

総合法律支援論叢

(第6号)

テクノロジーと司法制度
指 宿 信

総合法律支援法の改正とその方向性
藤 井 範 弘

カナダ・オンタリオ州の法律扶助の
現状と課題
池 永 知 樹

スタッフ弁護士の連携活動の現状と課題
野 口 千 晶

東日本大震災 被災者支援シンポジウム
パネルディスカッション
「被災者への法的支援を考える」

発行 日本司法支援センター



総合法律支援論叢

(第6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）は平成27年4月に、設立から9周年を迎えます。

9年の間で、総合法律支援を国費で行う組織としてしっかり機能しているのが最も厳しく試されたのは、言うまでもなく、東日本大震災に際してでした。広大な範囲にわたる地震・津波の被害に加え、原子力発電所事故による深刻な放射能汚染が重なる、過去に経験のない事態の中で、市民を司法サービス提供者につなぐために法テラスは何をしなければならないのか、立ち止まって考える時間もなく、できるものから手をつけ取り組んできたのが実情でした。

震災から3年数か月が経ち、引き続き被災者・被災地支援に努めつつ、それまでの活動を振り返る多少の余裕もできた時期に東京でシンポジウム「被災者への法的支援を考える」を開きました。本号に掲載したパネルディスカッション討議録は、未曾有の災害に法テラスと司法サービス提供者が何を指して何をしてきたのかの記録であり、日本の法律支援を考究するうえで貴重な資料になると思います。

本誌第5号（平成26年9月発行）所載の論文「東日本大震災被災者への法的支援の現状と課題」を執筆いただいた佐藤岩夫東京大学教授には、論文と同じ主題で同シンポの基調講演をお願いしました。本号と併せ、第5号および佐藤教授の論文・講演のベースになっている「東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査 最終報告書」（平成26年5月刊行）も読み返して（どちらも法テラスのホームページからアクセスできます）くだされば、被災地での法律支援と被災地の司法アクセスの状況が立体的にとらえられましょう。

平成27年2月

日本司法支援センター（法テラス）

理事 安岡 崇志

総合法律支援論叢

(第6号)

目 次

テクノロジーと司法制度 ————— 1

—ロボットはいつか法律実務を担うのか—

成城大学法学部教授 指宿 信

総合法律支援法の改正とその方向性 ————— 19

—有識者検討会の報告書の提言を受けて—

法テラス特別参与・弁護士 藤井 範弘

カナダ・オンタリオ州の法律扶助の現状と課題 ————— 33

—効率性とイノベーションの同時追求—

弁護士・元法テラス本部調査研究室専門員 池永 知樹

スタッフ弁護士の連携活動の現状と課題 ————— 59

—高知県における実践活動報告—

弁護士・元法テラス安芸法律事務所スタッフ弁護士 野口 千晶

東日本大震災 被災者支援シンポジウム ————— 81

パネルディスカッション「被災者への法的支援を考える」

【出席者】

法テラス岩手地方事務所所長・弁護士	石川 哲
岩手県司法書士会副会長・司法書士	小山田 泰彦
原発弁護団・弁護士	鎌田 毅
法テラス宮城南三陸出張所主幹	菊田 清一
宮城県東松島市職員・法テラススタッフ弁護士	佐藤 隆信

【コーディネーター】

弁護士（元法テラス本部民事法律扶助課長） 道 あゆみ

【アドバイザー】

東京大学社会科学研究所教授	佐藤 岩夫
原子力損害賠償支援機構理事・弁護士	丸島 俊介

※役職は当時のもの

テクノロジーと司法制度

—ロボットはいつか法律実務を担うのか—

成城大学法学部教授 指宿 信

I. はじめに

II. サスキンの予言：破壊的な情報技術革新に関する13のリスト

III. おわりに

“人工知能がしっかり機能していれば、弁護士の数なんて10分の1で済みますからね”
NHK「NEXT WORLD 第1回 未来はどこまで予測できるのか」(2015. 1. 3) より

I. はじめに

本稿は、これまで筆者が述べてきた日本の司法制度にITを利活用するという方向性を更に進めて¹、将来的に、人間に代わって（一部分の領域にせよ）ロボットが法律実務を担う時代が訪れるかという問題意識に基づく。

既に知られているとおり、ロボット工学の進歩は目覚ましい。二足歩行ロボットの登場は人々を驚かせたが、危険地帯の探索や介護ロボットといった特殊技能を有する一種の専門家たるロボットは実用レベルにある。人間の侵入不可能な場所で働いたり、力仕事を任せられる場面で働くロボットとは異なり、法律実務の核心は法的思考であるのだから、ロボットの登場をあれこれ論じるのは馬鹿げていると思われる向きも多いだろう。

だが、チェス²や将棋³の世界を見ていただきたい。いずれの競技においても、既にコンピュータが人間を打ち負かす時代になっている⁴。コンピュータが人間界の最高の頭脳を上回る能力を、特定の目的に限定されているものの、持つに至ったのである。法律の世界で人間が考慮し判断している内容はもっと複雑で、繊細で、ボードゲームなどとは一緒には出来ないとしてこうした比較を一蹴してしまうことは適切だろうか。超一流のプレイヤーや棋士が一手を打つ前にその脳内で処理する情報量とその複雑な思考が法律家の法的思考よりも安易で単純なものだと言えるとすれば、そうした態度も首肯できよう。だが、そうでないとすれば、それだけ高度な思考に匹敵

する能力をコンピュータが獲得している事実から法律家は目を背けるべきではないと筆者は考える。

もしわれわれが、法律実務の中でも典型的で定型な業務やサービスについて、今後それらの作業をより迅速に正確にそして公平に繰り返せるような技術を作り出すことになれば、法律ロボットが近いうちに実用化されるというのは馬鹿げた発想であろうか⁵。

筆者がここで提示するような法律ロボットがいつ現れるのかを予言するのは難しい。現時点でわれわれが司法や法律実務の世界でロボットに何を期待するかを語るのではなく、ITがどの程度法律実務にこれまで浸透し、また活用されて来ているかを鳥瞰しておくことならば今すぐにでも可能である。

そこで、一足飛びに法律ロボットの話をする前に、著名な法哲学者の著作を手掛かりにして、世界で、日本で、今どのようにITが司法の世界、法律実務の世界において利活用されているかを振り返り、日本のこれからの司法サービスや法律サービスに何らかの示唆を求めると同時に、法律家のエージェントないしアシスタントとして法律ロボットに将来どのような働きを期待できるか見通しを示してみたい。

II. サスキンの予言：破壊的な情報技術革新に関する13のリスト

その著名な教授とはリチャード・サスキ博士というイギリスの法哲学者である。彼はこれまで多数の著作を通して法律ビジネスや司法サービスの場面でITを利活用することがいかに肝要であるかを説いてきた。博士はグラスゴー大学で法学の学位を得た後に実務に入ったが、オックスフォード大学でコンピュータ法の博士号を取得し、英国首席法務官（Lord Chief Justice of England and Wales）のITアドバイザーを務め、オックスフォード大学他で教鞭をとっている。またイギリス最高裁判所を含む数多くの公的セクターやカナダ法曹協会等の私的セクターに対してIT顧問やアドバイザーを

務めている。その博士の名前が世界的に知られるようになったのは、1996年に刊行された“The Future of Law”によってであろう。同著において展開されたITと法律サービスについての深い洞察力は、その後、ITと法律サービスや司法サービスの関係が論じられる際に頻繁に各地で引用されるようになった⁶。

サスキンの最新作である、“Tomorrow’s Lawyer, An Introduction to Young Lawyers”（2013）は、これまでの博士の著作のエッセンスを集めた作品となっているが、博士は、法律ビジネスや司法サービスに関わってIT分野の革新的技術が影響を与えている例として13個の具体的な領域ないしテーマを取りあげ、今後もITの発展が既存の枠組みやビジネスモデルを大きく変革する可能性を説いている。

本章では、博士に倣って、われわれが既に目にしている、あるいは接している革新的テクノロジーを取り上げ、司法制度ならびに法律実務に対するインパクト（まさに“破壊的”と呼ぶほど）の大きさを確認していきたい。

2-1 自動的文書作成と管理・提出：訴状自動作成ソフトと電子訴訟

法律家の業務は文書作業が中心となる。その暮らしは文書作成に追われる日々と言ってもいいだろう。

現在われわれが文書作成時に頼っているスペル・チェックや構文・文法チェックを超えた、内容面や形式面で法的に意味ある示唆を与えるような文書作成支援と、更にその後の文書管理を自動化するソフトが登場すれば、ローファームで若手に任されている起案作業の大部分が縮小される可能性も出てくるだろう。

その現実的契機は既にあるのだろうか。これまでの一部のマニアックな法律家個人のIT関心やスキルに依存していた時代は終わりつつあり、法律事務所で一定の水準を整備する機運は生まれているように感じる⁷。

しかし、重要な点は裁判所や関係機関においてそうしたIT利活用を促す仕組みが欠落している点であろう。裁判所では催促手続と電子納付程度しか

整備されておらず、先進国で常識となっている e-filing 等のオンラインでの書面の提出や保管がまったく手付かずである⁸。紙に印刷された書面でなければ受け付けられないからコストも手間もかかるが、事態は一向に変わらない。

仮にそうした仕組みが日本でも導入されるとすれば、既に一定水準の IT 設備を有している法律事務所や関係機関において一気に IT 利用が加速される可能性は大きい。

2-2 絶え間のない接続：クラウド・サービス

コンピュータに接続することがまだ高価で短時間だった時代には、オフィス・コンピュータは独立した仕事場であった。他者からの情報は口頭もしくは文書で、あるいは出版を通して得られるもので、その媒介は人か紙だった。

ネットワークへの常時接続はこうした環境を劇的に変えた。光ファイバー網はオフィスと外部の垣根を取り除き、メールは常時、手元に届くようになり、ファックスよりも手軽となった。更にクラウド・コンピューティングは大容量のデータ保存と、持ち運びを不要としてしまい、自分の必要なデータを出先でも読み出す機会を与えた。

書類を保管していたキャビネットに代わって大容量ハードディスクが導入されたことで、紙のファイリングは無用となってきたのでオフィス・スペースは縮小され、他の目的に転用されていった。常時接続は国境を越え、タッチ式端末やスマートフォンといったデバイスは文書の閲覧場所や情報の受け取り場所を問わなくなった。巨大な法律データベースへのアクセスは出先でも自宅でも可能で、かつて従量制であった料金体系も定額制が常識となった。こうして電子化された法情報環境はロースクール生の学習スタイルを根本から変え、そこから育った若手法曹と上の世代のデジタル・ディバイドは深刻化している。

そうしたインパクトはまだ目に見えるようなかたちで現れていないが、ネットワーク化が電子（デジタル）化と同義で語られるこんにち、法律サービスも司法サービスも市民がどういったサービスをネット上で受けられるか

を意識すべき時代となっていることは確かであろう。

2-3 電子的な法律市場：法律サービス・オークション

上で述べたように、誰もが常時接続可能な時代となって、法律サービス市場が「電子化」される日が到来している。たとえば、2011年8月にウォール・ストリート・ジャーナル紙に掲載された記事は、依頼事件のリバース・オークション（サービスを提供する側がクライアントに金額を提示）が始まったことを伝えている。今後、法律サービスのeBay（オンライン・オークション）化現象が始まるかもしれない。クライアントはネット上に案件を提示し、それに対して法律家が請負う金額を提示することが当たり前になれば、法律サービス市場は益々競争環境に突入する。

依頼人との信頼関係や親密な関係、あるいは社会的評価と個人的な紹介を重要な要素としてきた旧来型の顧客獲得は、その是非はともかく、オンライン市場によって危機に瀕することになるであろう。ネットワークの真の破壊力、脅威はここにある。日本でも「弁護士ドットコム」が法律相談の窓口となり登録弁護士への集客ビジネスとして機能し始めているが、こうしたオンライン上での法律サービスは今後益々多様化個別化されていくに違いない。

2-4 E-ラーニングあるいはサイバー法廷：オンライン・ロースクールから オンライン・コートへ

E-ラーニング自体はもう教育界ではお馴染みの言葉となっているが、ネットワークは通信教育のレベルから一気にオンラインでの教育機会を提供するに至った。既にアメリカではオンライン上のロースクールまで登場している⁹。ソクラテス・メソッドと呼ばれるアメリカの法学教育に独特の教育手法は、フェイス・トゥー・フェイスを前提としているように思われるが、現在の動画通信はSkypeで知られるようにストレスの少ないコミュニケーションを実現しており、こうした通信技術を使った教育環境のオンライン上への移行は物理的距離の克服や教育コストの縮減に貢献している。

法教育レベルであれば、既に多くのコンテンツが iTunes University や YouTube 上に提供されており、世界中の人々が無料で法学関連の初歩的講義を視聴することが出来るようになってきている。今後もオンデマンド方式のレクチャーは益々増加するだろうし、そうしたコンテンツを収集するアーカイブやリンク集も整備されるようになるはずだ。自室に居ながら、著名教授の名講義にアクセスできる環境は、社会の法的リテラシーの向上にもっと役立てられることになるだろう。

以上述べて来たリモート・コミュニケーションを司法に転用したのがオンライン上の法廷という発想であり、証人調べや意見陳述を遠隔地でも可能にして司法サービスへのアクセスを向上させると期待されている¹⁰。同様のテクノロジーは後述するオンライン ADR でも活用される。

図1 コンコード・ロースクールのホームページ



2-5 オンライン法律ガイド：online 法テラス？!

司法制度改革のひとつの目玉として日本司法支援センターが設置され、「法テラス」ホームページが整備され、そこには課題別のガイドが置かれるようになった。だがどのページも終わりには「法テラスにご相談下さい」と

書かれる誘導型となっていて、情報提供が十分になされているとは言いがたい。よりインタラクティブなネットの活用があってもいいだろう。また、『法テラス白書 平成24年版』によれば、メールでのサポートへの問い合わせ件数は年間2万件前後で推移していて全体の5-6%に過ぎないようである。オンライン環境をどれくらいユーザーフレンドリーとしていくかによって今後の利用者数の増加が期待される。

比較対象として、カリフォルニア州のセルフ・ヘルプのページを見てみよう。法テラスに比べてずっと細かな説明や相談者の対応の可能性が盛り込まれている¹¹。オンライン・チャットを利用したライブライアンとのリアルタイムの情報提供機会も用意されるなど、ネットの特性を生かした情報提供活動も目を引く。

法テラスのサイトも、今後スマホの普及に合わせた新しいプラットフォームの開発など、利用者目線での法律問題解決のためのポータルになる可能性はまだ残されているように思われる。

カリフォルニア州の法律サービス・ポータルサイト上のセルフ・ヘルプ・ページ



2-6 法分野でのオープンソース化：フリー・ロー・ムーブメント

2000年以降、日本でも法律関連情報（一次情報）がネット上で提供されるようになっており、法律については「現行法令データベース」が総務省行政管理庁から公開され、国会での成立から数ヶ月のタイムラグはあるものの無料で読むことができるようになってきている。判例については、最高裁判所がホームページで極めて限られた数ではあるが全文の公開をおこなっている。

こうした法律情報のオンライン上での無料公開は、90年代から英米法圏においては民間で進められて来ており、そうした運動を“Free Law Movement (FLM)”と呼ぶ。法情報の公共財的性質を重視し、ポータルサイトを構築して誰でも自由に無料で一次情報にアクセスできるような仕組みを確立してきた。その中心は、オーストラリアで始まった Legal Information Institute であり、ここが検索エンジン SINO を無償提供することにより、世界各国各地域において、法律、判例といった一次情報のみならず、法学紀要などの二次情報の無料公開をおこなうポータルサイトが展開されてきた¹²。

法情報の無料公開運動は、現在生まれている情報のみならず過去にも遡って電子化されている。たとえば、FLM を率いてきたオーストラリアの AustLII (Australasian Legal Information Institute) は、過去の判例集の電子化に取り組んでおり、二面同時スキャナーを駆使して古い紙の判例集を傷めることなく読み込んで、これを無料で提供するプロジェクトを立ち上げている (Australasian Legal History Library)。

翻って日本の裁判所の裁判情報は



オールド判例集デジタル化プロジェクトで使われているスキャナ (筆者撮影)

量的には決定的に不足している。ネット上への掲載の基準も明らかでなく、当事者や国民からの公開要望の受付もない。司法制度改革審議会の意見書の趣旨が未だに実現されていないのは残念である。

2-7 クローズドな法的コミュニティ：メーリングリストあるいは Facebook

サスキ博士が指摘するネット上の法律関連コミュニティはわが国にも既に存在する。弁護士会内には様々なメーリングリストが設けられていて、日夜多数のメールが書面作成あるいは業務連絡のために飛び交っている。こうしたオンライン上のクローズドなコミュニケーションのみならず、FacebookなどのSNSなどでも発信や情報交換は日常적으로おこなわれている。

そうした汎用的なプラットフォームとは別に、海外では法律家を専門にしたオンライン・コミュニティのプラットフォームが生まれている。

たとえば、Legal OnRamp (LOR) は、2007年に創設された弁護士向け（インハウスか事務所かを問わない）専門の法律家コミュニティ・サイトで、「法律家の為のソーシャル・メディア」として広く認知されている。汎用プラットフォームに比べてセキュリティ面が優れていることやブログ、データベース、グループ機能、ドキュメント管理などの多様性が長所である（有料制）。

2-8 ワークフローとプロジェクト・マネージメント

産業界には様々なプロジェクト・マネージメントが存在しているが、そうした手法が法律家のサービスに関わる作業工程に導入されれば、より効率的で多数の法律家の関与を可能にするとサスキ博士は言う。

職人的な事務処理を定型化し、ワークフローとして明確に提示することが出来れば、コンピュータによる支援はより容易になると予想される。事件管理ソフトや顧客管理ソフトといったデータ管理面だけではなく、作業工程の可視化が今後のブレークスルーとなることが期待される。

2-9 埋め込まれた法的ナレッジ：自動法律文書作成支援ソフト

自動車であれ飛行機であれ、その駆動システムがコンピュータ制御されるようになってきた今日、運転席や機長席には多くのアラートや警告機能が装備されるようになってきた。サスキ博士は、そうした予め予期できる警告を様々な法律家の業務においても埋め込むことが出来ないかと問うている。

たとえば、文書作成ソフトには文法チェックや構文チェックが実装されているが、そうしたソフト類に法的知識データベースのフィードバックを加味させることによって、アラートを与える機能を提供することが一例であろう。実際、Word や Excel には多数の法律用テンプレートが公開されており効率化が図られているこんにち、次のステージを構築するような技術革新が求められる段階にある。

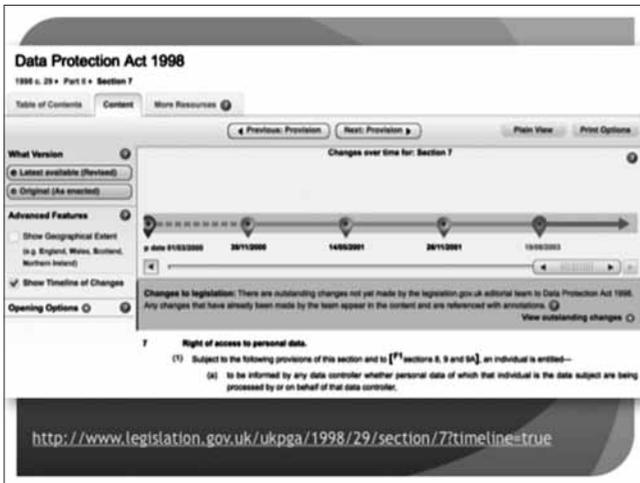
2-10 オンラインの紛争処理：Online ADR (ODR)

ネットワーク社会における紛争に関して当初からその働きが期待されていたのがオンライン ADR (ODR) である¹³。国境を越えたネットワークであるからこそ、既存の管轄に拘束されない紛争解決手段が必要とされたからに他ならない。Cybersettle はその中でも最も成功を収めている ODR であり、1996年に創設され、既に19億円の案件を処理してきている。7400億以上の市場があると言われており、今後もその発展が見込まれているところである。サスキ博士は、オンライン ADR こそが伝統的な紛争解決方法あるいは裁判に取って代わり、「破壊的」テクノロジーとなることを予言している。

2-11 高度なリーガル・リサーチ：時点的データベース

サスキ博士は、これまでの法律情報検索（リーガル・リサーチ）を押し進めた高度な法律系データベースの進展を例に挙げた。その典型は、「時点的データベース」と呼ばれる新しいタイプのデータベースだろう。既にわが国でも商用データベースにおいて実装されているが、改正を経た法律についてある特定の時点を示すとその時点での法律の姿を提示する機能を持つ。

こうした時点的検索を最初にネット上に無料で提供したのは、XML 技術を用いたオーストラリアのタスマニア州の法律データベースであった¹⁴。その後、この技術は各国に広がっていく。最新の例として、イギリスの法律データベース legislation.gov.uk を紹介したい。例としているのは有名な1998年データ保護法である。同法は改正を繰り返しているが、スケールにある年月を動かすことでその時点での法律内容が簡単に表示されるように工夫されている。日本のデータベースにありがちな年号、年月日の指定といった面倒が要らない優れたグラフィカル・インターフェイスを備えている。



今後、益々法律データベースの改善は進み、より利用者に優しく使い易いツールへと進化することが期待されている。

2-12 ビッグデータ (Google scholar)

ビッグデータの時代だとしばしば言われるようになった。コンピュータ・ネットワークの発展は単に同時的な情報交換のみならず、ネットワーク上に蓄積されたデータの利活用の時代に入っている。それは、インターネット草創期には考えられなかった規模で実現している。一般にビッグデータとは、「典型的なデータベースソフトウェアが把握し、蓄積し、運用し、分析できる能力を超えたサイズのデータを指す」ものとされ、そのサイズは数十テラバイトから数ペタバイト程度に及ぶと説明されている¹⁵。蓄積された成果を学術分野でも享受できるよう検索サービスは付加的機能を用意しており、その典型はグーグルのサブ・モジュールである Google Scholar であろう。

また、グーグルには case law (判例) だけをターゲットにした検索も可能となっており、ネット上に公開されている判例を検索対象としたリサーチが可能である。更に、ヒットした判例ページには引用されている判例へのハイパーテキストが自動的に生成されており、商用データベースを利用しないで多くの判例情報を横断的に利用することが可能になっている。

今後日本でもより多くの判例がネット上に無料公開されるようになれば、新たな付加価値サービスが私的セクターから開発される契機となるだろう。

Google Toyota

Scholar About 8,690 results (0.06 sec)

Articles

Toyota Motor Mfg., Ky., Inc. v. Williams
534 US 184, 122 S. Ct. 681, 151 L. Ed. 2d 615 - Supreme Court, 2002 - Google Scholar

Case law
Under the Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA or Act), 104 Stat. 326, 42 USC § 12101 et seq. (1994 ed. and Supp. V), a physical impairment that "substantially limits one or more . . . major life activities" is a "disability." 42 USC § 12102(2)(A) (1994 ed.). Respondent, ...

Federal courts
Cited by 2943 How cited Related articles All 5 versions Cite

California courts

Select courts...

Toyota v. United States
268 US 402, 45 S. Ct. 563, 69 L. Ed. 1016 - Supreme Court, 1925 - Google Scholar
408 Until 1870, only aliens being free white persons were eligible to citizenship. In that year, aliens of African nativity and persons of African descent were made eligible. See *Ozawa v. United States*, 260 US 178, 192. The substance of prior legislation is expressed in § 2169, ...

Any time
Since 2013 Cited by 231 How cited Related articles All 3 versions Cite
Since 2012
Since 2009
Custom range...

[CITATION] Rice's Toyota World, Inc. v. Commissioner
752 F.2d 89 - Court of Appeals, 1985
Cited by 450 How cited Related articles All 2 versions Cite

Sort by relevance

Sort by date

include citations

Bankston v. Toyota Motor Corp.
889 F.2d 172 - Court of Appeals, 8th Circuit, 1989 - Google Scholar
Appellants Charles Bankston, Sr. and Regina Dixon filed suit in the United States District Court for the Western District of Arkansas [1] against Toyota Motor Corporation, a Japanese corporation, seeking damages resulting from an accident involving a Toyota truck. The ...

Cited by 242 How cited Related articles All 3 versions Cite

"(C) being regarded as having such an impairment." § 12102(2).

There are two potential sources of guidance for interpreting the terms of this definition—the regulations interpreting the Rehabilitation Act of 1973, 87 Stat. 361, as amended, 29 U. S. C. § 706(8)(B) (1988 ed.), and the EEOC regulations interpreting the ADA. Congress drew the ADA's definition of disability almost verbatim from the definition of "handicapped individual" in the Rehabilitation Act, § 706(8)(B), and Congress' repetition of a well-established term generally implies that Congress intended the term to be construed *194 in accordance with pre-existing regulatory interpretations. *Bragdon v. Abbott*, 524 U. S. 624, 631 (1998); *FDIC v. Philadelphia Gear Corp.*, 476 U. S. 426, 437-438 (1986); *ICC v. Parker*, 326 U. S. 60, 65 (1945). As we explained in *Bragdon v. Abbott*, *supra* at 631, Congress did more in the ADA than suggest this construction; it adopted a specific statutory provision directing as follows:

"Except as otherwise provided in this chapter, nothing in this chapter shall be construed to apply a lesser standard than the standards applied under title V of the Rehabilitation Act of 1973 (29 U. S. C. 790 et seq.) or the regulations issued by Federal agencies pursuant to such title." 42 U. S. C. § 12201(a) (1994 ed.).

2-13 人工知能の活用

未来を予測するチカラは筆者にはない。だから賢者の言葉を紹介しよう。まず、法人工知能研究の第一人者であった吉野教授の説明によれば、法人工知能と同義の法律エキスパートシステムとは「法律家が暗黙裏に頭の中に持っている法的知識を搭載していて・・・法的推論を行い・・・いかなる法的判断がなされるべきかを、出力してくれるようなコンピュータ上のシス

テム」を言う¹⁶。その実現可能性について教授は、自然言語処理技術が発展し、法的発見の推論過程が解明されれば、「人々が大いに法律人工知能を利用する時代がくる」と言う¹⁷。

こうした法人工知能の可能性に懐疑的な論者として、アメリカの論客、キャス・サンスティンがいる。彼はコンピュータの限界として、「私の結論は、人工知能はLEXISやWESTLAWといった一種の（法律データベースの）グレードアップしたものに止まる」と述べ、その根拠として、「（現在の法律的プログラムは）適切な判断をおこなう特別に高度な専門的知識を備えていない。（なぜなら）それが評価を伴う判断を行いうる根拠がそもそも存在しないからだ」と説明した¹⁸。

だが、サンスティンの予言する範囲を超えて事態は進みつつある。既に大量の情報に対する解析力で人工知能はビジネスの有り様を一変させている。先に述べたビッグデータとして法律関連調査の経過や結論が蓄積された結果、法律家の知識と経験に依存している現在の法律実務とは全く異なる方法論と発想に基づいて、必要な情報をコンピュータが用意できるようになっている¹⁹。

その次に訪れるのは、「解析」から更に進んで「思考」のレベルだが、一足飛びに「思考」を持つコンピュータがわたしたちの目の前に現れるわけではない。しかし「推論」エンジンの進歩は急速で、たとえば、iPhone4S以降に搭載されている秘書機能アプリである“Siri”（シリ）²⁰は今日最も身近な人工知能アプリと思われ、自然言語処理技術の高さを人々に知らしめている。となると、法律家あるいは法律サービスにおける会話データの蓄積が可能になれば、法律用語を解し秘書的あるいはアシスタント的な応答をおこなう（仮称）“Legal Siri”（法律業務向け秘書アプリ）のプロトタイプを作ることあながち夢ではないだろう。それは、吉野教授がイメージする法的推論の代替物とは即座にならないかもしれないが、データを大量に処理し検索するというコンピュータの得意とする機能を発揮することで法律関連業務を援助する役割を果たすことが期待される。2013年9月に、オックスフォード大学工学部のフライとオズボーンが出した論文、「雇用の将来：コンピュータ

に置き換わり易い職業」は世界中に衝撃を与えたが²¹、法律関連業種も多く含まれていた。とりわけ支援や調査部門における人工知能の普及は避けられないものだろう。ヒトの役割は既に人工知能が生み出す成果のチェックに移行しつつある²²。

Ⅲ. おわりに

本書の主題であったテクノロジーと司法制度の「未来像」を考えるため、あえて刺激的なサブタイトルを設けてみた。

2014年にあるコンサルタント会社の発表した予測によれば、2030年までに人工知能の浸透によって法律事務所業務は「構造崩壊」を遂げると言われている²³。サブタイトルの問いは決して馬鹿げてなどいない。

問いへの答えはいずれであるにせよ、言うまでもないことであるが、最も重要なことは、ITに関わる技術革新をどれだけ、どのように、司法サービスや法律サービスに活用しようとするかという人々の意欲である。

そうした改革への意欲と現状への問題意識から変革は生まれるはずだ。

（了）

[注]

- 1 筆者の書いた様々なITと司法や法律業務関連の論考は、単著としてまとめて刊行している。『法情報学の世界』（第一法規、2010）参照。
- 2 コンピュータがチェスでトッププロに勝利した実例として最初に挙げられるのは、1996年の当時世界チャンピオンであったガルリ・カスパロフとIBMの開発した「ディープ・ブルー」の対局である。ディープ・ブルーは元々大学で開発されていたが、IBMがこれを買収して開発を進めた。通算成績はカスパロフの3勝1敗2分けであった。しかし翌年はカスパロフが2敗を喫した。その後ディープ・ブルーは解体され利用されていない。近年では商用チェス・アプリでもトップクラスのプレイヤーに勝つことは珍しくないとされている。また、2011年2月にはIBMの開発した「ワトソン」がアメリカのクイズ番組賞金総額歴代最高位者や過去74連勝を誇った人間のチャンピオン二人を破って勝利を収めている。
- 3 将棋ソフトが男性プロ棋士との公式対局で初勝利を収めたのは2012年1月である。「名

- 人」として将棋界の頂点に立った米長邦雄永世棋聖を破った。将棋ソフトの開発が始まって以来、プログラマーたちの長年の夢が伊藤英紀氏により達成された。2013年4月には、三浦弘行八段との五番勝負においてコンピュータ・ソフト「GPS将棋」が3勝1敗1分けで勝利を取めている。
- 4 現時点で人間がコンピュータに勝るのは囲碁である。2014年現在、コンピュータ・ソフトはアマ八段くらいの実力と言われており、プロとの差はまだ歴然とあるようだ。しかし、2007～9年当時でアマ三段とされていた力がその後も着々と伸びていることを考えると、いずれトッププロと対等に闘う日も近いと言われている。
 - 5 ロボットが既に産業社会に組み込まれていることは報道のとおりであるが、日本の政策方針やその具体例については、経済産業省のホームページ<http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/robot/>ならびに日本ロボット工業会のホームページ<http://www.jara.jp/x7_jirei/index.html>を参照。ここではいわゆる「法人工知能研究」には立ち入らない。その点については後述2-13で展開する。
 - 6 サスキ博士の業績を紹介した邦語文献としてたとえば、田中規久雄・福島力洋「情報化による法律実務のパラダイムシフト」アメリカ法 [1999-1] 80-88頁がある。筆者もサスキ博士による弁護士実務IT化に関するアプローチを紹介したことがある。「法情報環境の変容と弁護士の役割—IT化の方向性をめぐって」自由と正義55巻10号(2004) 36頁参照。
 - 7 その一例として、以下を参照。日弁連弁護士業務改革委員会編著『法律家のためのITマニュアル』(第一法規、2009)、D.C.シーマー他著(今在景子他訳)『弁護士のための法廷テクノロジー入門』(慈学社、2011)
 - 8 E-filingについては、たとえばMollie Nichols(笠原毅彦訳)「E-Filing(電子ファイリング)—アメリカの視点」情報ネットワーク・ローレビュー3号(2004) 178頁、上田竹志「e-サポート裁判の可能性—民事訴訟の電子化を中心に」情報ネットワーク・ローレビュー8号(2009) 50頁、Peter Gilles(石垣茂光・藤原正則 訳)「裁判手続、遠隔通信技術、『E(電子)訴訟法』—ドイツにおける訴訟の電子化の始まりと、その法化について」北大法学論集55巻1号(2004) 1頁など参照。
 - 9 コンコード・ロースクールについて詳しくは、ジェイ・P.キーサン(曾野裕夫訳)「米国ロー・スクールにおける情報技術(IT)と法学教育—文明の衝突か、幸福な結婚か」法律時報74巻3号7頁(2002) 参照。
 - 10 オンライン法廷について詳しくは、笠原毅彦「サイバーコート—ICTを利用した裁判手続」人工知能学会誌23巻4号513頁(2008)、同「世界の法情報学はいま(11)サイバーコート」法律時報76巻7号204頁(2004)、同「サイバーコートの課題と到達点」判例タイムズ1114号25頁(2003)、指宿信・細田啓介・合田俊文他「サイバー法廷の到達点と課題」情報ネットワーク・ローレビュー3号(2004) 196頁等参照。
 - 11 かつて筆者は司法サービスへのウェブの利活用を紹介したことがある。「リーガル・サービスとIT—その活用と展開をめぐって」リーガル・エイド研究12号(2006) 83頁

- 12 こうした動きについての紹介はいくつかあるが、たとえば以下参照。拙稿「世界の法情報学はいま (1)Greenleaf G, Mowbray A and Kink G, "New directions in law via the internet-The AustLII Papers"」法律時報75巻7号（2003）181頁。
- 13 澤井 啓「オンライン ADR の未来」JCA ジャーナル48巻9号（2001）10頁、町村泰貴「ODR研究会「オンライン ADR の実験結果報告」」情報ネットワーク・ローレビュー2号（2003）175頁等参照。
- 14 拙稿「ラウンドテーブル 新しい時代の法令データベース：もうひとつの『タスマニア物語』」ITU ジャーナル32巻5号（2002）30頁、同「情報ネットワークと法（19）IT による法案作成・法編纂の支援—タスマニア州の挑戦」法律のひろば55巻12号（2002）69頁など参照。技術的な詳細については、「XML と立法—法令情報の電子化と XML 技術（上・下）」法律時報76巻10号153頁・11号140頁（2004）参照。
- 15 総務省・情報通信白書平成24年版<<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h24/html/nc121410.html>>参照。
- 16 吉野一編集代表『法律人工知能』（2000、創成社）
- 17 同382頁参照。
- 18 Cass R. Sunstein, "Of Artificial Intelligence and Legal Reasoning" 8 University of Chicago Law School Roundtable 29（2001）.
- 19 たとえば人工知能搭載データ解析プログラムを売り物とする UBIC 社の“Lit i View”参照。<<https://www.ubicliv.com>>
- 20 「Siri」とは、Speech Interpretation and Recognition Interface（発話解析・認識インターフェース）の略である。この技術については、たとえば、「Siri 誕生の逸話—開花した“強い人工知能”競争の行方」C-Net 2011/11/25 <http://japan.cnet.com/news/commentary/35010964/?tag=rightAttn> 参照。
- 21 Frey, C. B. & Osborne M. A., "The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?" <<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>>
国立情報学研究所において「東ロボくん」プロジェクト（2021年にコンピュータによる東大合格をめざすプログラム）の開発が進められているが、これを率いる新井紀子教授もホワイトカラーの仕事、特に「分類」をおこなう職種がコンピュータに置き換わると指摘する。AERA2015年1月26日号「ロボット革命」参照。
- 22 そうしたサービスを描いた、NHK「NEXT WORLD 第1回 未来はどこまで予測できるのか」（2015年1月3日放送）参照。また、論理的思考力を持つ IBM の「ワトソン」については<<http://www.ibm.com/smarterplanet/jp/ja/ibmwatson/>>参照。近時、ワトソンをリーガルリサーチ用に特化させた「検索代行ロボット」がトロント大学で開発された。<<http://www.poweredbyross.com>>参照。
- 23 “Report: artificial intelligence will cause “structural collapse” of law firms by 2030”, legal futures 2014年12月1日<<http://www.legalfutures.co.uk/latest-news/report-ai-will-transform-legal-world>>参照。

総合法律支援法の改正と その方向性

—有識者検討会の報告書の提言を受けて—

法テラス特別参与
弁護士

藤井 範弘

1 はじめに

「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」（以下、有識者検討会という。）は、平成26年6月11日、「報告書」を取りまとめた。この検討会は、法務大臣の私的な懇談会として、広く国民等の意見を反映する観点から、制度及び運用の両面から、充実した総合法律支援を図るための方策に関して幅広く議論を行ってきた。

この「報告書」の提言は多岐にわたるが、かつて司法制度改革審議会が「民事法律扶助制度については、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等について、更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実すべきである。」と指摘した課題について、一定の事件類型に限定しているものの、資力要件の撤廃と給付制に言及した意義は極めて重要である¹。

本稿は、この有識者検討会の「報告書」の提言を受けて、その内容を概観するとともに総合法律支援法の改正とその方向性について検討したものである。なお、本稿において意見にわたる部分は私見であることを予めお断りしておく。

2 民事法律扶助制度の対象者の拡大

（1）高齢者・障害者に対して、適切な法的支援を実施するための方策

- ①有識者検討会は、自ら弁護士等にアクセスすることが期待できない高齢者・障害者のアクセス障害を解消するために、
 - i 弁護士等がアウトリーチ型の法律相談を積極的に実施できるようにするべく、資力を問わない無料法律相談の範囲を拡大する。
 - ii 代理援助・書類作成援助の援助対象を各種行政機関への申請行為・不服申立てに関する代理行為、精神保健福祉法上の退院請求・処遇改

善請求、病院等の施設から退院等した際の住居調整、虐待行為への対応などの生活環境調整に拡大する。

iii 具体的事件に関する福祉機関等との連携構築活動を、法テラスが弁護士会・司法書士会等との連携の下、弁護士等に行わせるような仕組みが必要である。

などの提言をしている²。

②前述の通り、民事法律扶助における対象事件・対象者の範囲の拡充、利用者負担の在り方については、従来から指摘されていた問題であり、それぞれについて検討する。

i 有識者検討会の中では、資力要件の撤廃に関しては、高齢者・障害者一般とする意見と一定の限定を加えるべきとの意見に分かれた³。

しかし、前者の意見が指摘するように、制度を複雑にすることで援助を必要とする高齢者・障害者の利用が阻害されたり、高齢者・障害者の資力チェックが心理的負担になることは避けられず、限定を加えることの萎縮効果を十分に検討する必要がある。

確かに、資力を有する高齢者・障害者が無料で法律相談を受けることに対し、財政的な面で納税者の理解が得られるかとの問題はありますが、これまで国家の財政を支えてきた者はこれらの人々であり、紛争の早期解決は社会のトータルコストの削減にも繋がるもので、中間層の支持を受けるためにも幅広く中間層が利用できる制度が望ましい。

従って、高齢者・障害者であれば誰でも無料法律相談が可能となる制度設計が求められる。

ii 民事法律扶助制度の下で、行政手続や生活環境の調整なども対象とすべきかについては、従来から争いがあった。総合法律支援法は、廃止された民事法律扶助法を引き継いだもので、裁判手続を中心に構成されている⁴。

しかし、法律問題を抱えた者の事案はしばしば複合的で、たとえば借金問題を抱えた者は職場問題を、職場問題は家庭問題を、家庭問題

は子ども問題を誘発し、この「負の連鎖」の下で当事者は離職・退学、住居の喪失、最後は家庭崩壊に発展していくのである。

弁護士等は、これまで借金問題を解決すればその役割を終えていたが、これからは複合的な問題の解決を迫られていて、一定の行政手続はもとより生活環境の調整行為なども対応すべきで、援助の対象事件の範囲も拡大していくべきであろう⁵。

- iii 潜在化した事件を顕在化し、適切な法的支援を実施するためには、高齢者・障害者に直接に接している福祉関係者との日頃からの連携が極めて重要である。そのためには、スタッフ弁護士だけでなく一般の弁護士等もたとえばケース会議に出席して法的助言をしたり、事件を受任して解決する必要がある。

しかし、スタッフ弁護士は、その公的立場と採算にとらわれずに業務を遂行できるという特性を発揮してこれらの活動が可能であるが、一般の弁護士等は採算の面から難しい。

従って、一般の弁護士等でもこれらの活動ができるように、たとえば事件を受任した場合は、「困難加算」や別途立替基準を改善して着手金を増額するなどの対応が必要であろう。

(2) 犯罪被害者に対して適切な法的支援を実施するための方策

- ① DV・ストーカー等深刻な被害に進展するおそれの強い犯罪被害者に対しては、次のような法的支援の方策を提言している。
 - i 被害が深刻化した段階はもちろんのこと、比較的解決しやすい初期段階において法律専門家が適切に介入できる制度設計が必要であり、弁護士のアクセスの入口となる法律相談については、資力を問わないものとする。
 - ii 身体保護、被害届の提出等に関する捜査機関との調整、保護命令等の裁判所への申立て、つきまといに対する抗議や警告等に関する加害者との交渉、シェルターへの入所等に関する民間支援機関や行政機関との交渉等の弁護士による支援に対し、弁護士費用を援助する制度

が必要である。

iii 特に援助が必要な犯罪被害者については、償還を要しない制度設計を検討すべきである。犯罪被害者の資力要件については、本制度が犯罪被害者の生命・身体を守ることを目的にしていることを念頭に検討すべきである⁶。

②資力要件を撤廃した無料法律相談の必要性、援助の対象範囲の拡大については、既に言及したので、ここでは立て替えた弁護士費用の償還を要しない給付制について検討する。この問題は、民事法律扶助法の制定過程から議論があったもので、我が国は全額償還制を採用し今日に至っている。

ところで、民事法律扶助制度は、国費を投入して実施しているもので、効率的・効果的な運用が求められていて、被援助者の償還金が新たな援助の財源となり民事法律扶助制度を拡充してきたという経緯がある。

しかし、法テラスが実施したニーズ調査の結果からも明らかなように、償還制は利用者の民事法律扶助の利用の阻害要因の一つになっていて、利用促進という観点からは、資力に応じて一定の負担金を課す「給付制（負担金制）」や暫定的に一定割合の償還を条件に残金を免除する「条件付償還制」なども検討されてよい⁷。

もともと、経済的に余裕のない者を対象としている民事法律扶助制度の下では、一定割合の立替金債権が不良債権化し滞留する。そして、この不良債権の管理や償還猶予・免除制度の運用にも相応の管理コストがかかるので、何らかの改善が必要となろう。

ちなみに、仮に、全額償還制の下で立替金債権 100 億円のうち 35% が不良債権化すると、償還金収入は 65 億円となるが、条件付償還制の下で資力に応じて 25% から 100% の償還金を課し、仮に全額を回収したとすれば（たとえば、平均月収が無収入は 25%、10 万円未満は 50%、20 万円未満は 75%、20 万円以上は 100%）、68 億円余の償還金収入になる。

いずれにしても、償還の期待できない未成年者、一定の犯罪被害者、資力の乏しい高齢者・障害者などに対しては、給付制の導入を検討する必要がある⁸。

（3）「初期相談制度」の創設

有識者検討会は、高齢者・障害者の法律相談、DV・ストーカー等の犯罪被害者の法律相談について、資力要件の撤廃を提言した。しかし、これを一歩進めて全ての国民に対して初回だけは無料の法律相談を実施できないかが検討されてよい。

かつて、法テラスは「民事法律扶助制度改善プロジェクトチーム」を設置して、平成23年3月25日、「初期相談制度の創設に関する答申書」を取りまとめたことがある。この最終答申書を取りまとめるに当たり、法テラスは全国のブロック協議会、日弁連、日司連、各単位会などと意見交換を実施した⁹。

この制度は、現行の情報提供と民事法律扶助の中間に資力要件を撤廃した「初期相談」という無料法律相談の制度を創設し、国民の司法アクセスの強化を図るものである。そして、「初期相談」の結果、さらに法律サービスが必要な場合は資力要件を満たす者は民事法律扶助を、資力要件を満たさない者は弁護士会や司法書士会に繋ぐというものである。

しかし、この議論は、平成23年3月11日の東日本大震災の発生により、深化されずに今日に至っている。

「初期相談」の制度は、紛争の予防、拡大防止、早期解決に資すると考えられ、当事者の紛争解決に費やすコストを軽減させるだけでなく、社会のトータルコストの軽減にも繋がる¹⁰。

従って、有識者検討会の提言を機に関係機関との協議を再開し、司法アクセスの抜本的な拡充について検討すべきであろう。

3 民事法律扶助制度の対象事件の拡大

(1) 裁判外紛争解決手続（ADR）

有識者検討会は、「裁判外紛争解決手続（以下「ADR」という。）は裁判手続と並ぶ有用な紛争解決手続であり、その利用を促進するため、民事法律扶助制度を適切に活用できるようにすることは重要である。あっせん型・調停型 ADR については、現在の総合法律支援法においても民事法律扶助の対象となり、運用により、その利用者の法的ニーズに応えることが期待できる」としている¹¹。

ところで、民事法律扶助における ADR 手続の活用に関しては、ADR 促進法附則 2 条により設置された ADR 法検討会の平成 26 年 3 月 17 日付けの「報告書」が別途法務大臣に提出されていて、その中で「認証 ADR における和解の仲介においても、代理人が選任されることが望ましいと考えられる事案があり、このような事案について、必要な場合に法律扶助が十分活用できるよう、法改正の検討も視野に入れつつ、日本司法支援センター（法テラス）における運用改善をはじめとする積極的な検討が行われることを期待する。」と指摘されていた¹²。

そこで、法テラスでは、従前、「ADR 手続を例外的に利用することとし、ADR 機関が定めた申立手数料等についても立替の対象とせず、被援助者の自己負担としてきた」運用を改めて、「認証 ADR を含む ADR 手続は、原則として代理援助の対象とし、ADR 手続の手数料についても、その他実費と位置付け、立替の対象とする」と改善し、全国の地方事務所にも事務連絡を発信した¹³。

民事法律扶助における ADR 手続の活用の実績はこれからであるが、ADR 機関の専門性を生かした紛争の簡易、迅速、低廉な解決が期待される。

(2) 行政手続

有識者検討会は、高齢者・障害者支援における各種行政機関への申請行為・

不服申立てに関する代理行為、精神保健福祉法上の退院請求や処遇改善請求なども民事法律扶助の対象とするべきであると提言している。

この点、行政手続もその内容に不服があれば、審査請求前置であるかはどうか別にして、最終的には行政事件に発展する可能性があるものである。

従って、初期の段階から代理人が付くことが高齢者・障害者の利便性の面から望ましい。ただ、行政手続は広範囲に及ぶもので、これを一般化できるかはさらに些細な分析を必要とする。

（3）法律事務に付随する周辺業務

有識者検討会は、高齢者・障害者支援における病院等から退院等した際の住居、DV・ストーカー等犯罪被害者支援における身体の保護、被害届の提出等に関する捜査機関との調整、シェルターへの入所等に関する民間支援機関や行政機関との交渉等の場面で弁護士による支援が有効であり、弁護士費用を援助する制度が必要であるとしている。

しかし、現行の総合法律支援法には、これらの生活環境等の調整に係わる法律サービスについては規定がない。

従って、弁護士等の法律事務に付随する周辺業務に関しても、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であろう。なお、その範囲、内容については業務方法書に記載すれば足りると思われる¹⁴。

4 スタッフ弁護士の役割

- (1) 現行の総合法律支援法には、スタッフ弁護士の役割や位置付けに関する規定が設けられていない。しかし、スタッフ弁護士の制度は、民事法律扶助の効率的・効果的な運用、裁判員裁判や拡大する国選弁護の対応態勢の整備という観点から導入された経緯がある¹⁵。

他方、総合法律支援法 32 条 3 項は、「支援センターは、第 30 条第 1 項第 1 号、第 4 号、第 5 号並びに同条第 2 項第 1 号の各業務の運営に当たっては、・・・その他関係する者の総合法律支援に関する取組との連

携の下でこれを補完することに意を用いなければならない。」と定めている。すなわち、情報提供、司法過疎地の事件処理、犯罪被害者支援、受託業務に関しては、すでにさまざまな取組をしている既存の各団体と連携しながら業務運営をすることが想定されている。

従って、スタッフ弁護士の役割や位置付けを検討する場合は、その導入された経緯や支援センターの基幹的な業務である民事法律扶助と国選弁護が除外されている積極的な意義を分析する必要がある。

- (2) この点、有識者検討会は、このスタッフ弁護士の位置付けやその役割を十全に果たし総合法律支援のセーフティネットとして活動するに当たっての問題点及びこれを解消するための方策について検討したが、「スタッフ弁護士の位置付け、役割を明確にし、スタッフ弁護士を取り巻く問題についても検討が必要であるとの限度で委員の間に共通認識が形成されたものの、その方策については、意見の一致に至らず、引き続き検討していくべき課題とされた。」としている¹⁶。
- (3) しかし、スタッフ弁護士の制度の導入された経緯や法文の構成から考えて、次の役割を担っていると考えられる。
- i 司法過疎の解消 スタッフ弁護士は、全国の司法過疎地に赴任して地域の司法ニーズに応えるとともに、地域における「法の支配」の実現を担う。
 - ii 司法ソーシャルワーク スタッフ弁護士は、関係機関との連携の下、潜在化している法的紛争を解決するとともに複合的な問題の総合的な解決を目指す。
 - iii 民事法律扶助の効率的・効果的な処理 スタッフ弁護士は、専門的な知識と技能を習得して民事法律扶助事件の迅速かつ効率的・効果的な解決を図る。
 - iv 刑事専門弁護士 スタッフ弁護士は、刑事弁護人としての経験や研修を通じて専門性を身につけ刑事専門弁護士として活動する。スタッフ弁護士の制度は、我が国において、刑事専門弁護士を育成する

ことを可能にする。

いずれにしても、スタッフ弁護士は、採算にとらわれずに業務を遂行できるという特性があり、この特性が活かされる位置付けを検討する必要がある¹⁷。

5 大規模災害への対応

平成23年3月11日、東日本大震災が発生した。この大震災は、被害が甚大で広範囲に及ぶこと、原発事故を生じさせたことに大きな特徴がある。また、東日本大震災の被災者は、二重ローン、相続、借地・借家問題、労働問題、損害賠償などさまざまな法律問題を抱えることになった。

大震災で、家族を失い、家を流され、職を失った被災者に対して、法律関係者はどのような支援ができるのかが問われた災害でもあった。

そこで、地元の弁護士会や司法書士会だけでなく、全国の弁護士会や司法書士会が協力し被災者に対する法律相談態勢の整備に向けて活動した。しかし、民事法律扶助の無料法律相談を利用するには被災者の資力の有無を確認しなければならず、また、代理援助や書類作成援助の対象となる事件も限定されていて、原子力損害賠償紛争解決センターや私的整理ガイドラインの利用ができなかった。

いわば、平常時を想定して考えられた援助の仕組みには限界があり、緊急時の新たな援助の仕組みが求められていた¹⁸。

(1) 有識者検討会は、この反省に立ち大規模災害の被災者に対する法律サービスの在り方として、次の提言をしている。

i 被災者が災害発生後迅速に弁護士等の法律専門家にアクセスでき、問題解決の道筋を付けられるような制度を設けることが必要であり、今後起こりうる大規模災害に備え、その法律サービスの仕組みを総合法律支援法の中に予め定めておくべきである。

ii 提供すべき法律サービスとして、少なくとも資力を問わない無料法

律相談をメニューとすべきである。

iii その対象となる大規模災害の範囲及び援助の期間等については、省令等に委ねるなどして、被災者に対する法律サービスを迅速にスタートできる仕組みにしておくことが必要である¹⁹。

(2) ところで、大規模災害の被災者に対する法律サービスの仕組みについては、東日本大震災の発生を受けて、平成24年4月1日に施行された震災特例法の内容が参考にされてよい。

震災特例法は、総合法律支援法における民事法律扶助と比較して、次のような相違がある。

i 利用者の範囲 東日本大震災の際に災害救助法が適用される市町村（東京都は除く）に平成23年3月11日に住所や営業所等があった者は資力を問わない。

ii 代理援助の対象 震災に起因する事件で民事、家事、行政に対する裁判所の手続の他、ADR 機関・行政不服審査などの手続、各種示談交渉（東京電力に対する請求書提出等）。

iii 立替金の返還 事件が終了するまで猶予する。

すなわち、震災特例法は、被災者であれば無料法律相談を受けられ、被災者の震災に起因する事件であれば代理援助、書類作成援助を可能とするもので、しかも解決するまでは立替金を猶予するという制度であり、被災者支援を大きく前進させるものであった。

なお、震災特例法は、時限立法として制定されたもので平成27年3月31日をもって効力を失う（附則第3条）。しかし、有識者検討会が指摘するように、東日本大震災からの復旧・復興は未だ道半ばであるから、延長すべきであろう²⁰。

また、大規模災害の範囲や援助の期間等を省令等に委ねることも、特別の発動に機動性をもたせる上からも適切である。

6 おわりに

有識者検討会の提言は多岐にわたるが、財政的な問題もありこれらの提言の全てが直ちに総合法律支援法の改正に結び付くわけではない。しかし、この「報告書」は、「司法が国民にとって、より身近で、より利用しやすい存在となるよう、国民に適切な法的支援を実施するに当たっての問題点を解消する方策を模索してきた」もので、今後の制度設計の検討に当たって、重要な方向性を示すものと考えられる。

そして、今後の総合法律支援法の改正の議論においては、国民の利便性の向上、そのための方策を実現する際の費用対効果なども検討しつつ、活発な議論が展開されることを期待する。 以上

[注]

- 1 「司法制度改革審議会意見書」P.30。司法制度改革審議会は、「欧米諸国に比べれば民事法律扶助事業の対象事件、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さく、憲法第32条の裁判を受ける権利の実質的保障という観点からは、なお不十分と考えられる。」としている。しかし、平成20年のリーマンショック、平成23年のギリシャの経済破綻に代表されるグローバルな経済危機は、世界の法律扶助に深刻な影響を及ぼして、各国は限られた財源の中でさまざまな模索をしている。この点は、池永知樹、滝沢尚之、平井芳明『法律扶助の世界動向』（日本司法支援センター、平成24年）に詳しく紹介されている。
- 2 有識者検討会『報告書』P. 4。
- 3 前掲注2、P. 7。高齢者・障害者一般とする意見は制度設計を複雑にすると援助が必要な対象者が除外されるおそれを主な理由としているのに対し、一定の限定を加えるべきとする意見は資力を有する者も無料とすることに国民の理解が得られないことを主な理由としている。
- 4 総合法律支援法は、代理援助を「民事裁判等手続の準備及び追行のための代理人の報酬、費用の立替」としている。
- 5 藤井範弘「司法過疎の克服」法律時報平成26年8月号P.28。これからの弁護士業務は、単品解決型から複合解決型への対応に移行するとしている。
- 6 前掲注2、P.17。
- 7 日本司法支援センター「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」(平成22年3月)は、償還義務が民事法律扶助の利用を萎縮させている可能性がある」と指摘する。P.15、17。
- 8 山本和彦「弁護士報酬と民事法律扶助サービス」岩瀬外嗣雄他編『市民と司法』(財団法人法律扶助協会、平成19年)P.341は、「民事法律扶助における弁護士報酬の最終的な負担形態はいわゆる給付制を原則としながら、利用者の負担能力に応じて負担金を徴収するという負担金制が相当であると思料する。」としている。
 - 9 民事法律扶助制度改善プロジェクトチームは、平成22年9月30日に「初回法律相談における資力要件の撤廃・大幅緩和についての中間答申書」、平成23年3月25日に「初期相談制度の創設に関する答申書」を理事長に提出した。しかし、この答申書に対しては、各地の弁護士会から反対の意見が出された。
 - 10 前掲注9は、初期相談制度のもたらす効果として、司法アクセスの抜本的な改善、民事法律扶助の利用促進、関係機関との有機的な連携構築の促進、社会的コストの削減、司法サービス利用全体の活性化を挙げている。
 - 11 前掲注2P.14。
 - 12 ADR 法検討会「報告書」P.14。
 - 13 平成25年度4～7月期の代理援助事件のうちADR 機関を利用した事件数は、民事法律扶助が3件、震災法律援助が486件で、このうち原発ADR 申立が479件と突出している。これは、受任者もADR が民事法律扶助の対象にならないと誤解していた傾向があること、申立手数料、期日日当などの費用を本人負担としてきたこと、ADR 機関に対する理解が不十分で利用に不安があったことなどによると思われる。
 - 14 日本司法支援センターは、法務大臣の認可を受けた「中期計画」に基づき業務を実施している。第3期中期計画では、日本司法支援センターに社会のセーフティネットとしての役割が期待されていることに鑑み、「地方公共団体、福祉機関・団体や弁護士会、司法書士会等と連携を図り、高齢者・障がい者等にアウトリーチなどして法的問題を含めて総合的な問題を解決するための取組において重要な役割を果たす」ことを掲げた。この取組を「司法ソーシャルワーク」と呼んでいるが、弁護士等が十分にその役割を果たすためには、法律事務だけでなく生活環境の調整など付随する事実行為を含む周辺業務も行える仕組みが必要となる。
 - 15 藤井範弘「法テラスにおけるスタッフ制の意義と役割」本林徹他編『市民と司法の架け橋を目指して』(日本評論社、平成20年)P.172。
 - 16 前掲注2P.27。
 - 17 前掲注15P.183。
 - 18 日本司法支援センターは、平成24年11月から平成25年7月にかけて、被災地の法的ニーズのアンケート調査及びインタビュー調査を実施し、平成26年5月「東日本大震災の被災者等への法的支援に関する調査」と題する最終報告書を公表した。
 - 19 前掲注2P.10。
 - 20 前掲注2P.28。

カナダ・オンタリオ州の
法律扶助の現状と課題
— 効率性とイノベーションの同時追求 —

弁護士
元法テラス本部調査研究室専門員
池 永 知 樹

I はじめにー一日弁連調査団のオンタリオ調査実施

2014年5月20日-22日、日本弁護士連合会日本司法支援センター推進本部は、カナダ・オンタリオ州の法律扶助の訪問調査を実施し、筆者はコーディネーターとして参加した。

訪問調査先は、①1998年法律扶助法（オンタリオ州の現行法律扶助法、以下単に「法」ともいう。）に基づき設立されたオンタリオ州の法律扶助運営主体である独立の非政府法人リーガルエイド・オンタリオ（Legal Aid Ontario）、②スタッフ弁護士が常勤し、一般貧困法サービスを提供するコミュニティ・リーガルクリニック（Parkdale Community Legal Services）、③スタッフ弁護士が常勤し、子どもの権利の問題を専門に取り扱うコミュニティ・リーガルクリニック（Justice for Children and Youth）、④わが国よりも拡張的なサービス¹を提供する当番弁護士事務所（Duty Counsel Office）、⑤規制監督機能を担う弁護士の強制加入団体ロー・ソサイエティ（Law Society of Upper Canada）および⑥利益代表機能を担う弁護士の任意加入団体であるオンタリオ法曹協会（Ontario Bar Association）²の6か所である。なお、コミュニティ・リーガルクリニックとは、州政府が資金を投入しながらもコミュニティ代表者が独立して運営を行うスタッフ弁護士の常勤事務所であり、クリニック法を専門に取り扱う。クリニック法の定義は法2条に規定されており、「クリニック法とは、特に貧困者と社会的に不利な立場に置かれているコミュニティに影響を与える法分野であり、(a) 住居、シェルター、生活保護、福祉プログラム、(b) 人権、健康、雇用、教育の分野を含む。」とされている。

上記調査結果を踏まえ、本稿では、特に以下の論点をとりあげる。

はじめに、法1条（目的）が定めるコスト効率追求との相克の中から、リーガルエイド・オンタリオが実現させてきたサービス拡充のためのイノベーションと内包する問題点について検討する。

次に、ジュディケアとスタッフ弁護士の混合モデルの歴史が長く、比較法的にも成功モデル³として位置づけられてきたオンタリオ州のスタッフ弁護士の役割と、近年の効率化政策のもとでの新たな課題について検討する。

なお、本調査に際し、コミュニティ・リーガルクリニックの創設と発展の中核を担うとともに1998年法律扶助法制定プロセスにも関わったオスグッドホール・ロースクール of ジーマンス教授 (Frederick H. Zemans) に、現地訪問先との調整と日弁連調査団への同行および各訪問先でのアドバイス等の様々なご厚意を頂いたことを付記しておく。

Ⅱ 効率性とイノベーションを同時追求する オンタリオ州の法律扶助と今日の課題

1 オンタリオ州の法律扶助の概要

(1) 基礎情報

連邦国家であるカナダは、計10の州 (province) と計3の準州 (territory) で構成されている。2012年度、カナダ人口3,448万2,800人に対し、オンタリオ州はその約4割である1,337万3,800名を占めている。法律扶助の整備は各州の所管事項であり、予算規模 (民事および刑事) については、2012年度、カナダ全体で7億7,660万ドル (カナダドル、以下「ドル」はカナダドルの意味である)、オンタリオ州はその約5割である3億7,170万ドルを占めている⁴。カナダの法曹人口は約9万人であるのに対し、オンタリオ州の2010年度法曹人口はその約半分である4万1,330人⁵である。

カナダ最大の人口と法曹人口そして最大の法律扶助規模を擁するオンタリオ州の法律扶助運営主体が、リーガルエイド・オンタリオである。サービス提供モデルは、ジュディケアとスタッフ弁護士の混合モデルであり、人数割合は、次頁の表1のとおりである。

表1 2012年度ジュディケアとスタッフ弁護士の人数割合⁶

	ジュディケア	スタッフ弁護士	比率
カナダ全体	8,992名	1,464名	6.1 対 1
オンタリオ州	4,606名	599名	7.7 対 1

(2) 法律扶助史の概略⁷

オンタリオ州の法律扶助は、他の法律扶助先進諸国が辿った経路と大筋では同様であり、1950年代ころまでのボランティア・モデルを経た後、先行するイギリス法律扶助制度を参考にして、1967年、ロー・ソサイエティを運営主体とし、ジュディケア・モデルをベースとする公的資金を投入した法律扶助制度（Ontario Legal Aid Plan）が設立された。

その後、ジュディケア制だけでは必ずしも十分に行き届かない貧困者固有のニーズに対応するため、1970年代にはコミュニティ・リーガルクリニックのスタッフ弁護士を補完し、サービス提供に関する混合モデルが取り入れられた。混合のあり方については、既存のジュディケア・モデルにコミュニティ・リーガルクリニックのスタッフ弁護士を補完し（supplemented）、コミュニティ・リーガルクリニックは貧困者固有のニーズに焦点を充てるべきこと（司法長官委嘱委員会1974年 Osler Report）、スタッフ弁護士とジュディケアは競争（competition）の関係ではなく協働（co-operation）の関係にあり、スタッフ弁護士はジュディケアの補完的立場（complement）にあること（司法長官委嘱委員会1978年 Grange Report）が強調された。このような役割分担が効果的に機能した結果、オンタリオ州のコミュニティ・リーガルクリニックは、比較法的にも、混合モデルの成功例として位置づけられた⁸。

そしてオンタリオ州の法律扶助は、1980年代にはサービスの成熟期を迎え、民事・刑事を総合する包括的サービスが展開されるようになった。

しかし、その後、オープンエンド制と原則給付制のもとでの法律扶助予算の急速な上昇（1980年代に7500万ドルであった法律扶助予算は10年後の

1990年代には4～5倍の3億5000万ドルにまで上昇⁹⁾と1990年代以降顕著になった長期的構造的不況のもとで、1992年以降、政府は法律扶助予算の削減・凍結に踏み切り、法律扶助は冬の時代を迎えた。

法律扶助の再編プラン策定のため、州政府は、独立委員会による法律扶助制度改革案の作成を委嘱し、マッカムス教授(John D. McCamus、現リーガルエイド・オンタリオ理事長)を座長とする独立委員会は、1997年9月に委員会レポート「法律扶助制度の将来計画(A Blueprint for Publicly Funded Legal Services)」¹⁰⁾を公表した。「法律扶助制度の将来計画」は、法律扶助の普遍的価値を確認する一方、先行するイギリス法律扶助の効率化政策を参考にしながら、効率性の視点を重視し、法律扶助運営主体をロー・ソサイエティから独立の非政府法人に改めること、サービス提供方法について、コスト効率の視点も踏まえスタッフ弁護士および当番弁護士を活用することなどを盛り込んだ¹¹⁾。「法律扶助制度の将来計画」に基づき、現行法である1998年法律扶助法が制定され、同法に基づき、独立の非政府法人であるリーガルエイド・オンタリオが設立され、ロー・ソサイエティに代わる新たな法律扶助運営主体となった。

(3) 多様なサービスの展開¹²⁾

初期援助から代理援助に至るまでの間に、以下のとおり多様な法律扶助サービスが用意されている。

問題は、利用者の多様なニーズをどのように測定し、各サービス間の優先順位や資源配分をどのように決めるのか、各サービスの射程範囲と限界をどこに求めるのか、そして各サービスの提供主体・方法(ジュディケア・スタッフ弁護士の各役割と配分)、サービスの質の測定等の論議の対象となる一連の論点への対応であり、オンタリオ州においても、後述のとおり、様々な利害対立の要素を内包しながら議論の対象になってきた。

①コールセンター・ITサービス(Client Service Centre)

2008年に無料のコールセンターが設置され、法情報提供、弁護士によ

る20分までの簡易なアドバイス、リファラル（取次・紹介）、資力審査を受けられる。200言語による対応および聴覚障がい者への対応も可能である。2012年度、コールセンターは約28万件のサービスを提供したが、12万9,000件についてはその場で解決した。10万9,000件が次のサービス段階に移行したが、この内4万2,000件については当番弁護士あるいは地域の関係機関への取次によって解決されている¹³。

並行して、オンラインを通じた法情報提供サービス（www.lawfacts.ca）も強化している。

②裁判所内の法律扶助窓口（LAO in the Courthouse）

オンタリオ州内の裁判所47か所に法律扶助の窓口が設置されており、法律扶助審査を経ない裁判所への来所者は、直ちに裁判所内に設置されている法律扶助窓口で審査を受けて当日中に法律扶助の受給資格を得ることができる。

③当番弁護士（Duty Counsel）

スタッフ弁護士およびジュディケアが裁判所オフィスに待機し、代理人の就いていない本人に対してアドバイスおよび拡張的なサービス（書類作成援助、答弁、期日の延期申請、異議申立の援助、刑事の保釈手続等）を行っている。年間100万件以上の利用がある¹⁴。その種類も、刑事、家事、精神障がい・薬物使用、借地借家等多様である。

④代理援助（証明書プログラム：Certificate Program）

コールセンター、裁判所内の法律扶助窓口、リーガルエイド・オンタリオ地方事務所の窓口を通じて代理援助の申請を行う。原則給付制である。受給資格は年収と家族人数によって決まるが、単身世帯の場合、年収約10,800ドルから12,500ドル以下が受給資格を得る目安となる（DV等のケースでは資力条件は緩和される）¹⁵。受給資格が得られた利用者には証明書（クーポン制のCertificate）が交付され、利用者は、この証明書を持参すれば、オンタリオ州内の約4,500名の契約弁護士またはスタッフ弁護士から代理援助サービスを受けられる。年間約10万件（民事・刑事）の利

用がある。

⑤コミュニティ・リーガルクリニック（Community Legal Clinics）

オンタリオ州には計77のコミュニティ・リーガルクリニックがあり、住居、福祉、障がい、年金、移民難民、労働、犯罪被害者、人権等の分野について、様々なリーガルサービスを提供している。サービス提供方法は、代理援助だけでなく、コミュニティ・デイベロップメント、リファラル、法教育、法制度改革等、多岐にわたっている点に特徴があり、オンタリオ州の貧困問題の改善に大きな役割を果たしている。77のコミュニティ・リーガルクリニックのうち60のクリニックが地域で一般貧困法を取り扱うクリニックであり、2012年度には21万3,816件の支援を行った¹⁶。17のクリニックは専門分野に特化しており、高齢者、障がい者、子ども、先住民の権利、HIVなどの専門分野を取り扱っている。

⑥家族法サービスセンター（Family Law Service Centres）

リーガルエイド・オンタリオは、オンタリオ州の8か所の地域に家族法サービスセンターを設置しており、スタッフ弁護士が配置されている。センターでは、書類作成援助、リファラル、スタッフ弁護士による代理援助、ジュディケアへの配点、調停サービス、解決に向けたカンファレンスなどのサービスを提供している。

⑦家事調停サービス（Family Mediation and Independent Legal Advice Services）

リーガルエイド・オンタリオは、低所得者が抱える家事事件について、調停サービスを実施している。ただし、DV等の事案は除外される。事案の適切性についてはリーガルエイド・オンタリオのスタッフによって慎重に審査される。適切な事案について、両当事者が調停開始に合意をすると、中立・専門の調停委員が間に入り2-3時間の調停が行われる。

⑧パブリック・ディフェンダー・オフィス（Public Defender Service Offices）

2003年、リーガルエイド・オンタリオは、パイロット・プロジェクトと

してパブリック・ディフェンダー・オフィスを設置し（3か所）、刑事スタッフ弁護士が常勤している。

⑨難民援助事務所（Refugee Law Office）

リーガルエイド・オンタリオは、トロントに難民援助事務所を設置しており、移民難民法に通じたスタッフ弁護士を配置している。事務所のスタッフは多言語に通じており、通訳・翻訳サービスも提供している。

⑩先住民（少数民族）援助（Aboriginal Justice Strategy）

社会的に不利な立場に置かれている先住民（少数民族）の地位向上のために、法律扶助サービスの拡張あるいは法教育活動等が行われている。

2 コスト効率とサービス拡充の両立に向けたイノベーションと限界点

（1）コスト効率の追求と新たな論点の登場

司法長官、ロー・ソサイエティ会長および第三者組織から構成される合同委員会からの推薦を受け司法長官が任命する理事長1名、ロー・ソサイエティが推薦し司法長官が任命する理事5名、司法長官が推薦し任命する理事5名の計11名の役員によって組織される¹⁷リーガルエイド・オンタリオの執行部は、利害関係者、利用者グループ、法律家団体との協議を踏まえ、4年間をサイクルとする戦略プランを立案・執行し、4年後に評価を受けるというスキームのもとに置かれている。

1998年法律扶助法1条（目的）は、以下のとおり規定している。

「この法律は、以下の方法によって、オンタリオの低所得者に対する司法アクセスを促進することを目的とする。

(a) コスト効率的な方法によって、質の高い一貫した法律扶助サービスを提供する。

(b) 開業弁護士を刑事法および家事法における法律扶助サービスの提供主体として、コミュニティ・リーガルクリニックをクリニック法のサービス提供主体として、それぞれ認識する一方、法律扶助サービス

の柔軟性とイノベーションを促進する。

- (c) オンタリオの低所得者と不利な立場に置かれているコミュニティの多様な法的ニーズを判別し、認識する。
- (d) オンタリオ州政府が定める公的資金支出に関する説明責任の枠組みの中で、政府から独立した法人を運営主体として、法律扶助サービスを提供する。」

すなわち、第1に、コスト効率の追求が正面から目的として設定されたことである。

もっともこのことが、効率性のあり方（どのような政策が困窮者の水準を向上させるために最も効率的であり、これをどのように検証して政策形成にフィードバックするのか）をめぐって様々な論争が提起される契機となった。また、法は同時に「質の高い一貫した法律扶助サービス」の提供を求めているのであり、コスト効率追求の際に生じやすいサービスの質低下の問題に対して、プロフェッションの独立性を確保しつつ、サービスの質をどのように評価・担保していくのかという新たな論点が登場することにもなった。

第2に、開業弁護士とコミュニティ・リーガルクリニックをサービス提供主体として認知しつつも、既存の伝統的な訴訟代理援助サービスの枠にとどまることなく、サービスのフレキシブルとイノベーションが求められるようになったことである。しかし同時に、サービスのフレキシブルとイノベーションが、高価な代理援助抑制のための安価な効率的手法に転化していないかとの問題提起がなされるようになった。

第3に、利用者のニーズをサービスの出発点（基底）に据えることが求められたことである。ニーズを判別するための法的ニーズ調査については、イギリスの先駆的取組¹⁸を契機として、1990年代中盤以降、オンタリオ州を含む各国で実施されてきたが、各国ニーズ調査から共通に判明した事実は、伝統的な法律扶助サービスでは十分に対応できない福祉ニーズと法的ニーズが密接に結びついた社会福祉法的ニーズの存在であり（失業、不熟練、低収

入、劣悪な住居、犯罪、不健康および家庭崩壊等が相互に関連しながら引き起こす子の養育、教育、雇用、債務、健康、住居および福祉給付等に関する複合的問題）、このような現代的ニーズに対して、いかに的確に対応できるかが問われるようになった。

第4に、法律扶助の運営主体について、ロー・ソサイエティから新たな独立の非政府法人に改めることが求められたことである。すなわち、法律プロフェッションが法的ニーズと法律扶助制度のあり方を独占的に決めていた時代から、他の様々な利害関係者（政策決定者、財務省、納税者、利用者、政治家を含む）がこれらを決めていく時代へとシフトしていくことになり、サービス提供者と政策形成者が、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になった¹⁹。

そして上記のとおり目的が定められたことによって、オープンエンド制のもとでロー・ソサイエティが法律扶助運営主体となり、ジュディケアによる伝統的な訴訟代理援助をサービスの基底に据えていた時代とは異なり、法律扶助サービスのあり方をめぐって、リーガルエイド・オンタリオ、ロー・ソサイエティ、カナダ法曹協会および司法省を含む様々な利害関係機関との間に多様な論点（サービスの提供主体、提供方法、効率性、ニーズの測定と評価、各サービス間の配分、サービスの質等）が提起されるとともに、関係機関相互の協働関係（あるいは緊張関係）が問われるようになった。

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、コミュニティの多様なニーズへの対応とサービスの質の確保を図り、かつ開業弁護士とコミュニティ・リーガルクリニックをサービス提供者の地位として保障しつつも、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、サービスのフレキシブルとイノベーションを推進し、総体として公的資金支出に関する説明責任を果たしていく一連の作業は、その方法的限界や政治的性格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²⁰。これらの問題を伝統的法律プロフェッションのパターン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形成者が、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どうか²¹が重要であるというのが、法律扶助先進諸国の経験が示す知見である²¹。

他方、オンタリオ州が1998年法制定の際に参考としたイギリス法律扶助のその後の帰趨であるが、イギリスにおいては、1999年司法アクセス法施行後、利害関係者間の協働が次第に効果的に機能しなくなり、関係当事者間の責任の所在および相互の責任関係の不明確、ガバナンスの問題等の様々な問題も生じさせ、2012年法 (Legal Aid, Sentencing & Punishment of Offenders Act 2012) によって、法律扶助の縮小・合理化だけでなく、独立委員会である法律サービス委員会も廃止となり、独立性の希薄な司法省一部門への組織替えにまで至ったところである²²。

もっとも、イギリス法律扶助を参考にしながらも、利害関係者間の協働を効果的に機能させ、制度の持続的安定性を追求してきたのがカナダを含む他の法律扶助先進諸国であり²³、各国の経験が教訓として示唆するのは、利害関係者間の協働はいかに機能するのか、反対にどのようにすると機能不全に陥るのか、分岐点の経験的な見極めの重要性である。

以下、オンタリオ州の法律扶助に関わる利害関係者間の協働と緊張の一端を紹介し、同州の法律扶助が直面している今日の課題について検討する。

(2) コスト効率とサービス拡充の両立に向けたリーガルエイド・オンタリオの取組

2008年度以降現在に至るまで、リーガルエイド・オンタリオは、サービスのすべての局面にわたって効率性を追求する刷新プラン (LAO's modernization) を実施している。

そして、トータルパッケージとしての刷新プランが法律扶助制度の長期的持続性を担保するものと積極評価され、リーガルエイド・オンタリオの予算は、他の公共セクターが厳しい予算査定を受けている緊縮財政下において

も、2009年度3億3709万ドル、2010年度3億4409万ドル、2011年度3億5357万ドル、2012年度3億7166万ドルと毎年の予算増加が認められており²⁴、2013年度、2014年度も1,000万ドルの予算増額が認められている²⁵。

予算増額が認められた大局的構図としては、以下のとおり、管理費削減とともに、高価な代理援助の抑制と廉価な初期サービスへのシフトが資金提供者から積極評価を受けた点にある。但し、予算増額に対する積極評価には異論がないとしても、問題は、予算増額のトータルパッケージ（代理援助の抑制と初期サービスへのシフトをセットにした一体型パッケージ）に対する評価であり、後述のとおり論議の対象になっている。

①管理費削減

本部事務所の移転と面積縮小、サービスのアクセスポイントの統廃合等を進めることによって管理費削減を追求している。

②コールセンターの導入

サービスのアクセスポイントの統廃合の反面、2008年から代替措置としてコールセンターが設置された。情報提供、リファラル、代理援助申込みだけでなく、弁護士によるアドバイス（刑事・家事）を受けられる。すべてのサービスについて200言語で対応可能であり、待機時間は3分以内に抑えられている。DVについては特に優先ラインが設置されており待機時間はない。リーガルエイド・オンタリオは、管理費節減、一貫したクオリティの実現、遠隔地住民の利便等のメリットがあるとして、コールセンターを通じたアドバイスと法律扶助申込を促進・強化している。

③裁判所内の法律扶助窓口の新設

同じくサービスのアクセスポイントの統廃合の反面、オンタリオ州の56の裁判所内に窓口を設置することによって、法律扶助申請の利便性を高めるようにしている。

今日、法律扶助申請（代理援助）の約4割が裁判所窓口を通じて行われている。

④当番弁護士制度の機能拡張 (Expanded Duty Counsel)

リーガルエイド・オンタリオは、特に家事事件の当番弁護士の職務範囲を拡張し、代理援助に至らないで解決できる案件については可能な限り当番弁護士による解決を進めている。ここには、代理援助と当番弁護士に支払われる報酬が、前者が約1,500-2,000ドル、後者が約50ドルと大きな差があることから、まずはコスト効率的な当番弁護士による解決を求める趣旨が含まれている。

⑤代理援助 (証明書発行) の抑制

証明書 (クーポン制) が発行されると、利用者は証明書を持参の上、州内のジュディケアに相談および事件を依頼することができる (一部地域ではスタッフ弁護士にも依頼可能)。

代理援助の受給資格要件は、州が定める貧困基準をさらに下回っているため、リーガルエイド・オンタリオは、代理援助の受給資格要件の緩和に向けて州政府と交渉を続けているが、大局的には、以下の表2のとおり、原則給付制の下で支出割合を大きく占めている代理援助を可能な限り抑制し、他の廉価な初期サービスにシフトし、全体の支出を抑えていくことが目標とされている。

表2 リーガルエイド・オンタリオ 2011/12年 (単年度) 予算支出 (総額約3億7300万ドル) プログラム分野別の支出割合および件数²⁶

サービスプログラム	支出割合 (%)	件数
代理援助 (Certificate)	44	100,387
スタッフ弁護士 (コミュニティ・リーガルクリニックを除く)	2	-
コミュニティ・リーガルクリニック	19	213,816 ²⁷
当番弁護士 (Duty Counsel)	13	1,045,262
サービス提供者に対するサポート・プログラム	1	-
管理運営費	10	-
各プログラムのサポート	5	-
大規模事件の代理援助 (Certificate - Big Cases)	6	-

なお、リーガルエイド・オンタリオは、予算節減の方向性について、総予算の削減ではなく、総予算額は維持むしろ増額を図りつつも、サービスの内訳に関して、高価な代理援助を抑制し、その分をより安価な初期サービス（コールセンターやインターネットを含む簡易サービス）に振り分けることによって、より多数の市民に広範なサービスを提供することを追求しており、これをピラミッド構造に喩えている。すなわち、代理援助をピラミッドの頂点に位置づけて、真に深刻なケースに限定して代理援助を行い、その件数の絞り込みを図るとともに、廉価な初期サービスをピラミッドの底辺に位置づけてその裾野を広げ、多数の利用者に広範なサービスを提供することを追求している²⁸。

近年の代理援助の抑制については、以下の表3の推移からも明らかであり、特に家事事件および民事事件の代理援助証明書の交付数が減少傾向にある。

表3 事件別・代理援助資格証明書交付数の推移²⁹

	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	前年比
刑 事	65,784	64,335	68,453	63,501	58,670	65,633	+11.87%
家 事	26,540	25,599	30,107	27,488	24,614	21,406	-13.03%
移民難民	11,060	11,401	12,706	12,904	12,453	13,637	+9.51%
民 事	5,807	5,964	5,903	5,414	4,650	4,871	+4.75%
全 体	109,191	107,299	117,169	109,310	100,387	105,547	+5.14%

この現象について、リーガルエイド・オンタリオは、機能を強化させたコールセンターを通じて情報提供、関係機関紹介、簡易な法的助言を実施しており、その成果を通じて家事事件の代理援助証明書の交付数が減少したと説明している³⁰。なお、コールセンターの機能強化については、コールセンターへの予算支出増加³¹によっても裏付けられている（2010年度76万1,000ドル、2011年度467万8,000ドル、2012年度534万7,000ドルと増加傾向にある。）。

⑥スタッフ弁護士による効率的事件処理

リーガルエイド・オンタリオは、効率性を目的とする1998年法と前記刷新プランの下で、近年、コスト効率の視点を強化の上、スタッフ弁護士の配置を進めているが、この論点については次章（Ⅲ）で検討する。

（3）コスト効率の功罪と効率性追求の限界

前述のとおり、リーガルエイド・オンタリオは、予算節減の方向性をピラミッド構造に喩えて、一対一の直接対面による代理援助を抑制し、安価な初期サービス（コールセンターやインターネットを含む簡易サービス）に振り分けることによって、より多数の市民に広範なサービスを提供することを追求している。

しかし、リーガルエイド・オンタリオの上記アプローチに対しては、利用者の真の支援に繋がっていないとして、たとえば以下のような批判的な問題提起がある。

①問題の終局解決に関する実証的調査が欠如している問題

前述のとおり、リーガルエイド・オンタリオは代理援助の抑制策を進めているところ、機能を強化させたコールセンターを通じて代理援助件数の減少を実現していると説明する。しかし、代理援助の段階にまで至らず、コールセンターの段階で終結したケースが、真に問題の終局解決に至ったのかどうかについては検証されていない。むしろ問題が複雑深刻化している可能性もあり、この点に関する実証的調査と検証が不可欠であるにもかかわらず、これを経ずして上記結論を導いているとの問題提起がある³²。

②州貧困基準を下回る代理援助の更なる抑制を追求する問題

リーガルエイド・オンタリオが、初期サービス（情報提供、コールセンター、法教育、拡張された当番弁護士）を重視すること自体は、紛争予防あるいは早期解決の視点から積極評価されるべきである。近年の各国ニーズ調査から判明した事実は、訴訟代理援助を中心とする伝統的な法律扶助サービスでは十分に対応できない福祉ニーズと法的ニーズが密接に結びつ

いた社会福祉法的ニーズの存在であり、このような現代的ニーズに対しては、訴訟代理援助が必ずしも効果的に機能するわけではなく、より適切に対応できる訴訟外の初期サービスに対して重点的に資源投入されるべきである。しかし問題は、法1条は「質の高い一貫した法律扶助サービス」を求めているところ、サービスのイノベーションを通じて、初期サービスから代理援助に至るまでの一貫したシームレスな援助が実現できているのかどうかである³³。

もともとオンタリオ州の代理援助の資格要件は州の貧困基準をさらに下回る厳格な基準であり、州の貧困基準を充たすが代理援助の資格要件までは充たさない多くの人々が本人訴訟で対応することを余儀なくされている³⁴。求められている政策は、少なくとも州の貧困基準を充たしている場合にはすべて代理援助の資格要件を充たすようにして、初期援助から代理援助に至るまでのシームレスな援助を実現することであって³⁵、現在の厳格な代理援助に対してさらなる絞り込みを行い、資金を初期援助にシフトしていくことではない。すなわちサービスの柔軟性とイノベーション（法1条）の追求が、本来は拡充が必要とされている代理援助からの資源の分散・逃避をもたらしているとの批判である³⁶。

なお、カナダ法曹協会は、この問題の根本解決のためには州よりもむしろ連邦の責務に焦点が当てられるべきであると主張している³⁷。

③コミュニティの利益を損なう問題

一対一の対面業務から、市場評価（顧客満足度調査を含む）を受けながら効率的に運営されるコールセンター・ITサービスへと代替していく世界潮流があり、オンタリオ州においてもこのような傾向が観察されている。

コミュニティ・リーガルクリニックでは、個々の依頼者に対して、伝統的な法律相談と代理援助を提供してきたが、これらのある部分については、ITやコールセンターを活用することで、より効率的にシフトしていくことも可能である。しかし、コミュニティ・リーガルクリニックは、コミュニティの代表者が参加し、当該コミュニティが最も必要としている

ニーズに基づき優先課題を設定し、コミュニティを改革していく法改革活動を行っている。このようなコミュニティ・リーガルクリニックの活動は、直ちに定義付けすることは困難である。これらは、個々の依頼者の援助という側面とともに、これを越えた、地域全体の底上げにつなげていく活動でもあり、IT やコールセンターによるサービスで代替できるものではない。にもかかわらず、法律扶助サービスを IT やコールセンターのようなテクノロジー型にシフトしていくときは、コミュニティ・リーガルクリニックとコミュニティの結びつきを希薄化し、コミュニティのニーズに基づいた法改革、法教育、テスト訴訟等の展開が困難になる危険がある。

そして、コールセンターや IT サービスを強調することの最大のリスクは、それが、「効率性評価」および「顧客満足度調査」とセットで結びついており、かつ、簡易な指標で、サービス提供後直ちに調査・評価を行うことが可能であることから、このような調査指標・評価指標が、いずれコミュニティ・リーガルクリニックに対する評価指標にも使われかねないという点である。コミュニティ・リーガルクリニックは、地域固有のニーズを踏まえ、何が地域にとって最も効果的であるのかについて、長期的な視点で取り組むことを特徴とする。たとえば、一面において、依頼者の問題が現時点では解決されておらず、その時点での依頼者の満足度は低くとも、コミュニティ・リーガルクリニックは、同様の問題を抱えた依頼者層を集約し、たとえばテスト訴訟を提起の上、数年後に、地域全体の包括的な解決を実現させることがある。また、仮にテスト訴訟に勝訴したとしても、地域の依頼者が最終的に満足を得るのは、さらにしばらく先ということもありうる。このように、コミュニティ・リーガルクリニックが進めているプロジェクトの全体像やスパンとの関係で、長期的・総合的な評価を行うことが必要であるにもかかわらず、コールセンターや IT サービスの過度の強調は、それが速やかな満足度調査や効率性評価とセットで結びついているために、コミュニティ・リーガルクリニックに対して、拙速な評価を行っていくリスクがある。これは、究極的には、コミュニティの利益

を害することになる。

コールセンターやIT サービス自体が問題なのではなく、これを対人サービスに対する代替手段として置き換えていくこと、そして、同サービスで用いられる効率性評価・満足度調査の基準が一般化し、コミュニティ・リーガルクリニックが提供するサービスにまで波及していくことが問題なのであり、究極的には、このことによって、コミュニティの利益が害されることに問題の本質があるとの批判である³⁸。

Ⅲ ジュディケア・スタッフ弁護士の混合モデルの成功と新たな効率政策の展開

1 コミュニティ・リーガルクリニックの展開（1970－1990年代）とスタッフ弁護士の役割

オンタリオ州は、既存のジュディケアに対し、1970年代にスタッフ制（コミュニティ・リーガルクリニック）を補完し、サービス提供に関する混合モデルを導入した。混合のあり方については、前述のとおり、コミュニティ・リーガルクリニックは貧困者固有のニーズに焦点を充てるべきこと、コミュニティ・リーガルクリニックとジュディケアは競争の関係ではなく協働の関係にあり、クリニックはジュディケアの補完的立場にあることが強調され、そのような役割分担が適切に機能した結果、オンタリオ州のスタッフ弁護士は、比較法的にも、混合モデルの成功例として位置づけられた。

そして、コミュニティ・リーガルクリニックのスタッフ弁護士モデルの成功の鍵は、1970－1990年代の四半世紀の実績を踏まえ、その創設と発展の核を担ったジーマンス教授によれば、1990年代後半に以下の6準則に整理されている³⁹。

- ①コミュニティのサポート・ネットワークの形成
- ②開業弁護士との間の明確な職域分別の設定
- ③堅固な財政基盤

- ④コミュニティから選出された独立の組織運営体の存在
- ⑤クリニックの目的とプログラム達成のための効果的な組織構造の確立
- ⑥現代的な組織マネジメントの採用

2 1998年法後のコスト効率の強化

しかしその後、コスト効率追求を目的の一つとする1998年法律扶助法（法1条）が成立し、リーガルエイド・オンタリオは、コスト効率の視点を強く意識しながら、新たにスタッフ弁護士の事務所を開設していった。すなわち、1999年以降に設置された家事事件を取り扱うスタッフ弁護士事務所（計8か所）、1999年以降に設置された家事事件の当番弁護士（スタッフ弁護士とジュディケアの混合）とその機能拡張による高価な訴訟代理援助の抑制、および2003年以降に設置されたパブリック・ディフェンダー・オフィス（計3か所）などである。

そして、リーガルエイド・オンタリオが進める近年のスタッフ弁護士政策に対しては、スタッフ弁護士とジュディケアとの間に深刻な衝突を生じさせるものであるとして、オンタリオ法曹協会からのヒアリング調査結果によれば、要旨、以下のような批判提起がある。

すなわち、リーガルエイド・オンタリオは、コスト効率追求のために、従来からのジュディケアの職務領域に競合的に安価なスタッフ弁護士を投入し、ジュディケアによる代理援助を抑制する代わりにスタッフ弁護士モデルを拡張している。もっとも、このようなモデルにおいても、ジュディケアの代わりにスタッフ弁護士が優れた質の仕事を提供できているのであれば納得できる。しかし、一部スタッフ弁護士の質は欠如しており、ジュディケアの経費を削減した上、低品質のスタッフ弁護士モデルで代用し、両者の質が下がっていくことで、最終的に被害を受けるのは利用者であるとの批判である⁴⁰。

上記批判を前項の6準則との関連で敷衍すると、1998年法施行後に進められているスタッフ弁護士政策からは、6準則中の「②開業弁護士との間な明確な職域分別の設定」の準則が必ずしも十分に汲み取れない結果となってお

り、このことが、ジュディケアとスタッフ弁護士との間に時に正面から衝突を生じさせ、緊張関係に繋がっている。

特にリーガルエイド・オンタリオが2003年以降に設置を進めたパブリック・ディフェンダー・オフィスについてはその傾向が顕著である。すなわち、パブリック・ディフェンダー・オフィスの設置背景の一因として、刑事法律扶助報酬が14年以上にわたって据え置かれた一方、検察官給与が上昇したことを契機として、ジュディケアがストライキの一環として刑事法律扶助事件の受任を拒絶するようになり、これに対する対応策としてパブリック・ディフェンダー・オフィスが導入された側面がある⁴¹。このため、ジュディケアとスタッフ弁護士との間に正面から職域衝突が発生し、ジュディケアがパブリック・ディフェンダー・オフィスのスタッフ弁護士を辞職に追い込む事態も発生したとされる。

なお、上記論争の背景には、前記のとおり、スタッフ弁護士が提供しているサービスの質の論点がある。そこで、リーガルエイド・オンタリオは、先行するイギリスの取組を参考の上、スタッフ弁護士が提供するサービスにピアレビュー⁴²を導入して、スタッフ弁護士の質の客観評価と向上に取り組んできた経緯がある⁴³。

3 1970-1990年代のコミュニティ・リーガルクリニックの慣性持続と新たな課題

もっとも、オンタリオ州のスタッフ弁護士のメインストリームは、1970-1990年代に基盤確立したコミュニティ・リーガルクリニックであり、ここには、1998年法律扶助法後に強化された効率化政策はそれほど浸透されておらず、ジュディケアが伝統的に担ってきた訴訟代理援助中心の法律扶助スタイルとは異なる、コミュニティに根付いたコミュニティ・デベロップメント、法教育、法制度改革、その他広範なソーシャルワーク的活動が展開されており、ジュディケアとの間の職域分別も比較的明瞭である。たとえば、日弁連調査団が訪問した一般貧困法を取り扱うコミュニティ・リーガルクリ

ニック（Parkdale Community Legal Services）では、地域の高齢者問題に対応するために、地域の高齢者に呼び掛けてワークショップを開催し、リーダーシップのある高齢者にトレーニングプログラムを提供して地域の高齢者を組織し、高齢者の住宅問題、健康問題、孤立の問題に組織的に取り組んでいる。また、子どもの権利の問題を専門に取り扱うコミュニティ・リーガルクリニック（Justice for Children and Youth）では、メンタル面を含めて深刻な問題を抱えている若年ホームレスの問題に対して、関係機関と連携しながら包括的な支援活動に取り組んでいる。

以上を踏まえると、リーガルエイド・オンタリオをはじめとするオンタリオの法律扶助に関わる関係機関が、今後、ジュディケアが伝統的に担ってきた代理援助活動と、1970-1990年代に基盤確立したコミュニティ・リーガルクリニックのコミュニティに根付いたスタッフ弁護士の活動と、1998年法律扶助法のもとでの効率化政策との間に、いかにバランスを図り、関係当事者間のパートナーシップを効果的に機能させていけるかが問われていると考えられる。

IV おわりに

1 わが国への射程

リーガルエイド・オンタリオの事業運営サイクルは、効率性を本旨とし（1998年法律扶助法1条）、法人の執行部は、利害関係者、利用者グループ、法律家団体との協議を踏まえ、4年間をサイクルとする戦略プランを立案・執行し、4年後に評価を受けるというスキームのもとに置かれているなど、日本の法テラスの事業運営と共通する面がある。また、ジュディケアとスタッフ弁護士の混合モデルのもとで両者の緊張関係が生じている点においても、わが国と共通である。なお、IT時代の到来を踏まえ、前世紀には見られなかったIT技術を活用した法律扶助サービス（コールセンター、Webサービス）が活発になった一方、その過度の活用が伝統的な対面サービスの

合理化・縮小化の口実に繋がっているとして、現場からの警鐘が鳴らされるようになった。

リーガルエイド・オンタリオの効率化政策とその功罪、1998年法施行前のジュディケアとコミュニティ・リーガルクリニックの役割分担と、同法施行後のジュディケアとスタッフ弁護士の新たな職域競合と緊張関係、IT技術の発展とその功罪、リーガルエイド・オンタリオと法曹団体との関係など、1998年法後のオンタリオ州法律扶助を取り巻く各論点については、オンタリオ州とわが国がともに共通課題に直面している論点が多々ある一方、以下の相違については意識しておく必要があると思われる。

すなわち、オンタリオ州においては、既に1967年から州資金を投入した法律扶助事業に着手しており、1970-1980年代には黄金期を迎え、その後1990年代に州財政を逼迫するに至り、法律扶助予算の削減・凍結と事業の危機に直面した。その後1998年法のもとで効率性が強化されたが、1960-1990年代の蓄積の効果は大きく、その慣性がなお持続していることである。特にコミュニティに深く根付いたコミュニティ・リーガルクリニックを訪問調査した際には、その慣性を実感し、1998年法律扶助法後に強化された効率化政策もそれほど浸透してはおらず、ジュディケアが伝統的に担ってきた訴訟代理援助中心の法律扶助スタイルとは異なる、コミュニティに根付いたコミュニティ・デイバロップメント、法教育、法制度改革、その他広範なソーシャルワーク的活動が豊かに展開していることを汲み取ることができ、ジュディケアとの間の職域分別も比較的明瞭に観察された。

他方、わが国は、1960-1990年代に欧米諸国が辿った法律扶助黄金期の経験とその蓄積がないため、法テラスの業務開始当初より効率性の枠組みのもとで事業運営を行うことを求められている。しかし、過去の実績と蓄積がないままで、時の情勢如何で生の効率性論がストレートに法律扶助事業を管理することにならないかどうか、懸念もあると思われる。

2 わが国の法律扶助に対する示唆

前述のとおり、オンタリオ州の法律扶助法1条は、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、コミュニティの多様なニーズへの対応とサービスの質の確保を図り、かつ開業弁護士とコミュニティ・リーガルクリニックをサービス提供者の地位として保障しつつも、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、サービスのフレキシブルとイノベーションを推進し、総体として公的資金支出に関する説明責任を果たしていく一連の作業を求めている。そして、その方法論の限界や政治的性格のために、本質的に困難で論議の対象となる要素を多く含んでいる。

したがって必然的に、サービス拡充も単線的には実現しておらず、絶えず効率性追求との相克の中から生まれており、時にサービス提供者との鋭い緊張関係も生じつつ、総体としては関係機関の相互協力のもとで法律扶助運営が行われている。その複線的なプロセスとダイナミズムは、日本の法律扶助運営に対しても貴重な視座を提供していると思われる⁴⁴。 以上

[注]

- 1 初回無料相談のみを提供する日本の当番弁護士とは異なり、拡張的なサービスを行う。すなわち、裁判所内のオフィスに待機している当番弁護士（スタッフ弁護士とジュディケアの混合）が、代理人の就いていない（代理援助の要件までは満たさない）利用者に対してアドバイスを行うほか、①利用者のために事件ファイルを作成し、利用者に代わってファイル管理する。②書類作成援助を行う。③一定の代理活動も行うなど、より事件の解決・終結に向けての積極的な活動を行う。
- 2 カナダ法曹協会（Canadian Bar Association）のオンタリオ支部である。オンタリオ法曹協会には、カナダの約9万人の法曹の約4割である3万7,000人が加入している（<http://www.cba.org/CBA/about/main/>）。
- 3 Frederic H. Zemans and Aneurin Thomas, *Can Community Clinic Survive? A Comparative Study of Law Centres in Australia, Ontario and England*(1999), The Transformation of Legal Aid, Oxford University Press
- 4 International Legal Aid Group (<http://www.internationallegalaidgroup.org/>), The Hague 2013 Conference, Jacqueline Schafter, National Report-Canada

なお、2015年1月28日時点において、上記 International Legal Aid Group ホームページ中の The Hague 2013 Conference にアクセスできないため、上記2013年ハーグ会議で配布された原資料に基づいている。

- 5 *Statistical Snapshot of Lawyers in Ontario from 2010 Lawyer Annual Report*, The Law Society of Upper Canada
- 6 National Report-Canada, supra note 4 p7
- 7 オンタリオ州法律扶助の歴史については、リーガルエイド・オンタリオのホームページの以下の記述を参照。Historical Overview - Legal Aid Ontario (http://www.legalaid.on.ca/en/about/historical_overview.asp)
- 8 Frederic H. Zemans and Aneurin Thomas, supra note 3 p71-73
- 9 Frederic Zemans & James Stribopoulos, *Peer Review in Canada: Results from a Promising Experiment*(2008), Osgode Hall Law Journal p711
- 10 法律扶助制度の将来計画 (A Blueprint for Publicly Funded Legal Services) については、オンタリオ州司法省のホームページから全文をダウンロードすることができる。 (<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/olar/>)
- 11 A Blueprint for Publicly Funded Legal Services Volume 1, p134-136, p150-151, p153
- 12 サービスの概要については、リーガルエイド・オンタリオのホームページの以下の記述を参照。Fact Sheets - Legal Aid Ontario (<http://www.legalaid.on.ca/en/about/factsheets.asp>)
- 13 Legal Aid Ontario 2011/2012 Annual Report p19
- 14 Ibid. p18
- 15 2人家族の場合の年収条件は18,684ドルから22,500ドル、3人家族の場合の年収条件は21,299ドルから26,200ドル、4人家族の場合の年収条件は24,067ドルから30,120ドルである (National Report-Canada, supra note 4 p6)
- 16 Legal Aid Ontario, supra note 13 p12
- 17 1998年法律扶助法8条（役員構成）
- 18 ヘーゼル・ゲン (Hazel Genn) 教授のパス・トゥ・ジャスティス (Path to Justice) 調査および同成果を踏まえてパスコウ・プレザンス教授のもとで2001年に実施された法的解決の可能な問題に関するリーガルサービス・リサーチセンター全国調査 (Pascoe Pleasence, *Causes of Action : Civil Law and Social Justice, The final report of the first LSRC survey of justiciable problems 2004*, 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)、そしてこれらの成果を踏まえて法律扶助先進諸国で展開されてきた一連のニーズ調査である。
- 19 Alan Paterson, *Lawyers and the Public Good: Democracy in Action?* (2012), Cambridge University Press p120-121, 124
- 20 濱野亮「イングランドにおけるコミュニティ・リーガル・サービスの創設（1）」

(2001年立教法学58-59号) 76頁以下参照。同著はイギリスの1999年司法アクセス法の下での、システム構築、運用、フィードバックの一連の作業を分析したものであるが、オンタリオ・リーガルエイドの考察においても参考になる。

- 21 Alan Paterson, *supra* note 19
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－2013年 International Legal Aid Group 国際会議を踏まえて－」(日本司法支援センター総合法律支援論叢第3号(2013年)85頁)
- 22 池永知樹・前掲注21)
- 23 同上
- 24 Legal Aid Ontario 2010 Annual Report p22, Legal Aid Ontario 2011/12 Annual Report p26
- 25 日弁連調査団の訪問調査時にリーガルエイド・オンタリオのマッキロップ副代表が配布した資料(David McKillop, Legal Aid Ontario / Japan Federation of Bar Associations, May 20,2014)に基づく。
- 26 Legal Aid Ontario, *supra* note 13 p12
- 27 但し、計77のコミュニティ・リーガルクリニックのうち、専門分野特化型クリニック17を除く60の一般クリニックが提供した援助件数である。
- 28 Legal Aid Ontario, *supra* note 13 p12
- 29 Ibid p16
- 30 Ibid p16, p19, p42
- 31 Ibid p27
Legal Aid Ontario 2010/2011 Annual Report p27
- 32 Roger Smith and Alan Paterson, *Face to Face Legal Services and Their Alternatives: Global Lessons from the Digital Revolution*(2013), Nuffield Foundation p29-30
- 33 The Canadian Bar Association, *Reaching Equal Justice: an invitation to envision and act*(2013) p16
- 34 Ibid p9
- 35 Ibid p30
- 36 The Canadian Bar Association, *Future Directions for Legal Aid Delivery Envisioning Equal Justice*(2013) p15-16
- 37 The Canadian Bar Association, *supra* note 33 p42
- 38 Kerri Joffe, *Internet and Telephone-based Services in Ontario's Community Legal Clinics*, Justice-ILAG Legal Aid Newsletter, May & June 2011(<http://www.internationallegalaidgroup.org/images/newsletters/19.pdf>)
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－」(平成26年)81-83頁
- 39 Frederic H. Zemans and Aneurin Thomas, *supra* note 3 p85

- 40 2014年5月22日に日弁連調査団が訪問したオンタリオ法曹協会からのインタビュー調査結果に基づく。
- 41 Frederic Zemans & James Stribopoulos, *supra* note 9 p705
- 42 ピアレビュー（peer review）とは、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記録ファイルの検討などが行われる。
- 43 Frederic Zemans & James Stribopoulos, *supra* note 9 p705
- 44 日本司法支援センター・前掲注38）89-90頁

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 —

弁護士
元法テラス安芸法律事務所スタッフ弁護士

野口 千晶

はじめに

法テラス・スタッフ弁護士による関係機関との連携活動については、2006年10月に法テラスの業務が開始されて以降、現場から様々な実践報告が積み重ねられてきた¹。これらの実践報告及び全国レベルやブロックレベルにおいて定期的に開催されてきた経験交流会の結果等を踏まえ、2010年には法テラスと日弁連の共同検討会である「スタッフ弁護士の役割及びパイロット事務所の設置等に関する検討会2010」が設置された経緯がある。

同検討会は、連携関係の構築に特に成果を挙げてきたとされる高知県内の法テラス法律事務所の連携活動に着目し、同検討会委員が2011年1月に高知県内の各法テラス法律事務所及び関係機関の訪問調査を実施した。そして、同調査結果報告書²は、「高知県内の各法テラス法律事務所が、地域の関係機関との連携構築とネットワークを活用した紛争の総合的解決に大きな成果をあげていることが確認された」³と積極評価する一方、ネットワークに本来的に内在する問題として、一度形成されたネットワークの希薄化の問題やメンバー交代による脆弱化の論点などを指摘しており⁴、「調査で明らかになった知見により客観性をもたせるためには、ネットワーク活動の追跡調査…等が有益である」⁵とまとめている。

私は、上記共同検討会が高知調査を実施した2011年1月に、高知県安芸市にある法テラス安芸法律事務所においてスタッフ弁護士として勤務を開始し、2014年2月までの3年2か月の間、高知県内で連携活動に関わった。

そこで、本稿は、上記「ネットワーク活動の追跡調査」という視点を踏まえ、一旦形成された連携ネットワークが、2011年1月以降、どのような変化を辿ってきたのか、あるいは新たにどのようなネットワークが生まれ、形成・発展してきたのかについて、高知県内のスタッフ弁護士による実践活動報告を行うものである。

なお、時期を並行して、高知県内の連携活動に関する調査研究活動に携

わってきた研究者による知見と考察が、本論叢第5号において「法的支援ネットワークにおける人的依存の克服」⁶としてまとめられているので、あわせて参照頂きたい。

1 勤務開始

2011年1月、高知県安芸市にある法テラス安芸法律事務所においてスタッフ弁護士として勤務を開始した。前任者が鎌田毅弁護士でパイオニア的に動いておられたが、ほとんどの引き継ぎ事件を2年間同じ事務所で仕事をさせていただいた先輩弁護士である岸敦子弁護士に引き継いでいかれたこともあり、まっさらな中で業務を行うことができた。引き継ぎが必要な事務所の場合、多くの事件を次のスタッフに引き継ぐことが多い中、新規立ち上げと同様の形で仕事できたのは、大変ありがたい環境であったと思っており、このような業務環境のもとで、連携活動に意欲的に取り組んでいくことができた。

勤務開始時に出来ていた連携に参加させていただくものもあれば、新しい連携の活動が自分たちの手により作成されたもの、他機関からの要請により参加させていただいたもの等、様々ある。2011年の調査以後、私に関与してきた連携活動についての記録的な内容となるが、この視点から考えていくため、私が赴任した際、既に出来ていた連携活動と、新しく出来た連携活動という二つの視点から検討してみたいと考えている。

2 既に存在した関係機関との連携

(1) 多重債務関係機関との連携～うろこの会と高知クレサラ対策協議会

高知県には、高知クレジット・サラ金被害者の会「うろこの会」という民間団体がある。法テラス高知法律事務所の隣に事務所を置き、相談は随時行っている。急に難しい相談等が入れば、隣にいる弁護士に聞くことができ

る状況にある。

うろこの会では、特に、依存症等についての講演会や、相談会などを行ったりもしており、必要があれば、相談会の相談員として、スタッフ弁護士が参加することもある。

また、月1回、高知クレサラ対策協議会を開催し、弁護士、司法書士、高知市消費生活センター相談員、うろこの会会員などが参加し、現在、困っている事案や、急に増加した事案等について、話し合う機会を持っている。その地域で、急に動き出す街金などがいて、その裁判についての意見交換などをする場合もある。

高知クレサラ対策協議会は、高知市内で18時から行われるため高知市内まで1時間程度かかる高知県安芸市の事務所から出向くには不便を感じていながらも、高知県の地域的特性のあるケースについての話が聞けるという点で、自分が関与している事件処理にとって有意義な会だったと感じている。

いずれも既に出来上がっていた連携である。また高知市内中心部での活動がメインではあるものの、うろこの会などは高知市内のみならず、高知県内全域からの電話での相談等を行っていることもあり、弁護士につないだ方がいいと判断される事案については、相談の電話即法律事務所につながるという場合もあり、うろこの会の下部組織的な動きも必要となるのが実情である。

前任者等の働きかけもあったことからか、そういう点はとてもスムーズに動いており、依頼されるもののうち、利益相反で受任できない場合を除いては、対応していたように思う。本稿をまとめるにあたり、うろこの会の担当者とも話をしたが、今までは、クレサラに関する相談が多く、利益相反という事態が生じることがほとんどなかったが、最近は、離婚等の相談まで来るようになったようで、利益相反に悩みを持つようになったとの話を聞いた。新しいスタッフが赴任した場合、そことのつながりが難しいところであるが、法テラス高知法律事務所のスタッフに異動がなかったこともあり、スムーズにつないでくれていると感じている様子であった。

(2) 高齢者・障がい者関係機関との連携

ア 高知県地域生活定着支援センター

地域生活定着支援センター（以下、「センター」という。）とは、平成21年度に厚生労働省が「地域生活定着支援事業」として、各都道府県に整備することとしたセンターである。その目的は、矯正施設入所者の中で、高齢であったり、障がいを有しているなどの理由から、出所後の生活が安定しないために、社会復帰ができず、矯正施設に再入所になってしまうことを防止することにより、保護観察所と協働して福祉的支援につなげることを主たる活動とするものである。

私が、高知県に赴任した時には、すでに法テラス地方事務所が主催する地方協議会の中で準備が進んでおり、その中で、高知県でのセンター受託団体となることに名乗りを上げてくれたのが、高知県社会福祉士会であった。その後、設立に至った際も、社会福祉士会を中心に、熱心に活動してくれている。

弁護士との接点としては、自分が国選弁護人となった被疑者・被告人が、高齢者もしくは、障がいを有している可能性がある場合に、センターに連絡をし、支援をしてもらえるかどうか、検討してもらうことになる。

高知県の場合、センターが立ち上がる以前は、生活保護申請や不動産賃貸借契約の連帯保証人について、必要に応じ、ボランティアで行ってくれる方がおられ、その方が法廷で情状証人として今後のサポートを誓約してくれることがあった。センター設立後は、高齢者・障がい者については、センターの責任者が情状証人として出廷してくれることが増加した。

弁護士の立場からすれば、高齢者や障がい者である被疑者、被告人を刑事事件で担当した場合に、社会に出た後のことについて一緒に考えてくれる大事なサポーターであることから、少しでも多くの弁護士に知ってもらいたいという思いもあり、センターの事務所で、弁護士との

勉強会を開催したこともある。

また、この後の生活困窮者支援についての連携で述べる「特定非営利法人高知県生活再建支援センターあまやどり高知」との関係性も深く、この中でも連携を進めていくこととなった。

イ 成年後見制度・日常生活自立支援事業調査研究会（略称四者会）

私が赴任した際には、既にかなり多くの回数行われていた会で、高知県社会福祉協議会の方が中心となり、司法書士、弁護士、社会福祉士、市社会福祉協議会、市障がい福祉課、高齢者施設職員、障がい者施設職員など、様々な職種の方が、自分が現在かかわっている事案や、過去に対応した事案について報告し、疑問点や悩んだ点について、参加者に意見を求める形式で行われていた。

成年後見制度がありながらも、その狭間にいる多くの方と直接関わっている様々な職種の方の話を聞いていると、法律というものの無力さを感じずにはいられなかったが、その中でも、あるべき姿や、法律の活かし方を一緒に考えることが出来るよい研究会だったと思っている。

また、そのような会に参加しなければ顔見知りになることもなかったような方々と知り合うことができた。そこで出来た顔の見える関係から、講演会等の依頼を受けることにもなり、そのおかげで地域の高齢者、障がい者の方との接点ももらうことが出来た。

弁護士過疎地での活動としては、弁護士を知ってもらう、使ってもらうという活動も必要であると理解していたこともあり、高知クレサラ対策協議会同様、事務所所在地から1時間程度かかる場所での開催であったが、結果としては、大きなものを頂戴したと思っている。

ウ 小括

いずれの関係機関も、既に動いているものに関与させていただくという程度であったが、関わる中で関係性もできてきて、密度の濃い連携が出来ていくように感じた。

既に出来上がっているものに関わるということは、自分の関わり方如

何では、その関係を崩しかねないという危うさをもっているところであるが、高知の県民性なのか、外部からの人間を拒絶せず、新人のスタッフを温かく迎え入れてくれ関係性を持ってくれる気質のおかげで、新しいスタッフとの入れ替えについても違和感なく対応してもらっている。

(3) 犯罪被害者に関する関係機関との連携

～特定非営利活動法人こうち被害者支援センター

高知県は、こうち被害者支援センター（以下、「支援センター」という。）と法テラス高知地方事務所との関係が密接で、法テラス高知に被害者支援についての話が来た場合、すぐに、支援センターを案内している。被害者に異なる窓口で何度も同じ話をさせることによる二次被害を防止するために、支援センターをワンストップでの支援の拠点としているからである。支援センターの支援員らが、被害者から話を聞き、法律相談が必要と判断した場合には、弁護士が支援センターに出向き、支援センターの支援員らと一緒に話を聞くという制度が出来ている。弁護士の相談費用については、支援センターを法テラスの指定相談場所として扶助制度を利用することで対処している。

また、高知弁護士会犯罪被害者支援委員会も支援センターと連携をとっており、支援センターでの法律相談を要する場合には、委員会の弁護士に順番に打診がくる体制となっている。

被害者としては、ワンストップサービスが受けられ、弁護士としては、被害者の精神面について、支援センター支援員のサポートが得られ、法律問題の部分に集中できるという大きなメリットがある。

この関係機関との連携は、既に形がしっかりと出来上がっており、しかも、法テラスのみならず、弁護士会との連携まで出来ていることから、スタッフの異動が影響するものではなく、むしろ、スタッフを教育してくださる支援員の方が多数おられることもあり、良好な関係ができているものと感じている。

（4）女性・子どもを巡る関係機関との連携

～配偶者暴力相談支援センターとの連携

高知県には、高知市内に配偶者暴力相談支援センターがあり、私が赴任した当初は、法テラス高知地方事務所事務局長が、相談が来た際のパイプ役となっていた。しかし、私が赴任してから3ヶ月でその当時いた事務局長が転勤となることから、急遽、DVに理解のある弁護士の名簿を法テラス高知地方事務所にて作成し、その名簿を配偶者暴力相談支援センターに渡し、法律相談や受任を要するケースに応じ、同センターが名簿に登載された弁護士への配点を行うこととなった。

しかし、弁護士の名簿を見ても、顔と名前が一致しない状態の場合、同センターの方でも連絡をしづらいという状況が発生し、決まったメンバーに連絡が来るといった状況になってしまったことから、高知弁護士会両性の平等委員会に中心となってもらい、名簿の作成等は弁護士会で行うこと、定期的に委員会を中心に配偶者暴力相談支援センターとの関係を作ってもらおうことの橋渡しをすることで、対応をした。

3 新しい関係機関との連携

（1）生活困窮者に対する関係機関との連携

～高知県生活再建支援センターあまやどり高知設立とセンター利用

これについても前述した地域生活定着支援センターの設立と同様、法テラス高知地方事務所が主催する地方協議会の分科会の中から設立準備が始まったものである。

この高知県生活再建支援センターあまやどり高知（以下、「あまやどり」という。）は、もともと、高知県という地域の中で、生活保護の受給に当たり、アパートを賃借するなどして住居を定めなければならないが、住居を賃借する際の保証人がいないという問題から生まれた。高知県の多くの不動産業者は、保証会社を利用するのではなく、連帯保証人を付けないと住宅を賃

貸さないというところが多く、そのため、身寄りのない方は、住宅の確保が難しいため、結局、生活保護を受給できず、ホームレスの生活を続けなければならぬという状況があった。そこで、その関係を断ち切るために、高知県生活と健康を守る会の一部の有志が、自ら連帯保証人になって出るといった状況にあった。その方は、一時期100名から200名ほどの連帯保証人になることもあり、その中で、保証事故が発生し始めた。私も、高知に赴任直後、生活保護の関係で困っていたら、一緒に仕事をしていた先輩弁護士から、その方を紹介され、赴任中に3名の方の連帯保証人をお願いしたこともあったが、一個人に負担が集中することがいいのか、という疑問を持ちながらお願いをしていた。事故が起こってからでは遅いではあるが、きちんと、組織として住宅賃借の保証をしていく必要があるのではないか、という問題意識から、この設立準備が始まった。

結局、司法書士の先生が中心となり、弁護士、大学教授、高知県地域生活定着支援センター、高知市社会福祉協議会など様々な分野の方が協力して、あまやどりが設立された。

弁護士としては、刑事事件でかかわったホームレスの被告人を、無事、定住者とすることができた経験がある。ご本人の了解を得ているので、ここで少し、その経緯について述べたい。

定住できたその人は、罪名は窃盗未遂の60代の男性だった。

本人には同種前科があるものの、その際は、逮捕勾留され判決で罰金の言い渡しを受け、勾留日数を金額換算して差し引きそのまま釈放だった。今回は、未遂であることから、執行猶予判決の可能性があり、前回と同様にそのまま釈放となれば、同様の罪を犯す可能性が高かったことから、生活の安定をさせるため、住居の確保及び生活保護受給が必要だと感じていた。

あまやどりは、利用の申し込みをするにあたり、利用者に「支援者」がついて、その支援者による利用者の生活のチェック（主に、賃料の滞納が発生していないか、本人が孤立していないかという点についての見守り）が必須となっている。当時、市民団体としての支援者は、今まで個人で保証人と

なっていたメンバーとその周囲の方々だったため、これ以上、負担をかけることは難しいと考え、あまやどりのの中では唯一、弁護士としての支援者となった。

そのため、私の方で利用申し込みと、支援者としての申し込みを行い、専門相談員という精神保健福祉士などによる専門相談を入れてもらった。本来であれば、事務所に外向いて、相談をお願いすることになるだろうが、本人が勾留中であったため、相談員の方には、未決勾留場所である刑務所まで外向いていただき、一般面会の場で行っていただいた。時間が限られているため、私も同席し、本人の説明に不明点があれば補足しながらの面接となった。

その後、その面接の内容を持ち帰っていただき、支援計画を立てて下さったようで、認可決定がなされた旨の連絡が入った。私は、本人の代わりに住居を探し、契約の下打ち合わせを行い、法廷では、あまやどりの登記事項証明書と、支援の流れ図を弁号証として提出し、弁護活動を行った。結果、裁判官から法廷を一旦休廷とする、検察官、弁護人ともに裁判官室に来てほしいと言われ、外向くと、「弁護人が今後もサポートをするとしても、一人で行うのは負担が大きいだろうから、保護観察処分をつけたいと思うが、どうだろうか」と心配しての言葉をいただいた。本人にとって、二度と同じ過ちを繰り返さないためには悪いことではないと考え、了解をしたうえで、判決日の調整を行った。そのまま弁護人である私が動けない日程で釈放されてしまうと、また、どこかに行ってしまう可能性があるため、私ができる日の朝一番に判決をもらい、その足で、本人と一緒に動くこととした。

判決後、勾留場所まで迎えに行き、本人を引き取り、すぐに出向いたのが保護観察所であった。保護観察所で緊急保護の5000円を預かり、福祉事務所に生活保護申請を行った。すでに申請書類は作成してあったので、そのまま本人と共に向い、手持ち現金の不足を訴え、2万円を借り入れた。その後、不動産業者に行き、契約手続きを行い、自宅のカギをもらった。それから、支援団体へ頼んであった布団をいただきに上がり、生活に必要なものの買い

出しを行った。記憶にあるところとしては、電気がま、ガスコンロ、鍋、などを買ったはずである。何とか、生活できる状況にして、本人を自宅まで送った。

その後は、定期的に本人宅を訪れ、生活状況を確認した。家計簿チェックや、今、一番困っていることは何か、日々どのような生活を送っているのか、などを聞き取って、センターへの報告を行っていた。

私が高知を去る時には、本人は新しい住居への移転ができるまでになり、その移転費用は生活保護費の中から頑張って貯めることができたとも話していた。

ジュディケアの弁護士の場合、このような形で連携することは費用対効果の関係から難しいだろうことは、現在、ジュディケアとして動いていることから実感しており、スタッフ弁護士だからこそ出来たことだったのかもしれない、と今更ながら感じているところである。

(2) 女性・子どもを巡る関係機関との連携

ア 日本子ども虐待防止学会第18回学術集会高知りょうま大会から、子育て支援ネットワークオレンジこうち設立準備会へ

(ア) 日本子ども虐待防止学会第18回学術集会高知りょうま大会

私が赴任したときには、この大会をやることは決まっているが、事務局をどこにおいてやればいいのか、というかなり宙ぶらりんな状態であった。上述のように赴任当時は、引き継ぎ事件もなく、若干手が空いていたこともあり、声をかけていただき、よく分からずに、その他大勢の一人のつもりで参加したが、いつの間にか、動かさなくてはならない立場に置かれていたというのが正直なところであった。

高知県内のスタッフ弁護士等が中心となって行っていったが、高知県内の子どもにかかわる様々な職種の方と一緒に一つの会を作り上げていく過程を見せてもらい、またその中にかかわることが出来たのは、自分にとって大きな財産であったといえる。主なメンバーとしては、臨床心理士、医師、スクールソーシャルワーカー、児童養護施設協議会会員、

福祉事務所職員、大学教授、警察官、女性相談支援センター職員、児童相談所職員、教育委員会職員、精神科看護技術協会、市議員、県議員などである。

高知県の東部地域で業務を行っていた自分にとって驚きだったのは、メンバーの多くが県中央の関係者であったにもかかわらず、その会を知ってくださった自分たちの地域の関係者からの子どもに関する様々な悩み、問題点について相談が増えていき、地方公共団体で置いている要保護児童対策地域協議会⁷の代表者会議のみならず、個別ケース検討会議にも参加させてもらうようになっていったことである。連携の結果としては、とても大きな成果だったといえる。

また、高知県内のみならず、四国内でも初めての大会であったこともあり、香川、徳島、愛媛の各県の様々な方々とも関係を持つことができた。香川の虐待防止ネットワークの方は自分たちのような任意団体によるパネル展示に関する取り纏めなどを積極的に行っていただき、愛媛については、別途実行委員会を作ってくださいなど、本当に自分たちのこととして対応してくださった。徳島は、たまたま高知の事件の際に来られた弁護士にお願いし、参加者を募っていただいた。これらの活動のおかげで、また連携の輪が広がっていった。

大会自体は成功裡に終わり、関東近県で行われる場合には、通常2000人規模であるが、高知県という地の利に恵まれない地域で行われる会であり、1300人もくればありがたいだろうと大会事務局としては考えていたところ、2300人を超える参加があり、狭い会場が大混乱するまでになった。

(イ) 子育て支援ネットワークオレンジこうち設立準備会へ

日本子ども虐待防止学会は、大会の開催に当たっては、赤字となれば開催地の実行委員会が、その赤字分を持たなければならないという仕組みになっており、高知の実行委員会も赤字が出れば自分たちがかぶらなければならないという気持ちで行っていたところ、予定よりも多数の参

加者のおかげで、500万円近い利益をあげることができた。

そのお金をばらまくのではなく、何か形に残したいと思い、いわゆる虐待防止ネットワークのような任意団体の設立に使いたい、という想いが一致し、任意団体設立の準備会を立ち上げ、勉強会を行うことにそのお金を利用することとなった。

不思議なことに、大会で知り合った方ばかりではなく、それぞれのメンバーが持っている人脈から、準備会参加者がどんどん広がっていき、学会に関与しなかったメンバーも現在かわりながら、設立準備がなされていると聞いている。

各地に出来ている任意団体の名称の多くに「虐待」というマイナスイメージの言葉がついているが、「虐待」を防止するためには、子育ての支援が必要で、そのことが結果的には「虐待を防止」することにつながるという考えを持っておられる方が中心となって、「子育て支援ネットワーク」という名称になっている。

私は、ちょうど、高知を離れるところで出来上がった団体であるため、余り関与出来ずにいたが、是非、設立していただきたいと思っている。

イ 高知県面会交流支援センターあえる設立準備委員会

(ア) 設立経緯

私は、司法修習生の時、東京にある公益社団法人家庭問題情報センター⁸で選択型実務修習を受けさせていただいた。その理由は、当初から、弁護士過疎地での業務を行いたいと思っていたが、そのような地域ではなかなか面会交流支援を行う団体は存在しないだろう、そういう団体の代わりを弁護士が行わなければならないのではないかと考えていたことにあった。

実際に、高知県安芸市に赴任して、離婚事件が多く、その中でも面会交流を希望する方は多かった。しかし、一方当事者の代理人としての立場にいた弁護士が、間を取り持つことはなかなか難しく、一方当事者の代理人が間に入って面会交流支援を行うことが、対立当事者から見た場

合、厳しいという実態に直面していた。

その頃、以前、法テラス高知地方事務所の職員だった方から、面会交流が上手く行かないことと、養育費の支払いが滞ることの関係性が高く、困っているという話を聞き、設立準備をしてみようか、という話に発展した。

（イ）設立準備会発足

発足当初、私と職員だった方の二人しかおらず、二人で立ち上げたような形だった。その後、弁護士、司法書士が複数名一緒に動いてくれるようになり、何となく形になっていった。

一番大きく動き始めたのは、キリン福祉財団による助成金として24万円をいただくことができた頃である。キリン福祉財団が本準備会に助成する旨を、ニュースリリースとして発信してくださったことから、それを見た、地元新聞社の知り合いの記者が、何をする会なのか？と疑問をぶつけてくれた。地元新聞社の記者は、「面会交流」というもの自体を知らず、弁護士が関わっているのだから、刑余者がらみではないか、と考え、聞きに来たようであった。新聞社の記者ですら、知らないということにびっくりしたが、せつかくの機会でもあるので、時間をとるから記事にしてほしいと依頼をして、地元新聞に載ることとなった。

地元新聞は、県内では8割近い家庭で読まれている新聞であることもあり、記事を見て、面会交流についての相談を受けてほしいとか、面会交流で困っているのを助けてほしいなどの依頼が急増した。

（ウ）二度の講演会実施

1回目は、面会交流支援に精通している東京の公益社団法人家庭問題情報センターから主任研究員に講師としてきていただき、一般的な面会交流支援についての講演会を実施した。その費用は、キリン福祉財団からの助成金を充てた。講演会の目的は、高知県内で、面会交流というものについての理解を持ってもらうこと、興味を持ってくださった方に一緒に活動してもらいたいという話を伝えること、にあった。そのため、

地元新聞に講演会の記事を載せてもらい、集客を行った。

講演会には50人近い方が来てくださり、その後、関係者協議会を開いたところ、15名ほどが残ってくださった。しかし、関係者協議会という名の会合に積極的に残った方の中には、自分が面会交流をさせてもらえないことについての恨み辛みを持っておられる方も複数いたために、どのようなものが高知県に必要か、というような議論にまで発展させることが難しかったのが実際のところであった。

2回目は、大阪の公益社団法人家庭問題情報センターの方に講師として来ていただき、具体的な支援の流れについての講演会を実施した。この費用についても、同様にキリン福祉財団の助成金を充てた。前回の失敗を教訓にして、今回は、一般の方に向けた広報を行わず、関係諸団体宛にチラシを発送して参加を募った。偶然、山口県の調停委員の方々も高知で研究会を行っておられたとのことで、複数名山口県の調停委員の方の参加もあった。

(エ) 試行的面会交流支援の実施と相談件数の増加

会員の中には、弁護士も複数いる。そのため、その会員弁護士の関わっている事件の中で、面会交流で困っているケースがあるので、受けてもらえないか、という話があり、支援体制は不十分ながら、支援を行っている。そのことが弁護士の中で話題になったことから、現在、既に2件目の支援を行っているところである。

また、弁護士会と裁判所との協議会の中で、設立準備に入っていることが話題となり、裁判所調査官の自庁研修に呼ばれて設立状況について話をさせてもらった。そのこともあり、調査官を経由して面会交流支援の相談があったこともあった。

自分たちが離婚事件を行う中で感じていた以上に、必要性が高かったことに驚くところであり、未だ、広報等を全く行っていないので何とか対応しているが、今後、広報を行った際に来るであろう件数を考えると、不安も多くなっているのが実際のところである。

（オ）厚生労働省による事業への参加に向けた動き

厚生労働省は、平成20年頃から、「母子家庭等就業・自立支援事業の実施について」なる通知を発し、いくつかの事業を行う場合には、国からの補助金が出ることになっている。平成24年には、その事業の中で、面会交流支援事業を創設している。

この支援は、①概ね15歳未満の子との面会交流を希望する別居親又は子どもと別居親との面会交流を希望する同居親で、同居親が児童扶養手当の支給を受けており、②別居親が児童扶養手当の支給を受けている者と同様の所得水準にあること、又は、同居親及び別居親ともに児童扶養手当の支給を受けている者と同様の所得水準にあること、③面会交流の取り決めを行っている者で、本事業の支援を受けることについて父母間に合意があること、④過去に本事業の対象となっていない者が対象となる。

高知県は、県民所得が全国ワースト1位であり、最低賃金についても、ここ数年でやっと650円を超えた状況にあることから、この条件を満たす家庭が多いことは明らかである。

加えて、実際に、面会交流支援を試行的に行っていく過程では、費用の問題が重くのしかかってきた。現在、本団体が、連絡先も住所も所持していない任意団体であることから、相談を受ける場所すら様々な場所を借りて行わなければならない状況にある。そのため、利用者から受け取る相談料では、相談場所の利用料と支援員の交通費等すら賄えないのが現状である。そうなれば、結果として利用者から頂戴する利用料を増額していく必要が生じてくる。しかし、高知県の所得水準を考えると、とてもではないが、東京で行われる支援団体と同様の金額設定⁹をすれば、たちどころに誰も利用することのできない制度となり、意味を持たない組織となってしまう。

これらのことから、経済的に厳しい父母間の子どもについての面会交流支援については、この事業を利用することにより負担がなく面会交流が行えるのではないかと会の中でも検討しているところである。来年

度についての事業化は難しいとの連絡が、先日入ったところであるが、一つ一つ事例を積み重ねることで、現実化していけるよう努力していきたい。

(カ) 小括

現在、この団体については、まだ、私の手元から巢立っていない。設立準備段階であることもあり、設立と同時に巢立ってくれることを願っているが、現状、高知にいるメンバーとのやり取りが継続している状況にある。遠方にいるからこそ、自分が関わった関係者が利用者となるなどの、利用者の立場とセンタースタッフの立場とが混在しないという強みはあるが、まだまだ設立に向けた途上のため、丁寧にかかわっていきたいと思っている。

(3) 他機関からの要請による連携

ア 自殺対策に関する連携

高知県は自殺の多い県である。特に、30代から40代の働き盛りと言われる方の自殺が多い。私も、相談業務の中で自殺にかかわる相談というのが年に1、2件はあり、どのように対応したものか苦慮しながら行っていた。弁護士の法律相談の域を超えているものも多々あり、だからといってその方のSOSを無下に扱うことはできず、涙ながらに話す方が多いこともあり、ティッシュペーパーを準備して、相談を行うことが多々あった。

高知県としても、自殺対策に熱心に取り組んでおられ、上述のうろこの会や、あまやどりなども、自殺対策事業を行っていた。

弁護士、司法書士からの働きかけが功を奏し、高知県障害保健福祉課が、ハローワーク高知と共に「くらしとこころ・つながる相談会」(法律相談を弁護士、司法書士が担当。こころの相談を保健師が担当。)を行うことになり、高知弁護士会貧困問題対策委員会、高知県司法書士会、法テラス高知が協力して相談会を開催している。また、高知県精神保健福祉センターによる相談支援、講演会なども、高知市内で行われて

おり、依頼があれば、参加していた。

しかし、高知県の、東西に長いという地理的特徴から、中央（高知市）で行っている相談会等に参加出来ない方も多くいる。また、地元での連携の大切さを感じておられる関係機関の方も多いうので、高知県東部地域では、福祉保健所の職員が中心となり、自殺対策に関する関係機関の連携のための協議会を定期的に行って、東部地域の関係者の顔の見える関係を作る努力をされていた。福祉保健所の職員の方とも、生活保護、離婚などに精神障がい絡むケースが多く、既に顔見知りにはなっていたため、協議会に参加させていただいた。

定期的に懇親会等も開催してくださり、何かあったときお互いの関係性が強くなるよい契機となった。

イ 地域包括ケア会議への参加

地域包括ケア会議とは、厚生労働省が高齢化の著しい進行に伴い、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制の構築のためのシステムの実現に向けた手法の一つとして推進しているものである。

高知県は高齢化率も高く、高知県東部地域でこの会議を始める際に、法テラス安芸法律事務所の弁護士として参加させていただいた。

こちらが主体的なものではないが、定期的な会議の中で、講演の依頼を受け、弁護士として高齢者との関わりのある分野について講演をさせていただいた。参加者からの熱心な質問から、関心の高さが窺われた。

ウ 小括

これらのような、他機関からの要請による連携が、私が3年間いたうちの2年目あたりから増加していったように思われる。それまでも、形式的な会議への参加の要請はあったものの、連携の一環というよりも、有識者としての依頼というところが大きかったように見える。連携の輪に弁護士を入れていこうという考え方を持ってくださいに至ったのは、

地元根付き地域でご尽力されている弁護士を含む先人の方々のおかげであると考えている。

今後も、弁護士を地域で活用してもらうことにより、法的サービスの必要性が住民に理解してもらえると考えるので、是非、そのような依頼があった場合には、積極的に参加していただけることを希望する。

4 勤務終了

2ヶ月間の引き継ぎ期間を頂戴した上で、勤務は終了した。引き継ぎの間は、極力、自分が関わっていた関係機関に挨拶回りをしながら、後任者との顔つなぎをする努力をした。

後任者は引き継ぎの2ヶ月間、私の送別会に何回参加させられたことか。本当に申し訳ないことをしたと思っているが、その中での関係性が、現在、少しでも役に立っていることを願っている。

連携に関与したものについて、全てを終了させることが出来ず、まだ、定期的に高知まで行っているものの、何とか、終わらせたというのが正直な感想である。

まとめ～連携の渦の中にいた感想など

今回、このような文章を書く機会を頂戴したことで、自分が3年間で行ってきたことについて振り返ることができた。

赴任時には既に出来上がっていたものに参加させていただいたという立場のものから、自ら中心となって動かしてきたものまで、様々な連携があった。私たち弁護士という立場の中で、その連携を見る場合、やはり、依頼者にどのように活かすことができるのか、という視点が強くなるのは否定できない。使う側の立場が強くなっていたのは事実であるが、全くそのような視点を持たずに連携活動を行っていたところ、後の関係として、依頼者に活き

る結果となったものも多い。

法テラスのスタッフ弁護士は、費用対効果を考えなくてもよいからこそ、連携に集中できるという考え方も一方ではあると思う。しかし、弁護士である以上、連携しただけで満足するのではなく、それを依頼者にどのように活かすことができるのか、という視点を忘れずに持つことが重要だと考える。その視点を持ちながら連携活動に向かうことができれば、スタッフ弁護士の立場から外れた場合にも、その活動が別のステージで活きるのではないだろうか。現在、スタッフ弁護士という立場を外れたところにいる自分は、そう感じているところである。

スタッフ弁護士としての立場の不自由さを感じていたからこそ、その立場から外れることを希望したのも事実であるが、ジュディケア弁護士としての立場の中では別の不自由さがあることもまた痛感しているのが現状である。

もし、現在スタッフ弁護士の方や、今後スタッフ弁護士を希望される方が拙稿を読んでくださったのであれば、是非、スタッフ弁護士としての立場を最大限利用して、弁護士にとって有益な連携活動を行っていただきたい。そうすることで、周りにおられるジュディケアの弁護士の方々との関係性を高める一助となるのではないかと考えている。

[注]

- 1 本林徹・大出良知・土屋美明・明賀英樹編（2008年）「市民と司法の架け橋を目指して—法テラスのスタッフ弁護士」日本評論社、太田晃弘・長谷川佳子・吉岡すずか（2012年）「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」総合法律支援論叢第1号103-145頁、水島俊彦「司法ソーシャルワークと成年後見制度拡充活動」総合法律支援論叢第4号25-49頁等
- 2 スタッフ弁護士の役割及びパイロット事務所の設置等に関する検討会 2010「スタッフ弁護士の役割及びパイロット事務所の設置等に関する検討会 2010報告書」
- 3 同報告書9頁
- 4 同報告書17-18頁
- 5 同報告書18頁
- 6 吉岡すずか（2014年）「法的支援ネットワークにおける人的依存の克服」総合法律支援

論叢第5号124-142頁

- 7 要保護児童地域対策協議会とは、虐待を受けている子どもを始めとする要保護児童の早期発見や適切な保護を図るため、児童福祉法により地方公共団体に設立を努力義務とした協議会であり、その関係機関相互の責任体制の明確化、円滑な情報の提供を図るためには個人情報保護の要請と関係機関における情報の共有化が必要であるとして、地域で関係機関が連携しながら要保護児童の保護をしていこうとするものである。協議会は三層構造になっており、構成員の代表者が中心となって協議会の活動状況の報告と評価、及び支援システムについての検討などがなされる代表者会議、構成員のうち実際に活動する実務者を構成員とする実務者会議、要保護児童等に直接関わりを有している担当者等を構成員とする個別ケース検討会議がある。
- 8 公益社団法人家庭問題情報センターとは、所轄官庁を内閣府とし、人間関係諸科学を活用して、家庭問題の解決、児童の健全育成、高齢者等の福祉の増進及びこれらの普及啓発に資する事業等を行い、より良い社会の形成の推進に寄与することを目的として設立された法人であり、元家庭裁判所調査官の方々によって構成されている。東京、大阪、名古屋、福岡、千葉、宇都宮、広島、松江、横浜、新潟に現在拠点がある。
- 9 公益社団法人家庭問題情報センターの利用料は、同センター「面会交流援助の案内」リーフレットによれば、事前相談が60分5000円、付添型援助では1ケース1万5000円から3万円である。

東日本大震災 被災者支援シンポジウム
パネルディスカッション

「被災者への法的支援を考える」

平成26年6月7日(土) 弁護士会館2階講堂「クレオ」B・C

主 催／日本司法支援センター（法テラス）
後 援／法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会
日本司法書士会連合会
個人版私的整理ガイドライン運営委員会

法テラスでは、東日本大震災から4年目を迎えた昨年6月に、東日本大震災被災者支援シンポジウム「被災者への法的支援を考える」を開催した。シンポジウムを通して、これまでの取り組みについて振り返り、被災地の復旧復興に向けて今後の被災者の皆様に対する公的支援の在り方、方向性について議論を深めるとともに、問題提起を行った。

シンポジウム前半では、2つの基調講演をいただいた。ひとつめは、佐藤岩夫・東京大学社会科学研究所教授による「これからの被災者支援のあり方を考える－被災者法的ニーズ調査の結果から－」。法テラスは、佐藤教授に御指導いただきながら、平成24年11月から平成25年7月にかけて、仮設住宅に避難している被災者の方々を対象に、法的ニーズに関する調査を実施。講演においては、そのニーズ調査結果の分析を基に、種々の問題点や課題を指摘していただいた。

ふたつめの基調講演は、原子力損害賠償支援機構理事の丸島俊介弁護士による「原子力損害賠償支援と弁護士の相談活動」。原発関連被害は、我が国が初めて経験する大変深刻な被害であり、法律家として初めて経験する原子力損害賠償支援にどのように試行錯誤をしながら取り組まれていたのかについて報告をいただいた。

本稿では、シンポジウム後半、基調講演を務められた佐藤教授、丸島弁護士をはじめ、被災3県から、現場で被災者支援に携わっておられる5名の方をお招きし行ったパネルディスカッションの様態を掲載する。



次 第

- 1 開 会 総合司会 相原佳子（法テラス本部事務局長）
開会挨拶 宮崎 誠（法テラス理事長）
来賓挨拶 小川秀樹（法務省大臣官房司法法制部長）
- 2 基調講演①
「これからの被災者支援のあり方を考える－被災者法的ニーズ調査の結果から－」
講演者：佐藤岩夫（東京大学社会科学研究所 教授）
- 3 基調講演②
「原子力損害賠償支援と弁護士の相談活動」
講演者：丸島俊介（原子力損害賠償支援機構理事）
- 4 被災者支援の活動実績報告
報告者：保理江均（法テラス本部犯罪被害者支援課長補佐）
- 5 パネルディスカッション
- 6 閉会挨拶
田中晴雄（法テラス理事）
- 7 閉 会

パネルディスカッション「被災者への法的支援を考える」

- ◎パネリスト ※50音順
石川 哲（法テラス岩手地方事務所所長 弁護士）
小山田泰彦（岩手県司法書士会副会長 司法書士）
鎌田 毅（原発弁護団 弁護士）
菊田 清一（法テラス宮城南三陸出張所主幹）
佐藤 隆信（宮城県東松島市職員 法テラススタッフ弁護士）
- ◎コーディネーター
道 あゆみ（元法テラス本部民事法律扶助課長 弁護士）
- ◎アドバイザー
佐藤 岩夫（東京大学社会科学研究所教授）
丸島 俊介（原子力損害賠償支援機構理事 弁護士）
※役職は当時のもの

パネルディスカッション

「被災者への法的支援を考える」

被災者の法的ニーズについて

○道 本日のパネルディスカッションのコーディネーターを担当する弁護士の道と申します。

今回のパネルディスカッションは5つの項目に分けて進めてまいりたいと思っております。

まず、1番目は、被災者の法的ニーズについて、皆さんと問題意識を共有したいと思っております。東京大学の佐藤岩夫教授からは、本日の基調講演の中で、被災地、被災者の方には間違いなく法的なニーズがあり、しかも通常よりも多くある、しかしながら、これら法的ニーズは顕在化していないという指摘がありました。

佐藤教授等にご尽力いただいた「東日本大震災の被災者等への法的支援に関するニーズ調査」では、岩手県が調査対象になっておりません。その関係で、まずはパネリストの中から岩手県のような活動に御尽力をいただいておりますお二人、法テラス岩手の石川哲所長と、岩手県司法書士会副会長の小山田泰彦先生からお話をいただきたいと思えます。

まずは石川さん、よろしく願いいたします。

○石川 法テラス岩手の石川でございます。私からは、最初に、時間の経過にしたがって法的ニーズがどのように変化していったかについて、私自身思い出しながらお話をさせていただきます。もちろん、いろいろな法的ニーズはあったわけですが、皆さんに分かりやすい特徴的なものを挙げてみたいと思えます。

平成23年3月11日に震災が起こりまして、その直後から弁護士会、それから司法書士会で相談活動を始めました。当初は、避難所に行って相談を受けました。避難所に入った方々は、それまでに経験したことのない未曾有の震

災を経験したわけですから、明日の生活がどうなるかということが非常に心配な状態だったわけです。そういうところでは、「生活再建支援金はいつ、いくらもらえるのですか」「甲慰金を自分はもらえるのですか。もらえるのだったら、いくらですか」「通帳と印鑑が無くなってしまいました。預金を下ろすにはどうしたらいいですか」「福祉で貸付の制度があるそうだけれども、自分は利用できるのでしょうか」というような本当に生活に密着した相談が多くありました。情報提供の役割がそこでは大きかったのではないかと思います。

平成23年7月や8月頃から徐々に仮設住宅への入居が始まりました。仮設住宅に入りますと、少し生活が安定してきます。そこで、今度は、「浸水した自分の所有地、あそこはどうなるんでしょうか」「父が亡くなりました。遺産相続はどうしたらいいでしょうか」といった相談や、特徴的なことだと思えるのですが、離婚の相談が増えてきました。仮設住宅に入ったあたりから、法律相談と言われるものが次第に出てきたと思っております。

今現在はどうか。今でもまだ多くの方は仮設住宅にいらっしゃいます。一部災害公営住宅といわれるものが建設されてきておりまして、そこに入居されて新しい生活を始めている方がいます。また、各市町村でいわゆる高台移転という事業が具体化しつつあります。土地区画整理事業も具体化しつつあります。「自分の土地が土地区画整理にかかっている。でも自分は今の土地を離れたくない」という方や、「土地を売ってしまいたいけれどもどうしたらいいか」といった不動産などに関するより具体的な相談を受けている状態です。

もう一つは、今でも離婚を含めた家族の問題についての相談がかなりの件数あります。

法テラス大槌のある大槌町は、平成22年度は相談件数が、扶助相談だけでしたけれども、18件しかありませんでした。平成25年度は震災相談を含めて369件と、20.5倍になりました。同じように隣の釜石市の相談は12.6倍。それから、法テラス気仙のある大船渡市、陸前高田市も、いずれも20倍以上の件

数になっています。

ということで、私は、被災者の方々には、やはり法的ニーズがあって、それをある程度はくみ取れているのではないかと考えています。

反面、先ほど佐藤教授からお話のあった法的ニーズが潜在化しているのではないかということについても、私は地元岩手県生まれということもあって、それも十分に考えられるなと思っています。どうしてかと言いますと、岩手県沿岸部は司法過疎地域で、弁護士、司法書士が本当に少ない地域でした。弁護士、司法書士がどういう人なのか、なかなか分かっていない。本物の弁護士バッチを見てみんなが集まってきたというようなこともあったそうですが、そういうところなんです。ですから、困り事があったときに、弁護士、司法書士に相談しようということになかなか結び付かないということがあるのだろうなと思っています。

それから、もう一つですが、これも地域性かもしれませんが、沿岸地域で相談を受けていて思うのは、何とか話し合いで解決したいという方がすごく多いということです。話し合いが駄目だったら裁判をしましよとか、調停をしましよという話をするのですが、「いや、ちょっとそれは止めてくれ。まずは話し合いで何とかならないか」という方が非常に多い地域です。

岩手県の沿岸地域に法テラス宮古法律事務所があるのですけれども、ここも被災したところですが、そこであるスタッフ弁護士が頑張っています。彼が受任する事件の多くは示談交渉事件です。訴訟としては受け入れられない、交渉をやってくれと言われるためです。こういった地域性を考えると、佐藤教授が指摘されるように、法的ニーズの潜在化が十分考えられるのではないかなと思っています。

○道 続きますと、小山田さん、震災直後にいわゆるアウトリーチで相談等の活動を精力的に続けられていたということですね。

○小山田 石川所長のお話とも重複する部分があるのですけれども、独自にどういう活動を行ってきたかという側面からお話をしたいと思います。司法書士会でも避難所にお伺いして、種々ご御相談を承るというような活動から

始めました。ただ1点、弁護士との違いをお話しさせていただくと、本日会場に来られている方は司法書士がどういう仕事をしているか御存じだと思いますが、司法過疎地域であることも影響していることだと思いますけれども、岩手県の被災地では、司法書士がどういう仕事をしているのか、そこから分かってない。弁護士であれば日本国民ならおおよそどういう仕事をしているのかは御存じだと思うのですが、司法書士についてはそうではない。「あんた何やってくれるの」という質問からお答えしなくてはならない。

司法書士というものを知らない方に対して、司法書士がどういうことができるのかというのを分かっていたくという活動から始めなければいけない。いきなり行って、「相談はありませんか」というのは論外なんです。というのは、何の相談をしていいのかわからない相手に対して、「相談はありませんか」という質問は意味がない。どういうアプローチをしていけば相談に結び付けられるかという見地から、最初にいろいろな試行錯誤をいたしました。世界の医療団の方と一緒に避難所を回って、医療団の方は精神的な心のケアを行い、その原因である法律問題を司法書士が担当するというような活動をしていきつつ、皆さんに司法書士はこういうことができますということを知っていただく、そのような本当に地道な活動から始めていきました。

その後、皆さんが仮設住宅に移った後も、それでもやはり司法書士は知られていないという前提で、いろいろな活動をしてきたわけです。福島県でも巡回相談をなさっているそうですけれども、岩手県でも仮設住宅1軒1軒を司法書士が巡回相談する。1軒1軒ノックして、今日も今の時間、岩手で3グループに分かれて巡回相談を司法書士がやっております。

巡回相談をしていると、「いろいろな団体からの制度に関する情報提供があまりにも多すぎる」「仮設住宅のポストが満杯で読むのも嫌だよ」と、こんなことを毎回言われます。

巡回相談で個別にお伺いをして、これはこういうことなんだよ、あれはこういうことなんだよというのを口頭で説明する。そうするとやっと分かっていただけ。この紙の意味はそういうことだったのかと。そういう地道な人

づて活動、面談によるお話で分かっていただくという活動をしてきました。

○道 パネリストの佐藤隆信さんは弁護士としても御活動されておられましたけれども、現在は自治体でお勤めになっておられて、その両方の経験を踏まえて、被災地の法的ニーズをどう御覧になっているか。そして、次の項目で正に議論しようとしているニーズは潜在化している。その潜在化を顕在化させる、つまり引き出していくことに対する知恵に関してコメントをお願いいたします。

○佐藤弁護士 私は法テラスのスタッフ弁護士ですが現在は東松島市の職員として働いております。赴任してまず感じましたのは、市民の方々の心理的なバリア、それが弁護士に対する心理的なバリアと市の職員に対する心理的なバリアとでは圧倒的に違うということです。市民の方は、恐らく弁護士の前ではなかなかお話しできないことも、市の職員に対しては率直にどんどんぶつけてきます。市の職員というのは住民のために働くのが当たり前だという意識を持っているからだと思います。本当に率直に希望を出されます。

私としてもいろいろ気付かされることも多いのですが、まずは法的ニーズというところからお話ししたいと思います。東松島市だけでなくどこでもそうだと思いますが、震災によって元々あった地域のコミュニティが大きな変化を余儀なくされています。それは高台への移転もそうですし、市外からの新たな住民の方の流入、あるいは流出もあります。そのコミュニティの変化の中で、私の個人的な感想ですが、近隣トラブル、人と人との間のトラブルを内容とした相談ニーズが増えているし、今後も増えていくのではないかと思います。

例えば、応急仮設住宅、東松島市でもいまだに多くの方が暮らしておりますけれども、市の管理になっておりますので、そこで生じたトラブルは、やはりまず市に何とかならないかと相談が持ち込まれることが多いです。そうした場合、もちろん市の管理権限の範囲でできることであれば市で対応するのですが、そうではない入居者間のトラブル、そこに関してはなかなか市が入っていくのは難しい。そうすると、そこはやはり弁護士に相談する、弁護

士につないでいくことになると思います。

また、市外に転出された方が多くいる関係で、かなりの土地が管理が行き届かずに草ぼうぼうになっております。そうするとその土地がきちんと管理されていないとか、あるいは久しぶりに自分の土地を見に行ってみたら、変な車が置いてあったとか、勝手に使われていたとか。そうすると市に対して、市の方で何とかしてくれないのか、何とかできるだろうと。ただ、民事の話なので役所としてもどうしても限界がある。そういうときにもやはり弁護士につないでいきたいと思うことがあります。

ほかにも高齢者の方の問題とか、いろいろと出てきております。福祉部署の職員によれば最近になって年金を親族が使ってしまうというような話をよく耳にするとのこと。また、今まで利用していた介護保険のサービス料の支払ができなくなって、そういうところから市の方にも大丈夫だろうかという相談が来たりするんですよ、という話もあります。その原因としては、推測も入りますけれども震災後に家族や親族の方の生活に大きな変化があったところに、経済的な事情の悪化というような事情もあって増えているのかもしれない。そういう高齢者の方の問題というのもこれから増えていくのではないかなと感じているところです。

次に、「ニーズの顕在化」という点について申し上げます。

先ほど申し上げたように、市職員に対して、「こういう困りごとがあるから市で何とかしてくれ。それが市の仕事だべ」というような要望が来る。これに対し、「申し訳ないのだけれども、住民さんと住民さんの間のトラブルで、市が一方のために何かするというのはどうしても難しいのです」というお話をする。それで専門家につなぐときに、果たしてつないでいく先が司法書士なのか、弁護士なのか、税理士なのかといった、相談先についての知識を職員が持ってないといけないと思います。それがなければやはり効果的な情報提供は難しいと思います。

私も自治体の中で働いていて、必ずしも全ての職員にそういう知識が十分にあるかという、まだまだ頑張らなければいけないのではないかと感じて

おります。ニーズの顕在化という意味からは、直接悩みを抱えておられる方への情報提供はもちろん大事なのですけれども、まず一次的にそういうニーズを受け止める市の職員の側もそこできちんと整理してつないでいく、そのために必要な情報というのをやはり職員の側でも身に付けておかなければいけないと考えております。

○道 さて、佐藤教授、今の三名のお話の中で、被災地には大変な法的なニーズがある。しかしながら顕在化しているものもあるけれども、やはり眠っているものもあるのではないかと。あるいは顕在化したとしても、様々なバリアがある。今のお話の中では、心理バリア、情報バリアというのが主に出てきたかと思えます。とりわけ専門職から遠い。司法書士さんを知らない。あるいは、自治体の職員に対しては、心理バリアは少し低いけれども、やはり専門職となるともっと遠いなど、といった指摘がなされました。そういったお話を踏まえて、佐藤教授からも一言いただけますでしょうか。

○佐藤教授 皆さんからいろいろ重要なお話を伺うことができました。法律家へのアクセスには平時にも様々なバリアがあるわけですが、震災時、災害時にはそれがいろいろな形で増幅されるということです。そのことに関連して、今いただいたお話の中で、今後特に重要になってくると思われることがいくつかありました。例えば、佐藤弁護士から御指摘のあった高齢者に特有の問題です。震災直後は、なかなかそこまで目が行き届かなかったのですが、これから生活が少し落ち着いていく中で、高齢者や障がい者の方に特有の法的ニーズにもう少しきめ細かな対応をしていくことが重要になってくると思います。

また、佐藤弁護士が東松島市の職員の方のお話もされていましたが、法律家が自治体の福祉その他の担当部署と連携していく中で、様々な潜在的ニーズを発掘していくことも重要になってくると思います。

それと関連し、潜在的なニーズの掘り起こしということに関して、みなし仮設住宅については、いまだ手付かずの状態です。私は、岩手県の釜石市で震災前から継続的に法的ニーズの調査を行っています。そして、震災後の

2013年の調査では、仮設住宅だけでなく、みなし仮設住宅に対しても調査を行ったのですが、その結果、仮設住宅にお住まいの方よりも、みなし仮設住宅にお住まいの方のほうがより多くの問題を抱えていることが分かりました。

仮設住宅は、ある意味自治体の目も届きやすく、また、弁護士や司法書士なども仮設住宅には本当に丁寧に回ってニーズを把握しているわけです。これに対して、民間のアパートなどを借り上げるみなし仮設住宅は一見普通の家庭と同じような形で被災者がお住まいですので、なかなか目に付かない状況です。このみなし仮設住宅は、今回の震災で大量に利用され、住まいの確保の点では大きな効果を発揮していますが、そこに潜在化している法的ニーズはないか、みなし仮設住宅にお住まいの方に法的支援の手をどのように差し伸べるかということは改めて重要な課題となっているのではないかと思います。

○道 今の佐藤教授のコメントまでを総合しますと、被災地のニーズというのは今も様々で、そして時期によってそれは形を変えていく。さらにはそれぞれの置かれている環境、条件などによっても様々であるというようなことかと思います。

いずれにしろ、そういう法的ニーズを引き出して、法的支援につなげていくのがここに登壇している我々のミッションでもあると思います。そういう法的ニーズを引き出していく作業として、佐藤弁護士からは、精神的に近い、心理バリアの低い自治体の方がその仲介役をする、インタークするというお話がございました。

ここで小山田さんにお伺いしたいのですが、それだけではなくて、先ほどのお話にあったように、専門職自らがまずは心理的なバリアを超えていく、距離を超えていくというようなことが正に小山田さんたちのなされたことではないかと思っております。そんな活動によりあまりにも心理的に近くなって、小山田さんは被災地でプロポーズされたと伺いましたけれども、そんなことも交えてお願いいたします。

○小山田 それでは、プロポーズの話からさせていただきますけれども、私

はこのとおりぎっくばらんな性格ですので、仮設での相談をする際にも「司法書士です、相談はありませんか」ではなくて、「ちょっと法律に詳しいお兄さん」というイメージで、「また来たよ、おばちゃん」みたいな感じで接しておりました。

そうするとどういうことが起きるかという、普通に世間話です。世間話の中で、度が行き過ぎると私の母よりも年上の女性にプロポーズされるという結果になるわけです。そういうお話までできるようになると、被災者が法律問題と認識していない問題が私どもに認識できるようになる。「おばあちゃん、それ大変な話だよ」という話から実際の法律相談に移っていく。私ども資格者の在り方、そういう非常時においての在り方、敷居の高さはなくさなければならぬのだということをもものすごく感じておりますし、今でもそのように活動しております。

司法書士会でも相談センターを沿岸部に設けておりますけれども、やはり敷居が高い。相談センターに来た方に伺うと、「巡回相談で来てもらっていて、そこから紹介されて相談所に来ました」という方が圧倒的に多いのです。被災者が問題意識として認知してないような法律問題を、法律家なり、敷居の低い自治体がお話ししている中で拾い上げていくことがとても重要だと思っております。

○道 私も今回のニーズ調査の報告の中で大変興味深いと思いましたが、一方的な調査であるアンケートでは出てこなかった法的なニーズが、インタビュー調査といった双方向のコミュニケーション、よりじっくりとしたコミュニケーションの中で顕在化してくるということがわかったことではないかと思っています。

さて、一口にコミュニケーションといってもそんなにやさしくはない。恐らくは今、小山田さんがおっしゃったような信頼関係、人と人の信頼関係、つながりに基づいた実のあるコミュニケーションが必要になってくるのではないかと思います。そういうことではこの人の右に出る者はいないという菊田さん。菊田さんは地元出身で法テラス南三陸出張所にお勤めのわけで

すが、「しゃべこと」をしながら出張所の広報を進めてこられました。この「しゃべこと」についてお話をいただけますか。

○菊田 南三陸出張所では地元の言葉で話しています。私がテレビとかで話すときテロップが流れるのです。仮設ではお年寄りたちと話さなければならぬのですが、立派な言葉というか標準語を使うと誰も信用してくれないのです。私は今、66歳ですけれども、お年寄りの前では「あんちゃん」です。「あんちゃん、あんだ奥さん死んだんだって、おれ独身だぞ」と、80、90のおばあちゃんに言われます。

「しゃべこと」というのは「お話をする」ことなんですね。「法テラス」と言っただけでも固い仕事なんです。「法律」というのも固い仕事なんです。まず、私の顔と同じようにちょっとくだけて、「みなさん、こんにちは、今日は歌っこ、歌うからね。津波でやられました。海は憎いです。でもそれと共に生きていかなければなりません。童謡の『海』の替え歌で『法テラスの歌』を歌います。なんだかんだのお悩みは法テラスさ来てけらい』。おれの頭もてっぺんかけたか、法テラスのマークも同じっさ、おれんとこさ来てけらいん、法テラスの希望なんだよ」。やっぱりこういうふうに歌いながら話したりしますと、皆さん、「このあんちゃんだと信用おける。このあんちゃんは顔がいいから、信用おける」というふうになってくるのですよね。だから最近80歳代から90歳代の方々のご相談もあるのですね。やっぱりこれからそういう方々を掘り下げて、相談に来ていただくことが必要だなと思っています。

○道 アドバイザーの丸島さんは、原子力損害賠償支援機構の理事をなさっており、様々なアウトリーチの活動をするにも関わっておられます。今のパネリストの皆さんのお話を伺って、いかがでしょうか。潜在化している法的なニーズがありますとこれを顕在化するために、様々なやり方で心理的、あるいは情報のバリアを乗り越えていったという話だと思います。ここで一言コメントをいただけますでしょうか。

○丸島 福島では、原子力損害賠償支援機構の仕事をしている現地スタッフ

はみなさん地元の方です。住民の方々とどんな話しをされるのかは必ずしもよく存じ上げないのですが、現地で活動の報告を伺うと同じような話を聞きます。例えば、仮設住宅に一人で住まわれているおばあさんから、毎日のこと、将来のこと、不安なことなどいろいろなお話を伺っていると、話すうちに泣き出される。生まれてこの方住み続けてきた自分の住まいに帰れるのかどうかということが必ず話に出てくる。もう放射能がどれだけあってもいいから帰りたい。自分が育てた花が家の庭のあそこにあるのだけれどどうなっているか、そんな話から始まると言うのです。

この前、大学の偉い先生が来て、もうとてもじゃないけれどあなたたちは元の家に帰れないということをおっしゃっていたのだけれども、悲しくて、悲しくて泣き続けているんだと、そういう話がずっと続くと、訪問した担当のスタッフは、それを聞いて励まし、慰めるというのです。そのような経過を経て、その方は東電から送られてきた書類は積んだままの状態でも見てもいないのですけれども、そういう会話を積み重ねながら、仮設住宅の中で開かれる相談会にやって来られる、そのような話がたくさんあります。

司法アクセスというのは、抽象的にはいろいろなことが言えますけれども、現実には担当する弁護士らの努力ももちろんあるのですが、これを支えるいろいろな方々の働き、そういう全体としての仕組みがあって初めて有効に機能するのだということを強く感じます。

もう一つは、現場では、支援機構のスタッフの方々が受付をやっているんです。相談にみえた方に、今日の相談はどうだったかという、感想を伺い、その報告なども聞きます。そうすると、対応する弁護士の話し方などについての意見なども聞くことができます。スタッフは、相談内容についてはよく分からないところもあるのですが、担当弁護士と相談者がうまくコミュニケーションができていたかというのが一番の関心事で、やはり難しい言葉で話されてもよく分からないとか、狭い意味での法律の相談としてあっけなく終わってしまうとか、そういうふうなことが時折は見られます。しかし、大半の相談は、とても懇切丁寧にやっていただいているということで、評価は

圧倒的に良いのです。今日いらっしゃっている鎌田さんなどは、機構の相談会でも評価の高い相談担当弁護士のお一人として、何かあったら鎌田さんのところへ行けと。そんな目で皆さんが見ておられるとも聞きます。そのような相談者の感想というか評価とかいうものも踏まえつつ、弁護士の方の対応もどんどん変わってくるということが見られます。これはとてもいいことだと思います。

ある時、支援機構の相談では、相談を始めるときに、いきなり本題に入るのではなくて、最初に一言、「大変でしたね」という、例えばそういう一言から始めようというようなことがスタッフから提案がありました。そのように、法律相談の前提としての相談者とのコミュニケーションをどう図っていくかということは、大事な本当に聞きたいことが聞け、納得できる相談を実現するという上で、とても大事なことだということを、いろいろな現場の報告から私も感じているところです。



法的ニーズの顕在化について

○道 今、丸島さんから、潜在化したニーズを引き出す、顕在化させるための原子力損害賠償支援機構のスタッフの方の御努力についてお話を頂きました。それとともに、既に次の段階のテーマにも入って下さっているかな、と

思っております。つまり顕在化したニーズをいかに法的支援に結び付けるかというテーマで、その法的支援の入口が、鎌田さんの名前が出ましたが、恐らく法律相談ということになるのではないかと思います。

鎌田さん、原発の弁護団のメンバーというふうにも申し上げていいのでしょうか。原発の被害者の方の御相談に、多数乗っておられると聞いております。法的ニーズがあっても、相談に来るといふことにやはり躊躇される方もいらっしゃると思いますし、相談に行ってみて、来なきゃよかったと思われる方がいらっしゃるなら、それは本当に悲しいことなのですが、その辺り、いかがでしょうか。

○鎌田 去年の2月から福島県のいわき市の法律事務所で働かせてもらっているのですが、原子力損害賠償支援機構の窓口の方が本当に熱心に、1つの仮設に何回も個別訪問されているのを知っています。いわきの支援機構のスタッフの方からいろいろ教えてもらったりするのですが、あの先生はどうだったとか、いろいろと相談員に対する噂話が出るのです。そういう話を聞いていると、スタッフの方がせっかく連れてきた相談者の方を不満な形で帰してしまっただけではその人の顔が潰れてしまいますし、下手すると仮設全体としてあんな相談には行かないほうがいいという噂が立つてしまうと、本当に目も当てられないので、そこは非常に注意して相談を受けるようにしています。

東京の3つの弁護士会から、いわきをはじめ福島県に弁護士を派遣されています。私も去年1月まで東京弁護士会に所属していたので知っていますが、東京の弁護士会は特に派遣する弁護士の質の確保については苦戦しています、この人だったら大丈夫という人を何とか選んで派遣している状態です。被災者の方にどう接するかには十分配慮してやっていかなければ駄目だと思います。

また、いくら優しく話ができても、内容が伴っていなければいけません。例えば東電の損害賠償についてのパンフレットは40種類ぐらいあると思うのですが、全部覚えるのは率直に言って不可能ですが、新しいものが出

てきたら、できるだけ目を通すようにしたりとか、いろいろな賠償が始まったら、どういうスキームでやっているのかを確認したり、後追いにはなりますが、そこは非常に注意しながらやっています。

○道 普段、専門職、弁護士、司法書士が少ない地域だからこそ、一旦心理的バリアが下がると、それが口コミで広がるという話を伺いました。鎌田さん、そのとおりでしょうか。

○鎌田 そうですね。結構、自治会の会長さんみたいな行政区と連携してやっているのですけれども、その行政区の区長さんにいったん信頼してもらえると、そこからの紹介が多かったように思います。

○道 鎌田さんにもう一つ伺いたいのは、例えば、法的な支援の相談までうまく結び付けたとして、その先受任にまで結び付けるというと、またもう一段階あるのではないかと思っています。やはり紛争解決の制度に対する認知、信頼性、有効性に対する認識、その辺りについて、原発の問題に関し、どのように感じておられますか。

○鎌田 受任ということになると個々の弁護士の処理のスピードという問題も出てきます。受任件数が多くなってくると、どうしても事件がたまってきて、どんどんスピードが遅れてしまいます。事務所に私ともう一人おりまして、それぞれ40件ぐらいですが、かなり厳しい感じです。

○道 石川さん、冒頭に裁判などせずになるべく話し合いでというお話もございました。相談には来ても、それから先というとまた一つバリアが高いというふうに伺いましたが、どうでしょうか。

○石川 相談から先にもいろいろなバリアがあります。できるだけ裁判沙汰にしたいくないという心理的なこともありますし、あと費用の面も非常に大きい問題だと思います。法テラスの場合、償還ということもあって、「いずれ払わなきゃいけないのでしょ」というふうにおっしゃって、そこで相談が切れてしまうというケースが結構あります。一部でも給付制みたいな制度があって、「あなたの場合はお金のことは心配しないでいいんですよ」と言えれば大分違うのではないかと思います。

○道 それが佐藤教授が指摘されているところの費用のバリア、コストのバリアということなのかもしれません。

小山田さん、司法書士の場合でも、これは受任してもコスト割れするのではないかなということも多かったのではないのでしょうか。

○小山田 極端な話になりますけれども、例えば、登録免許税が1,000円の土地なのに、相続人が50人いたとしましょう。相続手続で戸籍謄本を集める必要がある。1通550円ですとか除籍になると750円。1,000円の土地なのに、戸籍謄本を集めるだけでも万単位のお金が掛かっちゃう。そういうことに関しては、非常に説明しづらいし、できるのであれば市町村の嘱託登記であれば、戸籍関係は公用請求ということで無料になりますので、そちらの方をお勧めしたり、なるべく費用が掛からないようにと考えておりますけれども、非常に難しいところです。

法テラスの役割について

○道 今、費用のバリアというところに話題が移りましたが、とりわけ相談費用のバリアを解消するために総合法律支援法、法テラス震災特例法が制定されている経緯もございます。

さて、次のテーマ項目に移りたいと思います。今、お話をいただきました潜在化したニーズを顕在化させ、さらにそれを法的支援に結び付ける。そのプロセスの中で法テラスがいかなる役割をこれまで果たしてこれたかを含めて、菊田さん報告をいただけますか。

○菊田 弁護士、司法書士、みんな士がついています。実は私もかつて「士」がついていました。消防士でした。当時、私は、1件でも救命率を上げようということで、バイスタンダー、バイスタンダーというのは急病人がいたらそのそばで助けてやるというもので、このバイスタンダーの確立に力を入れてきました。そういう意味では、法テラスの職員も同じだと思います。この消防で培ったことを、私は今回の法テラスで同じようなことをやり

ました。郷に入れば郷に従う、標準語を使うと、この人ちょっと信用できないとなるのです。ですから、地元の言葉でお話をする。いろいろな機関と連携を保つことで、法テラスの認知が上がっていく。それから、私自身が地域の方々に入っていき、先ほど歌を歌いましたけれども、そういういろいろなところに行って、法テラスの名を周知させていく。それが大切ではないかと思いました。

なんといっても短期決戦型の被災地出張所です。漫然と1日を過ごすのではなくて、いかにお客さんが来てくださるかを徹底的に追求する。理屈ではない、行動あるのみ。お客さんが来てくださらなければ、法テラスというのは何もないのと同じです。高いお金を使って、お客さんが誰も来ない。職員が3人もいて、誰も来ないといったら、何のための法テラスか、何のための被災地出張所か、となる。仮設に行くと、「弁護士の先生って敷居高えからね」という話が聞こえてきます。「おばちゃん、敷居ねえから来てみない」、法テラスの事務所はワンフロアなものですからもともと敷居なんてないんですよ。

「お母さん、風邪だったら薬1錠で治るが、肺炎になったら亡くなる場合もある」「薬1錠で治ったほうがいいね。おばあさんが、弁護士の相談も風邪だと思って、放っておくと、そう思っているうちに、重大事案になって、非常に難しい案件になるんだよ」という話、そういう話をしながら1軒1軒歩きました。火災予防するためにやはり1軒1軒歩いた。それと同じ手法が功を奏していった。

救急のバイスタンダーについても同じです。いろいろなところに行って、いろいろな講習をする。そうすると救命率も上がる。正にそれなんですね。それから、基本的ですけれども、受付の段階で女性の事務職員が非常に丁寧に接します。すると「あんだちでえがった。あんだち、あねつつあんでえがった」、あねつつあんというのは女性のことです。そうすると非常に喜んでくださるのです。そして、安心して、相談に入ることができる。

先ほども言ったように、おばさんどうなの、お姉さんどうなのということ

で、いろいろなところに出かける。あるとき、白い法テラスジャンパーを着ていきました。そのときは県議会選挙の運動期間中でした。選挙の厳しい町なのです。

戸別訪問しました。すると、選挙のどちらの運動員ですかと。いやいや、選挙じゃないよ、法テラスという、国でつくった法律の……。そしてそういうことを度重ねて、信頼を勝ち得てきて、今あるのではないかと思っています。

ですから、法テラスの認知度ですけれども、全国では40数%ですが、南三陸は70%近い認知度です。それは何かと言うと、町の80%も被災した中で、やはりそれを解決しなければいけない。復興には法的解決が一番だという思いがあるのです。そういうことで、町役場の職員の遠藤未希さんが広報で「逃げてください、逃げてください」と最後まで放送したあの施設を活用させていただきまして、役場のほうから週3回から4回、「法テラス南三陸からお知らせします……」と広報します。そうすると、「今、聞いたやつで来たんだけど」と、そういうのでいらっしゃる。ですから、いかにいろいろな手を変え品を変えて、法テラスを売り出していくかということが必要ではないかと思います。

アウトリーチ、これは福祉用語です。お医者さんが家庭訪問して診察する。アウトリーチ型、これは絶対に必要かと思っています。

救急のバイスタンダー的に、法テラスに顔を向けてくれる方を1人でも多くつくっていく、それが必要ではないかと思っています。

○道 ありがとうございます。

被災地の支援ということで法テラスが取り組んできた体制として、①自治体、弁護士会、司法書士会との連携による被災地出張所の設置、②アウトリーチ（出張サービス）のための移動相談車の配備、③震災法テラスダイヤルの開設、④震災特例法に基づく震災法律援助事業の開始の4つございますが、そのうちの①と②が今の菊田さんのお話でのご説明だったかと思っています。

出張所開設によって、移動相談車等を使った、そして菊田さんの足を使ったアウトリーチな活動が積極的に進められた。そして、複数の士業の連携に

よるいわゆるよろず的な相談、ワンストップ的な相談も実現した、というような成果がここで共有できることではないかと思います。

さて、石川さん、これ以外に法テラスがこれまでにやってきた被災地の支援について、もう一度総括的なお話をいただけますでしょうか。

○石川 出張所の関係は菊田さんにお話しいただいたので、それ以外のことを述べさせていただきます。今回、法的支援の中で重要だったことの1つは、私は電話相談があったことだと思います。やはりこれだけ携帯電話が普及していることは非常に大きいことで、避難所や仮設住宅のどこからでも相談できる。相談を受ける方はフリーダイヤルにしておけば、時間を気にせず相談に応じられます。もちろん電話での相談ですので、なかなか突っ込んだ相談はできないのですが、少なくともその取っ掛かりになることは間違いないと思います。

場合によっては、弁護士が聞いてこれは大変なことだと思えば、すぐに契約書を持って弁護士のところに相談に行ってくださいというようなことをその場で話します。

弁護士会では電話相談のところに、今月はいつどこでどういう相談があるかが分かる資料を作って置いてあります。そうすると相談を受けた人が、一番近くでどこに行けばいいかということを教えてあげて、そこに相談に行ってもらおうということにしております。

震災直後の避難所相談、これも有効だったと思います。特に、今回の震災の場合大きいのは、南三陸もそうかと思うんですけども、行政が多くの被害を受けたということがあります。恐らく平時であれば行政担当者が説明するようなことも行政ができなかったことから、それを肩代わりして、弁護士、司法書士が、避難所で膝詰めで情報提供したということがありました。

当時、私は弁護士会の法律相談センターの委員長をしまして、避難所に行く弁護士には、「駄目です」「できません」は言うなと伝えてました。「難しいかもしれませんね」程度にとどめて、それも相談者が質問するまで言わないようにということを指示した覚えがあります。

それから、震災特例法のことをお話ししたいと思います。一番大きいのは資力を問わない無料の法律相談ということです。岩手県は県民所得が低いものですから、扶助相談の対象になる方が実は多いんです。そうすると、震災特例法がなくても良いのではないかと思われるかもしれませんが、やはり資力について聞かないということはすごく大きいことです。職を失った人に「収入はいくらありますか」とか、あるいはひょっとしたら大事な人を亡くされている人かもしれない人に向かって、「家族は何人でお住まいですか」というようなことを聞かなくていい。すぐにも相談に入っていける。これは非常に大きいことだと思っています。

○道 今、被災者支援に関して網羅的に説明していただいたように思います。被災直後の避難所における相談、そして電話相談、震災ダイヤル、更には出張所開設。時系列でいくと、最後に、今お話しいただいた震災特例法の制定というものが、初期の被災者支援の反省や問題意識に基づいて制定された、という順番ではないかと思います。

さて、この最後の震災特例法の関係で、現場の弁護団の立場から鎌田さん、いかがでしょうか。コメントをお願いいたします。

○鎌田 相談を受けるに当たっては、先ほど石川さんもおっしゃったように、資力要件を特に聞かず、平成23年3月11日時点での住所はどちらですかということを確認するだけで、「無料ですね」と言えるのは非常に大きくて、その点での来やすさというのがあります。支援機構で相談を受けて、ちょっと事務所でゆっくり話を聞かせてくださいというのに、そのときに「無料でいいですよ」と言えるのは、非常に敷居を低くできています。

また、私は東京の原発被災者弁護団に入っているんですけども、東京の弁護団で南相馬市とか飯館村の集団申立てをしています。その集団申立てで依頼を受けるかどうか、まず相談会を開かないと当然依頼は受けられないので、相談会を開くに当たって、手弁当で新幹線に乗って、10人か20人ぐらいの弁護士を弁護団として新幹線で派遣するというのはかなり費用が掛かります。そこで、出張相談で、法テラスから震災特例で費用を出していただけた

のは非常に助かりました。

○道 費用のバリアだけではなく、距離のバリアを解くにもこの特例法は大変重要な意義を持ったということではないかと思います。

さて、佐藤教授、ここまでの法テラスの被災地、被災者への支援に関する取組についてコメントをお願いいたします。

○佐藤教授 全体として非常に重要かつ効果的だったのではないかと思います。震災特例措置と被災地出張所のそれぞれについていくつか申し上げます。震災特例措置についてはやはり無料の法律相談援助を実施したことが非常に重要と思います。誰でも無料で相談できる制度は、実際に現場で相談に当たられる方にとっては、資力を聞かないで良い、すぐに相談に入れる、そういうメリットがあるわけですが、制度自体が非常にシンプルであることのメリットも大きいと思います。

例えば、自治体の方が住民に弁護士に相談したらと勧めるときに、シンプルな制度であれば、「いろいろと条件があって、それが満たされれば」と言わなくて済むわけです。被災者であれば、誰でも無料で相談が受けられますと一言いうだけで良い訳で、これは非常に大きなメリットだと思います。

実は私は、常々、こういうシンプルな制度設計にする必要は、必ずしも被災者支援の場面だけではなく、総合法律支援の全般について言えることだと考えていますが、少なくとも被災者支援の場面でそのような制度が実現したことは非常に重要であると思います。その上で、石川先生がおっしゃったような、代理援助、書類作成援助について、給付制を導入できないかという課題もあろうかと思っています。

関連して、財政的な負担の問題がよく指摘されます。しかし、このような比較が適切かどうか分かりませんが、例えば防潮堤に投じる非常に巨額な予算、これほど大規模な防潮堤が本当に必要かについては住民の間でもいろいろ意見が分かれているわけですが、そういうハード面の予算に比べれば桁外れに小さくてすむ予算の一部を、ソフト面の支援、住民の日常生活に対する支援に投じることには十分な意義と根拠があると思っています。

次に、被災地出張所についてです。これは非常に重要な取組で、かつ効果的だったと思います。先ほど菊田さんの話を聞いて、この制度が成功している理由の一端が非常によく分かった気がいたします。

被災者ニーズ調査の打合せの際に、南三陸町のインタビューを担当された弁護士の方が非常に重要な指摘をなさっていました。南三陸町では困ったことがあれば、相談に行く、法テラスに相談に行くのが当たり前という雰囲気ができつつあるというお話でした。これは、被災地出張所が、地域の相談文化を変える効果を発揮しているということで、被災地出張所開設の非常に重要な成果だったと思います。

被災地出張所の開設時期によって、既にそういう成果が上がっている地域もあれば、これからという地域もありますけれども、やはり被災の現地に法的支援の拠点を設けたことは、直接、間接に重要な効果を地域にもたらしていると言えます。その成果を十分検証しながら将来につなげていくことが今後の被災者の法的支援の一層の充実に向けて重要であると、お話を伺って改めて思った次第です。



今後の課題について

○道 ここから法テラスの被災者支援の課題、そして今後についてコメントをいただきたいと思っております。

震災特例法も大変重要だというお話、素晴らしいというお話がありました。私は、やはりあれは被災直後にあってほしかった、と思います。避難所に行き、資力を問うということは、相談に行った弁護士、司法書士にとって、大変に辛いことだったのではないかと思います。そういうことも含めまして、今後について一言ずついただきたいと思っております。

まず、菊田さん、今、正に佐藤教授のお話を聞いて、出張所開設は大切だったと。素晴らしい、成功だったという総括がございました。菊田さんは地元で何か「陳情」を受けてこちらにおいでになっていると伺っておりますが、法テラスの今後について一言お願いします。

○菊田 南三陸は法テラス出張所1号店でございます。チェーン店が7つあるのですけれども、1号店で、「あんたたち3年限りだもんね、敵前逃亡だもんね」と言われるのはつらいんですね。今、復興のため山を削っているんです。実際に高台移転をしなくては、この後どんな問題が起きてくるか分からないのです。高台移転ができるのは当初平成27年といわれていました。ところが1年おいて平成28年、最近では平成29年末までかかるといわれています。「あんたがた逃げるんだもんね」と。「いやいや、私も使用人ですから」って言うわけにもいかないのです。「やはりこの出張所が必要ではないか」。これは気仙沼の市長、それから南三陸町のあの有名な佐藤仁町長から直接言われております。

気軽に相談にいらっしやれるということがやはりこれからも必要なのだと思います。さっきの潜在化の話になりますけれども、そういうのがどんどん出てくるのではないかなと思っております。是非とも法テラスの被災者支援出張所の設置期間を延長していただきたいと願っています。

○道 地元では駆け込み寺というふうに言われていますね。

○菊田 駆け込み寺ですね。

○道 なくてはならない存在ですね。

○菊田 そうですね。

○道 菊田さんはそのような陳情を受けて、こちらにいらっしゃったということです。

次に石川さん、法テラスの事務所の所長として、改めて法テラスの被災地、被災者への支援に関する使命に触れつつ、今後の課題、展望について一言お願いします。

○石川 法テラスの使命は何かと考えたときに、法的支援を必要としている人に必要な支援をすることではないかと思います。そうすると被災者が法的支援を必要としていることは明らかですので、私は、被災者支援については正に法テラスの出番だと思っています。

ただ、先ほども少しお話ししましたがけれども、被災者の法的ニーズは刻々変化します。現地では現在高台移転のためいろいろな工事が進んでいます。高台に移転して、新しいところに住んだら、それで万歳か。決してそうではありません。簡単に言うと、そこは再生された町ではないんです。被災地で被災して避難所に逃げました。そこにはまだ地域のコミュニティがありました。仮設に入るとコミュニティがバラバラになっていきました。そこで3年、4年経って何とか仮設コミュニティを作ったところだったのに、今度また違う人たちと新しい町を作るという話をしているわけです。いろいろな問題が出てくることは間違いないです。私は被災者支援というのはすごく息の長いことだろうと思っています。

菊田さんがおっしゃるように、被災者支援の象徴的存在である出張所もできるだけ長く存在してほしいと思いますし、震災特例法も可能な限り私は長く適用できるようにしていただければと思っています。

○道 今のお話は、被災者への支援は決して終わってはいないし、先細ってもいない、というお話ではないかと思います。形を変えているだけだという

ことではないでしょうか。そういった問題意識も踏まえつつ、鎌田さん、改めていかがでしょうか。

○鎌田 今、石川先生がおっしゃったように、法的なニーズは、法律課題としては変化しつつあるのですけれども、やはりまだまだニーズがあって、福島だと東電の賠償の成年後見が増えていたり、親族の紛争が増えていたりとかいろいろあります。東電の方の賠償も徐々に打切りを始め、賠償の範囲を徐々に狭めつつあるので、そうすると賠償を打ち切られた方からの相談になると、受皿が法テラスなり原子力損害賠償支援機構なりとなりさらに受任するということになると、現地だけでなく日本全国の弁護士の対応という形になります。

法テラスに限らず、まだまだ弁護士として出ていかないといけない事案というか、事件というのは今後ますます増えるだろうと想像しているのですが、今はとにかく目の前の事件を何とか処理していくので精一杯で、自分としては今後の課題というところまではなかなか考えられません。しかし、少なくとも震災特例法の相談、援助とかについてはそのまま継続していただくと、現場にいる者としては、非常にありがたいと思います。

○道 小山田さん、いかがですか。

○小山田 先ほどから特例法の話になっていますけれども、施行される前、避難所にいらした際に弁護士でも司法書士でも、資力要件についてお伺いしたことをずっと覚えていらして、最近も住宅相談で仮設住宅に行った際に、あのとき何もかも全部流されてなくしたのに、収入どうのと聞くのは失礼なのではないのか、だから司法書士は大嫌いなんだということを言われました。あのときはこういう法律がなくてやむを得なかったなどと説明してやっと誤解が解けたということがあるので、この法律はものすごく大事な法律だなと実感しております。

石川先生も鎌田さんも菊田さんもおっしゃっているとおり、被災地の我々からするとこれからなのです。終わってはいない。全然終わってはいない。法律的なニーズについても変遷をしつつ、継続的にいろいろな流れで、相続

からの後見問題であったり、不在者であったり、相続財産管理人であったり、そういったふうに脈々と続いて、本当に見当もつかないくらい長いスパンで考えて行かなくてはいけない問題だと認識しております。司法書士会としての立場というより、何とか士という、消防士さんもそうですけれども、何とか士という垣根を外して、いろいろな団体でいろいろな支援を総合的にできたらものすごく被災者にとっては良い支援になるのではないかと一人で今妄想を繰り返しています。なぜかしら日本という国は行政管轄がいろいろあって、司法書士は法務省、弁護士は弁護士自治ですけれども、あと税理士は国税庁、財務省の管轄だからどうしたということではなくて、総合的な問題の解決を今問われていて、横断的な問題の際に司法書士だけでは対応できない。弁護士だけでも対応できない。そういったときに、法テラスで総合的な法的ニーズの割り出しからつなぎ方まで、それも例えば司法書士、弁護士、行政書士、税理士、全ての相談がそこで一気に寄せ集まったら、それはとてもいいことだと思うのです。私ども司法書士会でも他団体との連携とか、そういったものについて強化して行って、第一に被災者のために何ができるのかというのをミッションとして考えて今後活動していきたいと思います。

○道 「終わってない」という言葉、本当に重く受け止めたいと思います。被災の直後には、支援を提供しなければいけない側にも、情報不足であったり、認識不足、そして連携の不十分さがあったのではないかと思います。それゆえの支援の遅れ、ミスマッチがあったのもおっしゃるとおりではないかと思っております。

さて、佐藤さん、自治体に勤務している中での経験を踏まえ、より利用者に近い立場から、法テラスの被災地支援ということに関して、是非とも要望なり期待なりをお寄せいただけますでしょうか。

○佐藤弁護士 先ほど、佐藤教授からお話があったのですが、特例法の施行により法律相談が無料でできるというのは、職員としても大変助かっております。できるだけ続けてほしいと思います。

というのは、私も職員として住民の方から日々様々なお叱りや相談を受け

なのですが、私は広報誌とかで「弁護士」と出ていますので、「こういう困りごとがあって、今、ちょっと問題の人をここさ連れてくるから、佐藤さんから一言「法的に駄目です」と言ってもらわないと……」などと言って来られることが時々あります。「すみません、それはちょっと……」「何でそういうことを言うんだよ」ということがあるのですね。本当に申し訳ないと思っておりますが、職員として赴任しているので公平に接するという公務員の立場上、対応するのが難しいですと言わざるを得ないと考えています。個人と個人の争いでしたら弁護士さんに相談するという方法はありますよというふうにつながるようにしています。その際、必ず費用の話が出てきます。そこで「無料で相談できますから」と言えることは、やはり非常に大きいんですよね。

もし、仮にここで「実は資力要件がありまして、ちょっとそこは私が聞くわけにいかないんで、弁護士のところに行って話してみないとちょっと分からないですね」と言うと、もしかしたらそこで、「もういい」と言って帰ってしまったり、諦めてしまう方もいるのです。そういう意味では、やはり特例法というのは自治体の職員という立場にある私からもできるだけ続けてほしいなと要望をもっておりますし、期待もしております。

職員がそういった法的な知識を身に付けて、問題を把握・整理してきちんと適切な専門家につないでいくというところは、私も自治体内の弁護士として地道にこれから頑張っていこうと思いますので、よろしく願いいたします。

○道 さて、最後にアドバイザーのお二人にお話を伺って、シンポジウムを締めたいと思っております。

私自身もそうですけれども、恐らくこの会場にいらっしゃる方のなかの何人もが、震災後直後に大変な無力感に襲われたのではないかと思います。そして、自分を責めるような思いで仕事をしたという方も多かったのではないかと思います。

そうした大変に重い気持ち、記憶、これを、何とか前向きにいかしていかなければいけないという思いがございます。再び災害が起こることを決して望むわけではございません。しかしながら遠くない将来、また災害が起きる

ということは十分予想されている中で、まずは丸島先生、法テラスの被災者支援に対して、今後を展望して頂きたい、そして要望、お叱りでも結構です。一言いただけますでしょうか。

○丸島 法テラスへの要望は何だろうとずっと考えていたのですが、震災であれ原発であれ、このような大規模な被害を生ずる事案というのが今後起こり得るということを前提に物事を考えなくてはいけないだろうと思います。そして、司法アクセスが困難な方々に対してきちんとした司法アクセスの充実の仕組みを作るというのは、正に法テラスの責任であり、そのための制度的、財政的措置をしっかりと採ってもらわなければいけないだろう。そういう観点から震災特例法は更に継続しなければならないというのは皆さんがおっしゃっていたとおりです。

また、法テラスがどうするかということだけではなくて、全体の仕組みをどうするかということも大変に重要だと思います。例えば、弁護士会は、こうした災害時に対応できる人材を育成する責務を負うことになるでしょう。今回の東電の損害賠償の問題についても、先ほど鎌田さんが言われたように、ものすごくたくさん資料があって、損害賠償の基準は山ほどあります。少し損害賠償案件を経験したからといって、直ちに相談に応ずることができるような内容ではなくて、そのための研修の充実を初めとする質の確保、そうしたことは今後とても大事なことだろうと思います。

それと合わせて、先ほど申しあげましたように、情報提供から法的支援の提供まで、住民に対する一貫したシステムを法テラスや弁護士会、また支援機構などの国・自治体や関係機関も含めてどのように協力して、組織の枠を超えてそのような仕組みを作るかということを考えなくてはならないだろうと思います。

損害賠償の観点から考えるのですが、福島の実地の損害賠償支援機構の業務というのは、例えば先ほどから何度も出ているように、地域のコミュニティの喪失、雇用機会の喪失、生活基盤の喪失、その他様々な問題があり、これらが場合によっては損害賠償という形で論じられるということもありま

す。自分の地元、生まれ故郷に戻れたとしても、そこに病院はない、店はない。学校はあるのかないのか。つまり家に戻れるけれども、そこで生活をしていけるのか。仕事があるのか。これを損害賠償の範ちゅうでどこまで解決できるのかという問題はとても難しい問題です。賠償問題にプラスして、生活再建、復興支援、コミュニティの再生という、政治的あるいは政策的な支援の課題だと思いますが、賠償と政策的支援の一貫的な体制が作られなければいけないと思います。

損害賠償問題や法テラスの話からだんだん離れるかもしれませんが、復興支援などの課題に直面する中で、中間貯蔵地をどう作るのか、除染や廃炉が今後どうなっていくのか。この地域にはもう戻れないのか。別の地域に移ってそこで新しくコミュニティを作るのか。様々な問題が出てくるわけです。そういうものを含めて、賠償論だけではない、様々な分野に法律家がどう関与していくのかということ積極的に考えなければいけないのではないかと。そういう視野で、アクセス困難な方々に対する法的サービスを提供し法的支援を行う法テラスの役割というものを考えていただきたいと思うし、法テラスでできないところは他の団体・機関と連携する、その連携の仕組みを作らなければいけないのではないかと思います。

災害の被災者とコミュニティの再建というのは一つのキーワードだと思いますが、仮設住宅などでは自主的に被災住民の方々が自治会を作るなどして賠償・復興・再生を目指すという動きも生まれていると聞きます。一方的な専門家からのサービスの提供というだけではなく、被災者の方々が、自治的・自律的な組織を作り、そこに各分野の専門家をどうつなぐか。そのような仕組み作りを援助するというのも必要なのだろうと思います。

その全てを法テラスができるとは思いませんが、そういう全体のネットワークの中で、法テラスも中心となってしっかり活動していただく、そのような全体構想を今の機会にきっちり考えていくことが必要ではないかということ全体感想として申し上げたいと思います。

○道 大変豊かな、そしてポジティブな発想に基づいたコメントだったかと

思います。

最後に、佐藤教授、今の丸島さんのお話では、法テラスのミッションということを超えて、国家的責務というようなことにも触れて頂きました。震災直後の危機管理ということに止まらない、より長い目で見た社会の再生、そしてコミュニティの再生というお話にもつながっております。

最後に、締め言葉として、佐藤教授から一言お願いいたします。

○佐藤教授 先ほどからずっとお話にあるように、被災地の復興の課題はまだ道半ばであり、まだ終わってないと思います。

私は、司法アクセスの研究のほか、都市計画や住宅についても研究しています。被災地を復興計画、復興事業の観点から眺める場合、そのタイムスパンは5年、6年、あるいは10年という、長期のスパンで考えなければいけません。いろいろな事情があったためとは思いますが、震災特例法ができたときに、3年という期間に非常に違和感を感じました。3年という期間はあまりに短すぎて、被災地の復興のスケジュールとはずれていると感じました。法律の提案者も、国会での審議の中で3年後には改めて見直しをする、延長の可能性あることを明言していますが、地域の復興、住民の生活再建のスケジュールは長期にわたることをまず申し上げたいと思います。

次に、これからの法的支援を考える際には、いろいろな分野との連携が必要だと思います。既にお話が出ているように、福祉との連携が重要だと思いますし、それから都市計画、住宅、あるいは復興まちづくり、それらの分野との連携も重要です。法テラスが、今後更に、様々な分野の関係機関・専門家と連携しながら充実した支援の活動を行っていくことを期待しています。

最後に、私の率直な感想として、この間の弁護士や司法書士の活動を見て、日本の法律家も変わったなという想いを強くしております。被災者が事務所に相談に来るのを待ち受けているということではなく、震災直後から、全国の多くの弁護士が被災地にボランティアで駆け付けた。その熱意とフットワークの軽さ、それから先ほどの丸島先生のお話にもありましたが、法律相談の現場で被災者の方に寄り添うことを意図的に行うというプラ

クティス、これらは従来日本の法律家のイメージとは随分変わってきており、新しい法律家像を示していると感じます。

そのような住民に寄り添う姿勢で、今後も法律家が被災者の法的支援の活動を続けてほしいと思いますし、あるいはひよっとすると、今回の被災地における被災者支援の経験が、日本の法律家の歴史を考えたときの一つの重要な画期になるのではないかとすら思っています。法律家の皆さんには、是非引き続き被災者支援のために積極的な取り組みを続けていただければと思っています。

○道 震災直後、私自身が、法テラスの限界、無力感を感じていたとき、同時に感じていたのは恐らく法律家の無力であり、限界であったのだろうと思います。その後、法テラスでの様々な仕事に関わらせていただいて、そして今日のシンポジウムに登壇させていただいて、法テラスのみならず、日本の法律家の可能性、潜在的な力、役割の広がり、豊かさについて、大変に深い深い希望ある示唆をいただいたと思います。私自身もこの場に居合わせる機会をいただいたことに深く御礼を申し上げます。そして最後のお願いです。素晴らしいパネリスト、アドバイザーの皆様には大きな拍手をお願いします。

略 歴 (役職は当時のもの)

道 あゆみ 弁護士

平成7年弁護士登録、元法テラス本部民事法律扶助課長、日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会委員長、日本弁護士連合会事務総長付特別嘱託

鎌田 毅 弁護士

平成18年弁護士登録、元法テラススタッフ弁護士、平成25年からいわき市内の法律事務所に勤務

小山田泰彦 司法書士

岩手県司法書士会副会長、民事調停委員家事調停委員、岩手県土地家屋調査士会花巻支部幹事、平成10年司法書士・土地家屋調査士登録

石川 哲 法テラス岩手所長

平成4年岩手弁護士会登録、元岩手弁護士会会長、元岩手弁護士会災害対策本部副本部長

佐藤 隆信 法テラススタッフ弁護士

東松島市（特定任期付職員）、平成22年弁護士登録

菊田 清一 法テラス南三陸出張所主幹

元気仙沼・本吉地域広域行政事務組合消防本部消防長

丸島 俊介 弁護士

原子力損害賠償支援機構理事（損害賠償支援・円滑化グループ担当）、元日本弁護士連合会事務総長、昭和53年弁護士登録

佐藤 岩夫 教授

東京大学社会科学研究所教授（法社会学）、日本法社会学会理事長、日本学術会議連携会員等

総合法律支援論叢

(第6号)

平成27年2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**
☎