

# 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>。

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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。

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<sup>5</sup>。

- 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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。

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<sup>8</sup>。

### （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<sup>9</sup>。

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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>。

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<sup>12</sup>。

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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>。

## 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<sup>15</sup>。

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<sup>16</sup>。
- (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<sup>17</sup>。

## 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<sup>18</sup>。

(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<sup>19</sup>。

(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<sup>20</sup>。

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いて、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、期日手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。