

情報技術の活用による 総合法律支援の充実

— 新たなサービス提供方法、利便性の向上、
業務の効率化の観点から —

(法テラス平成25年度事業企画研究会最優秀論文)

法テラス青森係長 永瀬 靖明

法テラス兵庫
明石市役所内窓口係長 藤井 慶太

法テラス本部会計課係員 川原 倫太郎

法テラスは毎年度、事業企画研究会と呼ぶ、職員の自主的な勉強の場を本部に設けている。本部、首都圏の地方事務所に勤務する若手職員を中心に数人がグループをつくり、業務の効率を高め、提供するサービスの質を向上させるための方策を探り、一年間をかけて論文などの成果物にまとめるのを例としている。

平成25年度は、「法教育」「IT活用」「対応困難事例」「外国人に対するサービス」「高齢者・障がい者」「関係機関との連携」の6テーマについて、6組のグループに加え、首都圏以外の地方事務所等で働く職員6人が、業務の傍ら研究に取り組み論文にした。

これら計12本の論文の中から法テラス内選考委員会が最優秀論文に選んだのが本稿である。法律扶助におけるIT活用について国内外の事例を検討しつつ今後の法テラス業務における新たなサービスや業務効率化を提案する内容とともに、法テラスの職場の息吹を感じて頂きたいと紹介する。

(総合法律支援論叢編集委員会事務局)

概 要

法テラスのサービス提供の充実と、業務の合理化、効率化、利用者の利便性の向上を図るためには、どのような情報技術（以下「IT」という。）が法テラスの業務システムに必要な提案する。

検討にあたり、法テラスが設立されるきっかけとなった司法制度改革の議論を振り返り、司法における IT 活用の実例と限界を検証する。あわせて諸外国での IT 活用の事例、研究成果等について国際会議等における論文等を紹介する。また、法テラスの基幹業務システムの開発の経緯と結果、現在の状況、共通番号制度開始の意義とこれに参加することによる効果を検討する。

1 はじめに

今や電車内でスマートフォンを利用してニュースを読む、メールチェックするなど日常風景となったが、数年前まではパソコンを利用してでなければできなかったことが、手のひらサイズの小さな機器でできるようになっている。同様にタブレット型端末で映画をオンデマンドで鑑賞する、遠方の友人とビデオ通話する、果ては会社とのやりとりをいつでもどこにいてもできてしまう時代となっている。

IT の進歩により、民間企業も最先端の技術を競って活用し、業務改善や、新たなサービスをより便利で、安く、早く提供できるよう工夫を凝らしている。

司法の世界でも IT を活用した法的サービスの検討は行われてきた。例えば、インターネット環境が整備され、IT 革命などともてはやされた2000年代初頭には、ホームページの充実や業務改善のための IT 活用、急速に普及したEメールによる相談の提案、テレビ会議による法律相談の実施についても提案された¹。しかし、サービス提供の分野では実現には至らなかった。

また、法テラスの原型とも言える司法ネット構想の議論がなされていた時

期にも、コールセンターを利用した電話相談、刑事当番弁護士派遣の集中管理、電話接見の検討や、ATM型情報提供機器の設置、民事法律扶助業務の申込、審査手続、報告書提出などのオンライン処理などを提案した論稿もある²。

ITを巡る技術の進歩、機器の性能の向上、ネットワークや通信環境の改善は目覚ましいものがある。かつては想像できなかったもの、実現困難だったサービスも安価で簡単に導入できるようになっている反面、1年又は2年先に何が起ころうとしているかわからなくなっている。とは言え、ITの活用により、時間、距離又は費用面の制約を最小化し、誰もが使いやすいサービス提供が可能となっている以上、法的サービス提供においても積極的にITを活用すべき時代となっている。

本稿では、1999年以降行われた司法制度改革におけるITの活用、諸外国における議論や実践例を検証しながら、現在進展している行政の電子化及びITを活用した法的サービスの在り方と法テラスの進む方向性を示したい。

2 司法制度改革と情報技術の活用

司法制度改革では司法のIT化について言及がなされていた。その内容は大きく分けるとITを活用した「情報の提供」と「サービスの提供」である。

(1) ITを活用した国民への情報提供

- ① ADRに関する情報のポータルサイトでの提供
- ② 判例情報や訴訟進行に関する情報等のホームページでの提供
- ③ 司法に関する相談窓口情報のネットワーク化とホームページでの提供

(2) ITを活用したサービスの提供

- ① 訴訟関係書類の電子的提出や交換、事務処理、情報提供
- ② ITを活用した通信制法科大学院

司法制度改革審議会意見書³（以下「意見書」という。）では具体的なITの活用例については述べられてはいないが、意見書の答申後に発表された論文

のいくつかには、“e-裁判所構想”や“e-ジュディシアリイ構想”⁴といった司法へのIT活用の具体的な検討がなされている。ここでは“e-ジュディシアリイ構想”を当時におけるIT活用の将来像とし、現状と比較したい。

“e-ジュディシアリイ構想”は法情報、裁判所、法曹、法教育の4つの領域から構成される。法情報の領域では法令や判例などの情報にいつでも誰もが簡単にアクセスできるリーガル・データベースの構築を提案している。現在、そういったデータベースの構築は実現していないが、一部実現したものがある。平成18年から法テラスがホームページに掲載しているFAQや相談窓口情報に相当するデータベースや裁判所がホームページで公開している判例情報などがそれにあたる。他にも総務省がインターネット上で公開している「法令データ提供システム」や各地方自治体がホームページ上で公開している「例規集」なども存在する。

これらを一つのデータベースにまとめ、国立国会図書館の蔵書検索等も含めて横断的に検索が可能となれば、リーガル・データベースに近づくとと思われる。ともあれ、意見書で言及された「司法に関する相談窓口の情報提供」や「ADRに関する情報提供」は法テラスの情報提供業務によって実現されている。

裁判所の領域では、訴訟手続のIT化、裁判記録の電子ファイリング、法廷のIT化、職員支援のシステム構築などを提案している。訴訟手続のIT化は、訴状の提出や各種申立、訴訟書類・証書等の提出、裁判所への連絡、裁判所から当事者等への判決その他書面の送達、各種連絡についてインターネットを利用することで簡易で迅速かつ正確性を実現するものであり、意見書でも言及があった。

現在、訴訟手続きの中で支払督促は「督促手続オンラインシステム」として平成22年から全国運用が開始されている⁵。他にも平成17年に保管金の受け払いの電子化も実現されている⁶が、他の手続きはIT化が進んでいない。

裁判記録の電子ファイリングの構想は、裁判開始から終了までのスケジュール管理を行い、デジタル化した訴状や証書など登録・更新・検索・保

存を裁判所内で一元管理することで情報共有や活用の実現を目指しているが、訴訟手続のIT化が進んでいないため実現に至っていない。

法廷のIT化は、ディスプレイ装置やパソコン、ビデオカメラなどで審理中のプレゼンテーションを視覚的でわかりやすいものにしたたり、テレビ会議システムを利用した遠隔地での証人尋問など裁判所へのアクセス拡充を目指している。映像や音声のデジタル記録により訴訟記録の自動文書化や検索の利便性向上なども想定しているが、平成21年から開始された裁判員裁判を契機に、裁判員裁判用法廷では積極的にディスプレイの設置などが実施され、審理でもディスプレイやプレゼンテーションソフトの利用やスライドなどの活用が実現している。また、平成25年には家事事件と非訟事件におけるテレビ会議システムの利用が認められるようになり法廷のIT化が実現している。

法曹の領域では弁護士会や法律事務所などが業務にITを活用することで利用者である市民とのコミュニケーションの質の向上を図ることを目指している。これは、日常生活でIT機器の使用が一般化した社会の変化に応じる形で実現している。多くの弁護士会や弁護士個人がホームページで情報を公開し、市民との連絡手段にEメールを使用している。ノートパソコンやタブレット端末を業務に活用し、ペーパーレス化を進める弁護士も存在する。しかしIT活用の度合いは弁護士ごとに差がある。

法教育における領域では、法科大学院や初等・中等教育、生涯学習、地域教育の場で教育の充実と質の向上を目指していた。意見書ではITを活用した通信制法科大学院等の検討に言及があったが実現していない。現在、小中高校生向けの法教育教材が法務省のホームページで配布されており、誰でも利用できる環境にある。法教育に関する情報にアクセスできる環境はホームページというIT技術の活用によって実現したと言える。

以上司法のIT化は各分野で進んでいるものの必要に応じた部分的な活用に限られている。

3 法テラスの情報技術活用の現状と限界

(1) 業務管理システム開発の経緯

法テラスの基幹業務管理システムは、業務開始に合わせて平成18年10月2日に稼働を開始した。

その設計・開発は法テラス設立の前年度に、法務省の日本司法支援センター設立準備室を中心に行われた。もちろん、法テラス設立以前に民事法律扶助業務を実施していた財団法人法律扶助協会職員や、新しい国選弁護士制度の検討にかかわっていた日弁連職員なども検討チームに加わっていた。

しかし、業務の基本となる業務方法書も作成されておらず、各業務をどのように実施するか運用の詳細についても不明な段階で、手探りの状態で開発が進められた。また、検討期間も開発期間もきわめて短く、法テラスが設立された後のわずかな期間のシステムテスト、運用テスト期間中にも改修が続けられたのが実態である。

このことは、実際の業務の運用とシステム設計との間に齟齬を生み、現に供用されているシステムの使い勝手の悪さの主要な原因の一つとなった。

(2) 情報提供業務のシステム

法テラスは、新規に設立された法人であり、民事・刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現することを基本理念⁷として設立された。情報提供業務は、それまで日本では行われていなかった司法サービスであり、業務をいかに行うかは、以下の二つの方式が採られた。

①コールセンター方式の採用

②FAQ等のデータベース化とそれに基づく全国の事務所での情報提供

しかし、設立前に設計された業務管理システムは使い勝手が悪く、地方事務所とコールセンターとでは供用するシステムが別となっていること等の間

題が生じた。

(3) 民事法律扶助業務のシステム

民事法律扶助業務管理システムは、基本的に法テラスの前身である財団法人法律扶助協会で供用していたシステムを参考にし、新たに必要な機能等を追加して作成された。システム設計時には、審査及び事件管理に重点が置かれていたため、債権管理業務に十分対応することができず、後に債権管理システムを追加して開発しなければならなくなった。

また、弁護士等が法テラスへ提出する報告書、契約書等を電子化してペーパーレス化する試みが図られた⁸。しかし、サーバの容量制限及び回線への負担の関係で、電子化できる報告書は1事件あたり2～3枚あたりと判決等の事件記録までを含むことができない上、書類のスキャニング作業が煩雑であること、スキャン後の報告書等の取扱いが定まらなかったことが要因となり、十分活用されなかった。

システム設計時に法律相談予約機能も追加されたが、予約時間枠が固定されているなど事務所ごとに異なる予約時間枠に対応できない仕様となった結果、多くの事務所では表計算ソフトや紙ベースで予約受付・管理を行うこととなった。

(4) 基幹業務システムの限界と新システムの必要性

このように、法テラスの業務の詳細な遂行方法、必要な機能を分析する十分な期間もなく、極めて短期間で開発せざるを得なかった現在の法テラス基幹業務システムにはそもそもの能力に限界があった。

業務開始から8年近くを経て、業務の合理化にも資する機能については、当時採用されようとしていながら十分生かせなかった機能等も含めて、検証が必要な時期になったと言える。

更に、新技術の開発、通信環境の大幅な改善、タブレット端末やスマートフォン等新たな機器の普及等も活かした新たなサービス提供を、法テラスは

検討すべきであろう。

電子政府計画にもみられるように、IT活用を進める行政機関は後に触れる共通番号制度の導入により、行政の効率化・合理化とともに国民のためのサービスの充実も図ろうとしている。こうした状況を踏まえると、法テラスにとって新しい業務管理システムの検討が必要なのは明らかであろう。

4 諸外国でのIT活用に関する研究、実践の例

諸外国では、リーガルサービスの効果的、効率的な提供のためにIT活用についての議論が活発に行われており、その調査研究及び実践例も多い。

法律扶助に関する国際的な研究機関、団体としてリーガル・サービス・リサーチセンター（LSRC：Legal Services Research Centre⁹）と国際ナショナル・リーガルエイド・グループ（ILAG：International Legal Aid Group¹⁰）が挙げられる。両団体は隔年で国際会議を開催（結果としてどちらかの団体が毎年会議を開催してきた。）しており、テーマの中にはITに関する研究が年々増加している。

法テラスは、2009年からこれらの国際会議に職員を派遣しており、それぞれ報告書がまとめられている。

例えば、2011年6月にILAG主催でフィンランド・ヘルシンキにて開催された「緊縮財政のもとでの法律扶助の再編」と題する国際会議の報告は「法律扶助の世界動向 ―リーマンショック後の各国の多様な試み―」としてまとめられた¹¹。

同報告書では、ITに関連する法的サービスの世界的潮流として、緊縮財政下において、従来のコミュニティに根付いた1対1の対面相談業務から、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での電話相談やインターネットを利用したメール相談へと代替シフトしており、特に、イギリス、オランダ、カナダ（オンタリオ州）、オーストラリア、アメリカ等の国において、近年このような傾向が観察されてい

ると指摘している¹²。

また、2012年9月にLSRC主催にてイギリスで開催された「功と罪—アクセス・ツウ・ジャスティス発展の中で—」と題する国際会議は、「公共法律サービスの変容—効率化と多様化への転換—」として報告がまとめられている¹³。

同報告書では、イギリスにおいて、新たに成立した2012年法律扶助改革法 (Legal Aid, Sentencing & Punishment of Offenders Act 2012) が、法律扶助サービスの提供を国家の責務と定めつつも、同サービスが電話や他の電子機器で代替提供される場合には、国家の責務が軽減されることを規定したことに触れている。

こうした電話相談・IT相談へのシフトは、予算削減の正当化根拠として安易に利用されやすい危険があるだけでなく、社会的弱者（たとえば、電話相談を行いにくい精神障がい者やホームレス等）に対しては、むしろ相談経路を狭めることになるとして批判も強く、この約10年の間、各国において、電話やITを利用した相談の効率性とその限界の見極めについて実証的な調査検証が展開されてきた¹⁴。その経緯と検証結果については我が国で法的サービスのIT化を進めるときに参考にすべきであろう。

最近では、2013年6月にハーグで「困難な時代の法律扶助」というテーマで開催されたILAG主催の国際会議では、9セッションのうち4セッションがIT活用に関連するものであった。なお、法テラスとしても同会議に参加し、その報告がまとめられている¹⁵。

以下に同国際会議での報告から五つの地域におけるIT活用例について紹介する。

(1) イギリス法律扶助における法改革の影響とIT活用

イギリスにおける従来の法律扶助は、法律扶助及び助言法 (The Legal Aid and Advice Act 1949) を出発点に、その後様々な修正と応用を加えて発展してきた。近年のイギリス法律扶助予算の縮減に伴い、法的サービスの

規制緩和による新たなサービスモデルとして2007年法的サービス法（Legal Services Act 2007）に基づき ABS（Alternative Business Structure）が導入されたのである。これは、非法律職者にも法律事務所の所有とマネジメントへの参加を認めた制度であり、これにより法的サービスの利用者と法的サービスの提供者の双方に市場参入による種々のメリットをもたらすとされた¹⁶。

イギリスにおいては、2011年 Co-op グループ（Consumer-operative：生活協同組合）が ABS を利用してリーガルサービスに進出した。2012年9月以降、Co-op の全国ネットワークを活用しながら、家事、労働、相続などを中心とした民事事件のサービスを提供している。

図1 Co-op グループ法律サービスホームページ¹⁷（1）

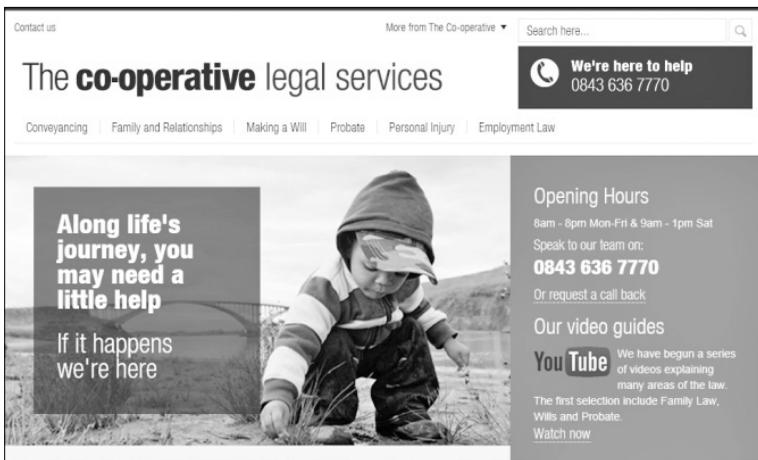
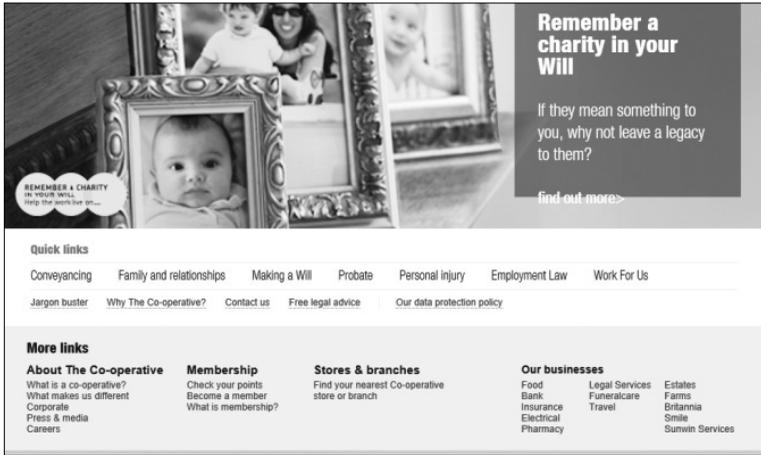


図2 Co-op グループ法律サービスホームページ(2)



イギリス政府は、法律扶助予算削減の代替措置の一つとして ABS を位置づけていると言える。しかし実際に削減された法律扶助の代替を担うことには限界があると考えられている。法律扶助の利用者には様々な複合的な問題や薬物中毒依存等の深刻な問題を抱えている層が少なくなく、このような利用者層に対しては、採算性を見込まず、有効に対応できないからである¹⁸。

(2) 成功例としてのオランダ法律扶助評議会の法律扶助と IT 活用

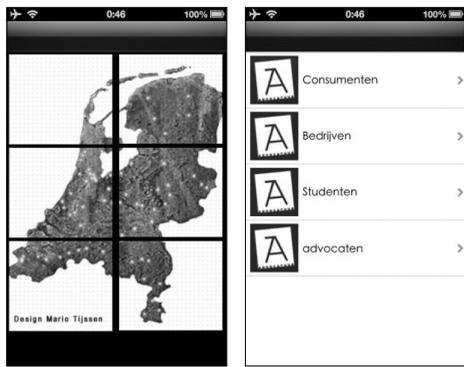
オランダにおいて法律扶助業務を展開している法律扶助評議会 (Dutch Legal Aid Board) はオンラインを活用した紛争解決システムの開発に注力している。オランダの扶助システムはポータルサイトとしての「司法の道案内 (Rechtwijzer project : Signpost to Justice)」、リーガル・サービス・カウンター (The Legal Services Counters)、開業弁護士・調停人 (Private Lawyers and mediators) の 3つの部門で構成されている。

図3 「司法の道案内 (Rechtwijzer project)」 ホームページ¹⁹



「司法の道案内」は、オランダ法律扶助評議会がオランダ・ティルバーグ大学²⁰及び司法イノベーション研究所の協力の下、2007年に開発したウェブサイトである。このサイトは法的手続に関する選択肢をベースとした「紛争解決ロードマップ」から成り立っている。2010年に追加された離婚事件を例に挙げると、サイトでは、離婚手続き、参照ツール、離婚プロセス等の情報のみならず、離婚する親を持つ子供達を対象とした専門機関の情報や養育費計算シート等の支援ツールも提供している。これにより、オンライン上で、両者の離婚の合意へ導く統合的な調整を支援している。

図4 相談可能な弁護士事務所を検索できるスマートフォン向けアプリ（支援ツールの例）



リーガル・サービス・カウンターは国内に30拠点あり、無料の情報提供や他の専門家や支援機関の紹介といった初期の法律扶助を提供している。また次段階の法律扶助の役割を担う開業弁護士や調停人の紹介も行っている。

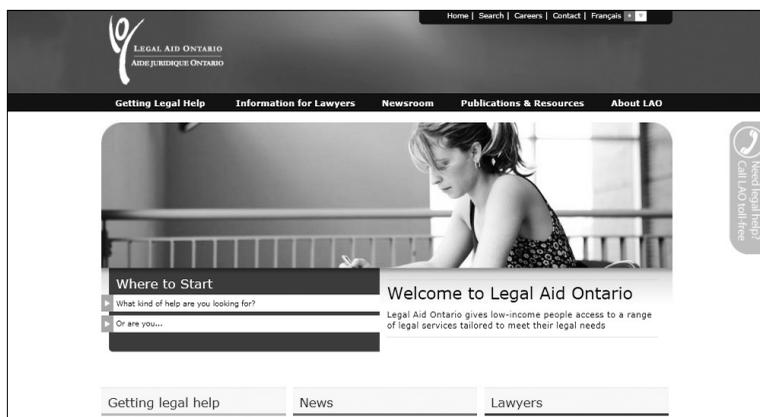
これらの開業弁護士や調停人は、より複雑で時間を要する法的問題を処理するため、固定報酬制で特定の利用者にサービスを提供している。報酬はオランダ法律扶助評議会によって支払われている。

オランダの法律扶助システムは、ウェブサイトを活用した公的な初期の紛争解決支援を入口として、そこからプライベートな法的支援へと導くという2つのステップが特徴となっている。

(3) カナダ・オンタリオ州の法律扶助と IT 活用

オンタリオ州政府は、従来のオンタリオ州法律扶助プラン（Legal Aid Plan for Ontario）に代わり、1998年法律扶助改革法（The Legal Aid Services Act 1998）に基づき非政府法人であるリーガルエイド・オンタリオ（Legal Aid Ontario：以下「LAO」という。）を設立した。その際、オンタリオ州法律扶助プラン時代の旧式の管理システムを改め、最新のITを導入し、法律扶助事務の効率性を強化している。

図5 Legal Aid Ontario ホームページ²¹



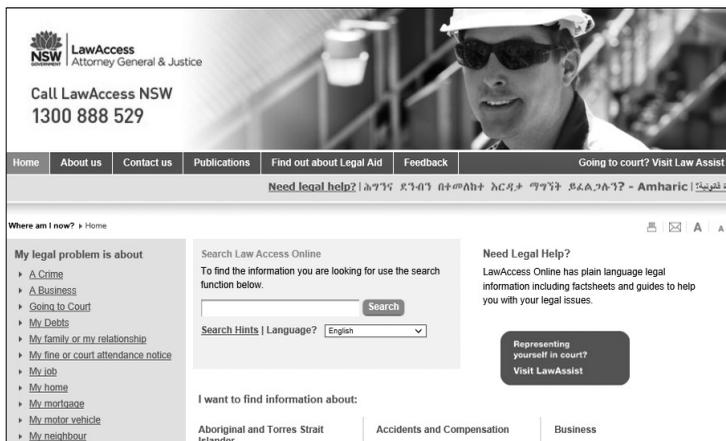
LAO のサービスの概要としては、電話無料相談、裁判所内の法律扶助窓口、当番弁護士、代理援助、コミュニティ・リーガルクリニック、家族法サービスセンター、調停サービス（家事事件）、難民援助事務所、先住民（少数民族）援助などが挙げられる。

オンタリオ州は、ジュディケアとスタッフ弁護士の混合方式を採用しているが、およそ72%がジュディケアである。LAO とジュディケアとの間の各種手続き及び報酬処理については、オンライン化を推進している。報酬処理については、現在、ジュディケアのほぼ100%がオンラインを通じて報酬請求を行い、そのうち80%はオンラインを通じて報酬が支払われている²²。

（4）IT活用の典型であるオーストラリア・ニューサウスウェールズ州の法律扶助

非営利の機関として設立された「ロー・アクセス（LawAccess）」は、法的問題を抱えた人々に対する最初のコンタクトとして、法制度や関係機関の情報提供、セルフ・ヘルプを支援している。「ロー・アクセス」はコールセンター、ローアクセス・オンライン（LawAccess online）及びロー・アシスト（LawAssist）の3つの部門で構成されている。

図6 リーガルエイド NSW ホームページ²³

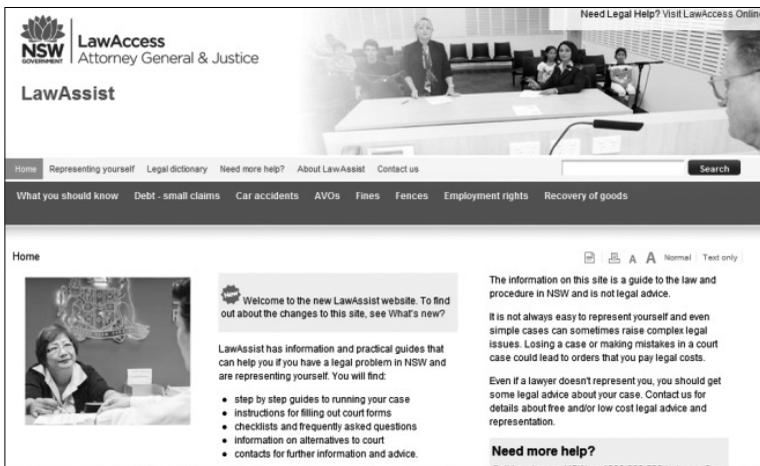


コールセンターは、電話による無料の情報提供をはじめ、希望者にはリーフレットや冊子を郵送やメールで送付している。Skype（スカイプ）を利用したビデオ会話や、翻訳・通訳サービス等のサービスを提供しており、法的支援を必要とする利用者には弁護士による電話相談やリーガルエイド・ニューサウスウェールズ（以下「リーガルエイドNSW」という。）への案内を行っている。リーガルエイドNSWは、事件申込や費用の請求、事件管理のための新しい扶助管理システムを開発した。これは、開業弁護士が事件の申請や各種手続きをすべて電子的にできるようにするためのものである。また、リーガルエイドNSWと開業弁護士との間のコミュニケーションもこのシステムを通じて行うことにより、必要な情報を迅速かつ確実に開業弁護士に伝えることができるようになっている。担当弁護士への費用の支払いについても、請求から24時間以内に支払いができるようになっている²⁴。

ローアクセス・オンラインは、一般の利用者に易しい言葉を用いたポータルサイトとなっている。様々な言語に対応しており、リーガルエイドNSW、コミュニティセンターや裁判所等第三者機関の紹介やリンクが掲載されている。

ロー・アシストは、セルフ・ヘルプを支援するためのサイトである。主に小額債務、自動車事故、DV、罰金、境界、労働者の権利、小額の物損の7つの分野を取り上げており、利用者自身で対処できる段階別の処理方法が実践的なツールと共に提供されている。

図7 ロー・アシスト利用ページ²⁵



2012年度の調査によれば、これらのウェブサイトにおける利用者の満足度は非常に高いものであるが、その認知度は低いというのが実情である。現在広報活動として行っている従来のポスターやパンフレットの製作に留まらず、さらに多くの世間の注目とブランド認知を目指す必要から、ツイッターやフェイスブック等のソーシャルメディアを活用した広報を展開している²⁶。

(5) アメリカの法律扶助とプロボノ活動

アメリカの民事法律扶助を実施する非営利連邦法人の機関として、リーガルサービシズコーポレーション（Legal Services Corporation：LSC）²⁷がTIG（Technology Initiative Grant：技術主導助成金）制度を利用し、法律扶助におけるIT活用を推進している。TIGにより4,000万ドルの提供を受け、文書生成ソフトウェアや事件処理管理システムといった、525プロジェクト、800アプリケーションが開発、改善された²⁸。

図8 Legal Services Corporation ホームページ²⁹



2013年4月LSCのホワイトハウス・プレゼンテーションにおいて、法律扶助が抱える2つの重要な議題はプロボノ活動及びテクノロジーであると指摘されている。クラウド化やビッグデータ処理といった次世代のインフラ構築に関する技術展開は概ね成功していると言える。一方、オバマ政権の誕生により、ようやく法律扶助予算の増加が見込めるようになってきたが、それでもなおプロボノ活動に一定程度頼らざるを得ないという根本的な問題は残っている。プロボノ活動はあくまでも公的制度の補完物であって、これによって法律扶助制度を代替することはできないという事実も見えている。

以上のIT活用に関する各国の例から、ILAG会議の総括として、既存の法律扶助制度の再編時に関係当事者間がとるべき協働の視点として、ITの活用について以下の点が示されている³⁰。

- ①ビデオカンファレンスの活用（裁判所、警察署、刑務所、依頼者との面談等への導入）
- ②オンラインサービスの活用（成功例としては、オランダ法律扶助評議会が提供するオンラインを活用した離婚解決ツールやオンライン調停ツールなど）
- ③法律扶助管理セクションのオンライン化（オンラインでの法律扶助申請、会計処理、報酬処理）

前述の通り、財政緊縮下にある法律扶助先進諸国では、法律扶助制度は、

訴訟代理型の法律扶助による法的サービスの提供という従来型モデルから、人々が裁判所の事件や裁判所外の事件に自分で対処することを求めるセルフ・ヘルプ型のモデルあるいは電話やITを活用したオンラインモデルに重点を移しつつある。セルフ・ヘルプの支援は、単にデジタル・パンフレット等の法的情報を提供するに留まらず、サービスの個別パッケージ化により利用者をコンサルティングする視点に重点を置くアプローチへと変化している³¹。

一方で、IT機器の利用割合が低いとされる低所得者や高齢者の問題や十分な情報リテラシーが備わっていない未成年者の問題について、今回のILAG会議でも度々指摘されている。この点は、スマートフォンの普及やIT機器の提供により改善を図る必要がある。但し、DV等の相談内容によっては、従来の対面相談を希望する利用者もいるため、効率化の代償として複雑案件や特殊案件に対するサービスを切り捨てることはできない。「IT活用によるサービス」と「1対1対面型サービス」とのバランスを重視した、きめ細やかなサービス提供のかたちを実現すべきである。

5 法テラスでの新たなIT活用の方向性

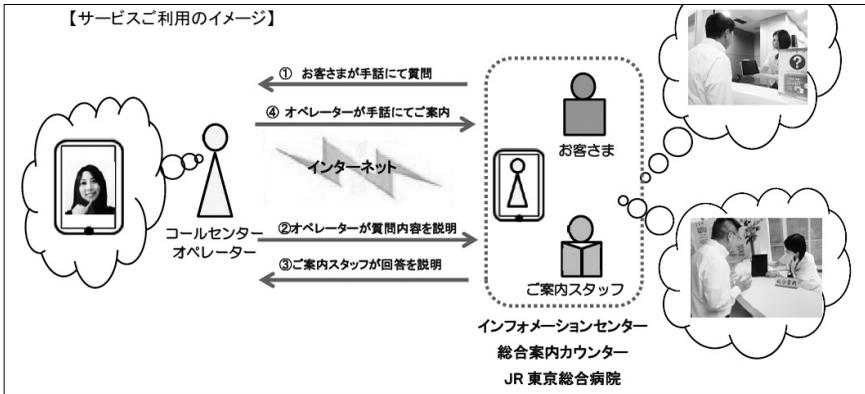
（1）ネットワークの活用

平成25年6月17日から、JR東日本ではタブレット端末のテレビ電話システムを活用した手話通訳サービスの提供を試行開始している。

主要駅と付属病院の8拠点の総合案内カウンターやインフォメーションセンターに端末を常備し、手話通訳を希望する利用者の来訪時には、手話通訳業者のコールセンターと端末を結び、画像と音声のやり取りで通訳対応をしようという試みである。

このサービスでは、手話のほか英語や中国語、韓国語との通訳サービスも対応が可能である。

図9 手話通訳サービスのイメージ³²



法テラスも外国人利用者に配慮し、通訳配置をした上での情報提供や法律相談のサービス提供を行っているが、通訳となる人材確保が困難な地域や、飛び込みで情報提供を求められるケースへの対応は十分とは言えない状況である。そのため、JRの取り組みをそのまま導入することにはなお検討の余地があり、コールセンターに常駐する情報提供専門オペレーターによる全国の窓口対応など、Web 会議室等センター内でのネットワークを利用した取り組みも並行的に行うことで、即時のサービス提供につなげることが可能となる。

また、こういったネットワークに基盤を持つサービスでは、サービスを提供する側で IT 基盤を整備する負荷が小さく、手軽かつ迅速にサービス開始が可能となる点も大きな魅力となっている。

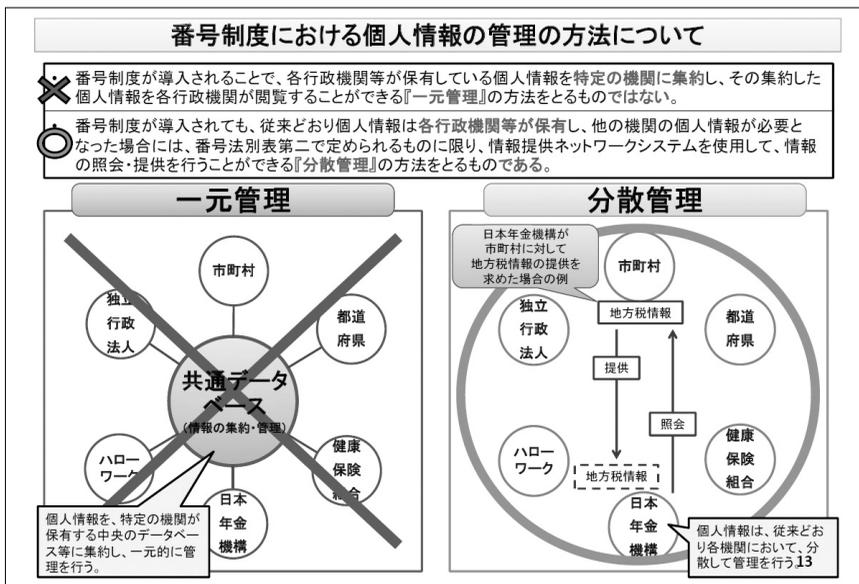
(2) 共通番号制度を活かす方法と課題

ここでは、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号、（以下「マイナンバー法」という。）及び、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成25年法律第28号）によって規定された「社会保障・税番号制度」（以下「共通番号制度」とい

う。）の法テラスでの活用や現実的な課題について論じる。

同制度は、従来、住民税の課税状況や、年金保険料の支払い状況など各行政機関が個別に保有していた個人情報に対し、新たに生成される共通番号と紐づけて、必要に応じて各機関が他機関の情報を照会、または自機関の情報を他機関へ提供する制度である。

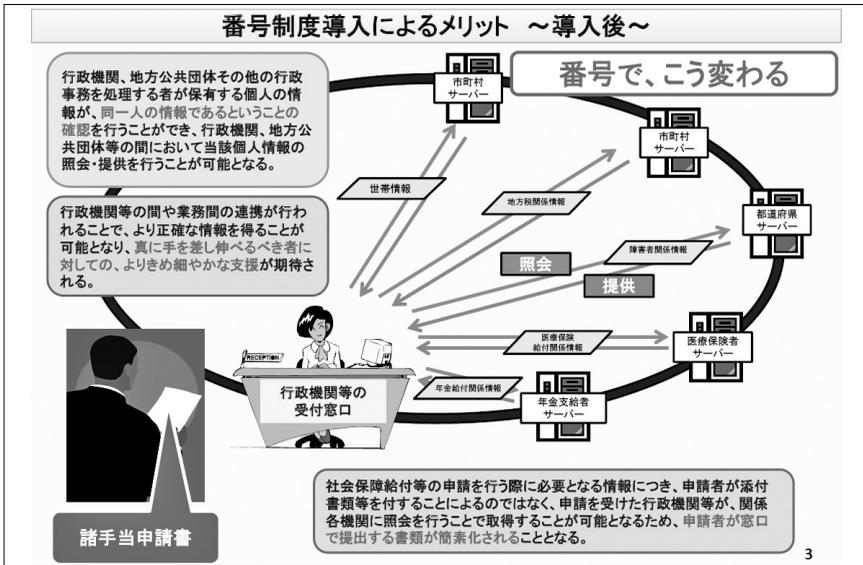
図10 番号制度における個人情報の管理方法³³



行政機関にとっては、国民の所得把握がより正確にできることから、税の徴収や年金、保険の給付事務において、過誤による多重徴収及び支払いを防止できるなど、社会保障や税の給付と負担の公平化が図られる利点がある。

国民にとっては、行政機関等への各種手当申請時に、従来は各行政機関を回って添付書類をそろえる必要があったが、同制度の導入により連携されている機関については共通番号を記入することで足り、添付書類が不要になることから時間・費用の負担軽減が期待できる。

図11 番号制度導入によるメリット ～導入後～³⁴



同制度のロードマップによれば、平成28年1月に番号の利用を開始し、各種システムは平成29年1月から運用開始を予定している。なお、法施行の3年後には特定個人情報の利用及び提供の範囲を見直すものとされている。

マイナンバー法について特筆すべきは、国・地方公共団体等公共組織以外に利用可能な法人として「日本学生支援機構」がマイナンバー法別表（以下、「別表」という）に記載されている点である。

マイナンバー法によれば、日本学生支援機構は「独立行政法人日本学生支援機構法（平成15年法律第94号）による学資の貸与に関する事務であって主務省令で定めるもの」³⁵を利用範囲とし、医療・障害・生活保護・地方税・住民税・年金・失業給付といった情報を活用するとされている。当該法人の活動（ここでは、審査→貸与→債権管理）が法テラスと近似していることから、共通番号制による情報の活用の具体的な活用方法と効果について今後の動向に注目する必要がある。

以上をふまえ、同制度が想定している利用範囲の中で法テラスの業務にこの制度を活用する方法を考えると、以下のとおりとなる。

- ①民事法律扶助制度における援助申込みの際に利用者が提出する地方自治体発行書類（住民票、課税証明書、生活保護受給証明書など）が不要となり、手続の簡略化が図られる。よって、利用者にとって書類交付に要する時間及び費用の負担軽減とともに、法テラスとしては援助開始までの日数を短縮することが可能となる。
- ②住民票データの参照により利用者の住所変更が適切に把握でき、償還金の管理及び督促業務の適正化が図られる。
- ③利用者からの申し出があれば収入・課税、生活保護の受給の有無、障害等の状況について、法テラス側が電子的に確認することにより償還猶予又は免除の申請受理、審査、決定を速やか、かつ簡易に行うことが可能となることに加え、収入要件を適宜参照することで、長期償還を要する事件について償還金額の変更を柔軟に運用するなど債権管理上のメリットが得られる。
- ④提出される証明書類が減り、紙情報を保持する必要がなくなることはもとより、情報に対し適時にアクセスできるのであれば、そもそも情報を保有する必要がなくなるため、個人情報漏えいのリスクを回避できる。
- ⑤共通番号制度は、社会保障と税分野以外にも災害対策にも利用されることが想定されている。大規模災害時に、被災者台帳の作成や被災者生活再建支援金等の支給事務にも利用されるからである。この点からは、今後起こり得る大規模災害時に、被災して法的支援を必要としている方に、法テラスとしてもいち早く必要なサービスを提供することができるような体制をとることも可能となる。

以上のように、サービスの質向上と管理業務の合理化が可能となり、利用者と法テラスの双方に利益が期待される。また、後述の利用者向けポータルサイトと組み合わせれば、その効果は最大化されよう。

同制度を利用するにあたって当面の課題は、制度が利用可能となる機関及

び法人として、マイナンバー法の別表に記載されなければならない点であり、つまりは法テラスが利用可能な法人となるには法改正を要する点である。

今後、同制度は、所要の法律・制度の整備を行い民間法人も利用できるように検討が進むとみられる。しかし、法テラスは、独立行政法人の枠組みを利用して設立された組織であるため、マイナンバー法では民間法人とは異なり、現在の法制度のもとでも、別表に記載されさえすれば共通番号制度を利用する法人になりえる点は注目すべきである³⁶。

今後、法テラスが、利用者の負担軽減と業務の合理化に向けて、共通番号制度を利用するマイナンバー法別表記載の法人となるべく、現時点から参加に向けた調整をするとともに、業務利用の制度設計にかかる議論を早期に開始する必要がある。

同制度による効率化や省力化といった利点の陰で、成りすましや番号の売買による不正行為が起こる恐れがあるため、法テラスが制度に参加するにあたっては、共通番号カードの顔写真と照合を行うなど、本人確認を厳正に実施する手法の確立などの対策が必須となる。

あわせて、共通番号運用サーバへ接続するための要件が不明であるため、技術的な問題についても調査、検討が必要である。

(3) 法テラスポータルサイトの創設

①利用者向けポータルサイト

民事法律扶助制度の利用者は立替費用の支払状況の確認など、自身の重要な情報であっても、法テラスへ電話による問い合わせをしなければならないし、連絡先や自動払込利用口座などの変更には変更届等のやりとりが必要である。そういった照会や申請の手続きを利用者ごとに作成されたポータルサイト上でできるようにすることで、地方事務所の営業時間外の対応を可能とし、照会・申請事務を効率化すること等が期待できる。

また、この仕組みを前述の共通番号制度と組み合わせることで、法律相談援助を受けるなどして申込番号が付された利用者が自宅からポータル画

面にアクセスし、ポータル画面により次回の相談予約や、代理援助申込みをするといった利用方法が考えられる。本人確認の困難さについて考慮の余地は残るものの、業務時間外でも申し込み事務が可能になるという点で、現状より圧倒的に迅速なサービス提供を実現できる。

さらに、利用者の経済状況がリアルタイムに近い形でわかることから、適正な償還額への変更手続きを促す、または、免除可能であることをポータル上で通知することにより、従来に比してよりプッシュ型の債権管理へと業務が変化して行くものと考えられる。

償還金債権のプッシュ型管理という手法を追及する場合、償還免除制度が申請主義であることが壁となり、その利用範囲が限定されることが予想される。この点、日本年金機構では制度変更を行い、収入条件が免除要件に合致する加入者には共通番号制度により収入要件を確認の上、年金機構が職権で保険料納付を免除できるよう検討をしている³⁷。法テラスでも共通番号制度の利用により年金機構と同様の償還管理を行い、より適切な要件確認を行うことができるものと考えられる。

このようなサービス提供を行う場合には、高齢者や障害者といった「情報弱者」への配慮を欠かすことができない。そのため、地方事務所等以外でもポータルサイトへのアクセスが可能となるよう、利用者への配慮、具体的にはアクセス用端末（法テラスが利用している仮想デスクトップ環境への接続が可能であれば、タブレット程度でよい）を公共機関に設置するなどの工夫が必要となり、他機関との連携強化も含めた取り組みが必要となる。

②弁護士・司法書士向けポータルサイト

ポータルサイトは、民事法律扶助業務及び国選弁護関連業務等を担当する弁護士等との間で行う事務手続きを効率的、迅速にするツールとしても有効である。

先に言及したカナダのオンタリオ州、オーストラリアのニューサウスウェールズ州の例にもあるように、法テラスと契約弁護士、司法書士（以

下、「弁護士等」という。)とのやりとりについてポータルサイトを通じて行うことは十分検討に値する。

具体的には、事件の申込、報告はポータルサイトを通じて電子的に行うことが想定できる。弁護士等自身が取扱い事件の履歴、報告書の提出状況、報酬の支払い履歴、支払予定等をポータルサイトで確認できるようになる。法テラスからの重要な通知、必要な書式等のダウンロード、報告書の督促等もこれを通じて行うことが可能となる。

このことは、利用者、弁護士等にとってメリットがあるだけでなく、法テラスにとっても事件管理の面で業務の大幅な合理化につながることは間違いない。

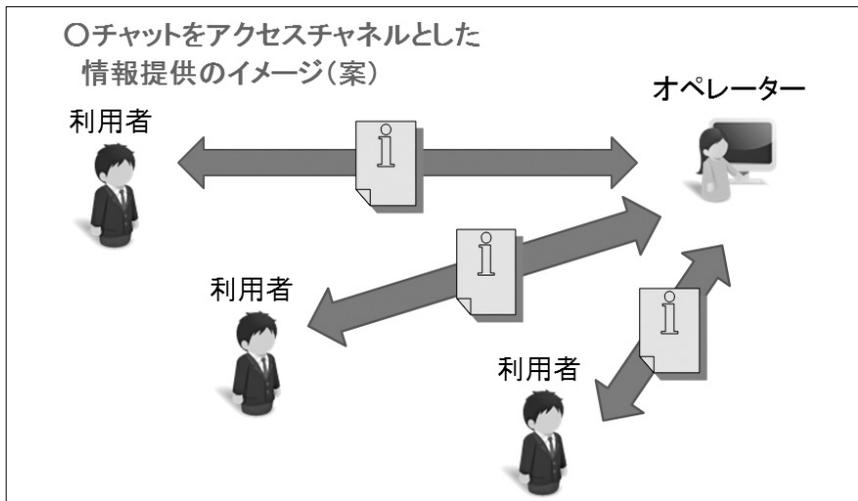
弁護士等とのやりとりの手段を郵送、電話、ファックスからEメールや上記のようなポータルサイトに変えることは今後、業務の合理化を図る際に優先的に検討すべき点である。

(4) コールセンターリソースの有効活用

コールセンターではメールでの情報提供も実施しているが、地方事務所の窓口対応を含めた利用者から法テラスへのアクセスチャネルの多くは電話である。電話で提供されるサービスはきめ細やかな対応を可能とする一方、一人の利用者に対し一人の対応者が必要となり、効率化には本来的な限界がある。

情報提供の業務効率を抜本的に上げる方策としては、自己解決の促進を図るツールとしての機能を Web に持たせ、複数の利用者に対し一人の対応者を置くことで足りる状況を作ることが考えられる。ただし、FAQ や申請書式、または、上記で記載したマイポータルを充実させただけでは、利用者にとって選択肢が多くなりすぎ、飽和した情報の中でさらに困惑させる結果にもなりかねないため、あわせて適切な情報へと利用者を導く仕組みを開発する必要がある。

図12 チャットをアクセスチャネルとした情報提供のイメージ(案)



現在の技術でその仕組みをつくるとすれば、チャット機能（画面上で文字入力することで行うテキスト会話）の利用が候補になる。申請書式やマイポータルの画面に長くどまっている利用者に、コールセンターのオペレーターからチャット（画面上で文字入力することで行うテキスト会話）を申し出るのである。

チャットのやり取りの中で最も適切な情報提供へ結びつけることができれば、利用者の満足度も高くなり、Webサイト利用に対する理解度を高めることもできる。チャット機能は法テラスの運用するWebサイトを多機能にする際には検討が欠かせない機能である。

なお、上記のチャット操作はFAQ同様に定型文を利用して会話を進めることができるため、ここでも一人のオペレーターが複数の利用者に対応できる。オペレーターのシステムへの習熟が条件となるものの、コールセンターのオペレーター資源の有効活用策として提言する。

6 まとめ

法テラスの基幹業務システムは、開発・設計の段階から、業務遂行に必要な機能等を十分組み込めないままスタートした経緯がある。その後も、改修及び新たな関連システムを構築してきたが、業務開始から8年を迎えようとする今、業務ごとにどのような機能が必要か見直す時期に来ているといえる。

諸外国では費用の削減という目的を端緒としていくつかの試みが行われてきたが、利用者層ゆえに採算性が見込めない、またはIT利用を前提とした相談手法へのシフトは社会的弱者への相談経路を縮小することにつながりかねないという問題を呈している。そういった先行事例によれば、現行制度の仕組み及び予算の代替としてITを利用するという着想の実現には慎重な議論を要するところと思われる。

一方で、24時間アクセス可能というWebサイトの利便性に着目し、セルフヘルプツールを利用者に公開する、又は情報提供や関係機関情報の提供を行うなどの公的な初期紛争解決支援を提供し、専門家の援助がなお必要な者に援助を行うというオランダ法律扶助評議会のサービス成功要因には、利用者の迅速な問題解決という点で法テラスでも大いに学ぶべきところがある。

現在の法テラスを取り巻く環境に目を向ければ、総合法律支援のサービスの充実に資するような新たな情報技術、情報端末の開発が進んできており、共通番号制度を中心として、法テラスの利用者にとっても利便性が向上する電子行政の取り組みも進もうとしている。

法テラスも、既存の業務遂行にあたり各種システムを利用して管理するだけのIT化に留まることなく、ITを活用して新たなサービス提供、利用者にとっての利便性の向上、業務の合理化、効率化をどう進めていくか真剣に検討を進めていかなければならない。

そのためには、業務効率化を図りながらもその利益を享受する利用者の範囲が狭められないよう留意をしつつ、利用者がサービスを一層利用しやすい

ようにする視点から業務のどの部分をどのように改善するのか、また法令の改正など法テラスの組織の外で措置しなければならない問題は何なのかを整理したうえで、法テラス全体として今後どのように情報化を推進していくべきか、業務の全体像を見据えたIT化、システム化構想を描く必要があろう。

以上

[注]

- 1 市川清文「ITの発達をもたらす法律扶助革命」（「日本の法律扶助—50年の歴史と課題—」財団法人法律扶助協会2002年）
- 2 阿部圭太「情報技術活用型法律サービスの提供について」（「リーガルエイド研究第9号」財団法人法律扶助協会 2004年）」
- 3 司法制度改革審議会「司法制度改革審議会意見書」（2001年）
- 4 須崎雅彦「e-ジュディシアリイ構想」（「法律時報76巻3号」p37-40 2004年）、司法制度改革と先端テクノロジー研究会「司法制度改革と先進テクノロジーの導入・活用に係る提言」2004年
- 5 裁判所ホームページ <http://www.courts.go.jp/>
- 6 日本銀行公表資料「20050401国庫金事務電子化の対象範囲拡大について（17年4-5月）」 2005年
- 7 総合法律支援法第2条
- 8 報告書等の電子化は、バーコードリーダーとスキャナーによって実現することが想定されていた。即ち、システムから打ち出された報告書等にはバーコードが印字されて出力され、これら紙ベースの報告書、契約書等をバーコードリーダーを利用してスキャンすることによってシステム内の各事件データに自動で格納されることが想定されていた。
- 9 LSRCは、2013年までイギリスにおいて法律扶助を実施していた法律サービス委員会（LSC：Legal Services Commission）に併設された独立した調査研究機関である。2013年に法律扶助実施機関が、司法省の組織の一部門（LAA：Legal Aid Agency）に組み込まれたことによって廃止された。司法省のアーカイブに調査研究に関する資料、出版物等が保管されている。<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130315183909/http://www.justice.gov.uk/about/lsrc>
- 10 ILAGは、1992年に設立された世界各国の法律扶助の研究者、法律扶助実施機関関係者等から構成される国際的なネットワーク団体であり、主に実証的な調査研究に基づく政策提言を目的に活動している。
<http://ilagnet.org/#>
- 11 日本司法支援センター「法律扶助の世界動向 —リーマンショック後の各国の多様な試み—」（2012年1月）

- 12 同 p 6-11
- 13 日本司法支援センター「公共法律サービスの変容 - 効率化と多様化への転換-」
(2013年3月)
- 14 同 p39
- 15 日本司法支援センター「法律扶助の再編と分岐 - イノベーションと戦略的協働の追求-」(2014年3月)
- 16 前掲注 11 p 5- 6
- 17 <http://www.co-operative.coop/legalservices/>
- 18 前掲注13 p24
- 19 <http://www.rechtwijzer.nl/>
- 20 オランダ・ティルバーグ大学ホームページ Rechtwijzer project : Signpost to Justice に
関する紹介 [http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/
tisco/research/completedprojects/rechtwijzer/](http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/tisco/research/completedprojects/rechtwijzer/)
- 21 <http://www.legalaid.on.ca/en/>
- 22 Legal Aid Ontario ホームページ <http://www.legalaid.on.ca/en/about/default.asp>
- 23 <http://www.lawaccess.nsw.gov.au/>
- 24 司法アクセス推進協会「グローバル化の中の司法アクセス -多文化主義社会オース
トラリアの法律扶助-」(2010年8月) 掲注4) p15-16
- 25 http://www.lawassist.lawaccess.nsw.gov.au/lawassist/lawassist_index.html
- 26 Can digital replace personal in the delivery of legal aid?A discussion paper for the
conference of the International Legal Aid Group, June 2013 p12
- 27 Legal Services Corporation ホームページ <http://lsc.gov/>
- 28 Review of the Status and Potential of Access to Justice Technologyin the United
States of AmericaPrepared for the June 2013 Meeting of the International Legal Aid
Group p 6- 7
- 29 Legal Services Corporation ホームページ <http://lsc.gov/>
- 30 前掲注13 p17
- 31 Unbundling by Law Firms through CloudComputing: Responding to changes inLegal
AidPrepared for the June 2013 Meeting of the International Legal Aid Group
- 32 東日本旅客鉄道株式会社2013年6月4日付プレスリリース資料
<http://www.jreast.co.jp/press/2013/20130601.pdf>
- 33 内閣官房社会保障・税番号制度ホームページ「社会保障・税番号制度について」
(2013年8月) p16http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/gaiyou_siryou.pdf
- 34 内閣官房社会保障・税番号制度ホームページ「社会保障・税番号制度について」
(2013年8月) p 4 http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/pdf/gaiyou_siryou.pdf
- 35 マイナンバー法別表第1 (第9条関係) 81
- 36 マイナンバー法第9条は、「別表第1の上欄に掲げる行政機関、地方公共団体、独立

行政法人等その他の行政事務を処理する者は、（中略）必要な限度で個人番号を利用することができる。」と規定している。同法の「独立行政法人等」の定義は、第2条において、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律第2条第1項に規定する独立行政法人をいう。」とされ、法テラスもこの中に含まれる。

37 朝日新聞 2013年7月31日朝刊