

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、特に以下の論点を取りあげる。

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ของ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、法律扶助審査を経てい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、これを超えた、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

もともと、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充たさない）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), Osgoode 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.internationallegallaidgroup.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