。これを受け、法テラスの運用として、①ADR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、②ADR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<sup>17</sup>、現実には一定の活用が図られてきている<sup>18</sup>。

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、財政的状况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<sup>19</sup>。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<sup>20</sup>（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<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。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<sup>23</sup>。

## 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<sup>24</sup>、(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<sup>25</sup>。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<sup>26</sup>。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、なお十分とは言えないと言わざるを得ない。前稿で指摘した課題<sup>27</sup>、すなわち地域事務所の数・偏在、常勤弁護士の数・質の問題等はお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<sup>28</sup>。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<sup>29</sup>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<sup>30</sup>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<sup>31</sup>。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<sup>32</sup>、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<sup>33</sup>。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<sup>34</sup>。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<sup>35</sup>、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<sup>36</sup>。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<sup>37</sup>、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<sup>38</sup>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、新たな綜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<sup>39</sup>、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<sup>40</sup>。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<sup>41</sup>。

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<sup>42</sup>、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<sup>43</sup>、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<sup>44</sup>。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がたい。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<sup>45</sup>。

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<sup>46</sup>、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<sup>47</sup>、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<sup>48</sup>。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<sup>49</sup>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<sup>50</sup>、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<sup>51</sup>。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<sup>52</sup>、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る。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<sup>53</sup>、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、スタッフ弁護士へ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<sup>54</sup>。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る。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 of 社会の課題に対応していく基礎を提供したものと、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平行なものである。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ものとして、「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月に鱒ヶ沢（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る。

- 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](http://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。