

総合法律支援論叢

(第8号)

2015年刑訴改正法案における
協議・合意制度

後藤 昭

「刑事スタッフ弁護士」への展望

四宮 啓

司法ソーシャルワークと地域連携

濱野 亮

外国人の法律問題と地域連携活動

溜 箭 将 之

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

藤尾 順 司

欧米法律扶助の新たなアプローチの
可能性と限界

池 永 知 樹

発行 日本司法支援センター



総合法律支援論叢

(第8号)

発行 日本司法支援センター

巻頭に寄せて

日本司法支援センター（法テラス）はもうすぐ、生まれて10年の節目を迎えます。拾年一昔の言葉どおり、法テラスから見える光景は随分と変わってきました。

動き出したばかりの法テラスの前に広がっていなかった、あるいは、あったのだけれどもよく見えていなかったのはどんな光景なのか。

刑事では、弁護実務の変容と、刑事弁護の質を充実させるために法テラスは何ができるのか何をすべきか、という問題が大きいでしょう。

法テラスの業務開始に合わせて施行した被疑者国選弁護制度は、10年を経て、勾留全件に拡大されようとしています。法テラスと同様に、司法制度改革によって誕生した裁判員裁判での弁護活動を裁判員がどう評価しているか。当然、これは制度が動き出して初めて見えた光景です。さらに刑事司法手続は、取調べ可視化の義務づけやいわゆる司法取引の導入などによって大きく変化しようとしています。刑事弁護の質が一層厳しく問われるのは間違いありません。

民事では、福祉関係機関などの組織と連携をとって法的な解決を必要とする案件を掘り起こす、アウトリーチの仕組みづくりが法テラスの重要な課題になってきました。司法ソーシャルワークと呼んで取り組みを始めたこの事業もまた、10年前にはハッキリと見えていませんでした。

今号に掲載した6本の論稿はいずれも「新しく見えてきた光景」の中で法テラスが何を目指して活動していけば良いのか、重要な示唆を与えて下さるもので、筆者の方々に感謝申し上げたいと思います。

平成28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8号)

目 次

2015年刑訴改正法案における協議・合意制度 ————— 1

青山学院大学法務研究科教授 後藤 昭

「刑事スタッフ弁護士」への展望 ————— 21

—サンフランシスコ市のパブリック・ディフェンダー制度を参考に

刑事弁護専門性強化を考える—

國學院大學法科大学院教授

弁護士 四宮 啓

司法ソーシャルワークと地域連携 ————— 59

立教大学法学部教授 濱野 亮

外国人の法律問題と地域連携活動 ————— 81

立教大学法学部教授 溜 箭 将之

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 — 103

—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—

法テラス福岡地方事務所副所長

弁護士 藤尾 順司

欧米法律扶助の新たなアプローチの可能性と限界 ————— 119

—2015年 International Legal Aid Group スコットランド国際会議を踏まえて—

弁護士 池永 知樹

2015年刑訴改正法案における 協議・合意制度

青山学院大学法務研究科教授 後藤 昭

法務大臣からの諮問によって2011年6月に始まった法制審議会新時代の刑事司法特別部会は、3年間を超える議論の結果、2014年7月に答申の案となる要綱をとりまとめた。同年9月に法制審議会は、その要綱をそのまま法務大臣への答申とすることを決めた。政府は、この答申に基づいて2015年の通常国会に「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」を提出した。この法案は、衆議院で自由民主党、民主党・無所属クラブ、維新の党および公明党の共同提案による若干の修正のうえ、可決された。その後、参議院では可決に至らず、継続審議となったため、改正法案の成否は、2016年の通常国会に持ち越された。

この法案は、刑事訴訟法改正を中心に、多くの重要な改正を含んでいる。特に重要な項目としては、被疑者取調べ録音・録画の制度化、通信傍受の適用範囲の拡大、被疑者国選弁護適用範囲の拡大、証拠開示の拡充、捜査・訴追協力型の協議・合意の導入、刑事免責制度の創設、証人などのプライバシー保護の徹底などがある。

本稿ではその中の、協議・合意について、制度の内容を確認し、そこから生じる問題点を検討する。とくに弁護人の視点から問題点を予測して検討したい。

I 制度の特徴

改正法案の協議・合意は、法文上「証拠収集等への協力及び訴追に関する合意」と呼ばれている。その実質は、いわゆる捜査・訴追協力型の司法取引である。自己負罪型の答弁取引とは異なるものの、刑事手続において取引による事件処理を公然と認める制度である。その典型的な事例は、共犯者と目される者の1人が、供述拒否権や自己負罪拒否特権を行使せずに「真実」を供述することと引き替えに、検察官が起訴猶予などの有利な扱いを約束することである。これまでの実務でも、暗黙のうちに実質は取引に相当する処理が行われていたであろう¹。今回の改正案は、そのうちの一部を公然と認め

ることにより、日本の刑事司法に取引はないという建前を明確に変える立法案である。

以下、本稿では、検察官が合意による供述などの証拠によって有罪立証をしようとする事件を標的事件、被疑者・被告人に有利な扱いを約束する事件を合意事件と呼ぶ。

協議・合意が認められる事件は、標的事件、合意事件ともに、同じ罪名列挙によって限定されている。その中で、刑法犯の典型は贈収賄である（改正後の刑訴法350条の2第2項）。被疑者・被告人の側と検察官の側のそれぞれが約束できる行為の内容は、条文に列挙されている（同条1項）。合意には、弁護人の同意が必要であり（350条の3）、そのための協議は、検察官と被疑者・被告人および弁護人との間で行うのが原則である（350条の4）。双方当事者は、一定の場合に合意から離脱することができる（350条の10）。検察官が合意に反する訴訟行為をした場合には、裁判所がその行為の効力を否定することができる（350条の13）。

改正案は、これと並んで刑事免責制度も導入する（157条の2・157条の3）。これについては、罪名による対象事件の限定はない。刑事免責も主として共犯者供述を得るための手段である点で、協議・合意と共通する。この二つを併せて行う事例もあり得る。ただし、刑事免責は、合意を前提としない。また、刑事免責は、裁判所がこれを決定すると、証言およびそこからの派生証拠を証人に対する刑事訴追の証拠にはできない代わりに、証人は自己負罪拒否特権（146条）を失うという制度である。それに対して、法廷で証言するという合意をしても、証人は自己負罪拒否特権を失う訳ではない。

これらの共犯者供述を得るための手段の提案に至った原動力は、捜査機関側とくに検察官からの要求である。検察官からのこのような要求は以前からあった²。それが今回特に強くなったきっかけは、被疑者取調べの録音・録画の制度化である。特捜事件などの検察官独自捜査事件では、原則として身体拘束中の被疑者取調べの全過程を録音・録画することになった（301条の2第4項・1項3号）。私自身は、これによって自白や共犯者供述が顕著に減るだ

ろうという予想はしない。しかし、捜査機関には、このようないわゆる取調べの可視化によって、被疑者から供述を得ることが難しくなるという懸念が強い。そのために新たな供述獲得のための手段として、刑事免責や合意の導入を求めた。

これらの供述獲得手段は、たしかに事案解明と立証のために有効な場合があるであろう。しかし、それらを多用すれば、反面で共犯者供述に特有な「引っ張り込みの危険」による誤判のおそれが増大する。そのような誤判の危険に対する立法の手当は十分ではない。標的事件の弁護人としては、このような誤判の危険を意識して対処する必要がある。他方で、合意事件の弁護人としては、依頼者の利益になる事件処理を追求しなければならない。協議・合意制度は、弁護人に新たな課題をもたらす。

以下、協議・合意制度の内容を具体的に確認し、問題点を検討する。

Ⅱ 協議・合意制度の内容

1 対象犯罪

標的事件と合意事件は、いずれも「特定犯罪」と呼ぶ同じ罪名に限定されている。立案者としては、取引的な事件処理になじむ事件を「特定犯罪」として挙げたという意図であろう。標的事件と合意事件とは、実態において同一事件であることが多くなるであろう。つまり、共犯者の1人と合意することによって、他の共犯者の有罪立証を確保するという形である。

元々の法案では、条文上、標的事件と合意事件が関連するものであることは要求されていなかった。したがって、合意に基づく供述は、供述者自身にとって自白ではない場合もある。極端な事例を考えると、標的事件の目撃者あるいは被害者の立場にある場合でも、法文上、合意の可能性は否定されていなかった。このようにもっぱら他人の犯罪について供述することと引き替えに有利な扱いをするのは、供述を反省悔悟の表れとみるからではなく、他の重要事件の犯人摘発に協力した恩賞として有利な扱いをする功利主義的な

情状評価を法が認めることを意味する。

その後、衆議院での修正により、合意に当たって検察官が考慮すべき要素の1つとして、合意事件と標的事件の「関連性の程度」が挿入された（350条の2第1項）。これは、いわゆる監房の密告者（ジェイルの情報提供者）に取引に基づく証言をさせるのを避けることを主な目的とする修正であった³。監房の密告者とは、被告人から自白的な供述を聞いたと証言する同房者である。アメリカ合衆国では、このような証言がしばしば誤判の原因になっているという指摘がある⁴。この修正を議論した衆議院法務委員会で、修正案を説明した盛山正仁委員は、この修正によっても、必ずしも合意事件と標的事件の関連性は要求されないという理解を述べた。しかし、もしそのような趣旨であればこの部分は「関連性の有無及び程度」としなければならない。実際の修正文言は、関連性があることを前提にしている。同じ法務委員会の議論で山尾志桜里委員は、「二つの犯罪に何らかの関連性があることを前提に、その程度の濃淡を指すものであると解釈して提案をして（いる）」と述べている。この修正の結果、合意事件と標的事件の間には、何らかの関連性があることが必要となった。しかし、その関連性にはいろいろな形があり得るので、共犯関係には限られない。

標的事件と合意事件とに関連性が小さくてもなおかつ合意によって有利な扱いをすることが訴追裁量の行使として適切であるのは、限られた事例であろう。標的事件について共犯関係にない者は、本来、法律上の証言義務がある。その法律上の義務を果たしたからといって、合意事件について特に有利な扱いをすることは、多くの場合、合理的な検察権の行使ではないであろう。

このように標的事件と合意事件とに共犯の関係を要求しないという前提で、標的事件と合意事件を同じ「特定犯罪」という列挙罪名に限定することが合理的かどうかという問題はある。標的事件は、合意による有罪立証が特に効果的な事件かどうかの観点で選び、他方、合意事件は、捜査・訴追協力による有利な扱いがふさわしい事件かどうかの観点で選ぶべきであるとすれ

ば、それらの範囲は一致しないという考え方もあり得るからである。しかし、法案は、そのような分析的な罪名選択をしなかった。

協議・合意による事件処理の対象にできる特定犯罪は、罪名によって指定されている。手続の途中で罪名が変わる場合には、どちらが基準になるのかという疑問が生じる。合意事件については、合意をする段階での罪名が基準になるべきであろう。たとえば、特定犯罪に当たる恐喝罪として捜査していた事件について、合意の結果、特定犯罪には当たらない脅迫の部分だけを起訴するような場合、合意する段階では「特定犯罪に係る事件の被疑者」なので、合意が可能であろう。逆に、合意の結果初めて特定犯罪に罪名が変わるような合意は許されないであろう。

標的事件の方は、合意の段階と合意に基づく証拠を利用する段階との両方で特定事件に当たることが必要であろう。たとえば、合意の時には恐喝事件として捜査していた標的事件が、後に強盗として起訴された場合には、合意の結果としての供述を利用するのにふさわしくない事件となるので、使えないことになる。しかし、このような事情は、検察官が合意から離脱する理由としては認められていない（350条の10第1項）。このような罪名の変更によって証拠としての利用ができなくなる危険を検察官は負担しなければならない。

2 協議と合意の手続

協議は、検察官と弁護人及び被疑者若しくは被告人との間で行うのが原則である。被疑者・被告人に異議がないときは、検察官と弁護人のみとの間で行うこともできる（350条の4）。内閣提出の条文案では、弁護人に異議がなければ、検察官と被疑者・被告人単独の間でも行うことができるとされていた。衆議院での修正により、その可能性は否定された。弁護人の任務から考えて、検察官と依頼者の直接交渉に協議を委ねるべきではないから、この修正は妥当である。この条文により、検察官が、弁護人のいないところで被疑者・被告人と協議することは許されない。

協議を提案するのは、どちらの側でもよい。衆議院法務委員会の審議において、林眞琴政府委員は、検察官が弁護人ではなく被疑者・被告人に協議の開始を打診することがありうるかのように述べている⁵。しかし、協議を持ちかけることも協議の一部であるから、弁護人が立ち会わない場面で、検察官が被疑者・被告人に協議を提案することは許されない⁶。弁護人が立ち会わない取調べの際に、被疑者が検察官に協議を提案したとき、検察官がそれに応じてはいけな。まず被疑者が弁護人と相談して、方針が定めれば、弁護人から検察官に申し出るようにさせなければならない。この場合、検察官から弁護人に協議を打診することも可能である。それを受けた弁護人は、検察官との話し合いの前に、弁護人が検察官と直接協議することに依頼者が同意するかどうか確かめなければならない。逆に依頼者から申し出がないのに、弁護人独自の判断で検察官に協議を持ちかけることは、350条の4に反するであろう。

この「協議において」検察官は、被疑者・被告人に「他人の刑事事件」すなわち標的事件について、「供述を求めること」ができる。この場合も、供述拒否権を告げることは必要である（350条の5第1項）。しかし、この供述の求めは、取調べとは区別され、供述調書の作成は想定されていない。したがって、検察官独自捜査事件であっても、この場面は録音・録画義務の対象ではない。ここでの検察官の目的は、証拠としての供述を得ることではなく、被疑者・被告人が合意に値する供述ができるかどうかの見当をつけることである。検察官は、その供述の証拠としての重要性和信用性を値踏みすることになる。この供述の求めも協議の一場面であるから、弁護人が立ち会わなければならない。最終的に合意に至らなかった場合、あるいは検察官が合意に違反したときは、ここで被疑者・被告人がした供述は、検察官による伝聞証言の形式でも、証拠とすることができない（同条2項・350条の14）。これは、被疑者・被告人が協議の過程で自由に語れるようにするためである⁷。ただし、協議において被告人が行った行為が犯人蔵匿、証拠隠滅、虚偽告訴などの罪として起訴された場合には、ここでの供述が証拠となる可能性があ

る（350条の5第3項）。

司法警察員から送致を受けた事件、あるいは司法警察員が現に捜査している事件について、検察官が、その被疑者との間で協議をしようとするときは、あらかじめ司法警察員と協議しなければならない（350条の6第1項）。検察官は、標的事件の捜査のため必要と認めるときは、司法警察員に、協議の過程で被疑者に供述を求める行為その他協議に必要な行為を司法警察員にさせることができる。さらにその場合、司法警察員は、検察官からの個別の授権の範囲内で、合意内容を提案することもできる（同条2項）。しかし、これらの協議にも弁護人が立ち会わなければならない。そのため、弁護人が拒否すれば、司法警察員が協議の主体になることはできない。

衆議院法務委員会での議論において、上川陽子法務大臣と林眞琴政府参考人は、検察官が協議の過程を記録するように検察庁内部の指示文書などで周知徹底する、と答弁している⁸。

合意の成立には、弁護人の同意が必要である（350条の3第1項）。合意の内容は、検察官と被疑者・被告人および弁護人が連署した書面によって明らかにしなければならない（同条2項）。

3 合意内容

合意の内容は、「(それによって) 得られる証拠の重要性、関係する犯罪の軽重及び情状、当該関係する犯罪の関連性の程度その他の事情を考慮して、(検察官が) 必要と認める」ものでなければならない（350条の2第1項柱書）。この合意は、訴追裁量の行使の一種であるから、合理性のあるものでなければならない。被疑者・被告人の標的事件摘発への貢献の程度と合意事件における有利な扱いとは、つり合いが取れていなければならない。この貢献の程度の中には、合意当事者が引き受ける負担の大きさと、標的事件の解明のためのその有用性という要素がある。著しくつり合いを欠く内容の合意は、合意に基づく供述の信用性を疑わせるばかりでなく、手続の公正さも損なうので、供述の証拠能力を失わせると考えるべきであろう。

被疑者・被告人が法律上当然の義務を果たすだけでは、合意事件で有利な取り扱いをする理由は乏しい。たとえば、共犯者でない者が標的事件で法律上の証言義務を果たすだけで、合意事件の処理について重要な利益を与えるような合意は、適切ではない。

法文は、被疑者・被告人と検察官のそれぞれが約束できる行為の種類を列挙している（同項1号・2号）。被疑者・被告人の側が約束できるのは次の3つである。①標的事件についての捜査官による「取調べに対して真実の供述をすること」、②標的事件について「証人として尋問を受ける場合において真実の供述をすること」、および③標的事件についての捜査機関の「証拠収集に関し、証拠の提出その他必要な協力をすること」である。①と②で被疑者・被告人が約束できるのは「真実の供述をすること」であり、具体的な内容の供述をする約束はできない。

この中で典型的な約束は、②の証言約束であろう。標的事件の共犯者にとって、この約束は、自己負罪拒否特権を行使しないという約束を意味する。この約束は、たいていは、①の取調べへの供述約束と併せて行われるであろう。しかし、法案では、②の証言約束を伴わずに、①の取調べへの供述約束だけをすることも認めている。この供述を法廷で証拠とすることを予定せずに、標的事件の捜査情報としてだけ用いる場合であれば、それにも合理性がある。それに対して、法廷では証言を拒絶することを前提に、検察官の供述調書作成にだけ応じるような約束は、許されないであろう。証言拒絶が供述不能要件の1つに当たるという現在の判例⁹の下では、このような約束は、事実上被告人側の反対尋問の機会を奪ったまま取引に基づく検察官面前供述調書を刑訴法321条1項2号前段に拠って証拠採用させる効果をもつ。しかし、取引に基づく供述であればこそ、反対尋問の機会を保障する必要性は特に大きい。改正法が、合意の存在と内容を裁判所に対して明らかにすることを要求している（350条の8・350条の9）のも、合意に基づく供述に対して実効的な反対尋問の機会を保障するためである。法廷では証言を拒絶することを想定した合意に基づいて作られた検察官面前供述調書を伝聞例外として

採用することは手続の公正さを害するので、許すべきではない¹⁰。①の取調べへの供述の約束だけに基づいて検察官面前供述調書が作られたのに、後の公判で検察官が供述者を証人尋問請求し、その証人が証言を拒絶した場合には、このような不当な約束によるものと推定しなければならない¹¹。①と②の両方の合意がある場合に、合意をした証人が証言を拒絶した場合、合意に基づいて作られた検察官面前供述調書が321条1項2号前段によって採用できるかどうかという問題が生じる。この状況は、証人がもともと利益供与の約束に基づく検察官への一典型的には共犯者としての一供述について、反対尋問に耐えられないことを自認するのと同じである。したがって検面供述には信用できない特別の状況があるから、2号前段によっても採用できないと考えるべきであろう。証人が調書と相反する供述をした場合にも合意に基づく検面調書に相対的特信状況を認めることはできないので、同号後段による採用もできないであろう。

合意事件の処理について、検察官の側が約束できる行為は、以下のものである。①不起訴処分、②公訴取消し、③特定の訴因及び罰条により起訴し、又はこれを維持すること、④特定の刑を科すべき旨の求刑意見の陳述、⑤即決裁判の申立て、⑥略式命令請求。

③に当たるのは、一罪の一部起訴によって犯情または罪名を軽くするような場合である。合意事件と公訴事実を異にするような訴因で起訴する約束はできない。合意の結果起訴する罪名は、特定犯罪に当たるものでなくても可能であろう。④の「特定の刑」の求刑には、執行猶予相当という意見も含まれるであろう。被疑者が特定犯罪とそれ以外の併合罪となる余罪とについて起訴されるときに、求刑についての合意ができるかどうかは、問題である。言い渡される刑が1つであれば、その合意は、特定犯罪以外の事件についての合意を含むことになるからである。併合罪であっても、量刑はほとんど特定犯罪の犯情によって決まると予測できるような場合でなければ、このような合意は許されないであろう。合意する被疑者が、重大な詐欺事件と軽微な窃盗事件で起訴されるような場合がこれに当たる。

法文では、被疑者・被告人の協力的行為が一定の成果を挙げることを検察官側の義務履行の条件とすることが許されるかどうか、明確ではない。標的事件で有罪判決が出ることを条件とするような合意は、証人に自己の記憶を超えた供述をする動機を与えるから、許されない。それに対して、被疑者が標的事件の犯人逮捕のためにその所在情報を提供する場合に、その情報が犯人逮捕に結びつくことを有利な扱いの条件とするような合意は、許される可能性がある¹²。この場合、合意当事者に虚偽の情報を出す動機はなく、また合意当事者に不当な危険を負わせる結果にはならないからである。

350条の2第3項は、同条1項の合意の内容には、「(合意当事者が行う、上に列挙した) 行為に付随する事項その他の合意の目的を達するため必要な事項」を含めることができると定めている。たとえば、検察官が標的事件において証人となる合意当事者の住居を弁護人に知らせる際に被告人には知らせないことを条件とする(改正後の299条の4第1項)ことを約束するのはこれに含まれるであろう。他方、被疑者・被告人側が、身体拘束を解かれた後も、標的事件での証言が終わるまでは、常に居所を検察官に知らせることを約束することなども含まれるであろう。また、証言が終わるまで犯罪行為を行わないという約束も可能であろう¹³。被疑者・被告人側と検察官側のどちらが先に約束した行為を行うという合意も可能である。その順序も「必要な事項」となるであろう。

これに対して、法が合意対象となりうる双方の行為を限定列挙した趣旨を損なうような合意は、この「合意の目的を達するために必要」という名目でも許されない。たとえば、特定犯罪に当たらない余罪についても同時に不起訴処分をすとか、保釈請求に反対しないなどの約束は、許されない。

ただし、形式的な合意文書の外で、暗黙のうちにこのような法定の事項以外についての合意があったとしても、それを第三者が指摘することは難しい。たとえば、特定犯罪以外の余罪について不起訴にすることについて、検察官は、合意の結果ではなく一般的な訴追裁量の結果であると説明するかもしれない。

このような暗黙の合意の中には、書面には書かないけれど口頭では約束している場合だけではなく、口頭でも明示的な約束はないものの両当事者が阿吽の呼吸で了解し合っている場合も含まれる。これらの隠れた合意を実効的に規制することは、難しいであろうと、私は想像する¹⁴。

4 合意の効果

合意をした当事者は、約束した行為を履行する義務を負う。ただし、被疑者・被告人は、刑事訴訟法が保障する供述拒否権あるいは自己負罪拒否特権をこの合意によって失うわけではない。これらの権利は実際に供述をする前に放棄することができないからである。そのため、被疑者・被告人にとって、この合意から生じる義務の主な効果は、自分がそれを果たさないときには検察官にも約束を守ってもらえないことである。被疑者・被告人が合意で約束した行為をしないときは、検察官は合意から離脱することができる（350条の10第1号）。被疑者・被告人が協議においてした供述が真実でないことが明らかになった場合や、合意に基づいてした供述が真実でないことが明らかになった場合にも同様に離脱できる（同条3号）。

宣誓した証人として虚偽の供述をすれば、偽証罪に当たることはいうまでもない。被疑者あるいは参考人としての供述でも、合意に違反してあえて虚偽の供述をすると、5年以下の懲役刑のある犯罪となる（350条の15）。これは、合意によって被疑者・被告人側に生じる負担として重要である。

それに対して、合意によって検察官が負う義務は、訴訟法上の重要な効果に直結する。次の場合には、裁判所は判決で公訴を棄却しなければならない（350条の13第1項）。すなわち、検察官が、合意に反して、起訴し、公訴を取り消さず、合意とは異なる訴因及び罰条によって起訴し、合意した訴因若しくは罰条の追加・撤回・変更を請求せず、合意とは異なる訴因若しくは罰条の追加・撤回・変更を請求し、または起訴と同時に即決裁判手続の申立あるいは略式命令請求をしなかった場合、である。特定の訴因及び罰条によって起訴する合意に反して訴因又は罰条の追加・変更を検察官が請求した場合、

裁判所は、その変更を許すことができない（同条2項）。

検察官の合意に従った求刑も、裁判所の量刑判断を拘束しない。もし裁判所がそれより重い刑を言い渡した場合には、後にみるように、被告人は合意から離脱することができる。

検察官が合意に違反したときは、協議においてした被告人の供述や被告人が合意に基づいてした行為により得られた証拠（典型的には供述）は、証拠とすることができない（350条の14第1項）。同条2項との対比から、この証拠禁止は合意事件だけではなく、標的事件にも適用されることが分かる。標的事件の被告人は合意の当事者ではないので、検察官の合意違反を証拠排除の理由として主張する適格があるかどうかという理論的な問題がある。しかし、法案は検察官の合意履行を確保する目的で、標的事件での証拠禁止も定めた。このような立法の目的と条文の文言から、この証拠禁止は派生的証拠にも及ぶと考えるべきであろう。

ただし、合意事件または標的事件における証拠禁止は、各事件の被告人に証拠とすることについての異議がない場合には、解除される（同条2項）。また、検察官が合意に違反したときその証拠に基づく判決がすでに確定している場合には、それを是正する手段はおそらくないであろう。

5 合意の終了

一般に相手方が合意に違反する行動をしたとき、当事者は合意から離脱することができる（350条の10第1項1号）。被疑者・被告人が協議においてした供述が真実でないことが明らかになった場合や、合意に基づいてした供述が真実でないことが明らかになった場合には、検察官が合意から離脱できるのも同様である（同項3号）。これの離脱は、契約法になぞらえれば、相手方の債務不履行を理由とする解除に相当する。

法は、それ以外に、検察官の責めに帰すべき事由ではないものも含めて、被告人側が合意から離脱できる理由を挙げている（350条の10第1項2号）。すなわち、合意に基づく検察官の訴因又は罰条の追加・撤回・変更の請求を裁

判所が許さなかった、検察官が合意に基づいてした求刑よりも重い刑を裁判所が言い渡した、合意に基づいて検察官が即決裁判の申立をして被告人も争わないのに裁判所がこれを認めなかった、合意に基づいて検察官が略式命令の請求をしたのに裁判所が通常の審判をする決定をした、あるいは検察官が略式命令に対して正式裁判の申立をした、場合である。逆に検察官の側は、被告人の責めに帰すべきでない事由によって合意から離脱することができない。たとえば、約束をしていた証言の前に、標的事件の被告人が死亡したため、証言の機会がなくなった場合でも、検察官は合意から離脱することができない。

合意からの離脱はその理由を書いた書面によって、相手方に告知しなければならない（同条2項）。

契約の合意解除のように、双方の合意によって既存の合意を解消することができるかどうか、法文上は明確ではない。合意をすることを当事者の処分権として認める以上、合意による合意の解消も認められるであろう。

離脱によって、合意当事者はそれ以後合意に拘束されなくなる。検察官の合意違反を理由とする場合（350条の14参照）以外、すでに被疑者・被告人側が合意に基づいてした供述などは、離脱によって証拠能力を失うことはない。

当事者による離脱以外にも、合意が効力を失う場合がある。それは、合意に基づいて検察官が不起訴とした事件について、検察審査会が起訴相当、不起訴不当または起訴の議決をした場合である（350条の11）。この場合、合意事件が改めて起訴されても、被告人が協議においてした供述や合意に基づいてした供述など提供した証拠は、証拠とすることが禁止される。ただし、被告人に虚偽供述があった場合、証拠とすることに被告人に異議がない場合などは、証拠とすることができる（350条の12第1項・2項）。

6 公判手続の特則

合意のあった事件の公判手続では、検察官に特別な義務が生じる。合意事

件の公判において、検察官は、遅滞なく、合意内容を記載した書面の証拠調べを請求しなければならない。公訴提起後に被告人と合意した場合も同様である（350条の7第1項）。これによって、裁判所は合意の存在と内容を知ることになる。検察官または被告人が当該合意からの離脱を告知しているときは、検察官は、その告知書面の取調べも請求しなければならない（同条2項）。公判の途中で離脱の告知があった場合も、検察官は遅滞なくその告知書の証拠調べを請求しなければならない（同条3項）。

標的事件の公判において、合意に基づく供述の記録が証拠調べ請求され、あるいは裁判所の職権で証拠調べされることになった場合、検察官は遅滞なく、合意内容を記載した書面を証拠調べ請求しなければならない。合意からの離脱を告知する書面があればそれも証拠請求しなければならない（350条の8）。標的事件の公判で、証言について合意した者の証人尋問が行われる場合も同様である（350条の9）¹⁵。このように、標的事件の公判において、合意に基づく証拠が登場する場合に、検察官は合意の存在を裁判所に対して明らかにしなければならない。ただし、取調べに対する供述だけを合意した者が証人となる場合については、条文上このような要求はない。

Ⅲ 改正法案の証拠法上の合意

これまで、取引に基づく被告人以外の者の供述の証拠能力の有無は、明確ではなかった。不起訴約束による自白の証拠能力を否定したと考えられる昭和41年判例¹⁶から類推して、それは共犯者に対する証拠としても禁じられるという説はあり得た¹⁷。しかし、共犯者にとっては、それは自白ではないから、この類推に対する反対論も可能である¹⁸。改正法案は、刑訴法に従って行う合意は、合意当事者の合意に基づく供述の標的事件における証拠能力を否定する理由とならないことを明確にする。その反面で、刑訴法が定める条件に反する合意による第三者供述は、その証拠能力が否定されないと考えなければならない。また、弁護人を関与させない合意のように、手続法に反する

合意に基づく供述も、証拠能力が否定される。そう考えないと、改正法が条件を限定して協議・合意を認めた意味がなくなる。

改正法案は、合意当事者の合意に基づく供述を供述者自身に対する証拠として用いることも想定している（350条の14第1項反対解釈）。昭和41年判例は、被告人は起訴猶予を期待して自白したのに、実際には起訴されてしまったという事案であった。そのため、検察官が約束を守った場合にも約束自白の証拠能力が否定されるのかどうかは、厳密には明確ではなかった。それでも、約束による自白一般について、任意性を否定するのが、多数説であった¹⁹。改正法案を自白法則の観点から見れば、少なくとも刑訴法の定めに従って合意をしたのであれば、約束による自白にも証拠能力を認めることを意味する。

刑訴法の定めに従わない合意による自白の証拠能力がどうなるかは、困難な問題である。捜査・訴追協力型の協議・合意が訴訟法の定める手続に反して行われた場合、たとえば弁護人の関与なしに行われた場合は、その合意に基づく供述は合意事件についての自白としても、証拠能力がないと考えなければならない。それは、供述者の黙秘権を守るためである。それに対して、特定犯罪ではない窃盗事件について、罰金刑で済ますことを条件に、自白と略式手続への同意および共犯者証言の約束をさせたような場合に、自白の証拠能力が否定されるかどうかは、自明ではない。また、自己負罪型の取引に基づく自白で、検察官が約束を守っている場合の扱いも、改正法案からは明確ではない。これらの問題は、この改正による直接の影響は受けず、依然として約束自白に関する一般的な解釈論に委ねられると考えるべきであろう。

上では、刑訴法の定めに従わない合意に基づく供述の証拠能力について、標的事件において証言的に用いる場合と、合意事件において自白として用いる場合とで、異なる理解を述べた。その理由は、今回の改正が主として共犯者供述の利用を目的としているからである。そのため、標的事件で証言的に供述を用いる場合には、改正法案が定める条件を厳格に遵守することを立法者は要求すると考えるべきである。それに対して、約束自白一般の扱いにつ

いて改正法案は明確な立場選択を示していない。

先に見たとおり、改正法案は、検察官が合意に違反した場合に、合意事件でも標的事件でも合意に基づく証拠は証拠禁止されることを明文で示す(350条の14)。

合意に基づいて検察官面前供述調書に署名した者が、標的事件の法廷で証言を拒絶した、あるいは相反供述をした場合の刑訴法321条1項2号の適用については、II3に述べた。

IV 弁護人にとっての協議・合意

協議・合意制度の導入は、弁護人にも新たな課題をもたらす。その中には、標的事件の弁護人としての課題と合意事件の弁護人としての課題とがある。この2つの立場は、依頼者の利益が相反する。そのため、とりわけ特定犯罪に当たる事件では、共犯者と疑われる複数の者を同時に弁護することは避けなければならない。

標的事件の弁護人にとっては、虚偽の取引供述による誤判を防止することが最大の課題である。基本的に、取引に基づく供述は、その信頼性を疑わなければならない。取引の条件が供述者にとって有利であるほど、その信頼性は下がる。協議の開始から合意に至る経過も供述の信頼性を評価するために意味がある。前述のとおり、検察官は協議の経過を記録に残しているはずである。この記録は、弁護人が合意をした者の供述の信用性を争う場合には、主張関連証拠開示請求の対象となるであろう。

私自身は、共犯者供述に被告人の犯人性を示す補強証拠を要求するべきであると考えた。しかし、改正法案は、そのような規定を設けなかった。それでも、取引に基づく供述とりわけ共犯者供述のみで被告人の関与を認定することは、原則として経験則に反する認定であろう²⁰。弁護人としては、被告人の関与を示す他の証拠の有無を確認するべきである。

合意事件の弁護人は、依頼者の最大の利益を実現することを目指さなければ

ばならない。今回の改正をめぐる議論の中で、合意事件における弁護人の必要関与が、誤判を防止するしくみの1つだという説明がある²¹。しかし、合意事件の弁護人にとって、依頼者の供述が真実かどうかを確認する手段は乏しい。かつ、弁護人は依頼者の利益実現を目指さなければならない立場にあるから、依頼者の供述の信頼性について責任を負うことはできない。弁護人の関与に、取引による誤判を防止する効果を期待することはできない²²。

ただし、これは、合意事件の弁護人は、依頼者が標的事件の立証のために提供する供述の信頼性について無関心であってよいという意味ではない。依頼者が虚偽の供述をした場合には、それは偽証罪あるいは新たに設けられる合意当事者の虚偽供述罪（刑訴350条の15）に当たる。それは結果として依頼者の利益にならないので、弁護人は依頼者にその警告を与えるべきである。また、弁護人が、依頼者の違法行為を助けることはできない。弁護人が依頼者の提供する供述が虚偽であると知りながら合意をした場合には、弁護人自身もこれらの罪の共犯となる。ただし、依頼者の供述の真偽を確かめる手段が乏しい中で、依頼者の最大の利益を追求しなければならない弁護人の役割を前提にすると、弁護人にこのような刑事責任が生じるのは、供述の虚偽性を確定的に認識していた場合に限るべきであろう。

法が認めた以外の取引に応じることが弁護士倫理に反するかどうかは、難しい問題となる。たとえば、特定犯罪の事件での合意の中に検察官が保釈に反対しないことを含めるとか、特定事件以外の罪名の事件で取引をすることが問題になる。とりわけ依頼者からこのような取引交渉を求められた場合に、弁護人の対応は難しい。

法は、合意による処理が許される罪種と合意内容として許される事項を限定列挙したと考えれば、それに収まらない合意は違法であるから、弁護士倫理上もしてはいけないという帰結になる。しかし、明示的な合意ではなく、暗黙の合意であれば、その適否は明確ではない。そうすると、改正法案が定める協議・合意のしくみは、弁護人に本音と建て前の使い分けを要求するものになるかもしれない。

取引は、経済学的な法則に従って、自然に発生するものであって、法律が認めたから生じるものではない。司法取引も、それは同じである。それでも、これまでは、検察官は取引をしないという建前が、一定の歯止めになっていた。改正法によって、その歯止めはなくなる。改正法の運用は、司法過程での取引を法律によって一定の枠内に限定することの難しさを示す結果になるであろう。

[注]

- 1 季刊刑事弁護39号（2004年）の特集「刑事弁護の中の取引」参照。
- 2 宇川春彦「司法取引を考える（15）」判例時報1615号（1997年）28頁以下は、現行刑事訴訟法の下でも、この種の取引が可能であると主張していた。
- 3 第189回国会衆議院法務委員会会議録35号中、盛山正仁議員の発言。
- 4 ブランドン・L・ギャレット／笹倉香奈ほか訳『冤罪を生む構造－アメリカ雪冤事件の実証研究』（日本評論社、2014年）135-167頁。
- 5 第189回国会衆議院法務委員会会議録26号中、鈴木貴子委員に対する答弁。
- 6 この限りで、検察官にも弁護士職務基本規程52条に相当するノー・コンタクト・ルールが課されることになる。
- 7 この証拠禁止は、派生的証拠には及ばないであろう。
- 8 前掲注3、衆議院法務委員会会議録。
- 9 最大判昭27・4・9刑集6巻4号584頁。
- 10 最判平7・6・8刑集49巻6号742頁参照。
- 11 ただし、合意の書面上は②の証言約束を伴っている場合に、実は法廷では証言を拒絶することが当事者間の暗黙の前提になっていたとしても、それを証明するのは難しいという問題はあ
- 12 宇川春彦「司法取引を考える（13）」判例時報1604号（1997年）30-31頁参照。
- 13 アメリカでこの種の約束がしばしば行われることにつき、宇川春彦「司法取引を考える（12）」判例時報1602号（1997年）32頁参照。
- 14 ドイツの判決合意制度においても法の定めに従わない隠れた非公式合意が大きな問題となっている。辻本典央「ドイツの判決合意制度に対する外在的評価」近畿大学法学60巻3・4号（2013年）64頁、アルント・ジン＝滝沢誠訳「ドイツの刑事手続における合意（刑事訴訟法257条c）」専修ロージャーナル10号（2014年）327頁参照。このような非公式な合意を違法とした2013年の憲法裁判所判例について、ヴェルナー・ポイルケ＝ハナ・シュトッファー／加藤克佳＝辻本典央訳「司法取引は確認されたか」名城法学64巻4号（2015年）131頁参照。

- 15 350条の9は、350条の8と異なり、350条の7第2項を準用していない。しかし、この場合も合意内容書面の取調べ請求以前に離脱告知書面がある場合はありうる。その場合、検察官はそれを証拠請求するべきである。
- 16 最判昭41・7・1刑集20巻6号537頁。
- 17 後藤昭・平川宗信編『刑事法演習』（2版、2008年）114-115頁〔白取祐司〕。松尾浩也『刑事訴訟法 下』（新版補正版、1997年、弘文堂）82頁のように、共犯者供述にも刑法319条1項の任意性が必要であるという理解からも同じ結果が生じるはずである。
- 18 宇川春彦「司法取引を考える（11）」判例時報1601号（1997年）44-46頁は、現行刑法の下で、取引的な共犯者供述にも証拠能力が認められるという理解を述べていた。宇川「同（15）」判例時報1615号（1997年）29-31頁は、刑事免責による証言の証拠能力を否定した最大判平7・2・22刑集49巻2号1頁が、取引的証言の証拠能力を否定する理由にもならないという理解も述べていた。石井一正『実務刑事証拠法』（5版、2011年、判例タイムズ社）も、約束による自白は第三者に対しては証拠能力があると述べている。
- 19 上口裕『刑事訴訟法』（4版、2015年、成文堂）500-501頁、池田修・前田雅英『刑事訴訟法講義』（5版、2014年、東京大学出版会）411頁、松尾浩也『刑事訴訟法 下』（新版補正版、1997年、弘文堂）42頁など。
- 20 平野龍一『刑事訴訟法』（1958年、有斐閣）236頁参照。
- 21 川出敏裕「協議・合意制度および刑事免責制度」論究ジュリスト12号（2015年）68頁。
- 22 三島聡「歪んでいく刑事司法と研究者の役割」法律時報87巻10号3頁。

「刑事スタッフ弁護士」への展望

—サンフランシスコ市のパブリック・ディフェンダー
制度を参考に刑事弁護専門性強化を考える—

國學院大學法科大学院教授

弁護士 四宮 啓

はじめに

日本の国選弁護制度は司法制度改革によって大きくその姿を変え、なお変革の途上にある。第1に、被疑者国選弁護制度の創設・拡大である。2001年6月に司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」）が被疑者に対する公的弁護制度の導入を提言し¹、2006年10月から「死刑又は無期若しくは短期1年以上の懲役もしくは禁錮に当たる事件」について被疑者国選弁護制度が発足した。その対象事件は、2009年5月からは「死刑又は無期若しくは長期3年を超える懲役若しくは禁錮に当たる事件」に拡大され、さらには、第189回国会に提出された刑事訴訟法一部改正法案において、「勾留状が発せられている」全ての事件に拡大されようとしている²。第2に、2009年5月から一般の国民が参加する裁判員制度が施行され、裁判員裁判対象事件の多くの部分を国選弁護制度が担うこととなった。一般の国民が法廷で、観て、聴いて分かる法廷弁護活動への転換が求められることとなった。第3に、運用も含めたその後の新たな刑事手続変革の動きである。司法制度改革は、裁判員制度という革命的制度改革を内容としたため、その波及効果として制度上、また運用上の新たな手続変革を招来している。制度上の手続変革としては、公判前整理手続がその好例であり、とりわけ新たな証拠開示制度が重要である。運用上の手続変革としては、取調べの録音・録画の試行や、書証をなるべく用いない証拠調べへの転換がある。加えて、今次の上記刑事訴訟法一部改正法案では、取調べの録音録画制度、協議・合意制度など新しい手続が導入されようとしている。

このように、領域も拡大し内容も複雑化した新しい刑事訴訟手続を実効的に運用すべき担い手はいかにあるべきか。意見書は、裁判員制度を念頭に、連日的開廷による充実かつ集中した審理を実現するためには、「公的弁護制度を確立し、常勤の弁護士等が刑事事件を専門に取り扱うことができるような体制を整備」することが「不可欠である」としていた³。

他方、意見書を受けて政府は、民事・刑事を問わず、国民が全国どこでもリーガル・サービスが受けられるようにするため、日本司法支援センター⁴（以下「法テラス」）を設置し、公的弁護を同センターの業務とした（国選弁護等関連業務）。そして法テラス担当業務の担い手としては一般の契約弁護士（以下「ジュディケア弁護士」）の他に、法テラスとその業務を取り扱うため常時勤務する契約をしている弁護士（常勤弁護士⁵。以下「スタッフ弁護士」）を置いた。意見書は裁判員裁判の担い手として、新たな公的弁護制度の下での「常勤の弁護士等が刑事事件を専門に取り扱うこと」に期待していたが、法テラスのスタッフ弁護士の業務は必ずしも裁判員裁判を含む刑事国選弁護に限られないこととなった。

本稿は、以上のような現在の仕組みは、意見書の「刑事弁護の専門性強化」への期待にどこまで応えられたのか―「刑事弁護の専門性強化」の進んだ典型例の1つとしてサンフランシスコ市のパブリック・ディフェンダー制度を紹介しつつ、わが国におけるスタッフ弁護士の刑事弁護専門性強化（「刑事スタッフ弁護士」⁶）の可能性を展望しようとするものである。

I 裁判員裁判弁護の課題と刑事弁護専門性強化の必要性

1 裁判員裁判における刑事弁護の評価

裁判員裁判は施行後6年を経過した。これまでの運用は概ね順調との評価が多い。ところで、この6年間の運用で、法律家が裁判員に分かり易いパフォーマンスを行い得たかについては、夙に指摘されているように、裁判官、検察官に比して、弁護人のパフォーマンスの評価は低く、年々低下傾向にある⁷。最高裁事務総局の「裁判員裁判実施状況の検証報告書」はその原因として、「基本的には被告人の弁解そのものの理解しにくさが弁護活動に反映しているものと解される」と分析しているが⁸、理解しにくい弁解を分かり易く提示する弁護技術の問題もあるように思われる。また弁護人のパフォーマンスに対する裁判員の感想として、最近のものでも「弁護人が何を

弁護しているか、又どれくらいの量刑と思われるのか具体的に示してほしかった」「弁護人は2人とも質問の内容や意図がわかりにくく、又意味がないと思われるような質問をくりかえし聞いたり、聞いていてとても疲れた」「弁護人は、被告の弁護というより、検察官に対する対応といった感じで被告がおざなりにされてる感じがした」などの評価が見られる⁹。

2 刑事弁護専門性強化の必要性

（1）「専門性」の意味と強化が必要な理由

刑事弁護の専門性強化という場合の「専門性」とは、単に数多くの刑事事件を担当し、刑事事件に非常に多くの時間を使うことを指す訳ではない¹⁰。ここでいう「専門性」とは、「刑事事件を『専門分野』であるといい得るだけの知識、技術、経験、能力を備えていることを意味する。」¹¹。今日、この意味で、刑事弁護の専門性を強化する必要性に異を唱えるものはないと思われる。かつては弁護士の在野性を強調して、常に国家権力と対峙する刑事弁護は弁護士のアイデンティティーの基本であり、すべての弁護士が担当すべきだと言われたこともあった¹²。しかし、司法制度改革によって日本の刑事訴訟手続に重大な変革が新たに生じ、かつ複雑化した現在、刑事弁護の専門性強化の必要性が叫ばれるのは当然といえる。

刑事弁護の専門性強化が必要なことは、かねてから指摘されてきたところである。その理由として、1990年代前半に井上正仁は、相手方当事者が人的・財政的な相応の基盤に立って継続・反復して捜査・訴追活動を行っている専門家集団であることを掲げ¹³、1990年代末に後藤昭は、刑事弁護の質を向上させるために必要であるとした¹⁴。また司法制度改革を経た2000年代になって岡慎一は、「直接主義・口頭主義の集中審理に対応する弁護が求められ、かつ、当事者主義が重視されることは、『専門性』の要請を高める」とした¹⁵。時代に応じて力点は異なるものの、いずれもが刑事弁護の専門性強化が必要であることの重要な理由であろう。そしてさらに、第2次刑事司法改革ともいべき新たな刑事手続が生まれようとしている今日、新しい手続

を研究し、対応を構想し、自ら実践するのみならず、これを他の弁護士に伝えていくことは、刑事弁護の専門性強化が必要であることに新たな理由を1つ加えたといつてよいであろう。

(2) 専門性が必要な憲法上の理由

このように新たな時代を迎えて刑事弁護の専門性強化が改めて注目されている現在、専門性強化へとさらに一步を踏み出すためには、時代状況や制度変革のみならず、専門性強化が必要であることの実質的意味を改めて問い直してみることが必要ではなかろうか。捜査・訴追側が専門家集団であること、弁護の質を高めること、新たな手続への対応が求められること等は、それぞれが専門性強化の重要な理由であることは間違いない。しかし、これらを理由として専門性強化が長年主張されて現在の制度に至ったものの、専門性強化が実現されたとは未だいえないであろう。専門性を実質的に強化するためには、これまで指摘されてきた専門性強化の理由に、依頼者が持つ憲法上の「効果的な弁護を受ける権利」という憲法的視点を加える必要があるのではないか。

この点、村岡啓一は次のように述べている。「留意しなければならないのは、憲法上の『弁護人の援助を受ける権利』の享有主体は飽くまでも被疑者・被告人であり、その内実は『有効な弁護』でなければならないということである。」¹⁶。そして「被疑者・被告人の憲法上の『有効な弁護を受ける権利』を実現するためには、それにふさわしい能力と技術を備えた『有能な弁護人』であることが求められている」と¹⁷。

日本国憲法（以下「憲法」）が保障する弁護人依頼権とは、村岡がいうように、「効果的な弁護を受ける権利」¹⁸である。それを憲法が保障しているのは、被訴追者に公正な手続を保障することによって、被訴追者の個人の尊厳を確保しようとしているからである。そうであるならば、この憲法上の権利を実効あるものとするためには、効果的な弁護を提供できる専門性を備えた有能な弁護人が必要であることは、権利保障の当然の前提ではないか。かつ

てわが国の弁護士たちは、国選弁護はすべての弁護士が分担して担うべき公益活動であると考えた¹⁹。その考えには、訴追する国家権力と対峙する弁護士の姿があったであろう。しかし問題の核心は、被疑者・被告人が憲法上保障された「効果的な弁護」を受けられるかどうかにある。そうであるとすれば、「公益活動だから、だれもが担う・だれでも担える」のではなく、「依頼者が効果的な弁護を受けられるかどうかだから、専門性が要求される」ということになるはずである。また政府にはそのような内実を持った権利を保障すべき憲法上の義務があるはずである。

アメリカでは周知のとおり、合衆国憲法第6修正が保障する弁護人依頼権は、効果的な弁護を受ける権利と理解されている²⁰。そしてその権利を実現するものとして、公的弁護制度が、パウエル判決²¹以来、拡充され続けてきたのである。ではアメリカでは、効果的な弁護を提供するための専門性はどのように確保されているのか—最も進んだ公的弁護制度の例として、サンフランシスコ市のパブリック・ディフェンダー制度をみてみよう。

Ⅱ サンフランシスコ市のパブリック・ディフェンダー制度

アメリカの公的弁護制度²²の中心はパブリック・ディフェンダー（公設弁護人）制度である²³。カリフォルニア州では、カウンティー（郡）毎にカウンティー政府の一部局としてパブリック・ディフェンダー事務所が存在する。パブリック・ディフェンダー事務所には、所長として1人のパブリック・ディフェンダーがおり²⁴、弁護士や職員を採用して業務を担当している。この意味でのパブリック・ディフェンダーは、多くのカウンティーではカウンティーの行政部に任命されるが、サンフランシスコ市²⁵は例外で、カリフォルニア州で唯一選挙によって選ばれる。したがって、カウンターパートである公選の地方検事（District Attorney: 日本では地検検事正に相当）と対等の立場に立つことができ、高い独立性を保つことができる。

筆者は、2015年8月20日、21日の両日、宮澤節生青山学院大学・カリフォ

ルニア大学ヘイスティング校教授と和田恵弁護士とともに、サンフランシスコ市パブリック・ディフェンダー事務所（以下「SFPD」）を訪問調査した。本項では、SFPD がどのように刑事弁護を専門化し、またどのように専門性を強化しているかを紹介する²⁶。



サンフランシスコのパブリック・ディフェンダー事務所



パブリック・ディフェンダーの Jeff Adachi 氏（左）、和田恵弁護士（中央）、筆者（右）（クララ・フォルツの肖像画の前で）

1 専門的組織の現状（事務所構成）²⁷

SFPD の事務所は以下のように構成されている。

（1）パブリック・ディフェンダー

パブリック・ディフェンダーは、サンフランシスコ市の貧困者に対して、憲法が保障する弁護を実現するための政策を策定する。また量と質の両面で事件負担のスタンダードを決定する。選挙によって選出され、任期は4年。現在のパブリック・ディフェンダーは、日系4世の Jeff Adachi。1986年から2年間の民間法律事務所での勤務を除き、一貫して SFPD で勤務。2001年からパブリック・ディフェンダー。93人の弁護士と60人のスタッフを率いている。

（2）主席弁護士（Chief Attorney）

主席弁護士はパブリック・ディフェンダーから任命され、事務所の日常的運営の責任を負う。政策や組織に関する進言をパブリック・ディフェンダーに

対して行う。また各部署の部長弁護士を指導し協働する。現在の主席弁護士は、Matt Gonzalez。

（3）事件関係部局

①重罪部（Felony Unit）

部長弁護士（manager）2人、弁護士50人。経験豊かな弁護士によって構成され、殺人、性犯罪、終身刑が想定される事件などを含む重罪事件を取り扱う。

②軽罪部（Misdemeanor Unit）

部長弁護士1人、弁護士13人。飲酒運転、自動車運転過失致死傷、軽窃盗など軽罪事件を取り扱う。

③少年部（Juvenile Unit）

部長弁護士1人、弁護士7人、ソーシャル・ワーカー6人、調査員2人、パラリーガル1人、事務職員2人。少年裁判所などがあるサンフランシスコ青少年指導センター（San Francisco Youth Guidance Center）内にある。経験豊かな重罪訴訟経験者が事件を担当する。ソーシャル・ワーカーは、依頼者と面接し、社会復帰サービスの利用、薬物乱用、精神衛生、職業訓練など専門機関への紹介などについて担当する。特に刑務所に代わる処遇の提示や刑の減輕に重要な役割を果たしている。

④精神衛生部（Mental Health Unit）

部長弁護士1人、弁護士2人、調査員2人。精神的な障害のある依頼者について、民事・刑事いずれについても担当する。

⑤移民部（Immigration Unit）

移民関係法の専門弁護士1人。刑事事件において外国人を弁護する場合、

弁護士は、依頼者に対し有罪答弁をすれば退去強制となる危険があることを告げるべき憲法上の義務があるとの連邦最高裁の判例²⁸に基づき、SFPDにおいては、依頼者に市民権がない場合、弁護士は移民部の弁護士に相談しなければならない。また移民部の弁護士は、逮捕や有罪判決の結果退去に直面する依頼者の退去問題を代理することもある。

⑥特別裁判所及び社会復帰部 (Specialty Courts and Reentry Unit)

部長弁護士1人、弁護士4人、事務職員7人。サンフランシスコ市では、社会福祉に関係する一定類型の比較的軽い犯罪については、社会復帰を考慮し、特別裁判所に送致される。その中には、たとえば窃盗などの軽罪や薬物所持などの比較的軽い重罪を扱うコミュニティ裁判所 (Community Justice Court)、薬物乱用事案を取り扱う薬物裁判所 (Drug Court)、精神的問題事案を扱う軽罪医療裁判所 (Misdemeanor Behavioral Health Court)、仮釈放者の事案を扱う仮釈放裁判所 (Parole Court)、退役軍人の問題行動を扱う退役軍人裁判所 (Veterans Justice Court)、若年成人の事案を扱う裁判所 (Young Adult Court)、前科記録消去プログラム (Clean Slate Court) などがある。当部は、再就職の障害となる前科記録の抹消や、依頼者の健康と自立を最大限に実現するためのカウンセリング、薬物や精神衛生の治療、教育、住居、家族支援など受刑者社会復帰サービスを最大限享受できるようにすることが使命である。

(4) 事件サポート部局

①調査部 (Investigation Unit)

調査部長1人、調査員 (Public Defender Investigator) 17人。弁護士からの書面による調査依頼に基づき、独立して、当該事件の事実と証拠について調査する。証人を探し出してインタビューすること、召喚令状 (subpoenas) を送達すること、弁護士と戦略を立てること、犯行現場を調査すること、裁判所やデータベースの記録を調査すること、弁護側の証人と

なること、証拠を保全することなどを担当する。調査員1人あたり6人程度の弁護士の事件を担当している²⁹。17人の調査員のうち、少年部（2人）と精神衛生部（1人）の調査員は当該部の専属である。2014年の調査依頼件数は2,444件であった³⁰。

②パラリーガル部（Paralegal Unit）

パラリーガル13人。パラリーガルは、たとえば召喚令状（subpoenas）の準備、記録取り寄せ、依頼者への追加インタビュー、訴訟記録の編綴、社会記録の準備、証拠資料やパワーポイントの制作など、弁護士の法廷活動や事件の準備を支援する。さらには身体拘束を受けている依頼者のために（法廷用に）衣服提供するためのクローゼットもある。パラリーガルは主として重罪部弁護士を担当するが、その他の部の弁護士にも協力する。パラリーガルは、リクルート及びインターン・プログラム部長の監督を受ける。

（5）研究・研修関係部局

①研究部（Research Unit）

部長弁護士1人、弁護士3人。図書室、訴訟書類集、実務ガイドなどの保守管理を行う。また調査のトレーニング、新法のセミナー、州の高裁・最高裁の決定に関連する刑事法に関する事例要約の周知等を行う。また弁護士からの依頼で調査や申立、アミカス・ブリーフ（amicus curiae briefs）を請け負うこともある。

②IT部（Information Technology Unit）

弁護士1人、情報エンジニア2人、情報管理者1人。事務所内のすべての部に対してハードウェア、ソフトウェア、情報管理を提供する。事務所内イントラネットやその他のウェブサイトも担当している。弁護活動に役立つ情報の技術やレベルを獲得できる研修も提供している。事務所内ウィキペディアともいべきPDWikiを作成しスタッフに情報提供している。情報は1000

項目以上に及び、各種申立書の実例などが豊富に掲載されている。

③研修部 (Training Unit)

部長弁護士1人。研修部長は、他の部長と連携して、弁護士に対する様々な研修を提供する。

(6) コミュニティー青少年成長運動プログラム (MAGIC Program: Mobilization for Adolescent Growth in our Communities Program)

SFPDが2004年に創設した、貧困と暴力に悩むコミュニティーを変えることを目指すプログラム。スタッフ4人。事件の担当ではなく、地域住民、諸団体、行政、NPO、学校などと協力して、社会的・教育的進展を通して、地域の資源を活性化し、若者にリーダーシップと就職の機会を提供することによって、早期に犯罪の芽を摘むことを目的とする活動を行う。

(7) リクルート及びインターン・プログラム部 (Recruitment & Intern Program)

部長弁護士1人、ヴォランティア弁護士(後述)3人、インターン60人。リクルート及びインターン・プログラム部長は、ヴォランティアの弁護士及びインターンの求人、審査、配置等を担当する。

(8) 管理事務局

①管理部 (Administrative Unit)

管理部長1人。予算や会計記録の責任者である。

②事務局 (Clerical Unit)

法律資料の検索、照会事項への回答、コンピュータ端末の活用、訴訟書類やファイルの整理などを含む事務の担当である。

③その他

人事（Human Resource Unit）、会計（Accounting/Payroll）、総務（Office Manager）など。

（9）非正規メンバー

①ヴォランティア弁護士（Volunteer Attorney）

ヴォランティア弁護士とは、法廷経験の少ない弁護士が4か月以上の期間、SFPDの軽罪部においてフルタイムで働く制度である。ヴォランティアであるが自らケースを担当することができ、最新の法廷技術や経験を身につけることができる。2013年は20人のヴォランティア弁護士が勤務し、54件の訴訟を担当した³¹。

②インターン

法科大学院の2年生、3年生を対象として受け入れている。依頼者との面接、法調査、メモや申立の起案、申立における法廷での弁論など、実地の教育が提供される。インターン応募者は「社会の底辺にあって社会から忘れられている人のために情熱を持つ人を求めているのであり、刑事司法への一般的関心だけの者や検察官になることを考えている人は応募すべきでない。」とされている³²。なお調査員業務へのインターンもある。

2 予算

（1）SFPDの年間予算

SFPDの予算はパブリック・ディフェンダーが編成し、市長及び監査委員会（Board of Supervisors）に提出して承認を受ける。最近3年度の予算は次のとおりである³³。

2013-2014会計年度（FY）：28,490,511 USD（34億1886万1320円：1ドル＝120円として換算。以下同じ）

2014-2015 FY：30,433,821 USD（36億5205万8520円）

2015-2016 FY：31,560,807 USD（37億8729万6840円）

市全体の予算総額と比較すると SFPD の予算は約0.3%である³⁴。

注目されるのは、近時、アメリカのパブリック・ディフェンダー事務所が抱える課題の1つは予算削減であるところ³⁵、サンフランシスコでは逆に増額されていることである。これはパブリック・ディフェンダーが選挙によって選ばれていることが大きいと思われる。

（2）地方検事局（District Attorney's Office）との比較³⁶

SFPD の人員と予算を地方検事局と比較してみる。SFPD が取り扱う事件は、少々古い情報であるが、2009年段階で、重罪（Felony）は地方検事局が訴追するケースの約60%、軽罪（Misdemeanor）の約70%を取り扱っている³⁷。地方検事局の2014-2015年度の当初予算は48,581,611 USD（市全体予算の0.5%。SFPD は30,433,821 USD、市全体予算の0.3%）、常勤職員数は257人（SFPD は163人）³⁸、法曹有資格者は137人（SFPD は90人）、調査員89人（SFPD は19人）であった。もちろん地方検事局はその他に、2,300人以上の警察官、犯罪研究所等の行政機関を利用できる³⁹。

3 弁護の質の確保と専門性強化の方策

（1）ポリシー

SFPD の Manual of Policies and Procedures (Effective July 31, 2014) には、SFPD が提供すべき弁護の質について、次のように述べられている。「(筆者注：合衆国憲法) 第6修正は弁護人による効果的な弁護を要求している。それは最低限のものである。」「この事務所のポリシーとしては、アメリカ法曹協会(筆者注：以下「ABA」)の委員会が発行し2002年2月にABAの代議員会で承認された公的弁護制度10原則(筆者注：以下「ABA 公的弁護10原則」)⁴⁰に従い、これを充足するよう努めるべきである。」「この原則は、弁護人を雇うことができない刑事被告人のために、効果的で、有能な、高い質の、倫理的で、利益相反のない弁護を提供する制度として必要な基本的規準

で構成されている。」「犯罪で訴追された誰もが持つ適正手続を受ける憲法上の権利は、一貫して、有能で効果的な弁護人を必要とすると解釈されてきた。この基本的な憲法上の権利から次のような個別の義務と基準が派生する。」として、15項目に及ぶSFPDの規準を提示している。

（2）職務の独立性

SFPD が従う ABA 公的弁護10原則の第1原則は、「公的弁護制度は、選任、財政、報酬を含め、独立であるべきである。」と定め、カリフォルニア州弁護士会の「貧困者の刑事弁護制度ガイドライン」も独立性について次のように定めている。「貧困者の弁護人の究極的かつ最優先の責務は、個々の依頼者を適正に弁護することである。したがって、その他のいかなる忠誠や関心も、依頼者の最良の利益に優先しない。弁護人の判断は、いかなる政治的影響も受けてはならず、私選弁護人が裁判所の裁定によって適正に影響を受ける場合と同様の場合を除いて、司法的影響も受けない。」⁴¹。

とりわけパブリック・ディフェンダーは公選であるため、同様に公選される市長、執行官（Sheriff）、法務官（City Attorney）、地方検事その他の各部署長と定期的に会合を持ち、コミュニケーションを取っている。また地方検事とは対等である。

（3）採用

極めて競争率が高い。最近では2人の募集枠に315人の応募があったという⁴²。

（4）O.J.T.

SFPD では、入所後、キャリアでの O.J.T. を経験しながら重大事件を担当する弁護士へと教育されていく。新人弁護士は、まず軽罪部に配属されて軽罪を担当し、2年から3年の間に軽罪の陪審裁判を20件以上担当すると、次いで SWING と呼ばれる重罪部のバックアップを担当する。その後は重罪部

のいわゆる三振法違反事件⁴³、次いで性犯罪、そして殺人へと、次第により重大な事件を担当していく。重罪を担当するようになって、まず予備審問（Preliminary Hearing）⁴⁴を担当し、その後公判活動（Legal Argument）を担当する。

（５）弁護士の勤務年数

弁護士のSFPDでの勤務年数は5年から30年以上まで様々である。30年以上の弁護士は現在12名。

（６）研修

研修部長は他の部長と連携して弁護士に対する研修を行う。研修は、法廷技術を学ぶための小グループである法廷弁護グループ（Trial Practice Groups）に分けて行われ、研修部長がグループ毎の世話役を指導する。研修内容は、陪審選定、冒頭陳述、主尋問、反対尋問、最終弁論などである。重罪事件については、研修部長がケース戦略を立てるためのケース・カンファレンスを運営する。重罪部の弁護士は、自分の担当事件についてケース・カンファレンスを求めること、また同僚のケース・カンファレンスに参加することが期待される。ケース・カンファレンスにはより広い視点を提供するため、サポート・スタッフが招かれることもある。研修部長は事務所内研修会も開催する。年2回程度法廷カレッジ・セミナーを開催する。セミナーでは、たとえばDNAなどの科学的トピックス、陪審選定などの特殊法廷技術を取り上げている。

2014年の研修実績は、事務所内ワークショップ・講義39回、新人弁護士研修91回、ケース・カンファレンス58回（参加者286人、合計時間76時間）、重罪法廷弁護グループ・ミーティング68回、軽罪法廷弁護グループ・ミーティング102回であった⁴⁵。

（7）事件負担

弁護の質を維持するためには事件負担を限定することが極めて重要である⁴⁶。パブリック・ディフェンダーは事件負担の基準を策定しなければならず、またどのような場合に事務所としてこれ以上事件を受任できないと判断すべきか、またパブリック・ディフェンダーの意見として、事務所がいつ、過重・過大な事件負担によって憲法が求める弁護活動を提供することができない旨宣言すべきかを決定する。このような場合、パブリック・ディフェンダーは地方裁判所長とサンフランシスコ市長に対し、その旨を伝える⁴⁷。

SFPD が担当する全事件数は年間約23,000件以上である（そのうち2014年度は重罪8,997件、軽罪5,501件⁴⁸）。SFPD では縦断的弁護（vertical representation）、すなわち初回接見から判決まで、同じ弁護士が同じ依頼者を弁護する。

事件の配点はローテーションを基本として行われる。軽罪部弁護士は4開廷日毎に1日、新件担当日が回ってくる。重罪部弁護士は12開廷日毎に1日、新件担当日が回ってくる。殺人、性犯罪、終身刑が想定されるケースについては、事件内容の負担を考慮して特別に配点される。2014年度の弁護士1人当たりの（同時）手持ち事件負担の平均は、重罪部で44件、軽罪部で85件である⁴⁹。

（8）給与

弁護士を含む常勤職員の給与は、サンフランシスコ市との取り決めによる。パブリック・ディフェンダー（公選）は固定給であり、年額234,302 USD（281万6240円）である。弁護士の給与はステップ1（年額104,546 USD（1254万5520円））からステップ16（年額183,144 USD（2197万7280円））まで16段階ある。調査員はステップ1（年額76,440 USD（917万2800円））からステップ5（年額92,924 USD（1115万0880円））まで5段階ある⁵⁰。

4 実績

SFPD の2014-2015年度の実績は次のとおりである⁵¹。

(1) 重罪

陪審裁判64件（無罪・評決不能34%、一部無罪38%、有罪28%）、公訴棄却397件、軽罪への減軽720件、答弁取引による解決581件、「三振法」適用回避772件、保釈金減額337件等

(2) 軽罪

陪審裁判113件（無罪・評決不能・公判開始後公訴棄却34%、有罪・一部無罪66%）、公訴棄却152件等

5 地域の弁護士・弁護士会との関係⁵²

サンフランシスコ市においてもすべての刑事事件がSFPDによって担われているわけではない。SFPDが担当する事件は、訴追された事件の85%程度であろうとのことである。たとえばSFPDと利益相反があり受任できない事件は、サンフランシスコ市弁護士会が運営するプログラムに加盟する一般弁護士が受任する。彼らが担当する事件は訴追事件の5-10%程度であろうとのことである。

SFPDは、サンフランシスコ市弁護士会と協働し、定期的に会合を持っている。地域弁護士会は、SFPDが提供する弁護活動が最良で最も有効であると認めているという。それはSFPDが本部事務所を持ち、スタッフを教育でき、またソーシャル・ワーカーなど一般弁護士が持てない資源を提供できるからとのことである。また一般弁護士の時間給はSFPDの給与より高いので、同事務所が事件を担当する方が経済的でもある。そこでSFPDの活動が、他の私選弁護あるいは契約弁護と比べて優越していることは広く認識されているとのことである。

Ⅲ 日本の国選弁護の状況

周知のように、わが国の新たな国選弁護制度の運営は、総合法律支援法に基づき、独立行政法人の枠組みに従って設立された法テラスが担うこととなった（総合法律支援法30条1項3号）。国選弁護との関係で現状を概観する。

1 法テラスの構成

（1）事務所⁵³

法テラスは本部（東京）のほか、次のとおり事務所を設置している（平成26年3月31日現在）。

①地方事務所50か所：地方裁判所所在地。国選弁護等関連業務を含むすべての業務を担当。

②支部11か所：人口や裁判事件数の多い都市など⁵⁴。国選弁護等関連業務を含むすべての業務を担当。

③出張所11か所：4か所は民事法律扶助業務、震災法律援助業務、情報提供業務を担当。7か所は東日本大震災の被災地支援。

④地域事務所：37か所：33か所は司法過疎地域で法律サービス全般を提供。4か所は民事法律扶助、国選弁護、国選被害者参加を取り扱う弁護士が少ない地域で、主としてこれらの事件を扱う⁵⁵。

（2）国選弁護人契約弁護士

国選弁護事件を担当するためには、国選弁護人の事務を取り扱うことについて法テラスと契約する必要がある（総合法律支援法30条1項3号イ）、この契約をした弁護士を「国選弁護人契約弁護士」と称する。国選弁護人契約弁護士には、ジュディケア弁護士とスタッフ弁護士がいる。平成27年3月31日現在の国選弁護人契約弁護士数は25,218人であり、うちスタッフ弁護士は

252人（国選弁護士契約弁護士総数の1%）である⁵⁶。

（3）スタッフ弁護士の業務と配置

スタッフ弁護士は総合法律支援法第30条に定める法テラスの業務全般を扱うことが業務であり⁵⁷、国選弁護だけを担当する「刑事スタッフ弁護士」は想定されていないとされる。事実上国選弁護事件を専門に扱うスタッフ弁護士もいるが、制度化されているわけではなく例外である⁵⁸。

またスタッフ弁護士は、刑事事件が多い大都市に集中して配置されているわけではなく、司法過疎対策として司法過疎地域にスタッフ弁護士を常駐させたり、巡回させたりもしている⁵⁹。平成27年3月31日現在、全国87か所（地方事務所42か所、支部7か所、地域事務所38か所）に配置されている。しかし裁判員裁判を管轄する地裁本庁所在地のうち8か所（札幌、仙台、横浜、甲府、新潟、富山、金沢、大分）、同支部のうち3か所（小田原、堺、姫路）にはスタッフ弁護士が配置されていない⁶⁰。

（4）スタッフ弁護士の任期

スタッフ弁護士には任期がある。司法修習修了直後の者等、特に研修が必要である者は1年以内で理事長が個別に定める期間、俸給が1号から9号までの者は3年（原則として2回を限度として合計9年まで更新可能）、俸給が10号から14号までの者及び採用時60歳以上の者は2年（更新可能）である（常勤弁護士規程25条）。

（5）スタッフ弁護士の異動

理事長は常勤弁護士に異動を命ずることができ、常勤弁護士は正当な理由がない限り、これを拒むことができない。異動には配置転換、転勤、応援、在籍出向等がある（常勤弁護士規程27条）。

2 予算

法テラスの国選弁護士確保業務等委託費予算は、平成26年度で164億2900万円である。また同年度の国選弁護士確保事業の支出は、160億6600万円である⁶¹。国選弁護士確保業務等委託費の政府予算に占める割合をみると、平成25年度において、政府予算一般歳出の0.029%、一般歳出のうち「その他事項経費」の0.27%である⁶²。なお、国選弁護士確保事業等の予算のうち、スタッフ弁護士にどの程度支出されているかについては、公表されていない。

3 国選弁護の質の確保

（1）スタッフ弁護士の採用

司法修習を修了した新人弁護士の採用が最も多く、平成25年度は45名（同年度末のスタッフ弁護士総数の18.3%）、平成26年度は34名（同13.5%）であった⁶³。

採用の際には、そもそも刑事スタッフ弁護士を想定していないことから、刑事スタッフ弁護士となることは採用時には考慮されていないようである。なお採用時倍率は、平成26年度は約5倍であった⁶⁴。

（2）スタッフ弁護士の職務の独立性

スタッフ弁護士は、法テラスの職員であるが、法律事務の取扱いについては、独立してその職務を行う（総合法律支援法第33条、常勤弁護士規程5条2項）。

（3）スタッフ弁護士の弁護士経験年数別構成

平成26年度末時点のスタッフ弁護士252名の内訳は、実務経験年数5年以内190名（75.4%）、5年超から10年57名（22.6%）、10年超5名（2%）である⁶⁵。

（４）スタッフ弁護士の国選事件担当割合

平成26年度の被疑者・被告人・少年の国選弁護事件総数は約133,000件であるが⁶⁶、そのうちスタッフ弁護士が担当した国選弁護事件数は約3,300件（2.5%）とのことである⁶⁷。

（５）事件担当規準

スタッフ弁護士に国選事件の種類や弁護士経験による担当規準はない。誰がどんな事件を受任するかは、地域の判断に委ねられている⁶⁸。裁判員裁判における弁護人複数選任の場合、2人目の弁護人には優先的にスタッフ弁護士を推薦する運用、弁護士過疎地域での事件を優先的にスタッフ弁護士に配点する運用をしている地域がある⁶⁹。

（６）スタッフ弁護士の研修

スタッフ弁護士に対する刑事弁護の研修は、とりわけ裁判員裁判についてはそれまでの刑事弁護とは異なる弁護技術が求められることから、裁判員裁判の対応に主眼を置いた受講者参加型の研修が提供されている。平成25年度には、裁判員裁判事例研究研修が2回、2日間に亘る裁判員裁判専門研修が1回、それぞれ本部集合研修として実施され、その他、常勤弁護士を配置している9ブロック別の研修の中で刑事弁護が取り上げられた例がある⁷⁰。

その他に、「裁判員裁判弁護技術研究室」を本部に設け、刑事弁護分野に詳しい弁護士をメンバーとして、日常的にスタッフ弁護士が取り扱っている裁判員裁判事件について個別具体的な指導・助言を行い、スタッフ弁護士の弁護技術向上を図っている。同研究室の具体的な活動の柱は、進行中の事件についての相談、裁判員裁判対応研修の企画と実施、情報提供である⁷¹。また、スタッフ弁護士支援メーリングリストを整備し、スタッフ弁護士からの質問に対して、アドバイザー・スタッフの弁護士が随時適切なアドバイスを提供している⁷²。

（7）スタッフ弁護士の報酬

スタッフ弁護士の俸給は、第1号（月額236,500円）から第14号（月額817,000円）まで俸給の号が定められており、その他に諸手当が支払われる（常勤弁護士規程8条以下、別表第1など）。新たに常勤弁護士となった者の初任給は、常勤弁護士の経歴等を考慮して、理事長が個別に定める（同第9条）。昇給については、理事長が別に定めるところにより、直近の1年間ににおける勤務状況に応じて行われる（同第11条）。

VI 「刑事スタッフ弁護士」への展望

本稿の締めくくりとして、上述の法テラス制度の下、「刑事スタッフ弁護士」をいかに展望すべきかを検討したい。

1 「刑事スタッフ弁護士」の問題は憲法問題であること

驚くべきことに、平成18年の法テラス発足後現在まで、すでに9年を数えるにもかかわらず、スタッフ弁護士が派遣されていない裁判員裁判管轄地が、地裁本庁所在地で8か所、地裁支部で3か所もある。その理由は、スタッフ弁護士を受け入れない単位弁護士会には、国選事件について「我々が担う、応援はならないという意欲」があるからだという⁷³。しかし、意欲があることと、「効果的な弁護」を現実提供できることとは別のことである。それは、前述のとおり、裁判員経験者の評価に明らかである。刑事裁判を専門に取り扱う裁判官、検察官のパフォーマンスと比べ、弁護人のパフォーマンスの評価は最も低い。「分かりやすかった」と評価されない弁護は、とりもなおさず、依頼者にとって効果的な弁護ではなかったことを意味する。

村岡啓一は「（筆者注：スタッフ弁護士の派遣に）反対している地域では、裁判員裁判とは、弁護士であれば誰でもできた従来の刑事弁護とは違うのだという意識、もっと専門性を要求されている分野なのだという認識が決定的にかけているのではないのでしょうか。」「裁判員裁判対応の弁護士というの

は、刑事の特殊なノウハウを持った人たちでなければ担えない」「それは裁判員を経験した市民の人たちがはっきり認識していることです」「裁判員の方々の基準から見ると、弁護士全体が改善勧告を受けているということです。」と述べている⁷⁴。

しかし、国選弁護制度を、依頼者の「効果的な弁護を受ける権利」の問題として見る限り、裁判員の評価は裁判員裁判に固有の問題とはいきままい⁷⁵。SFPDが弁護の質について、「(筆者注：合衆国憲法)第6修正は弁護人による効果的な弁護を要求している。それは最低限のものである。」とし、「弁護人を雇うことができない刑事被告人のために、効果的で、有能な、高い質の、倫理的で、利益相反のない弁護を提供する」ことをポリシーとしていることが想起されなければならない。それは現実にはSFPDが提供しているが、統治制度としては訴追機関である検察官事務所と裁定機関である刑事裁判所を運営する地方政府(サンフランシスコ市)が憲法上の義務として被告人に提供しているのである。ここで問題とすべきは、個々の裁判における個々の弁護人の意欲や能力ではなく、政府が、制度として、「弁護人を雇うことができない刑事被告人のために、効果的で、有能な、高い質の、倫理的で、利益相反のない弁護を提供する」憲法上の義務を果たしているかどうかである⁷⁶。刑事弁護の専門性強化の課題は、憲法が保障する「効果的な弁護を受ける権利」をいかに制度的に保障するかという憲法問題であるとの認識を、関係者が共有するところから出発しなければならない⁷⁷。

2 「刑事スタッフ弁護士」の必要性

被疑者・被告人に「効果的で、有能な、高い質の、倫理的で、利益相反のない弁護」を受ける憲法上の権利があるのであれば、これに対応して政府には、このような弁護を提供する憲法上の義務があるはずである。また、わが国で数少ない刑事国選専門のスタッフ弁護士として活躍している村木一郎は、憲法問題に加えて、刑事スタッフ弁護士の必要性について、次のように述べている。「刑事弁護に特化し、組織性を持って被疑者、被告人の利益を

守りつつ、十分な事前準備のもと連日開廷に耐え得る存在としては、公的資金を投入し、事務所経営から離れたスタッフ弁護士、そしてそれを擁する法テラス法律事務所が刑事弁護の中核のひとつに位置づけられてしかるべきであろう。」⁷⁸。村木の提言は、SFPDの理念と組織と活動を見るとき、疑いなく肯定されるであろう。

3 「刑事スタッフ弁護士」の創設

このように考えると、法テラスは、刑事スタッフ弁護士を創設し、法テラス内に積極的に位置づけるべきではないか。平成26年2月、法テラスの中期目標（第3期、期間は平成26年4月1日から平成30年3月31日までの4年間）が法務大臣から指示された。そこには「裁判員裁判対象事件への対応態勢の強化・充実」と題して次のように記されている。

「弁護士会と連携の上、裁判所の協力を得て、全ての裁判員裁判対象事件で、十分な知識・経験を有し、かつ、集中審理に対応し得る国選弁護人の選任が確実かつ迅速に行われるよう、国選弁護人の選任態勢を充実強化する。裁判員裁判対象事件については、各地方事務所が、弁護士会と連携の上、裁判所の協力を得て、裁判員裁判対象事件における刑事弁護に関する知識・経験を多くの弁護士が共有できるような国選弁護人の選任の運用の工夫に一段と努める。裁判員裁判への適切な対応を可能とするための常勤弁護士に対する実践的研修を実施し、各地域における対応態勢の強化・充実に資するよう努める。」⁷⁹。

刑事スタッフ弁護士の創設は、この中期目標にも沿うものとなるはずである。

また総合法律支援法29条8項は「契約弁護士等」について、「支援センターとの間で、次条に規定する支援センターの業務に関し、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（以下略）」と定め、常勤弁護士規程第4条は「常勤弁護士等は、法第30条第1項第2号ロ、ニ及びホ、同項第3号ニ、同項第4号並びに同条第2項並びに震災特例法第3条第1項

第1号口、ニ及びホの法律事務を取り扱うものとする。」と規定する。しかし、スタッフ弁護士は同法30条及び震災特例法に規定された業務のすべてを取り扱うこととされているわけではない点に留意したい。スタッフ弁護士の一部を国選弁護専門とすることに法律上問題はないはずである。

さらに司法制度改革審議会意見書が、裁判員制度を念頭に、連日的開廷による充実かつ集中した審理を実現するためには、「公的弁護制度を確立し、常勤の弁護士等が刑事事件を専門に取り扱うことができるような体制を整備」することが「不可欠である」としていたことが今一度想起されなければならない。

法テラスは、以上のような憲法上の要請及び刑事スタッフ弁護士の必要性を踏まえて、「刑事スタッフ弁護士」を積極的に法テラス内に位置づけるべきである。

4 刑事スタッフ弁護士創設の具体的方策

では法テラスの現状を踏まえて、刑事スタッフ弁護士の創設にはどのような課題があり、これに対する方策としてはどのようなものが考えられるだろうか。

(1) 刑事スタッフ弁護士枠の創設

まず何よりも、スタッフ弁護士の中に、国選弁護事件を中心に担当する「刑事スタッフ弁護士」を創設し、募集などで別枠を設けることが必要である。神山啓史・大塚博喜は、法テラスが裁判員裁判に対応できるパブリック・ディフェンダー事務所となるためには、裁判員裁判に積極的に取り組みたいという熱意をもった弁護士に応募してもらうこと、積極的に取り組みたいスタッフ弁護士が裁判員裁判を数多く担当できる赴任地に赴任すること、そして力をつけたスタッフ弁護士がベテランとなって後輩のスタッフ弁護士と共同受任して指導していくことを提案している⁸⁰。裁判員裁判に積極的に取り組む熱意ある弁護士に応募してもらうには、刑事スタッフ弁護士枠を創

設することが最も効果的である。

（2）刑事スタッフ弁護士の必要的配置

依頼者の効果的な弁護を受ける権利を保障し若手の O.J.T. を行うためには、少なくとも裁判員裁判が行われる地裁本庁と10支部には、第1歩としてとりあえず、刑事専門のシニア・スタッフ弁護士と若手のスタッフ弁護士が最低1組ペアで配置されるべきである⁸¹。

平成27年3月末現在、地裁本庁所在地にスタッフ弁護士が派遣されていない場所が8か所（札幌、仙台、横浜、甲府、新潟、富山、金沢、大分）、裁判員裁判管轄支部が3か所ある（小田原、堺、姫路）。またスタッフ弁護士が1人だけの場所が地裁本庁所在地で11か所（旭川、盛岡、山形、宇都宮、長野、福井、岡山、鳥取、徳島、佐賀、鹿児島）、地域事務所が1か所（松本）ある。これは国選弁護における新たな「ゼロ・ワン問題」と呼ぶべき深刻な問題であることが認識されなければならない。

この「ゼロ・ワン問題」をとりあえず解決するには増員が必要であるが、最低限ペアでの配置を考えれば、当面は合計34名程度の増員で済む。

（3）任期、異動、更新

スタッフ弁護士には、前述のとおり、任期と異動、そして更新の回数制限がある。3年で異動する現在の在り方は、スタッフ弁護士が更新せずに退任する原因の1つになっているという⁸²。しかしこれでは刑事事件の知識、技術、経験、能力を備えた刑事スタッフ弁護士を育てることはできない。その結果、スタッフ弁護士の弁護士経験年数は、前述のとおり、5年以下の者が約75%を占めている。次に述べるシニア・スタッフ弁護士の拡充のためにも、任期については期間を長くするか、更新回数制限を撤廃し⁸³、異動も限定すべきである⁸⁴。

（4）シニア・スタッフ弁護士の拡充

刑事弁護の専門性を備えたシニア・スタッフ弁護士の存在は、効果的な弁

護を提供するためのみならず、若い刑事スタッフ弁護士を養成するためにも不可欠である⁸⁵。しかし、給与の保証と退任後のキャリアの不安は、シニア弁護士も同様であろう。現在の制度では、シニア・スタッフ弁護士の任期は2年で、「理事長が必要と認める」ときに、2回までしか任期更新できない。3度目以上の更新には「理事長が特に必要と認める」という加重要件が、更新のたびごとに課される。また給与は、「同期の判事、検事と同等」と言われているが、それは若年者だけであり、シニア層では必ずしもそうなのではないという⁸⁶。給与の在り方の再検討も必要であろう。

（5）O.J.T.などの研修

法テラスにおけるスタッフ弁護士に対する研修は、前述のとおり、かなり充実しているといえるだろう。しかし、刑事スタッフ弁護士を創設して刑事弁護の専門性を強化するためには、従来行われてきた研修に加え、担い手に対するO.J.T.体制を強化する必要がある⁸⁷。これはカウンターパートである検察官のO.J.T.と比較すれば明らかであろう。SFPDでは、先に紹介したように、軽罪担当⇒重罪応援担当⇒比較的軽微な重罪担当⇒重大重罪担当へとO.J.T.が行われていく。重罪を担当するまでに少なくとも軽罪の2年ないし3年の経験が必要である。実質的に意義あるO.J.T.を全国で実施するためには、シニア・スタッフ弁護士と若手との組み合わせの派遣を前提に、具体的な事件を通じての日常的なトレーニングが必要である。そのためには、SFPDにおける研修専門家としての研修部長のように、指導を担当するシニア・スタッフ弁護士に対する指導法の研修も必要であろう。

（6）事件負担の抑制

刑事スタッフ弁護士を創設する場合、留意すべきは事件負担の抑制である。アメリカの経験によれば、刑事弁護の質の確保にとって量の抑制は極めて重要である。事件負担のコントロールは法テラスの重要な役割の1つであると同時に、単位弁護士会、裁判所との協働関係が必要になる。

（7）単位弁護士会との協働—ジュディケア弁護士の課題

刑事弁護の専門化が必要であるとしても、全ての国選事件を刑事スタッフ弁護士が担うことは不可能である。ABA 公的弁護10原則にもあるように、弁護士会と協働していくことが必要である。

①国選弁護人選任態勢の在り方

効果的な弁護を受ける権利の実効化の観点単位弁護士会と共有し、協働して、国選弁護事件の受任規準を明確化することが望まれる。ABA 公的弁護10原則にあるように、事件の内容と弁護人の能力が適合するよう、たとえば裁判員裁判対象事件は少なくとも弁護人のうち1人は刑事スタッフ弁護士が受任する、困難な事件は刑事スタッフ弁護士が担当する等の規準づくりが必要であろう。

②単位弁護士会への貢献

刑事スタッフ弁護士が各地域に存在することは、スタッフ弁護士が研修会を開催したり、裁判員裁判の2人目以降の弁護人となるなど、その地域の刑事弁護技術の向上にも資する⁸⁸。後藤昭が指摘するように、「質の高い弁護を提供するためには、刑事事件特有の知識と経験が重要となる。」。「必要なのは、刑事弁護の専門家集団を作り、その人々が他の弁護士に知識と技術を供給するしくみを作ることである。」⁸⁹。法テラスの業務のひとつとして、「支援センターの業務に関し、講習又は研修を実施すること」（支援法30条1項7号）がある。スタッフ弁護士による積極的な活用が望まれる。

また、少なくとも裁判員裁判を受任するためにはこのような研修を受講することを義務化することも、専門性強化には有用であろう⁹⁰。法テラスが日弁連と連携して充実した研修制度を確立することが望まれる。このことは、いずれは認定弁護士制度を展望することに繋がるであろう⁹¹。

③単位弁護士会からのシニア・スタッフ弁護士の選任

刑事スタッフ弁護士の仕事も単位弁護士会との協働関係が不可欠であることを考えると、スタッフ弁護士、とりわけシニア・スタッフ弁護士は、その地の単位弁護士会所属の弁護士から選任することが望まれる⁹²。

(8) 事務所スタッフの充実強化

SFPDの陣容でも明らかなとおり、調査員、パラリーガル等のスタッフは「効果的な弁護」を提供する上で、必要不可欠である⁹³。検察官の効果的な訴追活動のためには、調査員として警察官が、パラリーガルとして検察事務官が不可欠であると多くの検察官は考えているであろう。ということは、調査員とパラリーガルは公正な裁判のために必要不可欠であることを意味する。このことは、カウンターパートの刑事弁護人が「効果的な弁護」を提供するためにもそれらのスタッフが不可欠であることを意味するであろう。

(9) 予算の増額

以上の改革を進めるためには、一定程度の予算の増額は避けられない。それは、前述のとおり、政府の憲法上の義務履行に必要なコストと考えるべきである。しかし、刑事スタッフ弁護士が増え、彼らが担当する国選弁護事件が増えるということは、その分、ジュディケア弁護士が担当した場合に比べて支出が抑制されることにもなる。SFPDもあれだけ高い質の弁護を提供するのにそれほど莫大な予算を使っているわけではない。必要にして十分な予算措置が講じられるべきである。

(10) 法科大学院との協働

裁判員裁判を担当する熱意ある刑事スタッフ弁護士応募者は、おそらく、法科大学院における教育によって養成されるであろう。また、法テラスが実施する研修についても、内容、場所等について、法科大学院と協働できると思われる⁹⁴。

おわりに

刑事事件で訴追された者が憲法上「効果的な弁護を受ける権利」を持つことはだれも異論がない。また弁護人の使命として刑事弁護の専門性を確保して「効果的な弁護」を提供しなければならないことにも異論はない。問題は、自ら弁護人を雇うことができない者への権利保障制度の在り方である。村岡啓一は、刑事弁護における法律扶助の在り方における国家と弁護士会の関係は、対立ではなく、協働にあるという⁹⁵。法テラスと弁護士会は、訴追された貧困者の憲法上の権利を保障するため、「刑事スタッフ弁護士」創設に向けて積極的に協働すべきである。

アメリカのパブリック・ディフェンダー制度の創設者であるクララ・フォルツ（Clara Foltz）は、1893年の司法改革会議（the Congress of Jurisprudence and Legal Reform）において次のように述べている。彼女の言葉を紹介して本稿を閉じよう。

「現在の刑事裁判所における数多くの不正義の改善は、パブリック・ディフェンダーが公選もしくは任命されることにかかっている。検察官がいるところには、検察官と同じように選ばれ、同じ予算が支払われるパブリック・ディフェンダーがいるべきである。そして検察官と同様に、警察官とシェリフを自由に利用し、税金も正当な経費に見合うよう利用されるべきである。公正、平等、自由な正義の基盤の上に刑事裁判所を再構築しようではないか。私たちの邦を、幅広な、寛容な邦にしようではないか—法を剣であると同時に盾とするために。そしてこの賜物が、憲法上の（筆者注：政府の）義務から誠実に導かれ、神聖に執り行われる当然の結果としてこの邦に実現するために。」⁹⁶

[注]

*本稿執筆に際しては、サンフランシスコ市パブリック・ディフェンダーのジェフ・アダチ氏と事務所メンバーのみなさん、村木一郎弁護士、岡慎一弁護士、宮澤節生教授、和田恵弁護士、法テラス調査研究室から多くの貴重なご教示、ご意見をいただいた。深く感謝する。

I would like to express special thanks to the San Francisco Public Defender Jeff Adachi and his colleagues for their warmest help, support and suggestions.

- 1 司法制度改革審議会意見書46頁以下
<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo/pdfs/iken-2.pdf>
- 2 第189回国会「刑事訴訟法の一部を改正する法律案」第2条
http://www.shugin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18905042.htm
なお、同法案は衆議院で修正可決したものの参議院では継続審議となった。
- 3 司法制度改革審議会、前掲注1、44頁
- 4 総合法律支援法13条
- 5 常勤弁護士等の採用及び職務等に関する規程（以下「常勤弁護士規程」）第1条。常勤弁護士規程は <http://www.houterasu.or.jp/cont/100642107.pdf> から入手できる。
- 6 池永知樹「カナダ・オンタリオ州の法律扶助の現状と課題」総合法律支援論叢第6号40頁の表現による。
- 7 最高裁事務総局「裁判員裁判実施状況の検証報告書」平成24年12月、19頁、図表37。平成24年で法廷での説明等が「分かりやすかった」は、検察官62.9%、弁護士33.8%であった。平成26年のアンケート結果においても「わかりやすかった」は、検察官67.1%に対して、弁護士35.7%であった。
http://www.saibanin.courts.go.jp/vcms_lf/hyousi_honbun.pdf
http://www.saibanin.courts.go.jp/vcms_lf/diagram_1-55.pdf
http://www.saibanin.courts.go.jp/vcms_lf/26-a-1.pdf
- 8 同上、19頁
- 9 最高裁「裁判員等経験者に対するアンケート結果調査報告書（平成26年度）」平成27年3月、集計表、173-174頁。http://www.saibanin.courts.go.jp/vcms_lf/26-a-3.pdf
- 10 武士俣敦「刑事弁護の担い手」後藤昭・高野隆・岡慎一編著『実務体系 現代の刑事弁護1（弁護人の役割）』第一法規、2013年（以下『現代の刑事弁護1』）のように略記する）、359頁以下は、法社会学調査上の分類として、刑事弁護に「非常に多くの時間を使った弁護士」を「刑事弁護専門弁護士」としている。そうすると武士俣が分析しているように、高齢層に多く、裁判官・検察官経験者が多いとの属性になる。
- 11 岡慎一「弁護の課題」ジュリスト1370号、2009年、121頁
- 12 現在でも新規登録弁護士の個別研修において、被疑者弁護及び被告人弁護の研修を必修項目として全員に義務付けているのは、その精神の名残であろうか。日弁連「新規登

録弁護士研修ガイドライン」（2012年改正）<http://www.moj.go.jp/content/000106653.pdf>

- 13 井上正仁「刑事裁判に対する提言」司法研修所論集85号、1991年、112頁以下
- 14 後藤昭「刑事弁護充実の方策」、宮澤節生外編著『21世紀司法への提言』日本評論社、1998年、195頁
- 15 岡慎一、前掲注11、121頁
- 16 村岡啓一「弁護の質の保証」『現代の刑事弁護1』365頁
- 17 同上、367頁
- 18 憲法37条3項は「資格を有する弁護人を依頼することができる。」と規定しているが、同条項の源である合衆国憲法第6修正の「弁護人の援助を受ける権利」の内実は「有効な弁護を受ける権利」とされ、わが憲法もそれを承継していると考えられている（村岡啓一、前掲注16、367頁）。なお本稿では effective の日本語としては「効果的な」を用いる。
- 19 後藤昭「刑事弁護の将来」『現代の刑事弁護3』408頁。このような意見として、「大出良知外座談会 被疑者国選・裁判員裁判時代と刑事弁護の成果と課題」刑事弁護フロンティア、2015年、233頁 [阿部潔発言]。
- 20 「効果的な弁護」を明言したものとして Strickland v. Washington, 466 U.S. 668 (1984)
- 21 Powell v. Alabama, 287 U.S. 45 (1932)
- 22 アメリカの公設辩护人制度一般に関する文献として、最高裁判所事務総局刑事局監修『アメリカ合衆国の公設辩护人制度の実情について』法曹会、平成13年、日本弁護士連合会刑事弁護センター編『アメリカの刑事弁護制度』現代人文社、1998年、岡田悦典『被疑者弁護権の研究』日本評論社、2001年、同「アメリカの刑事弁護」『現代の刑事弁護3』333頁以下、など。
- 23 そのほかの公的弁護制度としてはニューヨーク州のようにリーガル・エイドが担っている州、その他の団体が政府機関と契約して担っている州もある。また事件ごとに裁判所が指名する制度もある。最高裁、同上、1頁以下。
- 24 このような地位にあるパブリック・ディフェンダーは各カウンティに1人であるが、パブリック・ディフェンダー事務所に勤務し弁護活動に従事する弁護士を、その職務からパブリック・ディフェンダーと呼ぶことがある（地位としては Deputy Public Defender などと呼ばれる）。本稿でも後者の意味でパブリック・ディフェンダーと称することがある。
- 25 サンフランシスコは行政区としては、市とカウンティが同一である点に特色がある。以下「サンフランシスコ市」とのみ記述する。なおサンフランシスコ市の人口は2014年で約85万人である（Mayor's 2015-2016 & 2016-2017 Proposed Budget, P.26, http://sfmayor.org/ftp/uploadedfiles/mayor/budget/Budget_Book_FY_2015_16_and_2016_17_Final_WEB.pdf#search='mayor%27s+proposed+budget%2C+sf+public+defender%2Cmanual+of+policie'）。
- 26 サンフランシスコのパブリック・ディフェンダー制度の文献として、池永知樹「常勤

スタッフ弁護士の役割—米国の近時の取組から」ジュリスト1305号、2006年、23頁以下。

- 27 SFPD 作成の Office of the Public Defender-City and County of San Francisco, August 17, 2015及び <http://sfpublicdefender.org/careers/employment/> による。
- 28 Padilla v. Kentucky, 559 U.S. 356 (2010)
- 29 奨励される調査員と弁護士の割合は1:3とのことである。SFPD 2010 Annual Report, <http://sfpublicdefender.org/wp-content/uploads/sites/2/2010/01/annualreport-lores-0107.pdf>
- 30 SFPD 2014 Annual Report, <http://sfpublicdefender.org/wp-content/uploads/sites/2/2007/06/2014report2015calendar.pdf>
- 31 SFPD 2013 Annual Report <http://sfpublicdefender.org/wp-content/uploads/sites/2/2013/01/2012report2013calendar1.pdf>
- 32 <http://sfpublicdefender.org/careers/interns/>
- 33 Mayor's 2015-2016 & 2016-2017 Proposed Budget, 前掲注25
- 34 市全体の同年度予算総額は約89億 USD である (同上)。
- 35 最高裁、前掲注22、24頁以下など。
- 36 Mayor's 2015-2016 & 2016-2017 Proposed Budget, 前掲注25、P.333
- 37 Jeff Adachi 氏によれば現在は85% 程度を担当しているという (筆者への同氏の回答)。
- 38 Mayor's 2015-2016 & 2016-2017 Proposed Budget, 前掲注25, P.187
- 39 予算については同上 P.187, 329。その他については Kwixuan H. Maloof, A Question of Parity? Fog City Journal, 2009/07/20, <http://sfpublicdefender.org/news/2009/07/question-parity/>
- 40 10原則とは、①公的弁護制度は、選任、財政、報酬を含め、独立であるべきである。②事件負担が深刻なほど多い場合、公設弁護事務所と弁護士会の積極的な参加によって担われるべきである。③依頼者の逮捕、勾留、もしくは弁護人要請後、依頼者の資格審査と配点及び担当弁護士への連絡は出来る限り速やかに行われなければならない。④弁護人には十分な時間と秘密接見の場が与えられなければならない。⑤弁護士の事件負担は良質の弁護が提供できるよう管理されなければならない。⑥弁護人の能力、訓練、経験と、事件の内容は対応しなければならない。⑦事件の終結に至るまで同一の弁護人が継続して担当すべきである。⑧弁護人と検察官が利用できる資源は平等であるべきであり、弁護人は対等なパートナーとして正義のシステムに含まれるべきである。⑨弁護人には継続教育の機会が与えられ、かつ求められるべきである。⑩弁護人は、全米及び地域において採用されている規準に従って、質と能力を監督され、制度的に検証されなければならない。 http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_aid_indigent_defendants/ls_sclaid_def_tenprinciplesbooklet.authcheckdam.pdf
 なお、カリフォルニア州弁護士会も貧困者の公的弁護に関するガイドライン (The State Bar of California Guidelines on Indigent Defense Services Delivery Systems

(2006), 以下「カリフォルニア州弁護士会ガイドライン」を設けている。<http://www.calbar.ca.gov/LinkClick.aspx?fileticket=fwTzyTmupEY%3D&tabid=2326>

41 同上、p.4.

42 リクルート・インターンプログラム部の Asada 部長へのインタビューによる。

43 カリフォルニア州では、重大な重罪によって有罪となり2度服役していた者が、さらに重大な重罪で有罪となった場合には、必要的に25年以上もしくは無期を宣告された。この制度は2012年、「三振」となる3つ目の犯罪は「重大で暴力を伴う重罪」(serious and violent felony) とする等の改正が行われている。<http://www.courts.ca.gov/20142.htm>

44 カリフォルニア州では検察官が重罪事件を裁判所に訴追 (file) すると、答弁取引が成立しない場合には、裁判官は公判に付するのに十分な証拠があるかを審理する。この公判前の審理手続が予備審問である。<http://www.courts.ca.gov/1069.htm>

45 2014 Annual Report, 前掲注30

46 ABA 公的弁護10原則、前掲注40、⑤。カリフォルニア州弁護士会ガイドラインも、「貧困者の弁護人は、自らの精神的・身体的健康と意欲を損なうことなく有能で良質な弁護をタイムリーに提供する能力を危うくするような事件負担を受け入れ、また負ってはならない。」と定めている（前掲注40、p.24）。

なお、事件負担について、管轄ごとの公的弁護提供機関が個々の弁護士が効果的に担える事件の数と種類を評価するために、件数だけではなく、事件の解決までにどのくらい時間を必要とするかに焦点を当てた case weight (事件重量) という考え方が行われ始めていることについて、カリフォルニア州弁護士会ガイドライン、前掲注40、p.27.

47 Manual of Policies and Procedures (Effective July 31, 2014)、p.4

48 Public Defender Caseload, 2015

49 SFPD 2014 Annual Report, 前掲注30

50 以上はサンフランシスコ市 Department of Human Resources Classification and Compensation Database の2015年7月1日から同年10月9日までのものを示した。

51 SFPD 2014 Annual Report, 前掲注30

52 Jeff Adachi 氏の筆者への回答による。

53 『法テラス白書 平成25年度版』(以下「法テラス白書」) 12-13頁

54 支部設置都市は、立川（東京）、川崎・小田原（神奈川）、川越（埼玉）、松戸（千葉）、沼津・浜松（静岡）、三河（愛知）、阪神・姫路（兵庫）、北九州（福岡）。

55 熊谷（埼玉）、下妻（茨城）、松本（長野）、佐世保（長崎）。

56 法テラス平成26年度業務実績報告書、5頁、8頁。同報告書（資料）資料4、5、20。<http://www.houterasu.or.jp/cont/100759741.pdf>、<http://www.houterasu.or.jp/cont/100759742.pdf>

57 常勤弁護士規程4条

58 村木一郎「刑事弁護の専門性と法テラス法律事務所」季刊刑事弁護58号、2009年、94

頁。村木一郎・法テラス埼玉法律事務所長への筆者の2015年9月28日のインタビューによれば、村木を含めて全国で2名とのことである。

- 59 法テラス白書115頁
- 60 法テラス平成26年度業務実績報告書（資料）、資料5
- 61 法テラス平成26事業年度決算報告書「国選弁護士確保業務等勘定」<http://www.houterasu.or.jp/cont/100758280.pdf>
- 62 法テラス白書14頁
- 63 法テラス平成26年度業務実績報告書（資料）、資料4
- 64 筆者からの法テラスへの照会による。
- 65 同上
- 66 法テラス平成26年度業務実績報告書、8頁
- 67 筆者の法テラスへの照会による。
- 68 同上
- 69 神山啓史・大塚博喜「裁判員裁判を支える法テラスの研修」法律のひろば66巻3号、2013年、47頁
- 70 法テラス白書120頁以下
- 71 同研究室の平成24年12月1日現在の活動については、神山啓史・大塚博喜、前掲注69、48頁
- 72 法テラス白書124頁
- 73 宮本康昭外「座談会 裁判員裁判における弁護士活動の現状と課題」判例時報2219号、17頁〔前田裕司発言〕
- 74 同上〔村岡啓一発言〕
- 75 裁判員裁判と裁判官裁判のダブルスタンダード化に批判的な視点からの近時の論考として、岡慎一・神山啓史『「裁判官裁判」の審理のあり方—ダブルスタンダードは維持されるべきか—』判例時報2263号8頁以下。
- 76 このような視点を強調する最近のアメリカの動き（たとえば Hurrell-Harring v. New York 事件）を紹介するものとして、岡田悦典、前掲注22「アメリカの刑事弁護」348頁
- 77 村岡啓一は、国家刑罰権が絡むことと国民参加制度維持の観点から、刑事弁護の専門性の重要性を説く（宮本康昭外、前掲注73、22頁）。実際に刑事弁護専門のスタッフ弁護士として活躍する村木一郎も憲法の視点を強調する、村木一郎「裁判員裁判におけるスタッフ弁護士の役割」総合法律支援論叢第3号、平成25年、43-44頁
- 78 村木一郎、同上、39頁
- 79 「日本司法支援センター中期目標」、平成26年、10頁 <http://www.houterasu.or.jp/cont/100555365.pdf#search=%E5%8F%B8%E6%B3%95%E6%94%AF%E6%8F%B4%E3%82%BB%E3%83%B3%E3%82%BF%E3%83%BC%EF%BC%8C%E7%AC%AC3%E6%9C%9F%E4%B8%AD%E6%9C%9F%E7%9B%AE%E6%A8%99>
- 80 神山啓史・大塚博喜、前掲注69、51頁。神山啓史は、裁判員裁判を前面に打ち出した

スタッフ弁護士の募集が必要とする（宮本康昭外、前掲注73、18頁）

- 81 村木一郎、前掲注77、42頁は、裁判員裁判にスタッフ弁護士が適切に取り組むためには、法テラス法律事務所本所に相当数のスタッフ弁護士を配置する必要があるとする。スタッフ弁護士一般について配置や増員の改善を提案するものとして、廣瀬健二「公的弁護制度—『法テラス』スタッフ弁護士について—」、植村退官記念『現代刑事法の諸問題【第2巻】】547頁。廣瀬は「OJTを実現していくためには、全体の数が揃い複数配置が実現するだけでなく、その人員構成がベテラン、中堅、若手となることが望ましい。」という。
- 82 宮本康昭外、前掲注73、22-23頁 [和田恵発言]
- 83 廣瀬健二、前掲注81、547頁も、スタッフ弁護士のあるべき人員構成のために、現在の任期制（原則、養成1年、3年任期・更新2回）の改革も必要とする。
- 84 神山啓史は、ある「地域で三年間やったらその地域で任期を延長して、次は、その地域の先輩弁護士として、その地域に入ってくる後輩を今度は三年間ちゃんと指導してもらおうというようなこと」を提案する（宮本康昭外、前掲注73、22頁）。
- 85 廣瀬健二、前掲注81、547頁も、スタッフ弁護士の人員構成はベテラン、中堅、若手となることが望ましいとする。
- 86 村木一郎、前掲注77、42頁。スタッフ弁護士の報酬最高額（14号）は月額817,000円であるが（常勤弁護士規程別表第1）、これと同額の裁判官の報酬は判事4号であり、さらにその上に3号（964,000円）、2号（1,034,000円）、1号（1,174,000円）がある（2015年4月からの額。2014年改正裁判官の報酬等に関する法律）。
- 87 廣瀬健二、前掲注81は、現状では新規採用スタッフはほとんどが司法修習修了直後であることから、「より長期間のOJTが必要不可欠」という。
- 88 宮本康昭外、前掲注73 [和田恵発言、村岡啓一発言]
- 89 後藤昭、前掲注14、195頁。岡慎一、前掲注11も、「刑事事件専門弁護士の存在は、その経験や知識・技術が共有されることを通じて、全体としての弁護の専門性強化に資する」という。
- 90 宮本康昭外、前掲注73、20頁 [村岡啓一発言]、ジュディケア弁護士の研修条件化について後藤昭「刑事弁護の将来」現代の刑事弁護3、410頁
- 91 村岡啓一、前掲注16、371頁。アメリカには認定弁護士制度があり、たとえばカリフォルニア州弁護士会が認証機関となる場合、刑事専門弁護士の認定を受けるには、弁護士会が実施する試験を受け、合格後に経験審査がある。<http://ls.calbar.ca.gov/LegalSpecialization/LegalSpecialtyAreas/CriminalLaw.aspx>
- なおSFPDで刑事弁護人として稼働することとこの認証を受けることは別であり、ほとんどの弁護士は認証を受けていないという。
- 92 法テラス埼玉において国選事件を専門に取り扱っている村木一郎のケースは、その好例といえる。
- 93 廣瀬健二、前掲注81、547-548頁、村木一郎、前掲注77、42-43頁

94 宮本康昭外、前掲注73、21頁 [村岡啓一発言]

95 同上、23頁 [村岡啓一発言]

96 SFPD 2005 Annual Report, <http://sfpublicdefender.org/wp-content/uploads/sites/2/2007/06/publicdefenderannualreport2005.pdf>. クララ・フォルツは、女性が排除されていた当時のロースクール及び弁護士会を変え、カリフォルニア州で最初の女性弁護士となった。また1892年に公設弁護人制度を内容とするフォルツ弁護法案を提出し、その29年後に州はこの法案を可決、同年にSFPDも創設された。SFPD 2011 Annual Report, <http://sfpublicdefender.org/wp-content/uploads/sites/2/2012/06/2012-calendar-2011-annual-report.pdf>

司法ソーシャルワークと 地域連携

立教大学法学部教授 濱野 亮

I はじめに

本稿¹は、法テラス東京法律事務所の地域連携パイロット部門に関する研究プロジェクトのデータ²を分析した拙稿³の続稿である。

まず、司法ソーシャルワークが政策として取りあげられるにいたった経緯、司法ソーシャルワーク概念の定義、総合法律支援法の改正について論じる。

次に、司法ソーシャルワーク推進の鍵になる地域連携ネットワークについてパイロット部門のデータに触れつつ検討する。地域連携ネットワークと呼べるものは多様な形態ですでに機能しているが⁴、そこに、弁護士や司法書士などの隣接法律専門職者（以下、本章では、弁護士と隣接法律専門職者をあわせて弁護士等と表記する）が、どのように関わって既存のネットワークを活性化させ生活支援を充実させるか、あるいは、いかにして新たなネットワークを構築するかがポイントである。

データは、法テラスのスタッフ弁護士の活動に限られているが、ジュディケア弁護士（一般開業事務所の弁護士で法律扶助業務を行う者）や、そのほかの一般弁護士にもあてはまる部分が多い。司法ソーシャルワークは、ジュディケアの弁護士等に、どの程度、どのように関わってもらえるかが鍵になる⁵。プロボノの活動として福祉分野に積極的に取り組んでいる弁護士等の貢献だけでは膨大なニーズをカバーするには足りず、スタッフ弁護士の数も限られているからである。パイロット部門のデータや知見を踏まえながら、それを超えて一般の開業事務所の弁護士等を視野に入れて論じる。

II 司法ソーシャルワーク概念の導入

「司法ソーシャルワーク」という概念は本研究プロジェクトの途中で、法務省と法テラスが用いる公式の政策概念となったが⁶、一般にはあまり知ら

れておらず、誤解を招く危険もある⁷。今後、法テラスの業務として重要な位置づけが与えられるだけでなく、広く、福祉に関心を持つ一般の弁護士等にも理解されるべき概念である。

1 実践からの提唱

司法ソーシャルワークが公式概念となる以前から、弁護士会の福祉関係委員会に所属して活動する弁護士や都市型公設事務所、ひまわり基金法律事務所、法テラス法律事務所に所属する弁護士の中に、自治体の福祉関係部局等との連携により、弁護士に手が届きにくい高齢者、障害者、生活困窮者、外国人などを対象として潜在的需要の掘り起こしに努めていた方々がいた⁸。こうした現場から、「司法ソーシャルワーク」という概念を論文やシンポジウムで提唱する弁護士が現れた⁹。そこには、本来、弁護士活動にはソーシャルワークとして理解されるべき要素が含まれているはずだという根源的な問題意識もあった¹⁰。

2 司法政策としての導入

従来、ソーシャルワークと司法、弁護士等との関係は一部を除き必ずしも密接ではなかった¹¹。たしかに、福祉分野では権利擁護が重要なテーマとされ、厚生労働省所管の関連法令も膨大であり、社会保障法学も発展してきた。家庭裁判所や保護観察所などではソーシャルワークが行われているし、少年事件の辩护人・付添人活動や刑事事件の更生保護活動では福祉との関係は密接だった¹²。しかしながら、特に民事領域における弁護士等の福祉分野への取組、なかでも福祉・医療関係者との密接な連携を含む関係形成と協働は、法律扶助制度の遅れと、法学教育における福祉法分野の軽視もあって、一般的には不十分だったと言うべきである。

福祉領域の法的ニーズは本質的に顕在化しにくい面があり、福祉関係者との連携を通じて初めて法律家にたどりつくという特性を有している¹³。他方、高齢者、障害者、生活困窮者などの問題は、政府の政策において重要な

位置づけが与えられるに至り、特に、超高齢社会に突入した現状において、高齢者対策が重要度を増している。そこで弁護士による先進的な試みを踏まえ、福祉分野への弁護士等の関わりを強化するべく、「司法ソーシャルワーク」という概念が司法政策を導く用語として導入されたのである。次に示すように、遅くとも2013年には、法務省、政策評価・独立行政法人評価委員会の公式文書で用いられるようになった。

3 定義

司法ソーシャルワークの公式制度上の定義は現在、複数あり、微妙な差異がある¹⁴。これらは当該定義が適用される制度の目的に対応している。例えば、法テラスの業務内容に適用され、中期目標の達成を測定する際に用いられることがある。また、法律扶助の対象基準に用いる場合には、公的資金による報酬支払いを根拠づけるために定義される。

ここでは、研究者の立場から、次の3要素からなるものと定義しておく¹⁵。

①高齢者、障害者、生活困窮者、外国人、DVやストーカーの被害者、虐待されている児童など、自ら、あるいは自発的に弁護士等にアクセスすることが期待できない人々に対して、

②福祉・医療関係者・関係機関（煩雑になるので、本章では福祉関係者と略記する）、その他の支援者との連携を、弁護士等が強化して、あるいは新たに構築して、

③全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法、である。

補足すると、①については、認知能力、理解力、判断能力、意思疎通能力が低い、あるいは事情により低下しているため、自ら、ないし自発的にアクセスできない場合と、認知能力等が十分であっても心理的、社会的または物理的に行動することが難しい場合も含むべきである。必ずしも認知能力等の有無、程度が決定的なわけではない。一般に、社会的に孤立していたり排除されている人々は、法的問題に直面しても「どうしようもない」、「何もでき

ない」と思いこむ傾向が強いことは夙に指摘されている¹⁶。物理的に動くことができても、表に出しにくい、相談しにくいケースは少なくない。そのどの範囲を法律扶助の対象とするかは立法政策の問題であるが、現象として、このように典型的に司法アクセスが困難な人々が多数存在する。

②は、こうした人々の生活支援に身近に携わっている福祉関係者などとの連携である。具体的には、自治体の高齢者・障害者担当課、地域包括支援センター、自治体の生活保護担当課・福祉事務所、社会福祉協議会、高齢者・障害者施設、医療機関、自治体の外国人・女性・児童支援担当課、民生委員、介護ヘルパー、様々なNPO等諸団体やそれらの人々との連携である。

③については、法務省の有識者検討会報告書は、法律扶助制度の改革を念頭におき、その運用上の概念構成の必要から、「弁護士は法的問題を、福祉関係機関等が福祉的問題を取り上げ、全体として総合的な生活支援を継続的に行っていく手法」としている¹⁷。後に述べるように、司法ソーシャルワークでは弁護士等が狭義の法律事務を行う際、生活支援活動の一環であると理解することが大切であるだけでなく、弁護士等が法律事務とはいえ生活支援自体を行う機会もありうる。公的資金投入を規定する法律扶助制度上の基本的指針としては、弁護士等は法的問題を、福祉関係機関等は福祉的問題を、という切り分けはやむを得ないが、実際の活動や心構えは切り分けられない。また後に述べるように、生活環境調整等、法律事務に接続する付随的な事実行為も一定の範囲で法律扶助の対象とすることが検討されるべきである。

この「生活支援」について、非常に分かりやすい表現で説明しているのが、『弁護士のための初めてのリーガル・ソーシャルワーク』であり、対応対象者の「より生きやすい状態」を実現することとする¹⁸。すなわち、弁護士等が他の支援者との連携・協働によって様々な資源を活用して、チームにより、対応対象者の「より生きやすい状態」の実現をめざすことが生活支援である。

以上の3要素による定義は法制度にもなじみやすく、学問的にも耐えうる

と考えているが、弁護士等が司法ソーシャルワークという新たな活動に関わるための指針としては、より漠然と、法律問題を含む複数の問題を抱える人々に対して、福祉関係者と弁護士等が連携・協働して対応し、「より生きやすい状態」の実現をめざす支援活動とし、活動の目的や形態を緩やかにとらえておくのが実際的である¹⁹。そして後に述べるように、弁護士等がソーシャルワーク関係者と連携して法律事務を担当することと、弁護士等自身がソーシャルワークを行うことの双方を含みうるものと広く解するべきである。

なお、刑事事件においても、司法ソーシャルワークが求められる場面が多い点も指摘しておきたい²⁰。

4 制度化

立法政策上、このような司法ソーシャルワークのどの範囲を法律扶助の対象とするか、また、条文を具体的にどう書くかは難しい課題である。

政府は、総合法律支援法の一部を改正する法律案を2015年の第189回通常国会に提出した²¹。2014年の有識者検討会の報告²²を踏まえ、司法ソーシャルワークに一般の弁護士等が業務として取り組むことができる条件の整備に向けた第一歩である。安全保障関連法の成立が最優先される中で継続審議となった。脱稿時において、審議の行方は不透明であるが、非常に重要な改正案なので概観しておく²³。

まず、「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」という概念（「特定援助対象者」）をたて、法律相談援助（無料）を拡充（資力要件の確認なし、但し負担金制度を導入²⁴）するとともに（30条1項3号）、代理援助の対象を拡大し、従来の民事裁判等手続に加え、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て手続をも対象に含めることとした（30条1項2号）。また、ストーカー行為等の被害者、虐待されている児童、DV（配偶者からの暴力）の被害者を「特定侵害行為の被害者」とし、当該被害の防止に関して必要な法律相談援

助の制度を導入する²⁵。上記のように、司法ソーシャルワークの対象となる人々の範囲は広いが、そのうち、「認知機能が十分でない」という要件で対象を特定し、また、既に個別の法律で保護されているストーカー行為等の被害者、虐待されている児童、DV被害者については、典型的に対象として、資力要件確認のない無料法律相談を導入して入口におけるハードルを下げている。加えて、特定援助対象者については一定の行政不服申立手続も代理援助の対象となるよう拡充した。

財政支出を伴う以上、法律扶助の対象者や対象サービスには明確な基準が必要になる。「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」という特定援助対象者の定義規定は、理論的には正当化しやすいものの、前記のように、認知機能が不十分でなくても、自ら、あるいは自発的に弁護士等へアクセスしにくい人々は多数存在する。身体障害者や、認知機能は損なわれていないものの身体機能が低下している高齢者などはその例である。この要件規定で潜在的ニーズの顕在化を妨げることがないか、現場の運用に即して検証する必要がある。

アウトリーチ（出張相談を含め、潜在的なニーズのある現場に弁護士等が訪れて相談を受けたり、サービスを提供すること）が必要なケースにおいて、従来のように資力要件を確認しないと法律相談援助できない仕組みは、現実にはアクセスの妨げになっていた。特定援助対象者に対する法律相談援助について、「近隣に居住する親族がないことその他の理由により、弁護士、弁護士法人又は隣接法律専門職者のサービスの提供を自発的に求めることが期待できないものを援助するため」という条件は付されているが、「自立した日常生活及び社会生活を営むに当たり必要な法律相談を実施する」（30条1項3号）ことができるようになるのは、大きな前進である。資力に応じた負担金の支払いを求める制度が導入されるようであるが、資力のある人々については、特定援助対象者であるという理由で金銭的負担の完全免除を正当化できるか、財政難の状況下で難しいように感じられ、やむを得ないのではないかと考える。但し、負担金制度が、結果的に法律相談へのアクセ

スの支障にならないか、現場の運用に照らして検証する必要がある。負担金の告知の仕方によってはハードルになる可能性がある。運用の工夫が必要になるだろう。事実上ハードルになるのであれば、「認知機能が十分でない」人々への社会福祉と位置づけ、資力の有無にかかわらず一律無料の法律相談（負担金なし）とすべきである。

特定援助対象者に対しては、「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」が代理援助の対象になる。公的給付申請行為自体が対象となっていない点、批判はあろうが、公的給付申請行為件数が膨大な中で、法律相談援助で申請行為に関する相談を一定程度カバーできるならば、かつ、違法な処分に対しては今回の改正により行政不服申立の蓋然性が高まるならば、処分の適法性、妥当性の確保に一定の効果があるのではないか。

ほかにも、ケア会議あるいはケース会議と呼ばれる会合への出席や福祉関係者との随時の協議・打ち合わせ、虐待する親族への対応、関係機関・諸施設等との支援や入所をめぐる折衝など、司法ソーシャルワーク上、重要な活動がある。生活環境の調整と呼ばれるものなど、法律事務に付随する事実行為で、法律相談援助や代理援助ではカバーできないものも多い。当面、スタッフ弁護士が関わったり、一般の弁護士が報酬対象外のプロボノ活動として関わることになるが、実態の研究を重ねて、司法ソーシャルワークに不可欠な活動については、適正な報酬を支払える仕組み（運用あるいは制度）を検討する余地がある²⁶。

ストーカー被害者等「特定侵害行為の被害者」に対しても、無料の法律相談援助が事前の資力要件確認なしで創設されることは一歩前進である。負担金制度については前記と同じ論点と課題がある。特定侵害行為の被害者についても、司法ソーシャルワークの促進が必要であり、現行の代理援助や書類作成援助ではカバーできない弁護士等の様々な活動が求められている。この分野についても、実証研究に基づいた制度設計が今後必要になる。

法改正案による対象者の類型を基準とした法律相談援助（無料、資力要件

確認なし)の導入は、司法ソーシャルワークの対象者の主要部分をカバーするが、前述のように、そこからこぼれる人々がいる。負担金制度を導入するのであれば、対象者を限定しない初期相談の導入²⁷について、法テラスの情報提供業務との統合や、弁護士会の有料法律相談との調整・連携体制強化とあわせて検討すべき時機に来ているように思われる。

一般の弁護士等が、プロボノとしてではなく通常業務として司法ソーシャルワークに関わることができる条件の整備を、更に進める必要がある。

なお、総合法律支援法の改正については、別稿(「司法ソーシャルワークによる総合的支援」『立教法学』93号掲載予定)でさらに詳しく論じた。参照していただければ幸いである。

Ⅲ 司法ソーシャルワークの基盤としての地域連携

1 司法ソーシャルワークと地域連携ネットワークの関係

弁護士等が司法ソーシャルワークを実践するには、地域連携²⁸ネットワークの支援を得なければ困難である。高齢者や障害者などの潜在的ニーズを顕在化させ弁護士等とつなぐには、福祉関係者との連携が必要である。また、ソーシャルワークのチームの一員として弁護士が地域の連携ネットワークに参加し、関係者と協働することで、ネットワークの力が強化され生活支援の質が高まる。

しかしながら、地域連携ネットワークに弁護士等が関わる場合、弁護士等自身がソーシャルワークを実践しなければならないわけでは必ずしもない。債務整理、訴訟代理など通常法律事務のみを、福祉関係者との連携のもとで担当するのでも、チーム全体として、対応対象者に対するソーシャルワークが行われていると解される。その場合でも、弁護士等には福祉関係者の仕事、ソーシャルワークの特質についての理解が求められるが、自らが直接、福祉関係者の本来業務を分担しなくてもよい。弁護士等にとっては専門外であり、本来業務とは別種のストレスにもさらされるので、関係者との効果的

な協働形態が模索されるべきである。また、地域連携ネットワークに弁護士等が加わることは、ネットワーク自体の機能を高める²⁹という点で、個別のケース処理を超えて、それ自体に価値がある。問題の早期発見と予防を通じて、様々な社会的費用の発生を抑え、財政支出の抑制に寄与する効果が期待できる。

司法ソーシャルワークにおいて、問題の「総合的・包括的解決」が目指されているが、それは、ネットワークがチームのように本人に対応することで総合的支援が実現するからである。地域連携ネットワークに弁護士等が加わることで、ネットワークの生活支援力が高まる点も含まれる。また、総合的対応におけるケア会議³⁰の重要性も強調したい。それを通じて、多職種連携の効果がより発揮される。

2 地域連携の難しさとネットワークの形成方法

司法ソーシャルワークの推進にとって、地域連携が鍵になるが、弁護士等には注意すべき点があるように感じられる³¹。

まず、福祉関係者によるクライアントの生活支援のための連携ネットワークは、地域ごとに様々な形で既に展開している。そこに、いかにして、どのような形で、弁護士等が関わっていくかという課題がある。福祉分野では、多職種連携の意義と連携のスキルというテーマで、実務・研究両面で相当の蓄積がある³²。連携の困難、難しさについても共有されている。多くの弁護士等にとって知識と経験面でのギャップが大きい。法律家と福祉・医療関係者のマインドセットの違いも大きい。それを自覚することと謙虚な姿勢が求められる。連携のあり方について弁護士等を含めた関係者が研究する余地は大きい³³。

また、新しいネットワークを弁護士等のイニシアチブで作っていくことも可能である。例えば、法テラス佐渡のスタッフ弁護士水島俊彦氏の実践³⁴や、いくつかの法テラス地方事務所の先進的な試み³⁵を参考に、各地での工夫が期待される。

両者は截然と区別できるわけではないが、ここでは、前者、すなわち既存の連携ネットワークに弁護士等が加わる場合をとりあげる。本研究プロジェクトが直接対象としているパイロット部門の61ケースの多くはそのようなものだからである。

3 個別ケースにおける連携の端緒

認知症高齢者や障害者など司法ソーシャルワークの対象者の潜在的な法的ニーズが、個別具体的なケースにおいて、弁護士につながるには、二つの過程を経る必要がある。第一に、そのような人々の身近にいる福祉関係者が、なんらかの端緒を契機に弁護士等と連携すべきであるとの判断を的確に行うこと（①）、言いかえると、そこに法的ニーズがありそうだと察知する、あるいは、弁護士等に相談した方がよいと判断することが必要である。第二に、その福祉関係者が、信頼できる連携先を具体的に知っていて、実際にアクセスする（「つなぐ」）こと（②）が必要である。具体的には、電話・メールで相談する・連絡する、あるいは直接、本人とともに赴くなどの行動が必要である。本人に弁護士等に相談するよう言葉で伝えるだけでは通常は連携というには不十分である。単なる言葉による紹介では、紹介先につながらないケースが非常に多いことはよく知られている。また、ケース会議、ケア会議への参加や、現場へのアウトリーチを福祉関係者が弁護士等に求めるという形もある。

実際には、この①、②は容易ではない。その理由は、まず一般論として法律問題の多くは認知されにくい。過去の弁護士利用経験があるか、弁護士を利用すべき定型の問題類型が常識化している場合³⁶以外は、認知されにくい。さらに、福祉領域のトラブルは明るみに出にくい傾向がある（「問題の隠蔽傾向」³⁷）。したがって、彼らの身近にいる福祉関係者を通じて「発見」され、弁護士につながる必要がある³⁸のだが、福祉関係者の法律問題発見能力ないし初診力³⁹は必ずしも高くない。わが国では、弁護士を使って何ができるのかについての知識、経験が市民間で広く共有されていないことが基

本にある。福祉関係者にとって直接の管轄外の問題といえるケースも多い。いわゆる民・民問題には行政は関知しないという慣行もある⁴⁰。行政の縦割り構造のもとで、自分の直接的な業務範囲外のクライアントの問題にどこまで、どのように関わるべきか。仕事を増やすだけに難しい判断である。

また、弁護士報酬が非常に高額なのではないかという不安が一般にもたれている。福祉関係者、特に事業体関係者の中には、福祉案件は手間がかかるわりに報酬額が低いと認識し、弁護士に持ち込むことをためらいがちなものもいる⁴¹。

次に、自治体の福祉関係者は、行政の中立性の立場から、特定の一般の法律事務所や弁護士につなぐことは通常しない。この点で、法テラスのスタッフ弁護士や扶助相談窓口（法律扶助の法律相談援助）は、法テラスの公的性格ゆえ自治体関係者が安心して紹介できる弁護士群である⁴²。自治体や社会福祉協議会の法律相談を紹介することはあるが⁴³、相談までに時間がかかったり、担当弁護士の顔が見えない場合があり、責任をもってつないでいると自信が持てる福祉関係者は少ないのではないか。

このような要因があったため、高齢者、障害者ほかの法律問題が弁護士につながらない状況が改善されにくかったわけである。

以上のように、連携の端緒における条件が満たされるには、第一に、福祉関係者が法律問題の可能性を察知する能力や感受性が必要である。初診力の向上である。第二に、顔が見え信頼できる連携先弁護士等が存在していなければならない。加えて、連携先が迅速に対応できる状況がなければならない。つないでも受入れ先の弁護士等が手一杯であったり、知識・経験不足などのため迅速・適切に対応できないようでは信頼関係の形成は難しい。

4 連携形成の具体的方法

福祉関係者の初診力を高めるには、法的知識を持つ人材の配置、勉強会・講演会への参加などが考えられるが、連携しようとする弁護士等が現場に赴いて、弁護士等が対応できる問題、弁護士等ができること、弁護士等の効用

を具体的に説明し、気楽に連絡してもらえる関係を作ることが効果的である。先の第一条件である福祉関係者の知識や経験の蓄積と、第二条件である信頼関係のある顔が見える連携先の存在を同時に満たすことになる。そのうえで一つ一つのケース処理の連携を通じて信頼関係が築かれていく。言いかえると、弁護士等が福祉関係者と顔が見える関係を作り、敷居を下げ、弁護士等は何ができるのか、どのような役に立つのかを具体的に知ってもらう。それを通じて、信頼関係を築くのが非常に重要である。

また、弁護士等と福祉関係者双方にとって、連携がお互いにメリットになるようなギブ・アンド・テイクの関係が信頼の強化につながる⁴⁴。これがないと関係は長続きしにくい。弁護士等との連携は福祉関係者にとって仕事が増える面があるので、対応対象者が助けられるというだけでは、一般的には連携を維持しにくいと思われる。短期的にも長期的にも、福祉関係者自身がメリットを感じる必要がある。福祉事務所のケースワーカーが、借家住まいのクライアント（独居高齢者）の賃貸人から、賃料不払いについて対応を求められ（民・民問題である）、この件を弁護士につなぐことによって、以後賃貸人との交渉から解放されるというケースがあったが、それは当該ケースワーカーにとってメリットである。このような福祉関係者自身にとってもメリットになる連携が積み重なることによって、潜在的ニーズが弁護士等につながるケースが増えていく。

連携形成の具体的な方法としては、一般的な方法と具体的なケース対応における工夫の二つに分類できる。

一般的な方法としては、法テラスのスタッフ弁護士の場合、着任時の挨拶回り、説明会、勉強会、シンポジウムなどを通じて、顔と人柄を知ってもらい、あわせて、どのような場合に弁護士に相談してほしいか、相談できるかを具体的に理解してもらうよう心がけるのが有効である。

組織レベルでは、パイロット部門で実践されたホットライン⁴⁵がまず考えられる。福祉関係者から直接スタッフ弁護士に電話やメールで照会したり情報提供を求めるルートである。そこから本人への出張相談が行われたり、可

能なら本人に法テラス法律事務所に来てもらうことになる。

また、週1回というように定期的に福祉の現場で、福祉関係者と一緒に仕事をするなどにより、弁護士が貢献・支援・助力できる事柄を現場の人達に理解してもらう試みもパイロット部門では行われている。これにより、問題が深刻化する前の早い段階で弁護士の関与が可能になるという意味で、予防法的活動といえることができる⁴⁶。また、現場関係者の法的ニーズ察知能力や初診力を高める効果も期待できる。

このような一般的な方法による連携形成の試みは、福祉関係者や組織の側の受入体制、準備状況、関心の高さによって効果は左右される。弁護士等の活動について説明し、顔を知ってもらう、協定を結ぶという作業は、端緒として意味があるが、それが実質的な連携ネットワークとして機能していくには、弁護士等の側の条件だけでなく、受入側の福祉関係者、組織の条件も整えてもらう必要がある。キーパーソンがいて、中核になってもらえるとうまくいく場合が多いだろう。人事異動により、引き継ぎがうまくいかない場合もある。弁護士等の側も現場の状況を定期的に確認し、必要に応じて関係強化を図る必要があるかもしれない。

加えて、個々のケース対応において協働作業をする中で弁護士等の効用を実感してもらい、信頼を深めることが不可欠である⁴⁷。それによりネットワークが強化され、より有効なものになっていく。パイロット部門で扱われた61ケースの多くは、その実例である。たとえば、高齢者虐待が疑われる場合、ケース会議に参加し、虐待者への対応や成年後見申立などについて助言をする。成年後見人に就任することも多い。体の不自由な独居高齢者が生活保護申請するケースで債務整理を行う必要がある場合、福祉事務所や地域包括支援センターの関係者からホットラインでスタッフ弁護士に連絡があり、出張相談を経て、債務整理、あるいは賃貸人との交渉などがなされている。

以上を福祉関係者の視点で見ると、既に連携経験のある弁護士等に加えて、法テラスのスタッフ弁護士や扶助相談（法律扶助の法律相談援助）の担当弁護士（ジュディケア）という選択肢が増えたということになる。リソー

スの増強であり、これはソーシャルワークそのものである。すなわち、ソーシャルワークの重要な要素が本人と様々なリソースとを結びつけることであるところ、福祉関係者と弁護士等との連携により法務サービスというリソースが本人に届くようになるのである⁴⁸。

また、採算がとれそうな法律扶助案件の場合、ジュディケア弁護士へつなぐことが現場では考えられている。あるいは、法律扶助の資力要件を満たさないケースの場合は、法テラスのスタッフ弁護士から一般の弁護士につながるようになる。これらも福祉関係者にとってはスタッフ弁護士を通じたりソースの拡大を意味する。スタッフ弁護士と福祉関係者の連携を通じてニーズが顕在化し、一般の開業事務所の弁護士等につながるというルートは今後重要になる。

ただし、ここには課題もある。第一に、スタッフ弁護士とそれ以外の弁護士の役割分担関係を福祉関係者に理解してもらう必要がある。特に、法テラスの扶助相談を担当するジュディケア弁護士とスタッフ弁護士との異同、ならびに両者の関係が福祉関係者には理解しにくいようである。第二に、スタッフ弁護士の顔は見えるが、そこからつながれた先の弁護士の顔が見えない場合が少なくない。この点は、つないだ先の弁護士からのフィードバックを慣行化するなどの対応策が考えられる。本人や支援している福祉関係者にも、つないだ先で受任してもらえない等の場合は、いつでも「戻ってくる」ようにスタッフ弁護士が伝えておくことも慣行化することが検討されて良い。依頼者を第一に考えるべきである。

弁護士の貢献は、単に対象者の法的ニーズを満たすことだけではない。福祉関係者の中には、行政の縦割り構造に悩んでいる人々がいるが、次に紹介するように縦割りの壁を横断して交渉したり、つないでくれたりする存在を求めている人々がいる。法は一般性のあるスキルであり、弁護士は蛸壺的な縦割り構造を横断するコーディネーターとしても機能できる。

5 現場から見た弁護士の連携活動

最後に、ある福祉関係者への聞き取り⁴⁹に基づき、スタッフ弁護士による連携活動の意義を現場の視点からまとめてみよう。これは、一般の弁護士が司法ソーシャルワークに関わる際にも参考になる。

この福祉関係者は、軽度の知的障害者に消費者金融会社から貸金回収訴訟の訴状が届いたケースで、スタッフ弁護士につながれる上でキーパーソンの役割を果たした女性 A（障害者生活支援センターの相談支援専門員）である。聞き取りから、地域連携ネットワークについて次の点が指摘できる。

第一に、連携の端緒を形成する上での成功例として参考になる。本件の A が連携するきっかけは、法テラスのスタッフ弁護士（本件担当とは別のスタッフ弁護士）がエリア内の多数の関係機関に挨拶に行き、説明会を開催し、アンケートを送ったことだった。それに反応した数少ない機関・担当者のもとにスタッフ弁護士が出向き業務内容を説明した。これにより「顔が見えるようになった」ことが非常に重要だったと A は語っている。広く広報したにもかかわらず反応した関係者は少数にすぎなかった点に留意する必要がある。他の地域でも広く見られる現象であるが、組織によって、あるいは担当者によって弁護士の活用姿勢に温度差がある。本ケースを担当したスタッフ弁護士も、連携は現場で「やる気のある人がいるところとしか、つながりができないのが現状」であり、「キーパーソンがいるところ」ではうまくいくとする。

第二に、キーパーソンの重要性である⁵⁰。A は弁護士に気楽に相談できる性格の持ち主であり、フットワークが軽く有能である。また、地域連携ネットワークの要、いわばハブの機能を果たしている。ヘルパーなど福祉関係者が訪問先で問題を発見した時、気楽に相談できる確な対応をしてくれる存在であり、ニーズ顕在化プロセスの要になる。

第三に、福祉現場から見たスタッフ弁護士の価値である。個別の法的対応のほかに、スタッフ弁護士は「何でもやってくれる」のでありがたかったと A は述べ、本件とは別の次のケースを例にあげた。高齢の夫が妻と子を

めんどろみでいたが死亡し、妻は認知症で施設へ入所、精神障害のある子が一人残されてゴミ屋敷化したため、スタッフ弁護士に相談したところ、別々の弁護士を妻と子の後見人にする手続きを進め、ゴミ屋敷もきれいにしてくれたという事案である。パイロット部門のケースでも総合的・包括的な活動や作業（生活環境調整にあたる事実行為を含む）をスタッフ弁護士が行っているケースが多い。狭い法律専門家という弁護士イメージを覆し、関係者の信頼を高める意義がある。ソーシャルワークを担う一員としての当然の行動が、福祉関係者の信頼を高めるのである。

第四に、「縦割りの横断」機能である。Aによれば警察や裁判所が障害者の実情を理解していないことが多く、管轄業務に限定した対応しかしないため問題を悪化させている状況があり、日頃いわゆる「縦割りの弊害」を歯がゆく感じている⁵¹。福祉を理解する弁護士は仕切りを越えてつないだり、交渉してくれる。このようなメリットを現場の人は実感しているのである。

顔が見え、相互に理解し信頼しあえる互恵的な関係としての連携ネットワークを形成することが現場から期待されているのである。

IV むすび

本稿は、法テラス東京法律事務所の地域連携パイロット部門に関する研究プロジェクトの成果をもとに、司法ソーシャルワークについて、政策面での導入と定義、総合法律支援法の改正について論じ、続いて、弁護士等が司法ソーシャルワークを行う上で、地域連携ネットワークが基礎になることと、弁護士等が関わるうえでの留意点を概観し、最後に、現場の福祉関係者が感じている弁護士が関与することのメリットを紹介した。

残された課題は、高齢者、障害者、生活困窮者、外国人、DV・ストーカー被害者、虐待されている児童など司法ソーシャルワークの対象者ごとにニーズ顕在化のプロセスを明らかにし、連携ネットワーク構築の促進要因と阻害要因、生活支援面での総合的・包括的対応の現状と課題、司法ソーシャ

ルワークにおける弁護士倫理上の課題⁵²、司法ソーシャルワークの社会的効果とその測定方法、スタッフ弁護士と一般の弁護士等との役割分担のあり方及びケース振り分けメカニズムなどについて検討することである。これらの課題のいくつかは、本研究プロジェクトの最終報告書において扱われている。

[注]

- 1 本稿は、日弁連法務研究財団の財団研究「法テラスのスタッフ弁護士による関係機関との連携及びこれを活用した紛争の総合的解決と予防に関する検証調査」（研究主任は濱野）の成果の一部であり、2015年2月7日に東京で開催された法テラス・シンポジウム「福祉と司法が連携する社会」における基調講演のために準備した原稿に加筆したものである。研究プロジェクト全体の最終報告書は現在とりまとめており公表の予定である。
- 2 データの中心はパイロット部門のスタッフ弁護士が受任した61ケースで、全て何らかの連携機関等があったものである。その概要は、濱野亮「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」総合法律支援論叢5号（2014年）101-122頁で紹介した。
- 3 同論文。
- 4 樫村志郎「司法過疎とその対策」法社会学63号（2005年）161-185頁、179-183頁、吉岡すずか「地域社会における＜法的支援ネットワーク＞——その形成・維持のダイナミズム」法社会学71号（2009年）58-73頁、同『法的支援ネットワーク——地域滞在型調査による考察——』（信山社、2013年）参照。
- 5 司法ソーシャルワークと地域連携ネットワークには、弁護士だけでなく、司法書士など隣接法律専門職者の関与も求められるが、本稿は主に弁護士の活動データに基づいているため、以下の記述では弁護士に焦点を絞る。その中には隣接法律専門職者にもあてはまるものがある。
- 6 本研究プロジェクトの研究計画書では、「司法ソーシャルワーク」という概念を用いていない。
- 7 吉岡すずか「サービスの受け手のための『司法ソーシャルワーク』」月報司法書士505号（2014年）15-20頁参照。司法福祉の実務と研究では、家庭裁判所（とりわけ少年司法）や保護観察所などの司法機関で行われるソーシャルワークを中心に「司法ソーシャルワーク」と呼んでいた。近時、政府の政策となった「司法ソーシャルワーク」は、それと共通する要素があるものの系譜が異なっている。ただし、司法福祉の対象領域は拡大傾向にあり、地域福祉権利擁護活動など、地域連携ネットワークによる生活支援活動も含むようになっていた。仲村優一ほか監修『エンサイクロペディア社会福祉学』（中央

- 法規、2007年）706-707、1104-1107頁。その意味では、政府の「司法ソーシャルワーク」概念は、従来の「司法ソーシャルワーク」概念の拡張として位置づけられる。
- 8 例えば、東京弁護士会「特集 都市型公設事務所」LIBRA 5巻9月号（2005年）、谷口太規「公設事務所に育つ」法学セミナー644号（2008年）54-57頁、同「「公益弁護士論——法と社会のフィールドワーク 第1回～12回・完」法学セミナー664号54-57頁、666号46-49頁、668号54-57頁、670号58-61頁、672号38-41頁、674号44-47頁、676号66-69頁、678号56-59頁、680号72-75頁、681号48-51頁、683号44-47頁、685号40-43頁（2010-12年）、太田晃弘・長谷川佳予子・吉岡すずか「常勤弁護士と関係機関との連携——司法ソーシャルワークの可能性」総合法律支援論叢1号（2012年）104-145頁参照。
 - 9 例えば太田晃弘「現代司法ソーシャルワーク論 第1回～12回・完」法学セミナー699号56-59頁、701号40-43頁、703号57-60頁、705号26-29頁、707号31-34頁、709号40-43頁、711号65-69頁、713号53-56頁、715号76-79頁、717号47-50頁、719号44-47頁、721号46-49頁（2013-15年）。
 - 10 同論文参照。
 - 11 太田・長谷川・吉岡・前掲注8）129-130頁〔吉岡〕参照。福祉の側から見た司法との連携について、山下興一郎「地域福祉時代における福祉と司法との連携」総合法律支援論叢7号（2015年）57-72頁参照。
 - 12 太田・長谷川・吉岡・前掲注8）115頁〔太田〕、129-130頁〔吉岡〕参照。
 - 13 堀田力「法曹有資格者活用の意義」『法律のひろば』2009年8月号4頁、吉岡・前掲注4）書107頁。
 - 14 政策評価・独立行政法人評価委員会の法務大臣宛文書（「日本司法支援センターの主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の方向性について」〔2013年12月16日付〕）は、「司法ソーシャルワークとは、高齢者・障害者等に対する福祉機関等と連携して行う法律支援のことである」とし、2013年12月19日法務大臣決定「日本司法支援センターの中期目標期間終了時における組織・業務全般の見直しについて（方針）」は、「福祉機関等と連携を図り、当該高齢者・障害者にアウトリーチするなどの手法を駆使して、その法的問題を含めて総合的に問題を解決する取組」を「便宜上『司法ソーシャルワーク』という」とする（2頁）。2014年2月28日法務大臣指示「日本司法支援センター中期目標」では、「福祉機関や民間の取組などと連携を図り、当該高齢者・障害者にアウトリーチするなどして、その法的問題を含めて総合的に問題を解決していく」取組を、「便宜上『司法ソーシャルワーク』という」とする（1-2頁）。
 - 15 法務省「『充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会』報告書」〔2014年6月11日〕（http://www.moj.go.jp/housei/sougouhouritsushien/housei04_00011.html 2015/8/10アクセス）3頁を主に参考にした。
 - 16 Hazel Genn, *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law* (Hart Publishing, 1999), pp.69-71.
 - 17 法務省・前掲注15) 3頁。

- 18 「弁護士のための初めてのリーガル・ソーシャルワーク」編集委員会編著『弁護士のための初めてのリーガル・ソーシャルワーク』（現代人文社、2014年）7、13頁。
- 19 同書5-20頁。
- 20 同書48-70、114-128、131-143頁。
- 21 法務省『総合法律支援法の一部を改正する法律案』（2015年3月24日国会提出）（http://www.moj.go.jp/housei/sougouhouritsushien/housei_sougouhouritsushien_kaisei189.html）2015/6/12アクセス）、日弁連『日弁連新聞』496号（2015年）（http://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/publication/newspaper/year/2015/496.html、2015/9/15アクセス）。
- 22 法務省・前掲注15）参照。
- 23 改正案の国会提出・審議に向けた藤井範弘「総合法律支援法の改正とその方向性」総合法律支援論叢6号19-31頁も参照。
- 24 日弁連・前掲注21）参照。
- 25 なお、「著しく異常かつ激甚な非常災害」の被災者についても、一定の場合に法律相談を実施する制度が創設される（法30条1項4号）。
- 26 藤井・前掲注23）26頁は、生活環境等の調整といった法律事務に付随する周辺業務について、「一定の範囲で代理や書類作成が可能となるような規定が必要」とし、その範囲と内容については業務方法書に記載すれば足りると提案している。
- 27 藤井・前掲注23）24頁は、法テラスの初期相談制度の導入に関する平成23年の答申書を紹介し、関係機関との協議の再開を提案している。
- 28 ここでは、「連携」概念を最広義に定義し、「ケース処理において、あるいは、それ以外の場面において、複数の機関・組織・団体ないし人が、協働して支援するために関係を形成すること」とする。
- 29 吉岡・前掲注4）書。
- 30 例えば、野中猛・上原久『ケア会議で学ぶケアマネジメントの本質』（中央法規、2013年）73-82頁参照。弁護士にとって参考になるとと思われる議論として、生越照幸編『自殺問題と法的支援——法律家による支援と連携のこれから』（日本評論社、2012）209-212頁（特に太田晃弘発言）参照。
- 31 一般の弁護士が地域連携ネットワークに関わる場合には、さらに、スタッフ弁護士との違いに由来する問題もある。採算を度外視できない点と、そのような私的事業者であると福祉関係者に認識されている場合が多い点などである。
- 32 野中・上原・前掲注30）、野中猛・野中ケアマネジメント研究会『多職種連携の技術——地域生活支援のための理論と実践』（中央法規、2014年）など参照。
- 33 自殺問題をめぐる精神科医、弁護士、牧師、支援NPO代表による共同研究である生越・前掲注30）のような仕事が続くことが望まれる。
- 34 水島俊彦著「司法ソーシャルワークと成年後見制度拡充活動」総合法律支援論叢4号（2014年）25-49頁参照。
- 35 例えば、高知の例として吉岡すずか「法的支援ネットワークにおける人的依存の克服

- 法テラス高知とスタッフ弁護士の連携の実践から」総合法律支援論叢5号（2014年）123-142頁、野口千晶著「スタッフ弁護士の連携活動の現状と課題——高知県における実践活動報告」総合法律支援論叢6号（2015年）59-79頁参照。
- 36 山口絢「行政機関による高齢者の法的問題発見と法律相談へのアクセス——自治体への聞き取り調査から」総合法律支援論叢7号（2015年）74-96頁、80-81頁は、行政職員が高齢者の法的問題を発見する方法として、典型的な事件類型に基づくパターンを聞き取りデータから見出している。
- 37 堀田・前掲注13)。
- 38 太田・長谷川・吉岡・前掲注8) 124頁 [吉岡]、吉岡・前掲注4) 書107頁。
- 39 濱野亮「アクセス拡充における日本司法支援センターの役割」ジュリスト1305号（2006年）29-37頁、36頁、同「司法アクセスにおける相談機関利用行動——イングランドの現状を参考にして」伊藤眞・大村雅彦・春日偉知郎・加藤新太郎・松本博之・森勇編『民事司法の法律と政策 下巻』（商事法務、2008年）143-181頁。
- 40 太田・長谷川・吉岡・前掲注8) 119頁 [長谷川] では、「公的機関が個人対個人のトラブルに介入すべきではない」という市役所上司の指示が紹介されている。
- 41 後の本文5で紹介する福祉関係者 A からの聞き取り調査の際の発言。
- 42 太田・長谷川・吉岡・前掲注8) 135頁 [吉岡]。
- 43 山口・前掲注36) 88-90頁。
- 44 佐藤岩夫「地域の法律問題と相談者ネットワーク——岩手県釜石市の調査結果から」社会科学研究59巻3・4号109-145頁、142-143頁、太田・長谷川・吉岡・前掲注8) 132-135頁 [吉岡] 参照。
- 45 山口・前掲注36) 参照。
- 46 2015年5月9日の日本法社会学会学術大会ミニシンポジウム「法テラスによる地域連携ネットワーク」におけるコメンテーター太田晃弘弁護士の発言。
- 47 太田・長谷川・吉岡・前掲注8) 134頁 [吉岡]。
- 48 同124-135頁 [吉岡]。
- 49 聞き取りは2013年9月に実施した。
- 50 吉岡・前掲注4) 書118-121頁は、「特定の分野において関係する相談員や担当者を束ねるリーダー的役割者」の重要性を強調している。
- 51 精神障害者が幻聴の相談で警察の生活安全課に行ったところ、家に帰りなさいと処理され、その後殺人事件に発展したケースを A は指摘し、ネットワークがあれば防げたかもしれないとする。同様の事件がその後も発生しており、警察と福祉・医療、弁護士等の連携は早急に取組むべき課題である。また A は、裁判になると障害者のことを警察、検察、裁判官、裁判員に理解してもらうことは難しいとし、障害者の実情を正確に理解している弁護士が関わることの意義を示唆した。
- 52 石田京子「スタッフ弁護士の連携活動における倫理問題」総合法律支援論叢7号（2015年）97-111頁で一部は公表されている。

外国人の法律問題と 地域連携活動¹

立教大学法学部教授 溜 箭 将 之

はじめに

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

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

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

1. 外国人への法的援助

(1) 法的枠組

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

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

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

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

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

（2）取扱件数

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

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

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

2. 法テラス東京での調査から

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

(1) 連携事例①

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

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

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

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

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

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

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

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

（2）連携事例②

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

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

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

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

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

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

た道具との関係で、仕事の仲介先とのやり取りもあった。

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

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

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

（3）法テラス東京のスタッフ弁護士による取り組み

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

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

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

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

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

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

（4）外国人案件の難しさ

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

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

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

3. 外国人への司法アクセス拡大という観点から

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

(1) 従来 of 取り組み

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

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

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

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

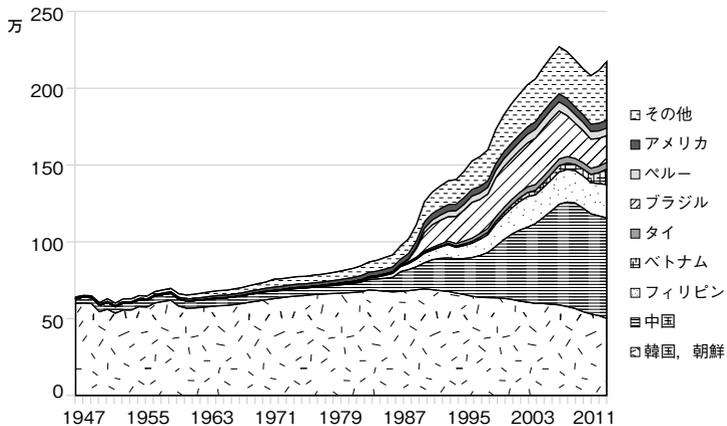
第四に、個々の弁護士による取組み、また個別の法律問題ごとに弁護団による取組みが行われている。最近の例では、外国人技能実習生問題弁護士連絡会（2014年に外国人研修生問題弁護士連絡会から名称変更）や国籍法違憲訴訟弁護団を挙げることができる。国籍法違憲訴訟弁護団は、結婚していないフィリピン人の母と日本人の父との間に生まれ、父親から出生後に認知を受けた子供を原告とした訴訟で、両親の婚姻により嫡出子の身分を取得した場合でなければ日本国籍取得ができない国籍法の規定を違憲とする最高裁大法廷判決を得ている¹³。

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

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

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

国籍別在留外国人数（1947年～2014年末）



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

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

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

（2）外国人ローヤリングネットワークと東京パブリック法律事務所

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

（3）法テラスによる地域連携活動の可能性

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

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

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

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

都県をまたいだネットワークが活用された連携事例①と対照的に、連携事

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

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

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

4. 結語

外国人の日本への定住・定着が進むということは、外国人も日本で生ま

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

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

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

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

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

[注]

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

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

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

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—

法テラス福岡地方事務所副所長

弁護士 藤尾 順司

1 はじめに

スタッフ弁護士の第一期が登録してから、すでに9年が経過した。この間、スタッフ弁護士制度は着実に成長を遂げ、現在、250名前後のスタッフ弁護士が全国で活躍している。

最近、スタッフ弁護士の配置に対し、一部の弁護士会や弁護士からスタッフ弁護士の配置に反対する声が上がっている。しかも、以前に増して、スタッフ弁護士不要論の声は大きくなっている。これまでスタッフ弁護士を受入れなかった単位弁護士会¹ばかりか、これまで受け入れてきた単位弁護士会の中からも、配置人数の減員を要求する声が出ている。こうした動きの背景に次のような事情があるように思う。

第1に、スタッフ弁護士は、これまで被疑者国選弁護対象の拡大、その他民事扶助業務においてジュディケア弁護士だけで対応できない場合にこれを補完する存在として位置付けられてきた²。ところが、その後、全般的な事件数の減少、弁護士数の増加によってジュディケア弁護士だけで対応できるようになり、量的な意味での補完の必要性が減少してきたことである。

第2に、中間所得層の貧困化や事件数の減少等、弁護士を取り巻く経済的環境の悪化によって、ジュディケア弁護士がスタッフ弁護士を競争相手として意識するようになったことである。

第3に、法務省の管轄下にある法テラスに勤務するスタッフ弁護士の存在に対し、弁護士自治への脅威ととらえて反対する動きが出てきたことである。イギリスはこの数年の改革によって、ソリシターの弁護士会が自治権を失い、多くのソリシターが民事扶助から排除された経過³をもとに、わが国においても、将来、法律扶助予算を抑制する動きがでたときは、スタッフ弁護士に民事扶助事件をすべて担当させるのではないかという危機感を訴える意見や、スタッフ弁護士の増員は弁護士自治を脅かすという意見などがある。

第4に、司法ソーシャルワークがスタッフ弁護士の活動としていまだ明確に位置付けられていないことである⁴。これまで司法ソーシャルワークとして紹介されたのは、いずれも離島など司法過疎地など特殊な地域のスタッフ弁護士の活動にすぎず、その例もわずかであったため、一般の地域における司法ソーシャルワークの活動のイメージができてなく、しかもその中でスタッフ弁護士の役割も明確になっていない。

第5、これまで弁護士の中にくすぶっていた法テラスに対する不満や反発が経済的環境の悪化により増幅されたことである。こうした弁護士の多くは、法テラスとスタッフ弁護士を同一視し、スタッフ弁護士を自分たちとは異質の存在と見ているように思えることである。

こうした状況から、弁護士会内で、スタッフ弁護士の位置付けや役割について議論しても平行線のままである。しかし、弁護士会がスタッフ弁護士を受け入れないという偏狭な姿勢をとることで社会から支持を得られるとはとうてい思えない。イギリスにおいて、ソリシターの弁護士会が自治権を失ったのは、ソリシターが伝統にこだわり利用者の視点に立った制度改革ができなかったからである⁵。わが国においても、弁護士の観点だけでなく、利用者目線に立った弁護士業務の改革の努力を求められている点ではイギリスと全く同じである。

とはいえ、現状では弁護士の認識を変えるにはまだ時間を要しそうである。しかし、社会からの司法ソーシャルワークの要請は高い。条件が整った地域からジュディケア弁護士とスタッフ弁護士の連携・協働による司法ソーシャルワークを開始し、そのモデルを全国に波及させて広げる以外に方法はないと考え、福岡において3年前から、司法ソーシャルワークを組織的に取組むことにした。福岡は、法テラスと弁護士会との間の関係が比較的良好で、しかも、弁護士会は、過去に当番弁護士、少年付添人活動、精神保健福祉法に基づく付添人活動などの先進的な取組みを行うなど、弁護士は福祉マインドになじみやすいという条件がそろっていた。最初の2年間、私は、スタッフ弁護士に代わって法テラスに要請があった講演、研修会を可能なかぎ

り引き受け、福祉関係者と接触するように努めた。これによって、福祉機関が必要としている司法ソーシャルワーク業務を見つけ出し、協議して完成させると同時に、そこでのスタッフ弁護士の役割も模索した。以下、その内容を紹介したい。

2 福岡における司法ソーシャルワーク活動の概要

（1）福岡県弁護士会の状況

会員数約1149名（平成27年9月時点）である。4部会制をとっており、各部会が独自の財政や組織を有するなど、いくらか独立性を有する。具体的には、福岡市を中心とする周辺市町村からなる福岡部会（835名）、久留米市を中心とする筑後地域の筑後部会（92名）、飯塚市、田川市、直方市その他周辺市町村で旧産炭地域が多い筑豊部会（36名）そして北九州市を中心とする北九州部会（186名）である。ただし、北九州地域は、法テラス福岡北九州支部として独自に活動しているため、ここでは対象地域からはずしている。

（2）法テラス福岡

現在、法テラス福岡には、所長のほか、副所長6名（弁護士4名、司法書士1名、社会福祉士1名）、職員34名である。

社会福祉士の副所長は全国的にあまり例がない。従来、執行部は弁護士と司法書士だけで構成してきた。地方事務所の立上げ時においてはやむをえないが、軌道に乗ったら、サービス提供者だけでなく、利用者側の人を入れた構成をとる方が望ましい。福岡では、弁護士会と協議の上、福祉機関から信任の厚い人物を探した結果、高齢者虐待問題について講演活動や指導をされていた女性の社会福祉士（社会福祉士会理事）にお願いし、本年6月、就任のはこびとなった。これまで法テラスから連携を提案しても「敷居が高い」と言われてきたが、これからは、この副所長が福祉機関への窓口としての役割を果たしてくれるものと期待している⁶。

(3) 高齢者・障害者支援活動

法テラス福岡では、地域包括支援センターその他の福祉機関からの支援要請を受けて、スタッフ弁護士を中心とする15名の名簿（若手有志の弁護士）に基づいて、出張相談、講演及びケース会議の要請に応じてきた。

他方、福岡県弁護士会の高齢者相談センターあいゆうは、以前から、電話相談、来館相談、出張相談、福祉の当番弁護士等の活動を行ってきた。

これまで両者の間に連携・協働関係は全くなかった。こうした状況を変えたのは日弁連のモデル事業である。これは、日弁連の高齢者社会対策本部からの提案を受け、両者が平成27年2月1日から6ヶ月間、共同で高齢者・障害者への支援事業を行ったのである。具体的には、弁護士会及び法テラスのいずれかに電話による相談や支援要請があった場合に、ワンストップで対応（電話や出張相談）できる体制を構築すること、民事法律扶助の資力要件を満たさない高齢者に対しても無料相談に応じること、福岡市内の地域包括支援センターの職員を対象に、法テラスの法教育予算を使って講演活動を行うこと、弁護士会と法テラスが事業運営会議を開催し、情報共有を行うことである。

6ヶ月間の成果は、①法テラスと弁護士会の間にワンストップサービスの体制が構築され、モデル事業終了後もそのまま継続されることになったこと、②弁護士会が受けた支援要請件数は合計113件であり、このうち福祉関係機関から8件、高齢者本人又は親族から105件であった。他方、法テラスは合計59件で、このうち福祉関係機関からの要請は44件、高齢者等から15件であった。このように、双方の特徴がはっきりと出たことから、双方ともに連携・協働の意義を確認できたこと、③毎月1回、事業運営会議を開催し、両者は、それぞれの実績を報告したこと、④6ヶ月の間に講演（テーマは高齢者の消費者被害）は2件にしかなかったが、終了後の9月に9件の研修会の予定が入った。

（4）生活保護受給者・自立支援対象者への支援活動

平成25年4月、法テラス福岡は、福岡市と覚書を交わし、福祉事務所で巡回法律相談を開始した⁷。これは、民事法律扶助業務にサービスを上乘せした業務である。これをリーガルエイドプログラム（以下、「LAP」と略す）と名付けた。

生活保護受給者及び自立支援対象者は、多重債務、離婚、DV、経済的虐待などの問題を複合的に抱えていることが多く、しかも自分の抱える法的問題を認識できない、あるいは認識できても解決の意欲を喪失している。こうした人たちはケースワーカーからいくら勧められても従来型の法律相談には行かない。そこで、弁護士が福祉事務所の巡回相談に出かけて行き、ケースワーカー同席のもとに法律相談を受けるという巡回相談を行う、相談後、受任の有無、解決内容などの情報を法テラスと福祉事務所との間で共有し、ケースワーカーとの連携・協働により解決することにした。このLAPの最大の特徴は、弁護士の受任率が通常の相談の2倍前後に達することである⁸。

スタート時、スタッフ弁護士をはじめとする若手有志の弁護士数名がLAPの巡回相談の担当を担ったにすぎなかったが、その後、法テラス福岡と福岡県弁護士会と協議した結果、福岡県弁護士会の生存権本部と高齢者・障害者委員会の2つの委員会から推薦された弁護士名簿が法テラス福岡に提供されることになり、ついに両者の共同事業へと発展したのである。

平成27年1月、久留米市との間でもLAPの合意が成立し、筑後部会の弁護士が巡回相談を担当することになった。久留米においては、対象を生活保護受給者だけでなく生活困窮者にも拡大した。

本年9月、春日市もリーガルエイドプログラムの試行を始めた。

これまでのところ、LAPはトラブルがないうえ、福祉事務所からも評価を受け、件数も増加傾向にある。今後、他の市町村にLAPを案内し、拡大していきたい。

スタッフ弁護士は、この名簿の一員として巡回相談を行っているが、それだけではなく、巡回相談の予約に入れない緊急の要請があった場合、個別の

出張が必要な場合、巡回担当者が事件を受任できなかった場合などに相談を担当している。また、春日市のように、試行段階にある福祉事務所の巡回相談もスタッフ弁護士が担当している。

(5) 刑事施設の被収容者に対する出張相談など

法テラス福岡と福岡県弁護士会が協議した結果、平成26年8月から刑事施設の被収容者から手紙で要請があった場合に、出張相談あるいは調査を、福岡県弁護士会が提供した名簿により実施することになった。

弁護士会も、刑事施設の被収容者からの人権救済申立てを通して、以前から被収容者の法律相談の必要性を認識していたが、相談担当弁護士の日当・交通費の捻出などの問題が障害となっていた。1年以上の協議を経て、両者が法テラスの民事法律扶助の出張相談や調査を利用することにより、出張相談等を実施することで合意したのである。この業務は司法ソーシャルワークというわけではないが、弁護士会と法テラスが連携・協働して行う最初の事業としての意義をもつものであった。

(6) 弁護士ナビゲーション（略称「弁ナビ」）

弁ナビは、もともと法テラスの情報提供業務を拡張するために始めた法テラス福岡独自のサービスである。毎日、多くの市民が法テラスの情報提供窓口で情報提供を求めて電話をかけてくるが、情報提供職員の説明や案内だけでは不十分な場合（問題を抱えて不安に陥っている市民、緊急の援助が必要な市民など）に、情報提供窓口職員が内容を聴き取りし、そのメモを弁ナビ担当の弁護士に渡し、その後、その弁護士が折り返し電話をかけてアドバイスをするというものである（以下、これを便宜上、「情報提供弁ナビ」という）。

その後、弁ナビは福祉機関の職員が法テラスに支援要請をしてきた場合の窓口として機能するようになったため、それをさらに発展させて、出張相談の配点という機能（これを以下、便宜上「出張相談弁ナビ」という）をもた

せた。これは、自ら法テラスにアクセスするのが困難な高齢者や障害者に代わって、福祉機関の職員が法テラスに連絡してきた場合に、担当弁護士が同様に福祉機関の専門職員に電話をかけ、日程調整のうえ直ちに出張相談に出かけるというスキームである。試行段階では、スタッフ弁護士を中心とした有志の弁護士が担当していたが、その後、弁護士会から名簿の提供を受けたので、現在、この名簿によって運用している。

スタッフ弁護士は、上記名簿の一員として電話対応や出張相談を行っているほか、情報提供弁ナビについては現在もスタッフ弁護士が専属で担当している。

今後、法テラス福岡は、司法ソーシャルワークの活動を質・量ともに拡大していくが、その場合、支援要請の前さばきがどうしても必要になる。情報提供業務が、支援要請に対し、複数の弁ナビ名簿の中から、その内容に応じて名簿を選択し、的確に弁護士に配点するという管制塔機能を担えるまでに発展させたい。

このように、法テラスが司法ソーシャルワークを行う場合、情報提供業務の機能を拡大することが必要になる。それに伴って弁ナビや講演などの要請も増加することから、それに対応できるスタッフ弁護士の役割がこれまで以上に大きくなると考える。

3 法テラス福岡法律事務所のスタッフ弁護士の活動の現状

（1）法テラス福岡法律事務所の構成

法テラス福岡法律事務所は、法テラス福岡と同じスペースにある。従来、スタッフ弁護士は2名体制であったが、事件数が増加したため、1名増員となり、現在3名体制になっている。このうち1名は社会福祉士の資格を保有している。

(2) 一般事件

スタッフ弁護士は民事法律扶助及び国選弁護業務も担当しているが、こうした業務は最近では中心的業務とはなっていない。国選業務は、原則として、ジュディケア弁護士と同様の頻度で配点されていて特別の配点はされていない⁹。民事法律扶助業務については、一般弁護士向けの法テラスのセンター相談枠にスタッフ弁護士は登録されていない。

(3) 司法ソーシャルワーク

i) 中心的な顧客層

法テラス福岡法律事務所の中心的な顧客層は、自分一人の力では法律相談の予約が難しい人、法テラスの枠相談に来ることが難しい人、高齢者や障害者、病気などの問題を抱えた人たちである。こうした人たちは、自力で弁護士にアクセスすることが難しいという人たちであり、多くの場合、社会的な弱者である。

ii) アウトリーチとネットワーク

こうした人たちに法的支援を届けるためには、弁護士によるアウトリーチ活動とネットワークの構築が重要である。弁護士が、法律事務所ですら相談者を待つのではなく、関係機関や施設、自宅などに出向いて行って、出張法律相談などを行う。福祉の関係機関とのネットワークを作り、法的サービスを必要としている人の情報をいち早くキャッチできる体制を作る。

iii) スタッフ弁護士がこうした司法ソーシャルワークの業務を引き受ける端緒は、スタッフ弁護士が過去に開拓した関係機関からの直接の支援要請と弁護士ナビゲーションを担当した際に引き受けた場合がほとんどである。

（4）法テラスと関係機関との連携におけるスタッフ弁護士の役割

福祉機関の職員にとって、弁護士や法テラスはまだまだ敷居の高い存在である。顔の見える関係を重視する福祉業界の風土もあるうえ、弁護士費用の心配もあって、司法との連携については必ずしも積極的ではない。

また、福祉機関からの要請による出張相談、講演会、ケース会議への出席を行う場合、郊外にある病院や施設への往復だけでも半日仕事になることも多いため、採算性などから弁護士会による実施は困難である。しかし、法テラスは公的機関であることから、そこに所属するスタッフ弁護士は、福祉機関との関係を構築しやすい。また、スタッフ弁護士は給料制であるので、売上に繋がらなくとも、公益的な必要があれば積極的に活動を展開することが可能である。

司法ソーシャルワークの新規事業を計画した場合、ニーズがどの程度あるのかわからないため、まずスタッフ弁護士による試行を行っている。これは、試行によって事業内容の修正とニーズ調査を行うためである。これによって見通しが立ってから本格的な実施に入ることで、スムーズな立ち上げが可能となる。制度が軌道に乗った後は、ジュディケア弁護士に担当してもらい、スタッフ弁護士は新分野の開拓やジュディケア弁護士では対応が困難なケースへの対応へとシフトする。

（5）弁護士会の活動

3名のスタッフ弁護士が協議して、それぞれの活動分野に近い委員会に所属している。スタッフ弁護士が委員会に積極的に参加する意義は、委員会の活動との連携を図ることにある。また、ジュディケア弁護士にスタッフ弁護士の活動を理解してもらおう機会にもなる。

（6）法テラス福岡地方事務所との連携

司法ソーシャルワークにおいてスタッフ弁護士がその役割を十分に果たすためには、地方事務所執行部との連携を密にすることが必要である。福岡で

は、スタッフ弁護士は、法テラス福岡の執行部会議にはオブザーバーとして参加するほか、事件活動で困ったときは、個別に所長や副所長に相談するほか、3ヶ月に1回程度、夕方に集まって、執行部がスタッフ弁護士の活動報告や意見交換をし、終了後に懇親会を行っている。

4 ジュディケア弁護士との関係

(1) 福岡において、ジュディケア弁護士とスタッフ弁護士との間に表面的な対立はない。これまで、会内の弁護士の中からスタッフ弁護士排斥の意見が出たこともなかった。

しかし、福岡でも、スタッフ弁護士がジュディケア弁護士の事件をとっているのではないかと疑いの目を向ける弁護士も存在する。スタッフ弁護士を警戒する声が出ないように、法テラス福岡は、弁護士会の執行部との協議において、スタッフ弁護士が受任した事件数、事件の内容、国選弁護件数など詳細に定期的に報告している。

(2) 一般の会員には、スタッフ弁護士の活動を知る機会がほとんどないため、スタッフ弁護士がどのような事件を受任し、どのような活動を行っているのか全く知らない。スタッフ弁護士も、会内の広報で活動を会員に紹介するほか、委員会活動や事件活動を通して、司法ソーシャルワークへの理解を広め、さらにはともに活動をしてくれる仲間を増やしていくという地道な努力が必要である。

(3) 福岡のスタッフ弁護士の職域とジュディケア弁護士のそれはほとんど重なっていない。これは、前述のように、福岡のスタッフ弁護士が司法ソーシャルワークに重点を置いて活動しているためである。受任している事件も、高齢者・障害者、生活保護受給者など、司法ソーシャルワークが必要な事件が多い。

5 司法ソーシャルワークにおける両者の役割

（1）ジュディケア弁護士

今後、社会の急速な高齢化とともに、法的問題を抱える高齢者が増加し、また経済の悪化により生活保護受給者も増加していることから、福祉事務所や自立支援センターから法テラスへの支援要請も確実に増えるものと思われる。こうした要請に対応するためには、ジュディケア弁護士の協力は不可欠である。司法ソーシャルワークは、一般事件に較べると、時間も手間もかかるものが多いため、当初、これを担当するジュディケア弁護士の確保に不安があったが、実際やってみると杞憂にすぎなかった。かつて福祉事務所への巡回相談や出張相談の弁ナビ担当者を集めるため若手のジュディケア弁護士数名に声をかけたことがあったが、意外にも必要な人数を容易に確保できたからである。福祉に興味をもつ若手弁護士も存在するのである。ただし、ジュディケア弁護士に担当してもらうためには、事前に法テラスが福祉機関と協議して制度や手続を整備し、かつ職員研修を行っておく必要がある。

（2）遠方からの依頼や、急を要する依頼、研修や講演など費用が支払われないケース会議への参加の要請に対しジュディケア弁護士では対応が困難であるが、スタッフ弁護士は可能である。このような活動は、地味ではあるが、福祉機関と弁護士との間の距離を短くし、さらに「顔の見える関係」にまで発展させるためには必要である。

スタッフ弁護士によるこれらの活動によって、福祉機関との連携による相談及び受任のシステムが構築・整備され、その結果、ジュディケア弁護士が担当できる事業に発展し、さらなる法的サービスの拡大につながるというサイクルができあがるのである。このように司法ソーシャルワークにおいて、スタッフ弁護士はなくてはならぬ存在なのである。

ジュディケア弁護士だけで司法ソーシャルワークを行うことは、短期的にはともかく長期的には困難と言わざるをえない¹⁰。

連携が必要なのはスタッフ弁護士に限らない。福祉機関との連携も重要である。司法ソーシャルワークは、弁護士会単独ではなく、いろんな関係者を巻き込みながら、拡大していくことが必要なのである。その意味で、イギリスの法律扶助改革の失敗と、スコットランド、カナダとの比較から、法律扶助制度のあり方について「今日、法律プロフェッションが独占的に決める時代は既に終了しており、この制度に関わる様々な利害関係者とのパートナーシップのもとで政策を形成し遂行していく時代に入っている」、「21世紀の法律扶助制度を機能させるためには、制度を担う関係当事者間のパートナーシップの構築が特に重要である」との池永知樹氏の指摘は正鵠を得ていると実感している¹¹。

6 スタッフ弁護士の人数

福岡のスタッフ弁護士は3名にすぎないが、現時点では福祉機関との連携や事業は都市部及びその近郊にすぎないこともあって、福祉機関からの要請への対応は可能である。しかし、今後、これらの事業が地域の市町村に発展した場合、この体制では厳しくなる可能性がある。

特に、筑豊地区はそもそも弁護士数が少ないため、この地区で司法ソーシャルワークの活動はほとんどできていない。弁護士会及び法テラスが全県で均質な司法ソーシャルワークによるサービスを提供するためには、将来、筑豊及び筑後地域に少なくとも各1、2名のスタッフ弁護士の配置が必要ではないかと思う。

7 今後の課題

（1）利用者側の視点を反映させること

これまでスタッフ弁護士の役割の議論は、サービス提供者側である弁護士からの視点だけにとどまっていた。これでは、スタッフ弁護士の役割や配置において、利用者側の声が全く反映されないことになるばかりか、スタッフ弁護士の新たな役割や新規業務の開拓も十分にできない。司法ソーシャルワークの拡大がスタッフ弁護士の数や配置によって事実上制約されるからである。そうならないために、サービスの利用者からの視点に立った議論が必要ではないか。特に、弁護士会におけるスタッフ弁護士の役割、配置、人数の議論において、地域の利用者からの意見を反映させるための仕組みをつくる必要があると考える。

（2）司法ソーシャルワークにおけるスタッフ弁護士とジュディケア弁護士の役割分担を明確にすること。

スタッフ弁護士及びジュディケア弁護士がそれぞれ別の役割をもち、互いに双方の役割を認識することは連携の一步である。スタッフ弁護士は、ジュディケア弁護士が困難な活動や業務、あるいは自分の得意とする活動に力を入れるべきである。

また、スタッフ弁護士が司法ソーシャルワークに重点を置いて活動を行えば、必然的に顧客の中心は「貧困層、高齢者・障害者、DV被害者など社会的弱者」ということにならざるをえない。これによってジュディケア弁護士との間の緊張関係をやわらげることが可能である。

（3）法テラスの地方事務所の執行部は、その地域において司法ソーシャルワークの開拓に取組み、その中でスタッフ弁護士が十分に役割を果たすことができるよう環境の整備をすべきであると考えられる。

地方事務所によっては、弁護士会に波風を立たせないことに意を用いる傾向があるように聞く。地方事務所の執行部は、弁護士会の会長及び副会長出身者で構成することが多いため、法テラスが司法ソーシャルワークの業務を積極的に展開すると、弁護士会あるいは一部の弁護士から抵抗や反発を受けることを恐れるためであろう。しかし、抵抗を恐れて何もしないのは、総合法律支援法の趣旨に反するばかりか、その地域社会に対する責任を放棄することではないだろうか。反対している弁護士もいずれは司法ソーシャルワークの意義とスタッフ弁護士の役割を理解してくれるものと信じ、ときには弁護士会の反対を押し切ってでも実行すべきではないか。各地の実情が異なるので、言い過ぎであることは承知の上であえて言わせてもらえば、弁護士会の抵抗を押し切ってでもやる気概がなければ地方事務所の執行部であることは許されないのではないかと思う。

8 最後に

わが国の福祉は、わが国の経済規模からすると、不十分かつ貧弱である。司法ソーシャルワークの役割は、福祉の対象者が抱えている法的問題を解決することによって、いくらかでも福祉を充実したものにしているところにある。まさに憲法25条の生存権の保障の趣旨にかなうものと言える。司法ソーシャルワークに対する社会からの期待がある以上、弁護士、弁護士会及び法テラスがもっと積極的に取り組むことが必要である。

これからの超高齢化社会を迎え、司法ソーシャルワークの需要がより高まっていくなか、弁護士は、スタッフ弁護士、法テラスその他利害関係者として連携・協働をしながら、司法ソーシャルワーク活動を実践することが求められている。今後、各地でその動きが出てくることに期待したい。

[注]

- 1 いまだスタッフ弁護士を受け入れてない弁護士会は、札幌、仙台、富山、金沢、山形、横浜、岡山、大分である。兵庫は阪神支部に3名を受け入れているが、神戸をはじめその他の地域は受け入れていない。
- 2 本林徹外編「市民と司法の架け橋を目指して」183頁以下
- 3 吉川精一「英国の弁護士制度」、池永知樹「緊縮財政下のイギリス法律扶助の変容と持続性を追求する他国の取組」総合法律支援論叢第3号81頁
- 4 そのためスタッフ弁護士不要論者からは、スタッフ弁護士増員のための口実として司法ソーシャルワークを持ち出したのではないかと批判されている。
- 5 吉川前掲204頁以下
- 6 社会福祉士は、法テラスの副所長に限らず、もっと広く、福祉機関と弁護士との橋渡し役を期待できるのではないか。また、スタッフ弁護士を受け入れない地域に、スタッフ社会福祉士を配置することも検討に値するように思う。
- 7 スタート時には、福岡市内の7区のうち東区、早良区、西区の3区で巡回相談を開始したが、その後、博多区が加わった。さらに近く中央区と南区も加わる予定である。
- 8 事前にケースワーカーが問題点を整理し、これを相談担当弁護士に的確に伝えることが受任率の高さにつながっているようである。
- 9 筑豊地域の弁護士が少ないため、同地域の国選事件については福岡部会及び北九州部会の弁護士にも配点されているが、接見に行くときと半日を要するなど負担が大きいため、スタッフ弁護士に優先配点されている。
- 10 スタッフ弁護士を受け入れていないある弁護士会で、ジュディケア弁護士だけで司法ソーシャルワークを実践したところ、やはり困難があったようで、同会の会長は「歯を食いしばって頑張っている」と報告されたと聞き及んでいる。この活動は大いに評価できるが、「歯を食いしばることなく」実践している福岡と比較した場合、長期になったときに差が出ないか気になるところである。
- 11 池永前掲85頁

**欧米法律扶助の新たな
アプローチの可能性と限界**
—2015年 International Legal Aid Group
スコットランド国際会議を踏まえて—

弁護士 池永 知樹

I はじめに—2015年国際法律扶助会議の開催と本稿の課題

1 2015年国際法律扶助会議の開催

2015年6月10日-12日、「リーガルサービスへの新たなアプローチ：テクノロジー、イノベーション、セルフヘルプと利害関係者間の協働 (New Approaches to Legal Services: Technology, Innovation, Self Help and Co-operation)」をメインタイトル（主題）とする国際法律扶助会議 (International Legal Aid Group, 略称 ILAG)¹が、スコットランド・エディンバラで開催された²。

ILAG は、1992年に設立された欧米諸国を中心とする法律扶助研究者および法律扶助運営主体関係者等から構成される法律扶助の国際ネットワーク組織であり、主として、実証的な調査研究に基づく法律扶助先進国の法律扶助政策の調査、検証およびこれに基づく政策提言を目的としている (evidence-based policy)。

会議のスポンサー団体であるが、スコットランド政府、スコットランド法律扶助評議会、スコットランド・ストラスクライド大学ロースクール、イングランド&ウェールズ・リーガルエイド・エージェンシー、イングランド&ウェールズ司法省、アイルランド法律扶助評議会、北アイルランド・リーガルサービス・エージェンシー、およびオランダ司法省であった。ヨーロッパ財政危機を契機として、ヨーロッパ法律扶助、特にイギリス（イングランド&ウェールズ、以下単に「イギリス」と述べる際は「イングランド&ウェールズ」の意味である）法律扶助の効率性追求はわが国を凌駕する。しかしながら、かかる厳しい情勢下においても、緊縮財政時代における法律扶助の世界的な知見の共有に向けて、国際会議開催のために政府、司法省、法律扶助運営主体およびロースクールが積極的に資金を拠出する姿勢には注目すべきものがある。

ILAG は隔年毎に国際会議を実施してきた経過があり、2015年度は、

ILAG 議長アラン・パターソン教授（Alan Paterson, ストラスクライド大学ロースクール）の本拠地であるスコットランド・エディンバラで開催され、欧米諸国を中心に世界のすべての大陸から約100名の参加があった。アジアからは、インドネシア、台湾、中国、香港、日本からの参加があり（特に近年の成長著しい中国からは約10名の多数参加があった）、日本からは、我妻学首都大学東京教授および筆者が参加した。なお、筆者は司法アクセス推進協会のご厚意を得たことを付記しておく。

計3日間の会議では、上記メインタイトル（主題）「リーガルサービスへの新たなアプローチ：テクノロジー、イノベーション、セルフヘルプと利害関係者間の協働」のもとで、以下の計10のセッションが行われた。

- ① 各国法律扶助のリサーチ－緊縮財政下の法律扶助
- ② スコットランド法律扶助の持続的発展と他国への示唆－イギリスとの比較考察
- ③ 法律扶助のコストと価値の検証
- ④ デジタルサービスの発展
- ⑤ 混沌としたテクノロジーの世界
- ⑥ 弁護士に代わる代替的サービス－セルフヘルプ（self help）等の自助努力の活用
- ⑦ 問題の包括的解決（holistic approaches）の追求
- ⑧ テクノロジーの利用と課題
- ⑨ アクセス・トゥ・ジャスティスの歴史的文脈－マグナカルタからヨーロッパ人権条約までの歴史的営為
- ⑩ 法律扶助の質の追求－ピア・レビュー（peer review）の世界的拡散

2 本稿の課題

主に本稿は、国際会議の主題である「リーガルサービスへの新たなアプローチ：テクノロジー、イノベーション、セルフヘルプ」に関する欧米諸国の先端報告とともに、「新たなアプローチ」が、伝統的な訴訟代理援助の基

底にある「弁護士への権利（right to counsel）」の理念に与える影響および1990年代以降の実証的な欧米法律扶助政策に与える影響を検討するものである。

すなわち、「リーガルサービスへの新たなアプローチ」は、近年の目覚ましいIT技術の進展によって革新的な法律扶助サービスを創出する契機を秘めており、実際に近未来型の紛争解決サイトの開発と試行が行われている。しかしながら、今日の厳しい緊縮財政下においては、畢竟、高価な弁護士の訴訟代理援助および一対一（face-to-face）の対面援助に代わる費用効率的なサービス提供手段として位置づけられることになり³、このことは、欧米諸国が約600年の歴史をかけて築き上げてきた「弁護士への権利」の理念の変質の契機となりうる。また、伝統的な一対一の対面援助から人を介さない「新たなアプローチ」への転換は、欧米法律扶助が特に1990年代以降に重点的に取り組んできた、問題の連鎖に入る前の「早期援助・早期介入（early intervention）」にも変化を及ぼす契機となる。

そこで、「弁護士への権利」の萌芽・確立から1990年代以降の実証的法律扶助政策の時代到来までの歴史的到達点と課題を確認しつつ、「新たなアプローチ」の可能性と限界に関する検討が必要である（関連セッション④⑤⑥⑧）。

具体的には、まず、「新たなアプローチ」とヨーロッパ人権条約6条（公正な裁判を受ける権利）との整合関係および同条約を踏まえた「新たなアプローチ」の限界の検討である。

すなわち、弁護士の訴訟代理援助からテクノロジーやセルフヘルプを活用した「新たなアプローチ」への転換は、弁護士の訴訟代理援助をコアに据えたヨーロッパ人権条約6条と同人権裁判所が確立した裁判規範との間に、緊張関係を生じさせる。訴訟代理援助から「新たなアプローチ」への転換と、ヨーロッパ人権裁判所が確立してきた裁判規範をどのように整合的に理解するのか、およびその限界が問題となる（関連セッション⑨）。

次に、「新たなアプローチ」への転換がもたらす社会コストの検討である。

すなわち、1990年代以降の実証的法律扶助政策は、問題の連鎖に入る前の早期介入によって社会コストを軽減していくことも目的としていた。しかし、緊縮財政下におけるコスト効率追求のための「新たなアプローチ」は、実証的法律扶助政策の上記成果を継承せず、むしろ社会コストを増大させるのではないかと（関連セッション③）、真の社会コスト軽減のためには、「新たなアプローチ」を追求しつつも、より総合的・包括的な政策が求められているのではないかについての検討が必要である（関連セッション⑦）。

Ⅱ 「弁護士への権利」および1990年代以降の実証的法律扶助政策の確立と「リーガルサービスへの新たなアプローチ」の登場

1 民事法律扶助における「弁護士への権利」の萌芽と確立

法律扶助は、英米法圏においても大陸法圏においても、歴史的に、裁判所において貧困者に対して「公正な審理 (fair hearing)」を保障するための「弁護士への権利 (right to counsel)」として理解され、徐々に確立されてきた⁴。英米法圏において制定法として登場したのは、1424年スコットランド法と1495年イギリス法であり、両法典中には「貧困者を代理するための弁護士の選任 (appointment of “learned council” to represent paupers)」に関する規定がある⁵。大陸法圏においては、ILAGのコアメンバーであるアール・ジョンソン (Earl Johnson) が、オーストリアの1781年 Justizgesetzsammlung JGS および JGS 161, 1791年 1月24日 Hofdekret, ならびにスペインの1835年 Reglamento por l’Administracion de la Justicia, フランスの1851年 French Code procedure, ドイツの1877年 ZivilprozeBordnung などの法典を引用することにより、歴史的な文脈とは関わりなく「弁護士への権利」という原則が存在していたことを定立化しようと試みている⁶。

19世紀後半ないし20世紀前半までには、ヨーロッパのほとんどの国において、民事事件における弁護士への権利が法典に盛り込まれるようになり、ヨーロッパの裁判所としては初めて、1937年にスイス最高裁判所が、民事事

件における弁護士への権利が憲法上の権利であることを宣言した⁷。

第二次大戦後の1950年にはヨーロッパ人権条約が成立し、同条約の実効性を担保するヨーロッパ人権裁判所が、後述する1979年エアリー事件判決（Airey v. Ireland）および同判決を引用してさらに前進させた2005年スティール&モリス事件判決（Steel and Morris v. The United Kingdom）等を通じて、民事事件における弁護士への権利は実践的（practical）かつ実効的（effective）な権利でなければならぬとして、一定の場合に法律扶助制度の制定を含めた国家の作為義務を認めた⁸。エアリー事件判決のインパクトは甚大であり、域内の45条約締結国および4億人を超えるヨーロッパ市民に影響を与えることになった⁹。

2 弁護士の代理援助制度の実効化—公的資金を投入した近代的法律扶助制度の確立

もともと、15世紀以降の弁護士への権利の法文化にかかわらず、いずれの国においても、20世紀に入る前までは、弁護士は基本的にプロボノによって貧困者を代理することが求められており、反面、政府にコストが発生することはなかった。また、弁護士と弁護士団体は、弁護士自治と特権享受との引き換えに、無償での代理援助に応じてきた¹⁰。

公的資金を投入して中間層（世帯の8割）にまで及ぶ広範な代理援助制度を世界で初めて導入したのがイギリスの1949年法律扶助および法的助言法であり、ここに至り、近代法律扶助制度の発展基盤が整った。戦後福祉国家の推進力のもとで、同法は欧米各国に大きな影響を与え、欧米諸国は1970年代までに法律扶助制度の飛躍的拡充を遂げ、国が支出する予算としても援助件数・援助対象者の範囲等としても大規模なものになった。

3 世界的アクセス・トゥ・ジャスティス運動の発展と推進力の限界

戦後福祉国家におけるイギリスの近代的法律扶助制度の確立および1960年代中盤から始まった西側諸国を中心とする世界的なアクセス・トゥ・ジャ

ステイス運動は、1970年代以降の大規模な法律扶助資金投入と法律扶助法の成立へと結実し、欧米法律扶助は黄金期を迎えるに至った¹¹。アクセス・トゥ・ジャスティス運動の世界的潮流を総括したカペレッティ&ガースが、たとえ人々が普遍的な権利享有主体として認められたとしても、これを実効化する具体的制度がなければ人々の権利は無意味であると提唱したように¹²、「正義への平等のアクセス (equal access to justice)」の理念とこれを実効化する法律扶助制度は、法の支配の要としての普遍的メカニズムとして位置づけられた。

もっとも、この時代の特徴は、今日の眼からみれば、時代の進展に応じて自ずとアクセス・トゥ・ジャスティスは世界に拡散していくであろうという、やや希望的観測ないし楽観的期待 (optimism) が込められていた面もあり¹³、壮大な見果てぬ夢であったともいえ、いずれは資金の有限性による推進力低下に直面せざるを得なかった。

4 戦後法律扶助の行き詰まりとネオ・リベラリズムの登場

欧米諸国は、1980年代以降の長期的構造的不況のもとで、福祉国家の危機に直面し、法律扶助予算の削減と効率性追求に直面するようになった。特に、近代法律扶助制度の母国であり、法律扶助予算として世界最大規模を擁するイギリスにおいてその傾向が顕著であり、イギリス・サッチャー政権 (1979-1990年) 以来のネオ・リベラリズムの唱える自由化論・民営化論が、法律扶助の縮小合理化と効率性強化の議論を加速させるようになった。

5 ILAG 設立と戦後到達点および21世紀の課題の確認

ILAG が1992年に設立された経緯も、上記時代変遷と密接に関わっている。カペレッティ&ガースが総括した世界的なアクセス・トゥ・ジャスティス運動の長期的構造的不況下における推進力の限界を踏まえ、ポスト・アクセス・トゥ・ジャスティス運動期における新たな法律扶助の政策理念の確立を求めて、バターソン教授らが中心となり、ILAG が設立された経緯があ

る。

そして、ILAGのコアメンバーによる、戦後法律扶助の到達点とポスト・アクセス・トゥ・ジャスティス運動期の将来課題をまとめた体系書として、1999年刊「法律扶助の変容（The Transformation of Legal Aid）」¹⁴がある。同著は、主に戦後西側諸国の法律扶助制度の比較法的、歴史的、理論的分析を行うとともに、カペレッティ&ガースが総括した世界的なアクセス・トゥ・ジャスティス運動の楽観的側面と限界を示唆している¹⁵。また、戦後のイギリス法律扶助制度についても、これを無条件に賞賛するのではなく、むしろ伝統的な訴訟代理援助制度の枠組にはめられたコストの高い制度であり、社会実態を直視しない理念重視のリーガリズムと法廷中心主義に支配され、実際の社会の中で困窮している人々の真の救済には繋がっていない可能性を指摘している¹⁶。

なお、今般の国際会議において、パターソン教授は、過去20年間のイギリス法律扶助制度の課題について、「資金提供者は、援助を求める利用者と相応の報酬を求めるサービス提供者の二方向からの資金要求に常に対応し続けていかなければならなかった。…納税者に対する公的資金投入に見合う価値の実現（value for money）は、この20年間の中心課題であった。」¹⁷と省察している。

そして、資金の有限性と効率性強化および資金投入に見合う価値実現の時代の到来を踏まえ、前記著書「法律扶助の変容」において、法律扶助の将来課題として、①普遍的法律扶助からターゲットを絞り込む法律扶助の時代への転換を踏まえ、ターゲットを正確に捕捉するためのニーズ調査の確立と、②資金を投入する以上はこれに見合う価値の実現が求められるという視点からの、法律扶助の質の確保の論点がとりあげられている点が注目される（なお、近年急速に着目されているIT技術と法律扶助の論点については、同技術の進展が不十分であったこの段階では登場していない。）。

①のニーズ調査については、その準則の確立に向けた試行錯誤の過程が取り上げられているとともに、資金の有限性の時代において、資金拠出の正当

性を政府と政策担当者に説得するためには、ニーズ調査の洗練と準則の確立が必須であることが指摘されている¹⁸。②の法律扶助の質の確保については、質の維持と強化および測定手法に関する様々なメソッドの紹介と、パターンソン教授らが開発したピア・レビュー¹⁹の卓越性についての分析が行われるとともに、草創期のパイロット的な取り組みが報告されている。

なお、その後のニーズ調査の準則確立、および法律扶助の質確保とそのメソッドとしてのピア・レビューの発展については後述する。

6 実証的法律扶助政策の展開

効率性強化とバリュー・フォー・マネーの時代における法律扶助の重点調査領域として、パターンソン教授が今般の国際会議で指摘したのは以下の3点である（表1）。

（表1）現代法律扶助の重点調査領域²⁰

調査領域（Areas of research） 1）ニーズ調査（Needs assessment studies） 2）IT サービス（Internet delivery of legal services） 3）弁護士が提供する法律扶助の質の保証（Quality assurance of lawyers）

すなわち、1999年著「法律扶助の変容」において、将来課題として指摘されていたニーズ調査および弁護士が提供する法律扶助の質の確保の論点がこの約20年間に重点調査対象として継続的に取り込まれてきたことが分かる。また、近年急速に発展してきたIT サービスについて、重点調査領域に追加されている。

各論点に関する調査経緯と成果については、以下のとおりである。

（1）ニーズ調査の発展と準則確立

この領域を開拓し、準則確立に導いたILAGメンバーが、イギリスの

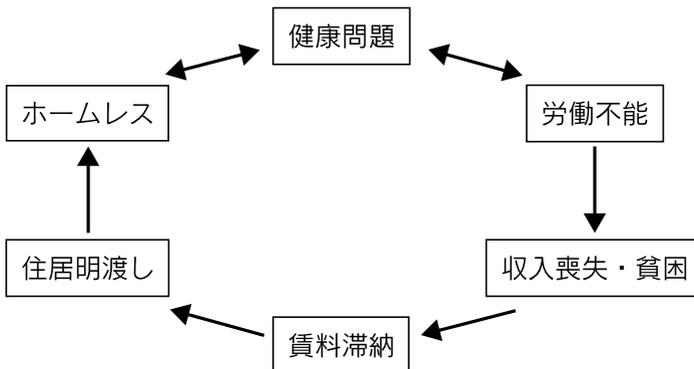
ヘーゼル・ゲン（Hazel Genn）教授およびパスコウ・プレザンス（Pascoe Pleasence）教授らである。すなわち、ゲン教授の1997年パス・トゥ・ジャスティス（Paths to Justice）調査の成果を踏まえて、2001年以降、プレザンス教授らは、法的解決の可能な問題に関するニーズ調査（Civil & Social Justice Survey）²¹を定期的実施してきており、同調査のメソッドを活用した法的解決の可能な問題に関するニーズ調査は、法律扶助先進諸国を中心に世界的に広まり、プレザンス教授らの調査結果によれば、1990年代中盤以降、少なくとも世界の15法域において26の大規模ニーズ調査が実施された²²。

わが国においても、パス・トゥ・ジャスティス調査の方法論を踏まえた上、2008年に法律扶助のニーズ調査が実施され、調査結果は「法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査報告書」²³として公表された。

各国ニーズ調査から得られた知見は多岐に及ぶが、特に重要な知見として各国法律扶助運営主体が政策に積極的に反映していったのは、問題の連鎖に入り込む前の早期援助・早期介入（early intervention）である。

プレザンス教授による問題の連鎖のイメージ・モデルは、以下の図1のとおりであり、社会福祉に深く結びついた問題の連鎖に入り込み、社会コストを増大させる前の（代理援助の段階に入る前の）早期介入の重要性が強調され、先進国の法律扶助政策に反映されてきた。

（図1）問題の連鎖と結合のイメージ²⁴



(2) ピア・レビューのメソッド確立と各国への拡散

この領域を開拓し、メソッド確立に導いた ILAG メンバーの中心が、パターソン教授らである。同教授によれば、2005年および2007年に開催された ILAG 会議でとりあげられたピア・レビューのメソッドが、徐々に各国に拡散するようになり、今日、開発国であるイギリスとスコットランドを超えて、フィンランド、カナダ、北アイルランド、モルドバ、オランダ、ニュージーランド、チリ、南アフリカで実施されてきたほか、近年、法律扶助の成長が著しい中国においても、EU と締結した「中国－EU アクセス・トゥ・ジャスティス・プログラム」²⁵のもとで、パターソン教授らの指導を受けながらパイロット・プロジェクトが各地で展開中である²⁶。

(3) IT 技術による革新的な法律扶助サービスの追求

そして近年、急速に成長を遂げてきた IT サービスが重点調査領域として ILAG 会議で取り上げられている。

今日、各国の法律扶助運営主体が IT サービスに資源投入しているが、この分野の最先端といわれているのが、オランダ法律扶助評議会がオランダ・ティルバーグ大学および「法の国際化のためのハーグ研究所 (The Hague Institute for the Internationalization of Law, 略称 Hiil)」の協力を得て2007年に開発し、その後バージョンアップを重ねてきた紛争解決サイト「司法の道標 (Rechtwijzer)」²⁷である。

近年は ILAG 会議開催の度に、Rechtwijzer のバージョンアップの状況と成果が報告されている。同紛争解決サイトは、各国法律扶助運営主体の IT サービスに影響を与えており、特に、カナダ・ブリティッシュ・コロンビア州の法律扶助運営主体リーガルサービス・ソサイエティ (Legal Services Society) は、Hiil の協力を得て、Rechtwijzer のメソッドを輸入し、自国向けの My Law BC として開発中である²⁸。

今日、各国の法律扶助運営主体がウェブサイトを活用しているが、Rechtwijzer の特徴は、オンラインでの法情報提供や初期相談で止めるので

なく、オンラインを介して（必要な局面で調停や裁判手続を盛り込みながら）最終的な紛争解決にまで導くことを目的としていることである。

さらに Rechtwijzer の離婚紛争バージョンであり、2014年11月に開発された離婚紛争解決サイト Rechtwijzer 2.0は、オンラインでの解決に最もなじみにくいと思われる離婚事件に適用するオンライン・プログラムであり、現在、パイロット試行中であるが、2015年7月10日時点で、以下の試行状況にある（表2）。

無料のインテークから開始し、当事者のニーズに応じて必要な段階に進み（段階別に手数料発生）、適正な内容が担保されているかの確認のため全ケースがレビューを受ける。裁判所の承認が必要なケースについては裁判所へ回付される。これらの一連の手続を、離婚紛争解決サイトを介して行う試みであり、トータルコストの軽減に役立つとされている。利用者の満足度であるが、母数としては十分ではないものの、当事者が自らのペースで進行させられる点に満足度の高さが表れており、特に「当事者間の対話（Dialogue）」の段階が好評である。他方、「義務的レビュー（Mandatory Review）」の段階に時間がかかる点、およびサイトの技術的な操作事項に対して満足度の低さがあらわれており、17ケースから不服が申し立てられ、手数料返金に応じている²⁹。

紛争解決サイト Rechtwijzer は、消費者問題や住居トラブル等の各分野にも対応するが、離婚紛争解決サイト Rechtwijzer 2.0は、最も対人的営みが求められると思われる離婚紛争に対しても、ウェブサイトを通じて終局解決まで導こうとする試みであり、国際会議で初めて登場した際には懐疑的にみられた面もあった。しかし、今般の国際会議においては、その未来の可能性に期待が込められ、この間、カナダ・ブリティッシュ・コロンビア州の法律扶助運営主体も、Rechtwijzer のメソッドを輸入し、自国の紛争解決サイト My Law BC として開発中である。

なお、オランダの取組であるが、イギリスに次ぐ世界第二位の法律扶助大国であり、イギリスと同様に法律扶助予算のコントロールの問題に直面して

きたオランダが（後記図3および図4）、予算の効率的な管理のために開発に取り組んできた経緯があり、法律扶助制度の歴史が比較的浅いわが国とは事情が異なる。わが国においては、オランダの試みを参考にはしつつも、まずは基本となる代理援助と相談援助の量的拡大と質的拡充に努めるべきであり、紛争解決サイトを通じての終局解決の試みは、次世代の課題として位置づけるべきであろう。

（表2）離婚紛争解決サイト Rechtwijzer 2.0 パイロット試行状況
（2015年7月10日時点）³⁰

段階（Phase）	利用状況
インテーク（Intake）	47利用者がインテークを終了し、他方パートナーのインテークを待機中
当事者間の対話（Dialogue）	74ケース（パートナーを含めると利用者数は倍の148名）が交渉を開始
調停（Mediation） ※一方当事者が請求した場合	4ケースで調停中
裁決（Adjudication）	1ケースが裁決手続中
義務的レビュー （Mandatory Review）	交渉を終了した6ケースがレビューを受けるための手数料の支払手続中 18ケースが現在レビュー中
最終解決（Finalization） ※裁判所での書面化を含む	裁判所の承認が必要な16ケースが裁判所で審理中、12ケースが裁判所手続の待機中 53ケースが Rechtwijzer を経て解決
合計（2014年11月～）	200ケースが手数料支払い済

7 「新たなアプローチ」の重視－ヨーロッパ財政危機と2012年イギリス法律扶助改革法の成立を契機として

2008年リーマンショックと2009年ヨーロッパ財政危機は、欧米諸国に深刻な財政危機をもたらし、公共サービス削減の引き金となった。法律扶助大国イギリスにおいては、法律扶助資金投入対象の厳格化等を内容とする2012年法律扶助改革法³¹が成立し、2013年4月から施行されている。主たる削減対象が、福祉に関わる民事法律扶助（家事、債務整理、教育、労働、住居、社

会福祉、移民等)、特にその相談援助である(表3)。削減対象が民事相談援助に向かうのは、刑事法律扶助および基本となる民事代理援助の削減は、ヨーロッパ人権条約違反の事態を引き起こす危険があるからである。

(表3) イギリス法律扶助の援助件数の推移³²

	2008-09年	2009-10年	2010-11年	2011-12年	2012-13年	2013-14年
刑事(軽罪)	1,432,000	1,408,000	1,338,000	1,252,000	1,235,000	1,203,000
刑事(重罪)	124,000	126,000	131,000	139,000	123,000	121,000
刑事(合計)	1,556,000	1,534,000	1,469,000	1,391,000	1,358,000	1,324,000
民事相談援助	1,164,000	1,266,000	1,096,000	940,000	782,000	381,000
民事代理援助	150,000	165,000	150,000	146,000	144,000	116,000
民事(合計)	1,314,000	1,431,000	1,246,000	1,086,000	925,000	497,000

表3のとおり、法律扶助の全般的な切り下げの中でも、もっとも削減が顕著なのが民事相談援助であり、次に民事代理援助である。

反面、2012年法律扶助改革法は、「新たなアプローチ」として、ITサービスへのシフトを追求している。すなわち、同法のセクション27において、法律扶助の整備を国の責務と定めつつも、サービスを電話や他のデジタル機器で代替提供しうる場合には、上記国の責務が軽減される旨規定し、電話相談やデジタルサービスを推進している。

しかし、これらの新たな代替アプローチが効果を発揮しているのか、むしろ社会コストを増大させていないかが問題であるが、この点については次々章(IV)で検討する。

8 「新たなアプローチ」の功罪

(1) 代理援助の縮小合理化とヨーロッパ人権条約6条(公正な裁判を受ける権利)

緊縮財政下の欧米諸国において、高価な訴訟代理援助に代わる費用効率的な「新たなアプローチ」が追求されている。

確かに「新たなアプローチ」、特にオランダの紛争解決サイト Rechtwijzer のようなオンライン技術を生かした法律扶助のイノベーションは、大きな可能性を秘めている。

しかし、訴訟代理援助の代替手段としての「新たなアプローチ」の追求は、欧米諸国が約600年の歴史をかけて築き上げてきた、訴訟代理援助の基底にある「弁護士への権利」の理念を徐々に変質させ、その結実であるヨーロッパ人権条約6条の裁判規範を形骸化させることにもつながりうる。

この論点については、さらに次章（Ⅲ）において検討する。

（2）初期援助の縮小合理化と社会コスト

1980年代の戦後法律扶助の危機と1990年代以降の効率性強化の時代は、問題の連鎖に入り込む前の早期援助・早期介入の重要性をクローズアップさせてきた。すなわち、困窮者が社会福祉に深く結びついた問題の連鎖に入り込む前の早期援助こそがトータルの社会コストを軽減させるという視点である。

しかし、ヨーロッパ財政危機を契機とする法律扶助予算の大幅削減と一層の効率性強化は、特にイギリスにおいて、ヨーロッパ人権条約違反の問題を起しにくい初期相談援助の削減にストレートに直結している（今般の国際会議のヨーロッパ人権条約に関わるセッション⑨においては、早期援助こそが困窮者の福祉向上と社会コストの軽減に繋がるにもかかわらず、ヨーロッパ人権条約違反の回避のために、初期援助を先に削減しなければならないのは皮肉（irony）な現象と言わざるを得ないとの指摘もあった。）。

原始的な法律扶助制度への先祖返りとも評される³³イギリス2012年法律扶助改革法に象徴される初期援助の大幅削減は、1990年代以降の実証的法律扶助政策の成果の否定であり、これがもたらす社会コストの増大は予断を許さない。実際に、イギリスにおいても、会計検査院（National Audit Office）がこの問題を取り上げ、司法省の民事法律扶助政策を批判している³⁴。今般の国際会議の法律扶助のコストと価値に関するセッションにおいても（セッ

ション③)、後述するとおり、日常の法律問題の未解決がトータルの社会コストにどのように結びついているかに関する最新報告があった。

この論点については、次々章（IV）でさらに検討する。

Ⅲ 「新たなアプローチ」とヨーロッパ人権条約6条

1 ヨーロッパ人権裁判所エアリー事件判決およびスティール&モリス事件判決

エアリー事件判決（1979年）は、暴力的な夫に対する裁判別居を求めた申立人エアリーに対する法律扶助を認めず、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、民事法律扶助を認めないことがヨーロッパ人権条約6条に違反するとした判決である。同判決は、同条約6条が定める公正な裁判を受ける権利の保障は、実践的（practical）かつ実効的（effective）な権利の保障でなければならないという規範を定立し、本件で法律扶助の利用を認めず、本人訴訟で対応しなければならないことは、申立人エアリーに実践的・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た。

スティール&モリス事件判決（2005年）は、グリーンピース・メンバーであるスティール&モリスによるファーストフードチェーン・マクドナルドに対する批判的言論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条違反になるかが問題にされた事案である。この事案の特徴は、両名に対してプロボノ弁護士が就いていたこと、および裁判所が両名のために後見的な訴訟指揮を行っていたことであり、イギリス政府は、これらの事実関係のもとでは、法律扶助を認めなくとも、両名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主張した。しかし、ヨーロッパ人権裁判所は、イギリス政府の主張を排斥し、名誉

毀損訴訟の専門性と巨大企業マクドナルドに多数の専門弁護士が代理人として就いていたことを指摘しつつ、たとえスティール&モリスにプロボノ弁護士が就いていたとしても、また裁判所が兩名のために後見的な訴訟指揮を行っていたとしても、なお兩名に実践的・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、エアリー事件判決の準則を引用しながら、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示した。

2 両判決の射程—「弁護士への権利」は唯一絶対か

エアリー事件判決およびスティール&モリス事件判決は、民事法律扶助の権利性を認めた判決である。

もっとも、両判決ともに、公正な民事裁判を受ける権利を保障するために、法律扶助制度の整備が唯一絶対であるとは述べておらず、法律扶助制度の整備が一つの手段であるが、他の手段たとえば裁判手続の簡易化によって対応することも可能である旨緩やかに判示している³⁵。すなわち、両判決は、民事裁判における「弁護士への権利 (right to counsel)」を絶対的に保障したのではなく、実質的に当事者間の武器対等が保障されていればよいとする (a right to equal justice)、相対的な権利性を保障したものであり、「弁護士への権利」の代替的アプローチをもともと許容している面がある³⁶。

3 実質的対等を保障するための「新たなアプローチ」の可能性と限界

そこで、今般の国際会議の主題「新たなアプローチ：テクノロジー、イノベーション、セルフヘルプ」とヨーロッパ人権条約との関係についても、テクノロジーやセルフヘルプのイノベーションによる「新たなアプローチ」によって、当事者間の実質的対等を保障することができているのかどうか焦点となる。

アール・ジョンソンは、アメリカの経験をもとに、以下の可能性と限界を指摘している³⁷。

カリフォルニア州の家庭裁判所事件の70-80%について、当事者の片方あるいは両方が本人訴訟である。ニューヨーク州の賃貸借裁判所の90%の賃借人が本人訴訟であるのに対し、90%の賃借人が弁護士を選任している。このような当事者間の実質的不平等の改善のために両州が採用した戦略が、裁判所にセルフヘルプ・センターを設置し、法情報提供および法教育を通じて、本人訴訟の技量を高めるとともに、裁判官教育を通じて、裁判官の後見的訴訟指揮力を高め（active judges）、当事者間の実質的平等を担保する試みである。

なお、オランダの紛争解決サイト Rechtwijzer も、当事者をオンライン手続の中に無防備に放り込むのではなく、義務的レビューの段階を設けるなどして、第三者による後見的指揮を通じて実質的平等を確保しようとする試みである。

しかしながら、このモデルの限界として、両当事者が本人訴訟であれば裁判官の後見的訴訟指揮によって両当事者間の実質的平等を実現しやすいともいえるが、一旦、片方当事者が弁護士を選任すれば（特に優れた専門弁護士が選任されれば）、裁判官の後見的訴訟指揮力を通じて実質的平等性を実現するのは困難となり、かといって武器対等のために他方当事者（本人訴訟当事者）に対する裁判官の後見的訴訟指揮力を強めれば、裁判の予断と偏見の問題に直面することから、セルフヘルプと裁判官の後見的訴訟指揮力の強化によって対応するアプローチは、伝統的な訴訟代理援助の代替モデルにはなり得ないことである³⁸。

特に、ヨーロッパ人権裁判所のスティール&モリス事件判決は、両当事者に弁護士が選任されていたにもかかわらず、資力のないスティール&モリスが選任できたのはプロボノ弁護士であり、他方、豊富な資金力のあるマクドナルドが選任したのは名誉毀損訴訟の専門弁護士集団であることを指摘の上、前者に裁判官の後見的訴訟指揮があったことを考慮しても、なお当事者間の実質的平等は保障されていないとして、スティール&モリスに民事法律扶助を認めなかった国の措置を違法としている。両当事者に弁護士が就いて

いてもなお、ヨーロッパ人権条約6条違反になりうることを考慮すると、弁護士への訴訟代理援助の代替モデルとしてのセルフヘルプには自ずと限界がある。

いずれにせよ、ヨーロッパ人権条約と同人権裁判所の裁判規範を踏まえた「新たなアプローチ」の可能性と限界に関するより緻密な実証的調査と検証が求められている。

Ⅳ 「新たなアプローチ」への転換と社会コスト

1 イギリス2012年法律扶助改革法と社会コスト

「新たなアプローチ」は、たとえば、セルフヘルプ・センターあるいはITサービスの機能拡充とともに、裁判所の後見的訴訟指揮力を高めることによって、弁護士の高価な訴訟代理援助コストを節減することを主要な目的の一つとしている。

しかし問題は、当事者主義のもとで弁護士の訴訟代理援助を通じて実質的平等を実現するモデルと、部分的に職権主義を導入し、セルフヘルプ・ITおよび裁判官の後見的訴訟指揮力の強化を通じて実質的平等を追求するモデルを比較した際に、その原理的問題とともに、果たして後者が真にコスト節減に資するのかという点である。

この問題が先鋭化したのが、2012年法律扶助改革法によって民事法律扶助の大幅削減を行ったイギリスである。2013年4月の同法施行以降、イギリスでは、家庭裁判所の本人訴訟率が急速に上昇している（図2）。

（図2）イギリス家庭裁判所・代理人選任率（本人訴訟率）の推移（%）³⁹

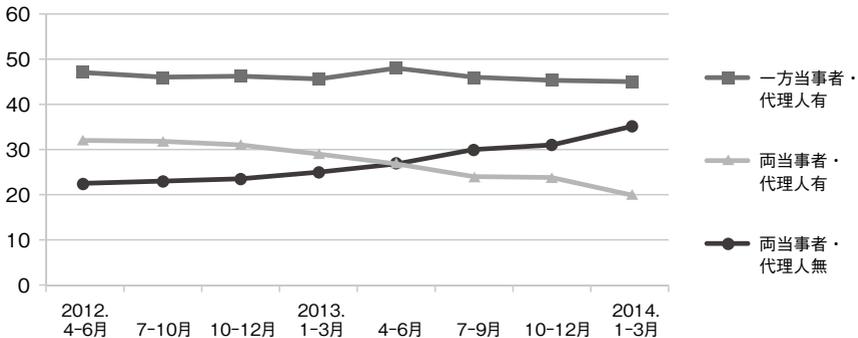


図2のとおり、2012年法律扶助改革法が施行された2013年4月以降、本人訴訟の比率が急速に増加しており、2014年1月 - 3月期には、当事者の両方または一方に代理人のないケースが全事件の約80%にまで上昇している⁴⁰。問題は、このことがもたらす社会コストである。

2 社会コストの測定

イギリス会計検査院は、代理人が選任される場合と比較して、本人訴訟の場合には審理期間が約50%長期化すると評価しており、家庭裁判所のコスト増は約300万ポンドに達すると査定している⁴¹。また、2012年法施行前の法律扶助の受給資格者層は、その約50%が健康・福祉の問題を抱えており、これらの人々が新たに法律扶助を受けられなくなったことによって発生する医療・福祉コストの増加も看過できないと指摘している⁴²。

今般の国際会議においても、法律扶助の削減と社会コストに関するセッションが行われた（セッション③）。現在、この論点の最も先端をいくのが、民事司法カナダフォーラム（The Canadian Forum on Civil Justice）が2011-2016年の5ヶ年計画で取り組んでいる「法的問題とコストに関するプロジェクト（Everyday Legal Problems and the Cost of Justice in Canada）」⁴³である。同プロジェクトは、2014年に約3,000名のカナダ市民からのヒアリング調査

を実施しており、解析中である。同プロジェクトは、司法アクセスを推進した際の社会コストと、これを推進しない場合の社会コストの比較分析を行うことを目的としており、コストは金銭に換算するとともに、時間、機会、健康、精神衛生、人生といった多元的尺度からも測定する。中間報告⁴⁴では、カナダ市民の法的問題が解決されないことにより発生する金銭コストとして、失業手当4億5,800万ドル、福祉給付2億4,800万ドル、医療コスト4,000万ドルの各増加が見込まれ、年間7億4,600万ドルのコスト増となり、法律扶助にかかる年間コストの2.35倍のコスト増の結果をもたらすと報告されている。同プロジェクトの最終報告書の発表が待たれている。

3 問題の総合的・包括的解決による社会コストの軽減

今般の国際会議においては、困窮者の抱える問題の総合的・包括的解決によってコスト軽減を追求していく海外のスタッフ弁護士の取組も報告されている（セッション⑦）。

スコットランドのパブリック・ディフェンダー（Matthew Auchincloss）⁴⁵からは、精神疾患、学習障害、性的虐待、住居問題、コミュニケーション障害等の複合的問題を抱えた刑事被疑者・被告人に対する弁護活動の実践報告があった。その内容は、伝統的な刑事弁護のアプローチを三角形モデル（①依頼者、②法律プロフェッション・ルール、③裁判所）に図式化した上、これに新たに④コミュニティの視点を加えた四角形モデルを修正モデルとして提示し、コミュニティへの復帰の視点も踏まえた総合的な弁護活動の実践が求められるというものであった⁴⁶。

わが国の近年の刑事弁護においても、後藤昭教授が「福祉的あるいは医療的な支援による再犯防止という目標を追求する傾向が出てきている」ところであり、「依頼者が、問われている罪について責任を負わない可能性を追求する」という刑事弁護の基本を損なわない限り、新たな「刑事弁護の目標の1つとなり得る」と位置づけている⁴⁷。

オーストラリアからは、1970年代以降に発展を遂げてきたスタッフ弁護士

の所属するコミュニティ・リーガルセンターと、同様に1970年代以降に発展してきたコミュニティ・ヘルスセンターとの間のパートナーシップ（Health Justice Partnership）モデルの中間報告があり⁴⁸、医療保健サービスとリーガルサービスを統合した問題の総合的・包括的解決の有効性が確認された（2016年10月に最終報告書が公表予定）。

スコットランドのパブリック・ディフェンダーおよびオーストラリアのスタッフ弁護士の各取組は、いずれも問題の総合的・包括的解決が真のコスト効率に繋がるとの見地から取り組まれているものである。欧米諸国の費用効率的な「新たなアプローチ」の潮流の一方、資源を重点的に投入した困窮者に対する総合的・包括的解決への取組が地道に実践されている点は看過されてはならない。

困窮者に対する総合的・包括的解決は、わが国においても司法ソーシャルワークとして展開中の領域であり、欧米法律扶助が追求する路線と趣旨を同じくするものである。

なお、わが国において、濱野亮教授らが、法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門の活動に関する共同研究において、スタッフ弁護士による問題の総合的・包括的解決について、現在、調査検証を行っているところであり⁴⁹、最終報告書の公表が待たれている。これらの成果を踏まえ、前項の民事司法カナダフォーラムが取り組んでいる社会的経済的コストの測定に関する知見も参考の上、民事法律扶助に関する実証的なコスト計測方法を提示することができれば、わが国の民事法律扶助に新たな地平が切り開かれる可能性がある。

V おわりにーわが国への射程

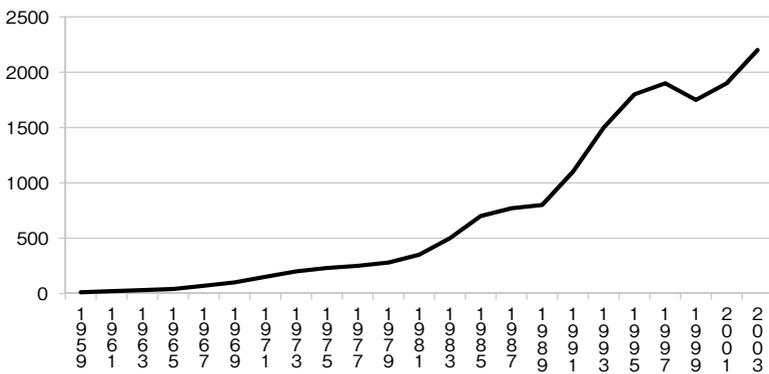
1 予算コントロールの比較

今般の国際会議の主題である「リーガルサービスへの新たなアプローチ：テクノロジー、イノベーション、セルフヘルプ」の登場背景は、その直接の

契機は、リーマンショックおよびヨーロッパ財政危機以降の緊縮財政下における費用効率的なサービス追求の必要性にあるが、その基底には、今般の財政危機以前から既に進行していた法律扶助大国の予算コントロールの問題がある。

世界最大の法律扶助大国イギリスおよびこれに次ぐオランダの法律扶助支出額の推移は以下のとおりである（図3、図4）。

（図3）イギリス法律扶助支出額（民事・刑事）の推移⁵⁰ 単位・100万ポンド



（図4）オランダ法律扶助支出額（民事・刑事）の推移⁵¹ 単位・千ユーロ

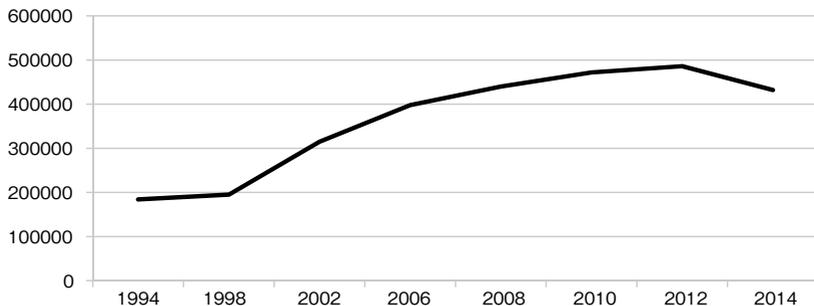


図3および図4のとおり、法律扶助支出額の長期にわたる間断なき増加が、高価な訴訟代理援助および一對一の対面相談援助⁵¹に代わる、IT やセル

フヘルプを活用した費用効率的な「新たなアプローチ」の登場契機になった面がある。イギリス2012年法律扶助改革法が、法律扶助の整備を国の責務と定めつつも、サービスを電話や他のデジタル機器で代替提供しうる場合には上記国の責務が軽減される旨規定し、電話相談やデジタルサービスを推進しているのも、また、オランダ法律扶助評議会が、紛争解決サイト Rechtwijzer の開発に力を注いでいるのも、かかる文脈において理解する必要がある。

前述したパターソン教授の過去20年間のイギリス法律扶助に関する省察、すなわち「資金提供者は、援助を求める利用者と相応の報酬を求めるサービス提供者の二方向からの資金要求に常に対応し続けていかなければならなかった。…納税者に対する公的資金投入に見合う価値の実現は、この20年間の中心課題であった。」⁵²との評価についても、かかる予算コントロールの問題と深く結びついている。

他方、日本においては、イギリスやオランダのような予算コントロールの問題には直面していない。近年の予算推移および決算推移をみても、前者は約300億円で安定推移し、後者は約400億円台前半でやはり安定推移している⁵³。なぜわが国において、イギリスやオランダのような予算上昇の問題に直面せず、相対的に安定推移しているのかについては別途考察が必要である⁵⁴。しかし、わが国の相対的安定性を踏まえれば、欧米諸国の「新たなアプローチ」の議論が日本にストレートに当てはまらないのは明らかであり、法律扶助の歴史の差も考慮すれば、「新たなアプローチ」に安易に飛びつくべきではない。まずは代理援助制度と相談援助の量的・質的拡充を図るとともに、特にわが国では歴史の浅いスタッフ弁護士制度の成熟に向けた地道な取組が求められているというべきである。

2 利害関係者間の「協働」の重要性

前述したとおり、欧米諸国の「新たなアプローチ」の議論は、日本にストレートに当てはまるものではない。もっとも、財政危機という点では、日本

も欧米諸国に劣らず深刻な事態にあり、欧米法律扶助の危機を対岸の火事と位置づけることはできない。限られた資金の効率的運用の要請はわが国にも等しく当てはまるのであり、その際に問題となるのが、予算管理と資金配分に関する議論である。欧米諸国、特にイギリスの過去20年間の法律扶助の試練は、予算管理と資金配分の調整をめぐる利害関係者間の不調和・対立に根ざしている面がある。

政府から独立した運営主体が、コスト効率追求を目的として課されつつ、利用者の多様なニーズへの対応と弁護士が提供するサービスの質の確保を図り、かつ開業弁護士とスタッフ弁護士の役割分担を図りつつも、開業弁護士が伝統的に取り扱ってきた代理援助の枠組みにとどまらず、効率的な「新たなアプローチ」を推進し、総体として予算管理に関する説明責任を果たしていく一連の作業は、資金配分の適正性に関する方法論的限界や利害関係のために、本質的に困難で論議の対象となる要素を多く含む。

実際に、オランダ法律扶助評議会の紛争解決サイト *Rechtwijzer* のメソッドを輸入し、自国の紛争解決サイト *My Law BC* を開発中のカナダ・ブリティッシュ・コロンビア州を一例にとっても、*My Law BC* の開発が法律プロフェッションのビジネスモデルに対して否定的影響を及ぼすとして、法律扶助運営主体と法律プロフェッションとの間に、論争が起きている⁵⁵。

かかる問題を伝統的法律プロフェッションのパターナリズムでは解決できないのと同様に、法律プロフェッションのライバル（法律扶助運営主体、政府、資金提供者）の手に委ねれば解決できる問題でもない。1つの利害関係者の英知のみでは解決不可能な問題であり、サービス提供者と政策担当者が、いかに資金提供者や他の利害関係者とともに協働できるかが重要であるというのが、法律扶助先進国の経験が示す知見である⁵⁶。

今般の国際会議のメインタイトル中には、「利害関係者間の協働（Cooperation）」も挙げられている。これは、国際会議の主催国スコットランドが、連合王国の構成国であるイギリスとともに、1990年代後半までは同一の法律扶助経路を辿ってきたものの、同時期以降、スコットランドが利害関

係者間の協働に成功し、制度の持続的発展を遂げることができたのに対し（1987年法律扶助法の安定継続）、イギリスにおいては関係者間の激しい利害対立をもたらし、1988年法律扶助法の廃止と1999年司法アクセス法の成立、さらに同法の廃止と法律扶助の抜本的縮小を図る2012年法律扶助改革法の成立へという対照的な結果を招いたことを踏まえた、歴史の教訓の反映にほかならない（国際会議セッション②）。

パターソン教授は、1990年代後半以降、イギリスの法律扶助改革を進めた最高責任者オーチャード（Steve Orchard）の後継者が、法律扶助の知見に乏しくリーダーシップを発揮できなかったのに対し、スコットランドでは、これに優れた最高責任者モントゴメリ（Lindsay Montgomery）が15年にわたり一貫して指揮を執り、予算管理と利害関係者間の協働に向けて卓越したリーダーシップを発揮してきた両国間の差にも注目している⁵⁷。なお、今般の国際会議においてもモントゴメリの存在は際だっていたことを付記しておく。

わが国においても、緊縮財政が強まるほどに、利害関係者間の協働の視点が一層求められるのであり、これを実現していくための卓越したリーダーシップが求められるといえる。

[注]

- 1 ILAG ウェブサイトからペーパー等のダウンロードが可能である。
(<http://www.internationallegalaidgroup.org/>)
- 2 スコットランド国際会議ウェブサイトからペーパー等のダウンロードが可能である。
(http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171&Itemid=280)
- 3 IT 技術を活用した法律扶助の効率性追求とその限界の見極めに関する問題提起は、近年の法律扶助の国際会議において繰り返し行われてきた経緯があり、日本司法支援センター（法テラス）も以下の一連の国際会議報告書において報告をしてきた。「電話相談・IT 相談の効率性と限界の見極め－対面相談から代替シフトを試みるイギリス法律扶助の功罪」（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－」2013年）39-42頁、「デジタル化における司法アクセスの変容－対面相談からの代替

- シフトを進める法律扶助先進諸国の取組」および「セルフ・ヘルプ-訴訟社会アメリカにおける現状とその課題」(日本司法支援センター「法律扶助の再編と分岐-イノベーションと戦略的協働の追求-」2014年) 54-74頁、「デジタル革命とイギリス・リーガルサービスの現在-民間セクターの発展プロセスと法律扶助セクターへの影響」(日本司法支援センター「持続可能な法律扶助の追求-ニーズに基づく資源の効率的活用-」2015年) 52-60頁
- 4 Earl Johnson (2014), *To Establish Justice for All Volume3*, (Prager) p881-884
Erhard Blankenburg (1999), *The Lawyers' Lobby and the Welfare State, The Transformation of Legal Aid*, (Oxford University Press) p113-115,p114 footnote 4
Deborah L. Rhode (2005), *Pro Bono in Principle and in Practice*, (Stanford University Press) p3-5
Deborah L. Rhode (2004), *Access to Justice*, (Oxford University Press) p47-48
 - 5 Deborah L. Rhode, supra note4, *Pro Bono in Principle and in Practice* p4
 - 6 Erhard Blankenburg, supra note4 p114 footnote 4
 - 7 Earl Johnson, supra note4 p884
 - 8 Ibid.p885-889
 - 9 Ibid.p887
 - 10 Ibid.p883-884
 - 11 マウロ・カベレッティ&ブライアント・ガース (小島武司訳「正義へのアクセス」有斐閣1981年) 27-41頁
 - 12 同上
 - 13 Alan Paterson, Francis Regan, Tamara Goriely, Don Fleming (1999), *The Transformation of Legal Aid*, (Oxford University Press) p1-2
 - 14 Ibid.
 - 15 Ibid.p2
 - 16 Ibid.p4
Tamara Goriley (1999) *Making the Welfare State Work, The Transformation of Legal Aid*, (Oxford University Press) p89-109
 - 17 Alan Paterson and Avrom Sherr (2015), *Exporting Quality, ILAG Scotland Paper* p1 (<http://www.internationallegalaidgroup.org/images/edinburgh2015/conferencepapers/exportingquality.pdf>)
 - 18 Alan Paterson, supra note13, *The Transformation of Legal Aid*, p6
Jon Johnsen (1999) *Studies of Legal Needs and Legal Aid in a Market Context, The Transformation of Legal Aid*, (Oxford University Press) p205-232
 - 19 独立の経験を積んだ実務家パネルが一連の基準とレベルに照らして専門家の仕事の品質を評価する制度であり、サービス提供者が行った事件の記録ファイルの検討などが行われる。

- 20 パターソン教授が国際会議冒頭（Introduction）で使用した資料（未公表）に基づく。
- 21 2001年に実施された第1回調査の最終報告書として、Pascoe Pleasence, *Causes of Action : Civil Law and Social Justice*, The final report of the first LSRC survey of justiciable problems 2004があり、その日本語訳として「訴訟の原因：民事法と社会正義」（法律扶助協会2004年）がある。
- 22 Pascoe Pleasence, Nijel J. Balmer, Rebecca L. Sandefur, *Paths to Justice – A Past, present and future roadmap* (2013), UCL Centre for Empirical Legal Studies p3
- 23 報告書は法テラスのホームページ（<http://www.houterasu.or.jp/cont/100180234.pdf>）からダウンロードが可能である。
- 24 Pascoe Pleasence, *The Need for Collaboration: An Evidence Base*, Brisbane 13th May 2013 p7
- 25 <https://www.britishcouncil.org/partner/track-record/china-eu-access-justice>
- 26 2012年にパイロット事業として開始し、2014年には32の地域で取り組まれている（Alan Paterson and Avrom Sherr, *supra* note17 p7）。
- 27 <http://rechtwijzer.nl/>
- 28 <http://mylawbc.com/>
- 29 Roger Smith (Summer 2015), *Digital Delivery of Legal Services to People on Low Incomes* (The Legal Education Foundation) p26
（<http://www.thelegaleducationfoundation.org/wp-content/uploads/2015/09/Digital-Technology-Summer-2015.pdf#search='Summer+2015++Digital+Delivery+of+Legal+S+ervices+to+People+on+Low+Incomes+The+Legal+Education+Foundation'>）
- 30 *Ibid.* p25
- 31 2012年法律扶助改革法（Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act, LASPO）は、2012年5月に成立し、2013年4月から施行された法律扶助及び犯罪と刑罰に関する改革法であり、法律扶助については、財政の健全化を図るため、民事法律扶助の対象を厳格に制限している点に特徴がある。たとえば家事事件や社会福祉法関連事件については、DV事件及び最も深刻な事件類型を除いて、基本的に法律扶助の対象から外されている。
- 32 Legal Aid Agency, *Legal Aid Statistics in England and Wales 2013-2014*, p2 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/366575/legal-aid-statistics-2013-14.pdf#search='Legal+Aid+Agency%2C+Legal+Aid+Statistics+in+England+and+Wales+20132014'）
- 33 Roger Smith (2011), *Legal Aid in England and Wales: Entering the Endgame*, Justice-ILAG Legal Aid Newsletter (<http://www.ilagnet.org/images/newsletters/18.pdf>)
- 34 National Audit Office (2014), *Implementing Reforms to Civil Legal Aid*, Report by the Controller and Auditor General

- (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/Implementing-reforms-to-civil-legal-aid1.pdf#search=National+Audit+Office%282014%29%2C+Implementing+Reforms+to+Civil+Legal+Aid%2C+Report+by+the+Controller+and+Auditor+General>)
- 35 両判決は以下のとおり判示する。The Institution of a legal aid scheme constitutes one of these means but there are others such as, for example, a simplification of procedure.
- 36 Earl Johnson, *supra* note4 p889-891
- 37 *Ibid*.p898-902
- 38 *Ibid*.p902
- 39 National Audit Office, *supra* note34 p16
- 40 *Ibid*.p15
- 41 *Ibid*.p17
- 42 *Ibid*.p19
- 43 The Canadian Forum on Civil Justice - Everyday Legal Problems and the Cost of Justice in Canada
(<http://www.cfcj-fcjc.org/a2jblog/everyday-legal-problems-and-the-cost-of-justice-in-canada>)
- 44 Everyday Legal Problems and the Cost of Justice in Canada
(http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files//CostofJustice_overivewfactsheet%20.pdf)
- 45 Public Defence Solicitors' Office (<http://www.pdso.org.uk/>)
スコットランドに計7か所の事務所が設置され、計24名のソリシタが所属し、3,440件（新件）を取り扱っている（Matthew Auchincloss, *Public Defenders and Holistic Approaches to Justice*, ILAG Scotland Report 未公表）。
- 46 Matthew Auchincloss, *supra* note45
- 47 後藤昭「刑事弁護の将来」（第一法規「実務体系 現代の刑事弁護」第3巻2014年）412-414頁
- 48 Liz Curran, *Holistic Approaches to Reaching and Assisting Clients Experiencing Vulnerability or Disadvantage*, ILAG Scotland Paper
(<http://www.internationallegalaidgroup.org/images/edinburgh2015/conferencepapers/HolisticApproaches.pdf>)
- 49 濱野亮「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」（日本司法支援センター総合法律支援論叢第5号2014年）101-122頁
- 50 Alan Paterson (2012), *Lawyers and the Public Good*, (Oxford University Press) p75
- 51 Dutch Legal Aid Board, *Legal Aid in the Netherlands a Broad Outline-2015*, p6
(http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/legalaid-brochure_online--2015.pdf#search=Dutch+Legal+Aid+Board%2C+Legal+Aid+in+the+Netherlands+a+Broad+Outline2015%2C)

52 Alan Paterson and Avrom Sherr, *supra* note17

53 平成26年度版「法テラス白書」14頁

54 多重債務事件の減少が一因であるが（平成26年度版「法テラス白書」67-70頁）、より本質的には、世界的に例のないわが国の立替金全額償還原則が、利用者に重い負担を課し、制度利用の萎縮効果を生じさせているとの指摘もある（大石哲夫「民事法律扶助の受給資格と利用者の負担をめぐって」（日本司法支援センター総合法律支援論叢第4号2014年）120-121頁）。

55 Roger Smith, *supra* note29 p8

56 Alan Paterson, *supra* note50 p120-121, p124

57 *Ibid.* p101-102

総合法律支援論叢

(第8号)

平成28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>

 **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**