

総合法律支援論叢

(第4号)

司法アクセスの新たな地平

小島 武司 小林 学

司法ソーシャルワークと成年後見制度
拡充活動

水島 俊彦

「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する
条約」(ハーグ条約)の実施に向けて

大谷 美紀子

原発事故賠償請求における法テラスの
役割と課題

丸山 輝久

法科大学院について思うこと

古口 章

民事法律扶助の受給資格と利用者の
負担をめぐって

大石 哲夫

発行 日本司法支援センター



総合法律支援論叢

(第4号)

発行 日本司法支援センター

巻頭に寄せて

「民事司法を利用しやすくする懇談会」をご存知でしょうか。日本弁護士連合会が経済・労働・消費者の各団体や学識経験者に呼びかけて組織した協議体で、2013年1月に設立会合を開き10月末に最終報告書をまとめました。その後、報告書で提言した法制改正や現行制度の運用改善を関係方面に働きかけようとしています。

報告書の目次から章節の標題をいくつか抜き出すと……。

「いまなぜ民事司法なのか」「判決を紙切れにしない執行制度を」「家庭裁判所を利用しやすくするために」「商取引の国際化への対応」「行政訴訟の貧困」「労働審判制度をどう改革するか」「消費者が民事司法にアクセスできない要因」「納得ができる司法にするために」

こう並べれば、懇談会が何を議論してきたのかが明らかになります。2001年の審議会意見書に始まる司法制度改革が目指した「国民に身近で利用しやすく、その期待と信頼に応えうる司法制度」が依然として遥かに遠いところにあるという問題意識を共有する、各界の人たちが、この目標に近づく方策と道筋を探ったのです。

金融情報週刊紙「日経ヴェリタス」2013年12月15日号掲載の小論「規制改革 90年代の教訓」で加藤創太国際大学教授は、司法分野を含む一連の国家制度改革が法的インフラの整っていないまま行われた結果、「企業は多大な法的不確実性にさらされることになった」と述べ、次のように指摘しています。

「制度改革は往々にして、導入時にはその理念に対して熱狂的な支持が集まるが、その後のフォローアップはおろそかになる。しかし実効性のある制度改革の実現にとって重要なのは（中略）適切な制度のあり方を、試行錯誤を通じて探索していく地道なプロセスである。」

最初に挙げた懇談会の活動は、まさにそうしたフォローアップ、探索の試みでしょう。司法制度改革から生まれた法テラスが出す本誌もまた、微力ながら、探索プロセスに加わりたいと考えます。

平成26年3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4号)

目次

司法アクセスの新たな地平 ————— 1

—法テラスの波紋、弁護士業務モデルの刷新、プロGRESS年次報告—

桐蔭横浜大学学長 小島 武司

桐蔭法科大学院教授 小林 学

司法ソーシャルワークと成年後見制度拡充活動 ————— 25

—「佐渡モデル」からみる地域支援への発展プロセス—

前 法テラス佐渡法律事務所
(現 法テラス東京法律事務所)

常勤弁護士 水島 俊彦

「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」(ハーグ条約)の
実施に向けて ————— 51

—法律支援・司法アクセスの観点から—

東京パブリック法律事務所弁護士 大谷美紀子

原発事故賠償請求における法テラスの役割と課題 ————— 73

東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団団長

弁護士 丸山 輝久

法科大学院について思うこと ————— 85

静岡大学法科大学院教授

弁護士 古口 章

民事法律扶助の受給資格と利用者の負担をめぐって ————— 105

—日本型リーガルエイドの特質と改善課題—

日本司法支援センター監査室長 大石 哲夫

司法アクセスの新たな地平

—法テラスの波紋、弁護士業務モデルの刷新、
プロGRESS年次報告—

桐蔭横浜大学学長 小島 武司
桐蔭法科大学院教授 小林 学

I はじめに

司法制度改革による諸施策の多くが実施段階に至り、法科大学院や刑事裁判員裁判にみられるよう、運用の次元で諸課題が浮上している。

改革の成果を実感する局面も少なくないが、司法制度改革意見書にいう「法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないのか」という根本にさかのぼり、各種の対策が実りあるものとなるよう取り組むべき課題は大きい。

こうした観点からすると、司法制度を織りなす個々の制度や手続などに焦点を合せて、それぞれについて21世紀初頭の司法制度改革の出発点と到達点、そして、その間の道程にある「今」の状況を客観的に把握することは、個人の尊重に立脚した公正な社会の構築というグローバルな目標を見据えてわれわれの歩みを検証するという重要な作業にほかならない。そもそも「国のかたち」を決する大改革が僅か10年余で達成するはずはない¹。明治維新や敗戦といった外在的な激動のエネルギーではなく、内発的な国民的議論と試行錯誤のプロセスを支え続ける情熱と対話の仕組みに支えられた今般の改革は、わが国にとり歴史的な大事業であるといってもよい。公正な社会の実現という究極目標を見失うことなく、そのための手段・方法について柔軟に考えをめぐらす観点を共有し、不断の努力を重ねていくべきであることの重要性を改めて確認しておきたい。

そこで、本稿では、まず司法制度改革のコア・コンセプトのひとつとして、その進捗の程度を測る指標の一つである「司法アクセス（正義へのアクセス）」（Access to Justice）に着目し、その推進に中心的役割を担う法曹、とりわけ、弁護士界における昨今の変容を司法アクセスの進展という観点から眺める。ついで、司法制度全体を射程としたプロGRESS・レポート研究会の活動について中間報告を行うことにしたい。

Ⅱ 弁護士を取り巻く状況の変化と司法アクセス

ここ数年、弁護士をめぐる環境は著しい変化のさなかにあり、それはかつてチーサムなどの指摘したアメリカの状況²がわが国にも立ち現れてきたともみられる。こうした弁護士を取り巻く状況変化として、普遍的アクセスの基盤構築に向けた「1. 司法ネット構想」（アクセスポイントの整備、法律相談の充実、弁護士偏在の是正、司法ソーシャルワーク）、「2. 弁護士報酬による経済的障害」（報酬規程の廃止、法律扶助、弁護士保険）、そして、「3. 弁護士の職域拡大の動向」に焦点を合わせ、司法アクセスという指標から眺めてみたい。

なお、本稿で取り上げる事柄のほかにも、弁護士会をはじめとして、業務改革に向けた動きは目覚しく、大変革の胎動を感じるには十分であるが、その分析については他日を期せざるを得ない。

1. 司法ネット構想—正義への普遍的アクセスの基盤条件—

(1) アクセスポイントの合理的整備

法の支配の浸透した公正な社会において、実効的な法的装置は紛争解決の場面（対処法務）のみならず、コンプライアンスを意識した予防法務や戦略法務に必須のツールである。この場合、法律専門家である弁護士等による法的サービスが必要になることが多い。そのためには、弁護士等に相談できる体制が構築されていなければならない。最初のステップである相談窓口、すなわち、アクセスポイントが身近なものとして存在していなければならない。

従来から、そのような相談窓口は、個々の法律事務所に加えて、弁護士会、地方自治体、消費生活センター、あるいは、民間のADR機関などに置かれていたが、必ずしも国民一般に身近なものとは言い難く、各窓口相互間の連携も十分ではなかった。

そこで、内閣の司法制度改革推進本部に設けられた司法アクセス検討

会における議論のなかで、「民事・刑事を問わず、全国どの街でも、法律上のトラブルの解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるようにするために、新たに設ける運営主体を中核として、現在ある様々な窓口のネットワーク化を行う仕組み」として司法ネット構想が提唱され³、そのための仕掛けとしてアクセスポイントの整備、民事法律扶助、司法過疎対策、公的刑事弁護、犯罪被害者支援の各事業が挙げられた⁴。2004年5月には、総合法律支援法（平成16年法律第74号）が制定され、2006年4月にはその中核組織である「日本司法支援センター（通称、法テラス）」が新設された。法テラスは、同年10月より情報提供、民事法律扶助、国選弁護人選任、司法過疎対策、犯罪被害者支援等の一般的業務を開始すると同時に、その推進に際して既存の各種相談窓口や弁護士会、隣接法律専門職団体、ADR 機関等と連携・協働して司法ネットを統括する役割を担うことになった。

そこで、法テラスは、法制度に関する情報および相談機関・団体等に関する情報をすべての人に無料で提供するために、関係機関・団体と連携して、全国統一窓口であるコールセンター（サポートダイヤル）を設け、電話・メールでの対応を行うとともに、地方事務所⁵での面談と電話での対応を行い、さらにホームページやリーフレットを利用した情報提供体制を構築した。問合せ件数は、サポートダイヤルが地方事務所の1.5倍近くあり、年間合計60万件程度で安定するかにみえたが、震災の影響か、2011年度および2012年度は約54万件であった⁶。

ちなみに、消費者問題に関して伝統と実績のある国民生活センターおよび全国各地の消費生活センターに寄せられた年度別相談件数は、2004年度の約192万件をピークに減少し、2008年度は約95万件、そして、2011年度は約88万件であったが、架空請求に関する相談を除くと、年間85万件程度で安定ないし微増傾向にある⁷。これらの数値は、アクセスポイントとしての法テラスの機能を検証する素材のひとつとなろう。

(2) 法律相談の充実

法テラスを中心としたアクセスポイントの整備により、法律相談件数は増加したか。ここでは、弁護士アクセスという点、および、アクセスポイントが整備される前後数年度の相談件数との比較可能という点から、法テラス・弁護士会の法律相談件数を眺めてみよう⁸。

1996年度の約27万件が2012年度には2.2倍の約60万件に増加したが、その内実は、法テラスの無料法律相談の増加によるところが大きい(1996年度の約17万件から2012年度の約52万件へ)。有料法律相談は一度増加傾向を見せたが、2008年度より減少に転じ、漸減傾向にある。なお、総務省の実地調査(2011年1月から翌4月)によると、法律相談の窓口数は全体的に増加するとともに、総合的な法律相談に加えて分野別の法律相談(たとえば、女性法律相談や労働法律相談など)が開設されるなど、法律相談活動の充実が図られており、司法アクセスの改善という点で進展がみられるという⁹。IT等により法情報へのアクセスが向上した昨今、とりわけ有料法律相談を魅力あるものとすることは、リーガルサービスのパラダイムシフトにとって試金石の一つとなろう。

さらに、インターネット上では無料の法律相談サービスを提供するサイトが活況を呈しており、新たなアクセス経路が開かれつつある。たとえば、登録弁護士数6,000名超のある法律相談サイト¹⁰は、2005年に弁護士比較サイトとしてスタートし、2007年に登録弁護士による無料法律相談サービス「みんなの法律相談」を開設したところ、多くの利用者を獲得し、相談件数は月間で約8,000件、累計では21万件を超えるという¹¹。ITと消費者目線という近時のビジネスモデルに乗ってリーガルニーズを発掘しようとする弁護士業務の新展開には注視すべきものがある。

(3) 弁護士偏在の是正

アクセスポイントが整備され、弁護士による法律相談体制が整備されたとしても、大都市集中など弁護士の偏在があれば、ユニヴァーサル・アクセスの理想は画餅に帰する。目玉となっていた、地方裁判所支

部管轄で活動する弁護士が1人以下のいわゆる「ゼロワン地域」の解消は、地方志向の新世代弁護士の台頭やそれを支える（ア）弁護士会や（イ）法テラスの努力により着実に前進している¹²。もっとも、この目標達成を手放しで喜んでよいものかは別問題であり¹³、利益相反などの倫理面からも、目標の再設定を検討する必要はあろう。

（ア）弁護士会の取り組み

一日弁連公設事務所・法律相談センターを中心として―

弁護士過疎・偏在対策において先駆的な役割を果たしてきたのは、日弁連公設事務所・法律相談センターである。その活動は、1996年5月のいわゆる名古屋宣言¹⁴により本格始動し、1999年9月の「日弁連ひまわり基金」設置により財政的基盤を整えたうえで、弁護士過疎地域における①法律相談センターの開設資金・運営資金の援助、②公設事務所（「ひまわり基金法律事務所」）の設置と運営の援助、そして、③弁護士過疎地域における開業弁護士（開業予定者を含む）を養成する法律事務所への援助といった3本柱を基軸とする。これらの活動に理解を示し、負担を厭わぬ弁護士の姿勢からは、改革の担い手としての決意のほどを読み取ることができよう。

設置数に着目すると、①法律相談センターは全国305か所であり（2012年7月1日時点）¹⁵、②公設事務所は第1号の石見ひまわり基金法律事務所（鳥根県浜田市）を開設した2000年6月以降各地に設けられ、累計112か所にのぼる（2013年1月時点）¹⁶。

②公設事務所には、「ひまわり基金法律事務所」のように過疎地型公設事務所のほかに、都市部に設置され、一定の公益的活動や弁護士過疎地に赴任する弁護士の育成などを目的とする都市型公設事務所もある。

いずれの都市型公設事務所も、司法制度改革による最先端の成果を先駆的に実践して弁護士業務モデルの刷新をリードする役割を担って都市部に設置される点で共通するが¹⁷、いかなる分野に特化するかは事務所によって異なる。たとえば、東京弁護士会の開設する4つの都市型公設

事務所を眺めてみよう。2002年6月に第1号として池袋に置かれた「東京パブリック法律事務所」は、福祉事務所など地域の権利擁護機関とのネットワークを作り、アウトリーチの手法などにより地域の法的ニーズを開拓した。2004年4月に第2号として東京拘置所近くに置かれた「北千住パブリック法律事務所」は、被疑者国選の拡大や裁判員裁判制度などの刑事司法の改革を実践している。2004年7月に第3号として渋谷に置かれた「渋谷パブリック法律事務所」は、法科大学院生のリーガルクリニックに加えて、判事補の他職経験者をも受け容れて多様な人材の学び合いの場を提供する。2008年3月に第4号として立川に設置された「多摩パブリック法律事務所」は、開所以来、多摩地域30超の自治体へ出向く所員総出の活動を続け、一時相談機関から法的解決までの流れを途切れずに確保するなどの成果を挙げている¹⁸。かように都市型公設事務所は、司法過疎対策にとどまらない、さまざまな改革の理念を実践につなげる先導的役割を担っており、一般の法律事務所には困難な先進的な試みを積極的に展開することが期待される。

法律事務所は、弁護士会その他の組織の支援によるだけでなく、自ら法人化や総合化などを進めることにより、予想もできない役割を果たし得るポテンシャルを有しているのである。たとえば、シンクタンク的な利用やリーガルサービスの外注など、プロ・ボノ的な側面以外にもさまざまな活用方法の開発・実践に期待が寄せられよう¹⁹。

(イ) 法テラスのスタッフ弁護士制

法テラスは、地方事務所を全国50か所（都道府県庁所在地および函館・旭川・釧路の各都市）に展開したうえで、地方事務所支部11か所、出張所11か所、そして、地方事務所支部出張所1か所に職員を配し情報提供業務等を行うほか、さらに、35か所の地域事務所を設置してリーガルサービスを全国にあまねく行きわたらせるための体制を整えている。地域事務所には、司法過疎対策業務（総合法律支援法30条1項4号）の一環として設置された「司法過疎地域事務所（4号業務対応地域事務所）」

と弁護士不足などにより国選や民事法律扶助に迅速・確実な対応が困難な地域に設置された「扶助・国選対応地域事務所」がある。

いずれの法テラス事務所も、ジュディケア制²⁰とスタッフ制を組み合わせ（ハイブリッド型）、多様な弁護士サービスを提供しうる体制が構築されている。すなわち、一方で開業弁護士との協働によるさまざまな相乗効果を期待することができ、他方で法テラス業務に専念しうる常勤弁護士（スタッフ弁護士）を全国の事務所に常駐・巡回させることで先進的サービスの開発が可能となるのである。ここに司法制度改革の成果のひとつが実を結びつつある現状を目にすることができよう。

全国に配置された常勤弁護士数の推移は、ここ数年は200人強で安定しており、制度として定着しつつある（2012年度は233名であった。なお、同年度の新人弁護士採用数は49名であった）²¹。なお、各地の法テラス法律事務所には、1名ないし8名の常勤弁護士が常駐している²²。

近隣法律事務所²³を設置した約70年前のアメリカに類似した状況が現在のわが国に現れているとみることもでき、ジュディケア制やスタッフ制の選択いかんなど参考とすべき議論も少なくないが、隣接法律専門職種との連携による重層構造化などわが国独自の環境への目配りも必要である。信頼度の高いリーガル・サービスを提供する弁護士人口が全国各地に存在することはミニマムの要請であり、これに加え、利用者が意味のある弁護士選択行動ができるほどの厚みを弁護士界が獲得することは、司法アクセスに実質をもたせるうえでの不可欠の前提である。

（４）司法ソーシャルワークアウトリーチと

新たな地域支援ネットワークの可能性—

司法アクセスの実質的保障の観点からは、アクセスポイントの整備や弁護士の偏在是正だけでは不十分であり、伝統的なモデルの刷新も要請される。たとえば、1960年代のアメリカで試行された近隣法律事務所のスタッフ弁護士によるアウトリーチとよばれるアクティヴ・アクセスの例はよく知られているが²⁴、近時、わが国でも公設事務所や法テラスの

常勤弁護士を中心に身体的、精神的その他さまざまな障害によって弁護士に辿り着けない人々の生活の場に弁護士側から出向いて法的支援の手を差し伸べる取り組みが実践のなかで定着しつつある。

司法アクセスの双方向的なベクトルに目を開かせるアウトリーチの手法²⁵は、わが国では福祉関係者の影響によるところが大きい²⁶、それは公設事務所や法テラス事務所が地域密着型運営を実践してきたことの帰結でもある。すなわち、地域の人々が抱える問題は、法律だけでなく、福祉、医療、教育、公的扶助など多岐にわたるとともに、それらが複雑に絡み合う場合も少なくないことから、法テラスは、関係諸機関（行政担当窓口、地域包括支援センター、医療機関、NPO法人、民生委員、ケアマネージャなど）との連携・協働の道²⁷を探るなか、一部の常勤弁護士について「ソーシャルワーカー的役割」ないし「ケースマネージャー機能」が自覚されはじめ²⁸、次第に関係諸機関とともにソーシャルワークを行うチームの一員として他のメンバーとの連携・協働によりアウトリーチを実現する「司法ソーシャルワーク」というスキームが提唱されるに至った²⁹。これは、チーム体制によって問題解決への総合的な支援を行い、そのなかで常勤弁護士が法律問題という表層に深度ある実効的アプローチを試みるものといえよう。

2. 弁護士報酬による経済的障害とその克服

弁護士利用の経済的コストによるアクセス障害については、低所得者層を中心にその克服を目指す法律扶助をはじめ、さまざまな工夫がなされてきた。ここでは、弁護士会の報酬基準廃止後の報酬の現状に焦点を合わせ、さしあたり法テラスの民事法律扶助業務の状況および権利保護保険の展開を眺め、弁護士アクセスの経済的障害とその克服に向けた着想に迫りたい。

(1) 弁護士報酬の自由化

2003年の弁護士法の一部改正および弁護士会の報酬基準の廃止によ

り、2004年4月より、弁護士とクライアントは弁護士報酬を自由に定めることが許されるようになったが（「弁護士の報酬に関する規程」参照）、その実態はどうであろうか。

日弁連の調査（2012年2月実施）³⁰によると、弁護士報酬の方式に関して、有効回答中、95.1%が「着手金・報酬金方式」、19.5%が「時間制（タイムチャージ）」、9.0%が「完全成功報酬制」、8.5%が「完全手数料制」、そして、7.1%が「着手金・報酬金方式と時間制の併用」であったという。

「着手金・報酬金方式」が大部分を占めるのは、かつての報酬規程に基づく実務慣行の影響であろうが、今後は自由市場のなかで事件類型ごとに徐々に多様化していくかもしれない。とりわけ、司法アクセスの観点からは、弁護士報酬の後払い、すなわち、弁護士報酬のすべてを勝訴時に相手方からの取得額から支払うとする完全（全面）成功報酬制（contingent fee）の普及も選択肢のひとつといえよう³¹。

ところで、意見書は、司法アクセス向上の見地から、弁護士報酬の一部を民事訴訟費用に組み込む形で弁護士報酬の敗訴者負担制度の導入を検討すべき旨を提言したが、立法には至らなかった³²。

弁護士強制主義を採用するドイツでは、弁護士報酬も訴訟費用の一部を構成するものとして敗訴者負担の原則に従うことになるが、本人訴訟を許容するアメリカでは、日本と同様に弁護士報酬は各自負担とされている（“American Rule” と呼ばれる）³³。もっとも、これに対して、同じく本人訴訟の認められるイギリスでは、弁護士報酬は敗訴者負担とされている（“English Rule” と呼ばれる）³⁴。なお、イギリスでは、1999年の司法アクセス法（The Access to Justice Act 1999）によって法律扶助の対象事件が3類型³⁵に限定されたため、司法アクセスを保障するための代替策として勝訴しなければ弁護士報酬は不要であるが（No win, No fee）、勝訴の場合は通常の2倍までの報酬の支払いを約束する「条件付き報酬特約（Conditional Fee Agreement: CFA）」が導入された。もっとも、弁護士報酬の敗訴者負担を原則としている関係で敗訴者が相手方（勝訴者）の弁護士に報酬（しかも通常の2倍までの金額）を

支払わなければならないことになり、さまざまな問題が提起されているという³⁶。報酬の後払いであっても、基盤条件が異なればアクセスを阻害しかねないことを示す興味深い例といえよう。

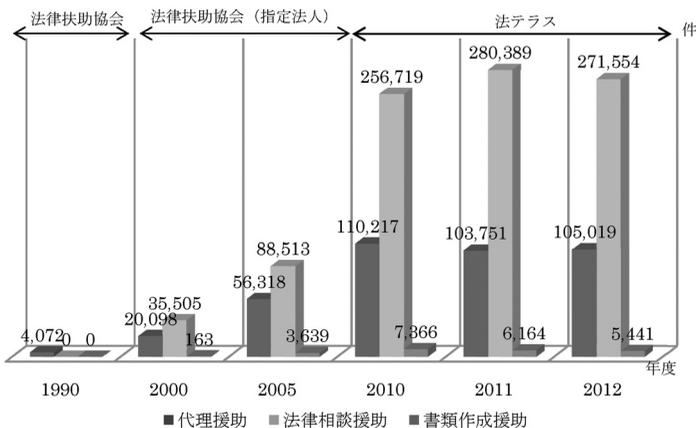
成功報酬制にせよ、敗訴者負担制にせよ、弁護士報酬の負担を訴訟の勝敗にかからしめる点で勝訴の見込みある者にとっては保険の機能を果たしているともいえ、さらなる制度的工夫のしどころであろう。

(2) 民事法律扶助

日本の民事法律扶助制度を長らく担ってきたのは、1952年に日弁連によって設立された「財団法人 法律扶助協会³⁷」であるが、同協会は2000年施行の民事法律扶助法の下で指定法人となり³⁸、2006年より法テラスへ引き継がれた。その3段階を実績件数の推移に重ねたのが下記の図である。

法律扶助協会の登録弁護士数と法テラスの契約弁護士数を比較すると、2000年度には全弁護士数18,243人の31.8%にあたる5,808人が相談登録していたが、2012年度には全弁護士数33,624人の53.1%にあたる

図 民事法律扶助援助実績件数の推移



【注】法律相談援助と書類作成援助は、2000年の民事法律扶助法施行に伴い開始された。

〈出所〉 弁護士白書2012版49頁、法テラス白書平成24年版60頁

17,863人が受任予定者契約を締結している³⁹。

司法アクセスの促進にとって法テラスが業務開始後の短期間にあげた実績は、法律扶助協会時代を質量ともに凌駕する⁴⁰。今後は、最も扶助を必要とする人々を十分に支えているのかを常に問いながら、エッジの効いた法律扶助を展開することが肝要であろう。そのなかで感動の物語（ストーリー）が繰り広げられ、人々に共感の輪が広がるならば、必ずや法律扶助は世論の共感による後押しを得てさらなる飛翔を遂げることができよう⁴¹。

（3）弁護士保険（権利保護保険）⁴²

経済面でのアクセス障害は、扶助よりも自助により克服するのが基本である。そうした自助の工夫として、全面成功報酬制のように弁護士との間でリスクを分散するタイプもあるが、ここでは、保険の仕組みを利用して権利者自身がリスク管理を行う弁護士保険を取り上げてみたい。

これは弁護士費用を保険で賄うことに加えて、全国どこでも身近な弁護士を迅速に紹介するサービスを併せ持つのが通常であり、弁護士利用を国民にとって日常的なものとする重要な副次的効果が認められる。

日弁連は、1979年より弁護士保険制度の調査・研究を進め、2000年に導入の方針を打ち出し、損害保険会社との間で協定を結んだうえ、協定の運用を所管し、保険の推進を検討する「日弁連リーガル・アクセス・センター（日弁連LAC）」を設け、そして、ようやくわが国初の本格的な弁護士保険がデビューした⁴³。これは、日弁連と協定を結んでいる損害保険会社・共済協同組合の加入者が、事故等の損害を被った場合、日弁連LACや各地の弁護士会法律相談センターを通じて弁護士の紹介を受けることができ、法律相談料、交渉・調停・訴訟等の弁護士費用および手続費用の一定額が保険金で賄われるというものである。

「小さく生んで大きく育てる」との合言葉通り、当初2社だった協定会社が現在では11社⁴⁴となり、2012年度の取扱件数は年間約1万8千件に至る⁴⁵。その適用範囲も次第に拡がり、自動車保険（共済）、火災保

険、傷害保険の特約（弁護士費用特約など）として販売されている。また、日弁連 LAC のスキームとは別に単独型保険も2013年に商品化されている⁴⁶。

危機管理体制やコンプライアンス体制の確立が叫ばれて久しいが、その傾向は今後ますます強まり、弁護士保険の需要は一層高まろう。司法アクセスの観点からも、経済的障害の除去・軽減⁴⁷や弁護士紹介による距離的障害の克服のみならず、保険会社等によって利用者の煩勞や心理的重荷などが緩和されることも、国民一般への広汎な普及を目指すうえでの勘所となろう。

今後も弁護士保険は日本の司法アクセスの要の一つとして成長していくであろうが、その際、諸外国の例、たとえば、自動車保険の特約から出発して単独商品に成長させて世界一の普及国となったドイツにおける発展の経験や法律扶助の縮減により訴訟費用保険の普及にスライドしたイギリスの政策、あるいは、企業の従業員に対する福利厚生や退職者の団体サービス、クレジットカードの附帯サービスなどとして浸透しているアメリカのプリペイド・リーガルサービス・プラン（Prepaid Legal Service Plans）やリーガルサービス保険（Legal Service Insurance）の工夫などにもヒントを得ていく環境が整いつつある⁴⁸。そこに飛躍への光が射し込むことを期待したい。

3. 弁護士の職域拡大の動向

これまで弁護士は、法律相談を行うほか、示談交渉や訴訟の代理人などとして紛争解決に関与したり、破産管財人などとして破産・倒産事件の処理に携わったり、あるいは、契約書作成などに際して法的アドバイスをを行うなどの予防法務に従事したりしてきた。事務所を構えてそのような活動を行うのが伝統的なスタイルである。しかし、弁護士がいかなるサービスを提供するかは、法律を中心としつつも、経済・社会・科学の進展との関わり合いのなかで決せられるのであり、法廷外の広い世界へ翼を広げ、絶えずニーズに応答的な業務モデルを開発し、職域を開

拓していかなければならない。このことは法曹人口よりも、むしろ法曹養成に関係するのであり、弁護士像の変容が求められていることを受け止めなければならない。

この点、意見書は法曹人口の増加をのびしろのある人材養成を担う法科大学院構想とともに打ち出したのであるが、とりわけ、弁護士増員の選択は、就職難の深刻化などの現状報告を受けて、法律事務所による新人研修や先輩弁護士の指導などのOJTの機会に恵まれない弁護士によるさまざまな問題を懸念させた。法務省に設置された法曹養成制度検討会議（座長・佐々木毅 前学習院大学法学部教授）の「取りまとめ⁴⁹」は、意見書の掲げた司法試験合格者数を年間3,000人程度とするという政府目標は「現実性を欠く」として撤回したうえで、「当面、このような数値目標を立てることはせず、…法曹有資格者の活動領域の拡大状況、法曹に対する需要、司法アクセスの進展状況、法曹養成制度の整備状況等を勘案しながら、あるべき法曹人口について提言をするべくその都度検討を行う必要がある」としたが⁵⁰、そこに歩きながら考えてゆく姿勢を読み取ることもできよう。

この現状認識からの再出発に際し特段の警戒を要するのは、公正な社会の実現という改革目標を見失い、現状追認に陥ることである。ここで求められる認識は、過去から現在に至る需給関係の分析によるだけでなく、将来の社会的動向を見据えて想定される潜在的ニーズまでも射程に入れた計測に支えられたものでなければならない。客観的なデータに基づく合理的な計算によってこそ、今後辿るべき道筋が多くの人々の目にも明らかとなるのである。

そうした意味で、弁護士の職域拡大の動向を捉え、今後の見通しを付けることが重要である。現在、弁護士は、企業内弁護士（インハウスローヤー）や任期付公務員として特定の組織に所属したり（組織内弁護士）、ビジネスの世界に飛び込んだり（営利業務従事弁護士）、高等教育の一角に身を置いたり（法科大学院実務家教員弁護士）、さらには海外での司法支援に乗り出したり（国際司法支援活動弁護士）、さまざまな

活躍の場に進出しつつある。

確かに、全弁護士数からみれば、そうした動きはほんの一部にとどまり⁵¹、訴訟を専門としない弁護士が大半を占めるアメリカなどの状況⁵²との隔絶感は否めない。

いずれにせよ、職域拡大の歩みは司法アクセス向上の流れと一体化しながら、今後一層の進展を遂げることが期待される。前述の法テラスや公設事務所によって実現された潜在的ニーズの掘り起こしとクライアント確保の動きは、若手弁護士の独立・業務開拓を収入面で支えるとともに、新たな業務モデルを開発する機会を提供し、あるいは、士業間にまたがる競争のなかで新しい協働のあり方を生み出すなど、弁護士の職域開拓の流れを後押しするものとなっている。

さらには新人弁護士をすべて受け容れて育てようとする弁護士界の空気に風穴を開ける大胆さも求められよう。弁護士界の面倒見の良さは、同質性や連帯性の確保、団結力の強化などに向かう合理性に支えられた伝統であるが、そこには退嬰的な風土を醸成し、停滞感の蔓延に陥る危険性が皆無であるとはいえない。近時、変化の兆しを看取しうるものの、アクセス拡充の観点からは、大胆な業務刷新や自由な職域拡大を促進しようとする雰囲気（全方位アウトリーチの気概）が弁護士界全体に充満しているのが望ましい。そのためには、ビジネスその他の舞台へ活躍の場を広げ、弁護士業務を社会のなかに溶け込ませる必要があり、その際に交渉教育⁵³などにより創造的思考力を身に着けた弁護士の役割は大きい。なお、弁護士側のケアにも意を用いるべきであり、そうした角度から、弁護士賠償責任保険の一層の充実や弁護士自身の相談・指導体制（スーパーバイザーやメンターなど）の整備などに新たな眼差しが向けられよう。

Ⅲ プロGRESS・レポート研究会

1. プロGRESS・レポートの構想

これまで縷述してきたように、弁護士を取り巻く状況を一瞥しただけで、さらなるアクセス拡充の余地がなお十分にあることは明らかであろう。そして、このことは司法制度全般について妥当しよう。

こうした現状を踏まえて、わが国の司法制度について民事領域を中心に個々のテーマごとにここ十数年の歩みを点描的にまとめたレポートを集め、客観性の高い一覧性のある情報をサイトに掲げたうえ、コメント欄を設けて、対話の呼び水とするなどの仕掛けをもつ「プロGRESS・レポート研究会」(Institute of research on Progress Report)が司法アクセス学会内に発足した。これは、わが国における司法制度改革の進捗状況の測定に司法アクセスという指標を用いることで、真に実効性のある改革のための推進力を得ようとする試みであり、2013年7月8日、小島武司・代表ほか7名の幹事の態勢で始動した。その後、研究者および実務家(弁護士、元判事、司法書士、行政書士など)を中心に60名ほどが作業に参加している。今後、幹事を含む研究会メンバーを随時迎えて態勢強化を図り、司法アクセス向上への大きなうねりとしたい。

2. プロGRESS・レポート研究会の活動

プロGRESS・レポート研究会による第一次作業は、これまでのアクセス改善に向けた歩みを客観的に把握するために、①制度、②情報、③費用、④距離、⑤土業、⑥心理(イメージ)、⑦その他の7つの領域に分けて、具体的なテーマを配した一覧表を作成し、各メンバーが個々のテーマについて、司法アクセスを指標としてこれまでの歩みを統計等の客観的データを踏まえて描いたプロGRESS・レポートを作成することである。

その狙いは、国民にとって「より利用しやすく、分かりやすく、頼り

がいのある司法」を実現するために「国民の司法へのアクセス」の拡充を標榜した司法制度改革の進展状況を明らかにすることを通じて、現状打開の効果的な手掛かりを見出すことである。国民一般に理解され、外国人にもよく見える形でアクセスの進捗状況を発信して、反応を得て、意見交換することで一段と高いアクセスへの指針を得るとともに、理論的深化に備えることを目指す。なお、レポートのテーマ一覧は、今後も不断の見直しを行い、完成度を高めていきたい。

こうした各論的なレポートを前提とした第二次作業として、司法制度について深度ある理論的分析を加える予定である。これと併行して、または、引き続き、諸外国における司法アクセスの現状と理論を把握する第三次作業も予定されている。たとえば、財政難を抱えながらも、司法アクセス拡充への姿勢を貫いてアイデアを豊穰化させているイギリスの経験など、諸外国の実践に学ぶところは大きい。また、近隣アジア諸国やアメリカ、オーストラリアなどの諸外国とも情報交換しながら、学術交流・実務交流の気運を醸成してゆくことにも努めたい。これは、現在、民事訴訟法の領域で進行中のモデル提示による世界的なハーモナイゼーションへ向けた各国の自主的な取組みを促進しようとする試みとも重なり、各国の民事訴訟手続の共通化の仕組みを示すことにより、トランスナショナルな事件についての司法アクセス向上を後押しするものといえよう⁵⁴。

学術的な観点から、各士業の立場からの意見を反映しつつも、中正で自由なフォーラムを提供することにより、国境を越えて響き合う理論の深化が期待される。そうした活動を通じて、司法アクセスの基本的枠組みとなる標準理論の構築を目指したい。

かくして、実効的な司法アクセスの進展に向けた多様な試みを通じて、社会的信頼のシステムの確かな基盤を築き上げ、21世紀社会の理想追求に貢献できればと思う。

[注]

- 1 「国のかたち」はおろか、「司法のかたち」についてさえもコンセンサスが形成されているとは言い難いのが現状であろう。滝井繁男「司法のかたち—これからの司法」法セ700号（2013年）31頁以下参照。
- 2 E.E. チーサム著〔渥美東洋＝小島武司＝外間寛 訳〕『必要とされるときの弁護士—現代社会における弁護士の使命と役割—』（中央大学出版部、1974年）1頁以下。
- 3 古口章『総合法律支援法・法曹養成関連法』（商事法務、2005年）8-31頁。
- 4 古口・前掲注3）13頁、古口章「司法ネット構想について」ジュリ1262号（2004年）45頁、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/pc/1201net/siryou2.html>（最終アクセスは脱稿時〔2013年12月26日17時〕である。以下、同じ）など参照。
- 5 法テラスの地方事務所は、地裁本庁所在地50か所に置かれるが、窓口に関しては、支部を含めた全国61か所に窓口対応専門職員を配置し、地方事務所職員とともに面談・電話による問合せに対応しているという（法テラス白書 平成23年度版 29頁）。
- 6 法テラス白書平成24年度版44-45頁。
- 7 独立行政法人国民生活センター「PIO-NET にみる2011年度の消費生活相談—全国のデータから—」（平成24年9月6日）2頁（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_2.pdf）。
- 8 統計は、日本弁護士連合会「日弁連・弁護士会によるリーガルサービスの実態」（2003年3月）、弁護士白書2010年版・2011年版・2012年版・2013年版による。
- 9 総務省「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」（平成24年4月）25頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000156955.pdf）。ちなみに、同調査によると、法律相談の充実を法曹人口の拡大によるものと評価する弁護士会もあるという。
- 10 これは、「弁護士ドットコム」というサイトである。2013年8月22日時点で登録弁護士数は6,100名を超えるという。<http://www.bengo4.com/>
- 11 2012年10月5日 ITmedia ニュース「ネットで広がる法律相談サービス『弁護士の“食べログ”に』」（<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1210/05/news042.html>）など。
- 12 地方裁判所支部単位でのゼロワン地域は、2011年12月18日の「流水の町ひまわり基金法律事務所」（旭川地裁紋別支部管内・北海道紋別市）開所により一旦解消した。その後、ワン地域は再発し（まず、金沢地裁輪島支部で再発し、これに大分地裁杵築支部も加わったが、2012年12月に前者は解消し、大分地裁竹田支部の1か所となっていた）、2013年11月26日に再び解消した。引き続き対策を要する状況に変わりなからう。日弁連 HP（http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/

data/zero_one_graph_2013_12.pdf) など参照。

- 13 ちなみに、女性弁護士ゼロ支部は、2012年7月1日時点で67か所あるが (<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/depopulation/data/tihoudekatuyaku.pdf>)、日弁連は、その解消を目指した取組みを指導するという (弁護士白書2012年版 52頁)。
- 14 正式には、第47回定期総会「弁護士過疎地域における法律相談体制の確立に関する宣言」(1996年5月24日) という。 http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/assembly_resolution/year/1996/1996_3.html
- 15 なお、未設置支部は31か所であるという。 <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/kasohenzai/kasohenzaikatudoukeika.pdf>
- 16 112か所のうち、任期終了後の一般事務所化41か所と廃止2か所を除く、69か所が稼働中であるという。 http://www.nichibenren.or.jp/activity/resolution/counsel/kaso_taisaku/himawari.html
- 17 若旅一夫「東京弁護士会・都市型公設事務所の歩み」LIBRA12巻2号(2012年)3頁。
- 18 若旅・前掲注17)3頁以下。
- 19 ちなみに、オーストラリアでは、政府機関であれ民間組織であれ、法務部門の行う法的業務はパラリーガルを除き、法曹有資格者が取り扱うことになっており、政府部門が法律事務所にアウトソーシングすることも一般的に行われているという (福井康太「司法アクセス支援制度の多様な形態と法曹の役割—オーストラリアの制度を手がかりとして—」総合法律支援論叢2号(2013)14頁)。
- 20 ジュディケア制のメリットとしては、法テラスにとっては社会各層に深く分け入った開業弁護士によって、電話やメールなどの一般的なルートには乗らないリーガルニーズの汲み上げが可能となることであるといえ、開業弁護士にとっては法テラス業務によって生成・発展しうるリーガル・サービスのイノベーションや各種関係機関等とのネットワークなどが開業弁護士各自の日常業務のなかに波及することであるといえよう。総じて弁護士サービスの底上げが期待されようか。
- 21 法テラス白書平成24年度版108頁。
- 22 法テラス白書平成23年版88頁。
- 23 アメリカの近隣法律事務所については、さしあたり、小島武司『法律扶助・弁護士保険の比較法的研究』(中央大学出版部、1977年)295頁以下など参照。
- 24 小島武司編『各国法律扶助制度の比較研究』(中央大学出版部、1983年)48頁以下 [山城崇夫]、小島武司『弁護士—その新たな可能性— [新装補訂版]』(学陽書房、1994年)40頁など。
- 25 太田晃弘「司法ソーシャルワークの可能性」司法アクセス学会第5回学術大会

『地域ネットワークと司法アクセス（報告書）』（2011年）42頁、大川真郎「総合法律支援の6年—一法テラスの直面する課題—」司法アクセス学会第6回学術大会『司法アクセス・パラダイムの転換—求められる法的サービスへ—（報告書）』（2012年）11頁など。

- 26 太田晃弘＝長谷川佳予子＝吉岡すずか「常勤弁護士と関係機関との連携—司法ソーシャルワークの可能性—」総合法律支援論叢1号（2012年）112頁〔太田〕。
- 27 司法アクセス学会の第5回学術大会（2012年12月8日）は、「地域ネットワークと司法アクセス」という全体テーマを掲げ、地域社会に存在するさまざまな支援ネットワークを束ねたメタ・ネットワークの形成を目指して、地域コミュニティとの連携のあり方を模索し、司法アクセスを下支えする多様な地域ネットワークとの協働に関する各種の実践レポートに基づいて、さまざまな議論がなされた（前掲注25）報告書 参照。
- 28 実践例につき、本林徹＝大出良知＝土屋美明＝明賀英樹編『市民と司法の架け橋を目指して—一法テラスのスタッフ弁護士—』（日本評論社、2008年）10頁以下など。なお、すでに指摘したアメリカの近隣法律事務所では、スタッフ弁護士が医師や心理学者、ソーシャル・ワーカーと協働していたことにつき、小島編・前掲注24）48頁〔山城〕など参照。
- 29 http://www.houterasu.or.jp/news/houterasu_info/shihou_social_120717-1.html、太田・前掲注25）40頁、太田ほか・前掲注26）103頁、水島俊彦「司法ソーシャルワークの可能性」司法法制部季報131号（2012年）78頁など。
- 30 調査対象者は、経験年数5年毎の層化抽出方式にて抽出した弁護士経験5年から50年の弁護士2030人であり、有効回収数は266件、回収率13%であったという。弁護士白書2012年版196頁。
- 31 小島武司『弁護士報酬制度の現代的課題』（鳳舎、1954年）174頁以下。なお、わが国においても、昭和40年代に、報酬規程にもかかわらず謝金のみの報酬契約が行われていた事実が確認されている（伊藤彦造「職業倫理からみた弁護士実務の具体的検討」石井成一編『講座現代の弁護士Ⅰ—弁護士の使命・倫理—』（岩波書店、1970年）298頁など参照）。
- 32 具体的には、当事者双方が訴訟代理人（弁護士、司法書士または弁理士）を委任している場合に当事者双方の共同申立てがあるときに限り、代理人の報酬を訴訟費用として敗訴者負担とすると同時に、その負担額を訴訟の目的の価額に応じて算出するという改正案（民訴費法改正案28条の3第1項）が、第159回通常国会に提出されて継続審議とされていたが、第161回臨時国会の閉会とともに廃案となった。そのため、同法の2004年改正ではこの点は見送られ、その後の立法作業に進展はみられず現在（2013年12月脱稿時）に至る。

- 33 アメリカでは、当事者は勝訴のときにのみ弁護士報酬を負担するという完全成功報酬制 (contingent fee) を採用することで、勝つべき者 (勝訴の自信がある者) のアクセス障害を除去する。
- 34 これは、不必要な費用を生じさせた敗訴者に対し結果責任を問うことに加えて、タイムチャージ制で高額となりがちな弁護士報酬が勝訴の見込みのある当事者のアクセスを阻害するおそれがあるため、これを回避しようとしたものとみられる。
- 35 法律扶助の対象が①家事事件、② EU 人権事件、③医療過誤事件の3類型に限定された。
- 36 中村良隆「イギリスにおける成功報酬制と弁護士保険」自正60巻6号(2009年)138頁以下など。
- 37 法律扶助協会は、その財源を、当初は弁護士会や有志の寄付に、1958年度からは、国家(法務省)からの補助金によっていたため、事業内容には限界があり、①扶助対象が裁判援助のみとされ(法律相談などを含まず)、②対象者が生活保護受給者またはそれに準じる者とされ、③扶助の方法が立替金の支出であって、受給者には償還義務が課され、④ジュディケア制のみが採用されていた。小寺一矢「日本型法律扶助の成立要件」自由と正義46巻6号(1995年)33頁、小林元治「法律援助立法をめぐる主要論点」自由と正義48巻9号(1997年)37頁など参照。
- 38 民事法律扶助法(平成12年法律第74号)は、法律扶助の実施体制の整備を国の責務として明確化したうえで(同法3条1項)、「法律扶助協会」(指定法人)に対する国庫補助金支出の根拠を明定し、また、扶助対象を法律相談にまで拡充した(同法2条3項)。ただし、扶助の基本的性格としての立替払い制度は、従来のまま踏襲された(同法2条1項2項)。
- 39 法テラス白書平成24年度版62頁。
- 40 小島武司「司法アクセスの意義とその内容」『市民と司法—総合法律支援の意義と課題—』(財団法人法律扶助協会、2007年)11頁および35頁注11掲載の諸文献、そして、山本和彦「総合法律支援の現状と課題—民事司法の観点から—」総合法律支援論叢1号(2012年)2頁以下などを参照。
- 41 たとえば、批判のある現行の償還制(大石哲夫「立替金償還制度をめぐる—民事法律扶助の受給資格と利用者の負担—」司法アクセス学会編集委員会編『司法アクセスの理念と現状』(三和書籍、2012年)97頁以下など。なお、山本・前掲注40)16頁は給付制を前提として一定の場合に利用者負担を求める制度への転換を示唆する)を見直すうえでも、世論喚起のために感動が語られることの意義は少なくあるまい。
- 42 当初はドイツの影響により「権利保護保険」と呼ばれ、日弁連は特許庁に商標

- 登録をしていたが、その後、「弁護士保険」という呼称が用いられるようになった。
- 43 秋山清人「動き出す弁護士会の権利保護保険制度（リーガル・アクセス・システム）」自正51巻9号（2000年）84頁、堤淳一「リーガルサービス伝達の構図―一日弁連弁護士業務改革委員会の取り組みを中心として―」小島武司先生古稀祝賀『民事司法の法理と政策・下巻』（商事法務、2008年）791-793頁、高橋理一郎「今なぜリーガル・アクセス・センターなのか」自正59巻1号（2008年）45頁、佐瀬正俊「権利保護保険の歴史とその将来像」自正64巻7号（2013年）8頁など。
- 44 具体的には、①あいおいニッセイ同和損害保険株式会社、②エース損害保険株式会社、③ au 損害保険株式会社、④ SBI 損害保険株式会社、⑤株式会社損害保険ジャパン、⑥全国自動車共済協同組合連合会、⑦ソニー損害保険株式会社、⑧日本興亜損害保険株式会社、⑨富士火災海上保険株式会社、⑩三井住友海上火災保険株式会社、⑪三井ダイレクト損害保険株式会社である（50音順）。
- 45 佐瀬・前掲注43）11頁。
- 46 これは、プリベント少額短期保険株式会社の売り出した弁護士費用保険「MIKATA」である。単独型ゆえに、労働、美容医療、子供のいじめ、離婚、遺産相続、金融商品、ネット、貸金など幅広い範囲の法的トラブルについて弁護士費用を補償することができることに加えて、①弁護士ドットコム「プレミアムサービス」、②24時間いつでも悩みごと相談ダイヤルなどの付帯サービスの点でも注目される。<http://prevents.co.jp/product/>、インシュアランス損保版4523号（2013年6月20日）1,9頁など参照。
- 47 中小企業の調査である日弁連弁護士業務総合推進センター・みずほ総研編「中小企業の弁護士ニーズ全国調査報告書」（2008年）47頁は、弁護士以外の専門家に相談し、弁護士に相談しなかった人の34%が弁護士費用を理由に挙げる。また、個人としての市民への調査である日弁連弁護士業務総合推進センター編「市民の法的ニーズ調査報告書」2008年82頁によると、弁護士の法律相談に躊躇を感じた理由に費用が分からない点を上げたのは、約60%であるという。
- 48 たとえば、日弁連 LAC の海外現地調査につき、佐瀬正俊「海外調査における総括」自正64巻7号（2013年）30頁など参照。
- 49 「法曹養成制度検討会議取りまとめ（平成25年6月26日）」につき、<http://www.moj.go.jp/content/000112068.pdf> を参照。
- 50 「取りまとめ」7頁。
- 51 急増が伝えられる企業内弁護士においても、その数は2012年度で771名、2013年度で965名にすぎない（弁護士白書2012年版185頁、同2013年版180頁）。
- 52 チーサム・前掲注2）119頁以下、川村明「日本の法曹養成改革と国際通商政策―2014年 IBA 東京大会の課題―」法の支配169号（2013年）28頁、同「〈講演〉

法曹養成教育とリーガル・プロフェッション—ローヤリング・スキル教育再考—」
法曹養成と臨床教育6号（2013年）1頁以下など。

- 53 法曹養成・研修において交渉教育は、プレゼンスを高めつつあり、文献数も増えている。たとえば、森下哲朗「法曹養成における交渉教育—ハーバード・ロースクールでの教育を参考に—」筑波ロー・ジャーナル6号（2009年）31頁、原和良『弁護士研修ノート』（レクシスネクシス・ジャパン、2013年）67頁以下など。
- 54 ALI / UNIDROIT, “Principles of Transnational Civil Procedure” (Cambridge University Press, 2006)、ジェフリー・C・ハザード, Jr [三木浩一 訳]「手続法における国際的調和」民訴44号（1998年）70頁以下、小島武司=清水宏「ALI / UNIDROIT 涉外民事訴訟手続の策定」小島武司編著『日本法制の改革：立法と実務の最前線』（中央大学出版部、2007年）816頁以下など参照。

司法ソーシャルワークと 成年後見制度拡充活動

—「佐渡モデル」からみる

地域支援への発展プロセス—

前 法テラス佐渡法律事務所

(現 法テラス東京法律事務所)

常勤弁護士 水島 俊彦

はじめに

司法ソーシャルワーク¹とは、「生活に困難を抱えている方などに対して、司法的支援も含めた総合的な支援を行うことによって、本人、家族、友人・知人、各種施設・制度等、その他周囲の環境などに働き掛けて調整し、その本人がより生きやすい状況を作り出すこと²」をいう。近年は、日本司法支援センター（法テラス）における常勤弁護士の活動の一環として紹介されることが多い³。

本稿は司法ソーシャルワークの分野の中でも特に地域支援（コミュニティワーク）領域が法テラス常勤弁護士の新たな活動領域となる可能性について言及することを目的としている。

第1部では、後見過疎地域における成年後見制度の拡充モデル、いわゆる「佐渡モデル」の形成過程を通じて、司法ソーシャルワークが、個別支援（ケースワーク）を超えて、地域課題の発見、及び制度拡充を含めた地域支援（コミュニティワーク）へと発展した事例を紹介する。

第2部では、「佐渡モデル」を全国各地の後見過疎地域で実施するためのポイントについて解説する。

第3部では、司法ソーシャルワークを法テラスの常勤弁護士が担う意義について言及した上で、地域支援の視点を備えた司法ソーシャルワーカー育成の必要性について検討する。

I 「佐渡モデル」の形成過程

1 個別事案の集積から地域問題の発見へ

(1) 法テラス佐渡の日常から

法テラス佐渡法律事務所（新潟県佐渡市。以下「法テラス佐渡」という。）は、佐渡市役所佐和田行政サービスセンターの2階に位置している。同庁舎内には、市役所窓口、社会福祉協議会（以下「社協」とい

う。)、地域包括支援センター(以下「包括」という。)、消費生活センター等があり、行政・福祉機関との距離が物理的・心理的に近いのが特徴である。

2008年の事務所開所以来、筆者は、初代法テラス佐渡の常勤弁護士である富田さとこ弁護士に続く2代目弁護士として、関係機関とともに個別事案の解決に取り組んで来た。その結果として、法テラス佐渡には、一般民事・家事相談に加えて、以下のような行政・福祉機関の職員からの相談が日常的に寄せられるようになった。

- ①最近、一人暮らしのAさんの自宅に高価そうな健康食品や布団が手付かずのまま置いてあるとの連絡がありました。本人は「知らない。わからない。」と言っていますが、消費者被害に遭っていると思われます。判断能力の低下も著しく、このままでは一人暮らしが継続できません。けれど、身寄りがなく、今の年金収入では施設入所も無理かもしれない(ケアマネジャー、日常生活自立支援事業専門員、消費生活センターからの相談)。
- ②認知症が疑われるBさんへの介護サービスを勧めたのですが、Bさんの息子に「そんな金はない。」と拒否されてしまいました。どうやら息子には借金があり、Bさんの年金から返済しているみたいです(包括からの相談)。
- ③現在、症状が安定していて今後退院を予定している統合失調症のCさんがいるのですが、親族はどなたも関係を持とうとしてくれません。このまま在宅生活に戻っても、支援がなければすぐに調子を崩してしまうでしょう。病院代も滞納しています(病院ケースワーカー、地区担当保健師からの相談)。
- ④家族全員が知的障がいや精神障がいを抱えていて、家がゴミ屋敷のようになっています。親族は関わりを拒否しており、親族以外に支援の基点となりうる方が必要です(市障がい福祉課職員、相談支援事業所相談員からの相談)。

このように、法や福祉領域にまたがる複合的な問題に関する相談を受

けた場合には、弁護士も他の支援者が集まる「ケース会議」に参加する。そして、課題を把握するとともに支援の方向性を協議し、役割分担をしながらそれぞれの立場で支援していくのである。前述の各事案についてみると、いずれも、成年後見人、保佐人、補助人（以下「後見人等」という。）によるサポートを必要とする事案であり、かつ、弁護士、司法書士、社会福祉士などの専門職による後見人等（以下「第三者後見人」という。）が、支援者とともに、本人等の環境調整を行っていくことが期待されることが多い。

ところが、筆者が佐渡に赴任した2010年当時、支援者がいつも頭を悩ませていたのは、「いったい誰が、第三者後見人になってくれるのか。」という問題であった。なぜなら、各専門職団体に第三者後見人候補者の推薦を依頼しても、すでに後見人等を受任している専門職が多く、ほとんど手が拳がらないため、結局はコネクションを駆使して候補者をなんとか見つけ出さなければならない状態となっていたからだ。

（２） 地域課題の発見 ―後見過疎問題の顕在化―

ア 成年後見事件の増大

法テラス佐渡においては、特に包括から、後見人等の候補者への就任依頼が多くなされることとなった。包括は高齢者虐待事案なども多く扱うことから、専門職でなければ後見人等の受任が困難なケースも多い。したがって、他の専門職に余裕がなく受任ができない場合には、法テラス佐渡が「最後の砦」として後見人等を引き受けざるを得ない状況にあった。

こうして一時期は、最大15名の後見人等を受任し、もはや法テラス佐渡だけでは、佐渡市内の後見需要を支えきれない状態に至ったのである。

イ 第三者後見拡充プロジェクトチームによるアンケート調査

このままでは支援を必要とする方が成年後見制度を実質的に利用できなくなってしまう。このような状況を打破するため、これまで一緒に仕事をしてきた佐渡市、佐渡市社協、弁護士、司法書士、社会福祉士などの支援者に声をかけ、任意で第三者後見拡充プロジェクトチーム（通称

「後見 PT」) を立ち上げることにした。

最初の壁は、第三者後見人が不足している現状が一般に知られていないという「認識の壁」であった。そこで、後見 PT で協議した結果、現場レベルの支援者だけではなく、行政・福祉関係者、ひいては佐渡市全体でこの問題に関する「危機感」を共有するために、2011年6月に、福祉施設やサービス提供事業所、家庭裁判所、専門職等に対し、佐渡市内の成年後見制度の需要と第三者後見人の受け皿に関するアンケート（以下「初回アンケート」という。）を実施することとなった⁴。

初回アンケートの結果、佐渡市では、2011年6月時点で、要支援者⁵ 数延べ1255人のうち現時点で50人が第三者後見人を必要とする一方、最大でも29人分しか第三者後見人の受け皿がないという状況であることが判明した。当時、年間平均15件程度、新規で第三者後見人が選任されている現状であったことから、およそ2年以内には、第三者後見人の受け皿が尽きてしまうことが予想されたのである⁶。

ウ 後見過疎問題の発見

第三者後見人の割合が増加している要因としては、一般に親族間の関係の希薄化、親族自身の高齢化、本人の資産をめぐる親族内紛争の深刻化等が原因であると指摘されている⁷。加えて、佐渡市の場合には、一人暮らしの高齢者が増加する一方（2012年10月1日時点で65歳以上の高齢者の割合は37.9%⁸）、労働人口、特に将来の支え手となりうる若年層の人口流出が著しいことが、第三者後見人の割合の増加に拍車を掛けている。

このようにして、成年後見制度への需要が増大する一方、親族後見人のなり手が不足し、第三者後見人のなり手も極めて不足している状態にあるという問題（本稿ではこのような問題を「後見過疎問題」と呼ぶこととする。）が、佐渡市の地域課題として潜在的に存在しているのではないかとの疑念を抱かせるに至った。

2 地域課題の発見から成年後見制度拡充への動き

(1) 佐渡市への施策提言と佐渡市社会福祉協議会の協力

初回アンケート実施後、後見 PT メンバーの助言を受けて、佐渡市地域自立支援協議会内に成年後見制度プロジェクトチームを設置することに成功した。同チームには、多くの後見 PT メンバーが参加していたため、専ら PT 主導で成年後見制度プロジェクト会議報告書（以下「報告書」という。）をまとめ上げることになった。その後、同報告書を佐渡市に提出するとともに、佐渡市社会福祉協議会の協力を取り付けたことにより、佐渡における成年後見制度拡充の流れは一気に加速していくこととなった。

(2) 成年後見センターの設立

報告書で提言された一つ目の施策は、「成年後見センター（以下「センター」という。）の設立」である。法人（団体）が後見人等の受け皿となること、及び育成研修を実施することで、後見人等のなり手や支援者を少しでも増やすことが狙いであった。

報告書の提出前の段階から、PT メンバーと共に社協上層部に働きかけを行ってきたことが功を奏し、報告書の提出と同時期に、社協はセンターの実施主体の候補者として名乗りを上げた。また、各地のセンターに関する情報収集、設置要綱やサポート体制に関するアイデアの提供役を機動的に動くことが可能な PT が担うことによって、社協が家庭裁判所の後見人候補者名簿への登録を完了するまで、実に約2か月半というスピードで事が進んだ。

2012年4月1日には、佐渡市社会福祉協議会成年後見センターが業務を開始した。センターの後見人等受任件数は、2012年度末には5件⁹、2013年12月末日現在で12件¹⁰（加えて、運営委員会審査済で審判待ち案件が4件）と増加の一途を辿っている。

(3) 佐渡市成年後見制度利用支援事業の拡充

報告書で提言された二つ目の施策は、「佐渡市成年後見制度利用支援事業の拡充」である。

初回アンケートによると、要支援者数延べ1255人のうち実に4人に1人が月収6万円以下の低所得者であったため、このまま放置すれば、費用面を気にして本人が成年後見制度を事実上利用できないおそれのあることが判明した¹¹。

そこで、報告書の提出を受けて、佐渡市は、2012年4月1日付で第三者後見人の報酬について同事業要綱を改正し、助成対象を拡充した。具体的には、①申立人要件の撤廃と②収入・資産要件の緩和である。①については、市長による後見申立てに限定されていたこれまでの要綱を改め、申立人が本人、配偶者、親族であったとしても助成対象に含めることとしたものである。②については、生活保護世帯等に限定されていたこれまでの要綱を改め、非課税世帯かつ流動資産が350万円以下（世帯員1人増えるごとに100万円加算）の場合には助成対象とすることとしたものである。助成対象者には、月額上限1万8000円（施設）ないし2万8000円（在宅）が助成される。

（4）明日の後見人・支援者のための成年後見連続講座の創設

センターが無事スタートし、2012年8月1日にはセンター開設記念成年後見シンポジウムが行われた。同シンポジウムでは、市民に成年後見制度を身近に感じてもらうため、PTメンバーが中心となって寸劇を行った。その後、佐渡における地域課題である後見過疎問題を提起し、その解決のための第一歩として、市民向けに「明日の後見人・支援者のための成年後見連続講座」の開講を発表した。この講座は、行政や福祉関係機関が、例年実施してきた福祉関係講座の中から成年後見に関連する講座を持ち寄り、成年後見連続講座として市民に提供するというものであった。

連続講座実施後に実施したアンケート¹²によると、回答者のうち約3分の1から「条件が整えば、自分も後見人等になってみたい。」との回答を得ることが出来、2013年度からの市民後見人育成事業に向けて弾みをつけることが出来た。

(5) 市民後見人等育成カリキュラムの実施

ア カリキュラム実施の経緯と特徴

第三者後見人のなり手については、2012年4月のセンター設立、及びこれまで後見人等を受任していなかった専門職らの関心の高まり等も相まって、第三者後見人受任可能数は29人（2011年6月）から56人（2012年10月）に増加した。しかしながら、年間15件以上の新件申立が見込まれる現状においては、今後は、専門職、センター、そして市民後見人¹³の3本柱で、佐渡の後見需要を支えていく必要性があった。また、後見業務を支える支援者の確保も不可欠であった。

そこで、2013年7月13日から、離島では全国初となる市民後見人等育成カリキュラムを開始した。同カリキュラムにおいては、基礎講座及び実務講座を履修し、センター内部での実地研修を経た後、センター運営委員会の最終審査を経て、適性が認められた者を佐渡市が家庭裁判所に対して後見人候補者として推薦を行う流れとなっている。

なお、初年度の応募者は、市民後見人を目指す「育成コース」が26名、後見業務をサポートする支援者を目指す「支援コース」（基礎講座のみ受講）が30名であり、市民の関心の高さがうかがわれた。

イ 今後の展望 ー市民後見人への信頼を確保するためにー

市民が家庭裁判所から後見人等の選任を受けるためのハードルは依然として高く、全国的には、年間約3万5000件の成年後見等申立に対し、市民後見人が選任されたのはわずか118件¹⁴（2012年最高裁集計）であり、新潟県内では、過去に選任された例は、未だ存在しない。

このような状況の中で、家庭裁判所に市民後見人を信頼してもらうためには、単に養成講座を行うだけでは不十分である。すなわち、行政、センター、専門職が三位一体となって養成に取組み、市民後見人としてふさわしいと思われる人物を客観的かつ適切な選考過程を経て確保すること、及び専門職によるセンターや市民後見人に対する手厚いバックアップ体制（不正防止対策も含む）を構築することが求められるだろう。

Ⅱ 「佐渡モデル」の後見過疎地域への応用可能性

1 「佐渡モデル」の意義

2012年4月1日には老人福祉法32条の2が施行され、自治体には、いわゆる市民後見人の養成を含め、後見業務を適正に行うことのできる人材育成についての努力義務が定められることとなった。さらに、厚生労働省は、認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）において、「将来的に、すべての市町村での（市民後見人の育成・支援組織に関する）体制整備」を掲げており¹⁵、国を挙げて成年後見拡充対策に取り組んでいく機運が高まっている。

その一方で、地方都市、特に後見過疎問題が進行している過疎地域においては、そもそも成年後見に関する課題を認識できていなかったり、仮に認識できたとしても人材不足、予算不足を理由として対策がなされないままとなっている地域が現に数多く存在する。そうした地域の福祉従事者からは、「予算もないし、人材も社会資源もない。ないないづくしの状態でいったい何をどうやって進めよというのか。」との悲観的な声も暗に聞こえてくる。

これまで述べてきた佐渡における成年後見制度拡充に向けた一連の活動については、「佐渡モデル」とも呼ばれている。もっとも、都市部を中心とした先進地域では、同様の取り組みはすでに行われており、決して珍しいものではない。それでも「佐渡モデル」がメディアも含めて市民から高い関心が寄せられるのは、典型的な後見過疎地域である佐渡市において、熱意ある行政、福祉関係者、専門職らが集まり、官民協同で課題に取り組むことによって、一部の先進地でしか行われていないような先端的事業にまで着手することができたという「地域の底力」を発揮した好事例であったからではなかろうか。

先ほどの地方都市の例と比較しても、佐渡市は、3人に1人以上が65歳の高齢者という離島の過疎地であり、人材・社会資源・市の財政面い

ずれも不足している地域である。「佐渡モデル」の存在は、佐渡と同様に困難な状況にある地方自治体や後見過疎地域に対し、工夫次第で新規事業への取組みを行うことができるという勇気を与えられるかもしれない。それこそが、「佐渡モデル」の最も重要な意義であるということができよう。

そこで、以下では、「佐渡モデル」を他の後見過疎地域で応用するために必要なポイントについて解説したい。

2 「佐渡モデル」を実践するための7つのポイント

(1) プロジェクトチームを結成する

佐渡で成年後見制度拡充の発端となったのは、法テラス佐渡が任意で立ち上げた後見PTのメンバーとして、行政関係者、福祉関係者（いわゆる「キーパーソン」）が参加したことであった。「非公式」の場面設定であったこともあり、後見PT内では所属する機関の立場を超えて、自由な意見を交わすことが出来た。また、それぞれの機関内部の事情を知ることによって、どのような資料を根拠として、どこに話を持っていき、どのようにアピールすることが最も効果的か、すなわち「制度改革のための最短ルート」を見つけ出すことができた。

このように、まずは、現場レベルで「キーパーソン」となりうるメンバーに個別に声をかけていき、話し合いの機会を持つことが必要となる。任意の後見PTへの参加を関係機関に動機づけるためには、普段から、お互いの仕事や人となりについて理解し、一定の信頼関係を築いておくことが必要である。

(2) 会議のファシリテーターを務める

後見PTメンバーが集まった場合、次は会議の運営に気を配ることになる。会議の運営方法では、「ファシリテーション」技術を活用することが考えられる。

ファシリテーションとは、「人々の活動が容易にできるように支援し、うまく運ぶよう舵取りすること」であるとされている¹⁶。

ファシリテーションの基本技術は、場のデザイン、対人関係、構造

化、合意形成の4つの技術に分かれている¹⁷。本稿のテーマと外れるため詳細には触れないが、いずれの技術も、参加者にとって納得感のある結論を形成するために、議論のプロセスに働きかける技術であるといえよう。

後見PTにおいても、筆者としては、例えば、話しやすい部屋のレイアウトや、会議冒頭でのブレインストーミング、議論の過程を記録するファシリテーショングラフィック（ホワイトボード）の活用、発言者を特定しない議事録メモの作成等の点でファシリテーションを活用していた。特に注意したいのは、様々な団体からメンバーが参加していることから、ともすれば言質を取られるのを恐れて、建前の議論になりやすいことである。そこで、後見PTでは、「PT内ではそれぞれの立場を離れて自由に議論する。」「PT会議でなされた発言の責任は問われない。」ということをあえてルール化して進行することとした。

（3）数値化とプレゼンテーションを行う

特に福祉分野においては、需要や効果を客観的に測定するツールが乏しく、「数値化」が難しいといわれている。しかしながら、行政関係者からすると、新規事業について一定の予算を計上するためには、根拠となる数値が必須であり、単に必要性をアピールするだけでは十分とはいえない。

そこで、後見PTにおいては、島内の第三者後見人不足が深刻であるという危機感を数値化するために、初回アンケートを実施することとした。このアンケート結果は、市の管理職や社協役員の説得、報道機関へのアピールなど、最初から最後まで重要な役割を果たした。

加えて、2013年度から新たに市民後見等育成カリキュラムを始めるにあたって、その必要性等について数値化された資料を市に提供する必要があった。具体的には、成年後見制度の活用が市に与える財政的メリット（例えば、税金滞納状態の解消など）や市民後見人の育成目標数に関するシミュレーションなど、工夫を凝らして作成にあたった。

(4) タイミングを意識する

時間をかけて質の高い計画案が作成出来たとしても、説明のタイミングを逃してしまえば、翌年度の市の事業には反映されず、プロジェクトの達成時期が大きく後退することとなる。

佐渡市の場合、①社協が事業計画書を市に提出し、予算要求を行うのは例年10月から11月ころであった。そして、②市の担当課が来年度予算案を作成するのが12月から1月ころ、③市長の了承を得て予算案を議会に上程するのは1月から2月ころであり、③議会では3月ころに翌年度予算の審議が行われていた。それぞれの段階で、①社協会長や担当理事、②市の担当課長、③市長、④議員らへの説得作業が必要であり、タイミングを見計らって、適時に説明の機会を設けるように心掛けた。

(5) 予算を意識する

予算が確保できなければ、せっかく描いたプロジェクトも絵に描いた餅となりかねない。

市からの独自予算の計上が困難な場合には、国レベル、県レベルからの事業で予算を確保できるかを検討する必要もある。たとえば、2013年度実施の佐渡市市民後見人等育成カリキュラム実務講座の予算については、厚生労働省が実施する市民後見推進事業の予算から確保している。

どうしても予算が確保できない場合には、他の関係機関に協力を要請するという方法が考えられる。例えば、2012年4月にセンターが業務を開始した当初は、人件費の確保が困難、かつ、後見関連研修を実施するための予算も僅少であったことから、法テラス佐渡が任意で「関係機関等連携会議」を企画し、県（保健所）、市消費生活センター、佐渡市、社協、NPO法人、島内の専門職等に協力を求めた。会議の中で、関係機関が従来から実施していた講座・研修枠に、成年後見の要素を加えて、全体として成年後見連続講座として実施する形が決まり、全12講座の成年後見連続講座をセンター予算ほぼ0円で実施することができた。

(6) 膠着状態（デッドロック）を解消する

最後に、数値化で説得を試み、予算の確保先を提示したとしても、最終

的に行政や実施団体が動かなければ、制度拡充を進めることはできない。

佐渡の場合にも、センター設立に際して、市と社協との間で、「事業計画をどちらが提出するのか。」「丸投げになってしまわないか。」「予算はどちらがどの程度負担するのか。」などの疑問が解消されず、膠着状態に陥ったこともあった。そこで、第三者的立場にある法テラス佐渡が仲介役として、お互いの本音の部分を聴き取った上、相互のキーパーソンに趣旨を伝え、説得を重ねていった結果、両者の利害対立を緩和することができた。そして最終的には、社協がセンターの実施主体となり、市がセンターの運営について可能な限り支援をするという形に落ち着いた。

(7) 最後まで諦めない

以上の6つのポイントに加えて、拡充を進めるために一番重要なことは、「諦めないこと」「とにかく行動すること」である。

地域問題の解決を目指す場合、しばしば利害が対立しうる関係機関との間で板挟みに遭い、辛い状況に追い込まれることもある。筆者も、制度拡充の過程において、幾度となく「これはもう無理だろう。」「来年に回すしかない。」と考えたりすることがあった。そのような時でも、別の地域で同じ課題に取り組んでいる人と相談しながら「もう一回やってみよう。」「最後はなんとかなるだろう。」と思い直し行動に移した結果、課題解決に繋がっていくこともあるので、最後まで粘り強く行動することが求められる。

3 全国的に水面下で加速していく後見過疎問題

後見過疎問題は、佐渡のような一部の地域の問題に限られない。この問題は、「後見爆発」とも称される成年後見人の爆発的需要増と表裏一体の関係にある問題であり、全国どこにでも生じうる問題である。

2013年9月、新潟県社会福祉協議会、新潟県、法テラス新潟・佐渡が協力し、成年後見制度実態把握調査を実施した¹⁸¹⁹。同調査対象の目的は、成年後見制度に対する需要のみならず、第三者後見人の受け皿を調査することであり、佐渡で行った初回アンケートの目的と共通している。

調査の結果、新潟県内の過半数の地域において、佐渡と同様ないしそ

れ以上の後見過疎状態となっていることが明らかとなった。

具体的には、2013年9月1日時点で新潟県内における成年後見制度に対する需要者数²⁰は5653人、そのうち、身よりが無いなどの理由で、市町村長による成年後見申立（いわゆる「首長申立て」）が必要であり、それゆえに第三者後見人が必要な者は1229人にのぼった^{21 22}。一方、親族以外の第三者による専門職後見人として、その主たる担い手である弁護士、司法書士、社会福祉士で後見人候補者名簿に登録している数（既受任者数を含む）は合計370人、法人後見を実施している団体は4箇所にとどまっていた（2013年5月1日時点。同年12月末日時点では5箇所）。すでに複数件受任している専門職も多いことに鑑みれば、成年後見制度の需要に対して第三者後見人のなり手が明らかに足りない状況であるといえよう。

このように、後見過疎問題は、全国的に急速な広がりを見せている。

後見的支援を必要とする者の権利擁護を図るためにも、後見過疎問題について早急な全国的規模の調査及び対策（人的、財政的支援）が求められる。

図1 新潟県内における成年後見活用に対する需要と受け皿 (新潟県社協作成)



※) 歴史上、燕市の一部は三条支部の管轄区域であるが体行に統一し、十日町市の一部は高田支部の管轄区域内であるが長岡支部に統一した。
 ※) 専門職後見人候補者数について、弁護士は平成25年9月1日時点の活動者数、司法書士は平成25年9月1日時点の後見人候補者名簿登録者数、社会福祉士は平成25年1月31日時点の後見人候補者名簿登録者数、法人は平成25年5月1日時点の法人後見要請施設協会の

Ⅲ 司法ソーシャルワークの新たな可能性 —地域支援への発展—

1 司法ソーシャルワークの公益性

太田晃弘によれば、司法ソーシャルワークの意義は「これまでバラバラになっていた社会資源²³間のつながりを創出し、そこでの適切な法的援助（訴訟などだけではなく法律の適正な執行を含む）を行って当事者を支援する」こととされている。また、太田は、その結果として作出された「つながり」は、紛争の再発防止や生活確保、コスト削減といった、公共財的な性格もあることから、司法ソーシャルワークは、社会保障・福祉サービスにおいて必要不可欠な要素であるとも指摘している。

筆者の見解もまた太田に同調するものである。すなわち、司法ソーシャルワークは、切れかかった社会のセーフティネットをつなぎ止め、補強するとともに、新たなセーフティネットを構築し、張り巡らせていくという、きわめて公益性の高い活動であるといえよう²⁴。

2 個別支援から地域支援へ

筆者は、「佐渡モデル」形成プロセスを通じて、司法ソーシャルワークの取り組みが、個別支援（ケースワーク）を超えて、その地域が抱える問題へのアプローチ・制度拡充などの地域支援（コミュニティワーク）へと発展する可能性があることに言及した。

社会福祉分野においては、社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）は、「直接援助技術」と「間接援助技術」に大別されている²⁵。

前者は、特定の対象者へ直接援助する技術であり、いわゆるケースワークはこちらに分類される。太田をはじめ、司法関係者が福祉関係者等と連携して、複合的な問題を抱える本人に対して直接的支援を行う形の司法ソーシャルワークは、専らケースワークを中心に発展してきたものと思われる²⁶。

他方、後者は、個別事案の集積から地域社会の埋もれていた課題を明

確化し、解決していくことによって、地域全体の支援（ひいては個別支援）につなげていく技術であり、いわゆるコミュニティワークはこちらに分類される。筆者が言及した「佐渡モデル」は、専らコミュニティワークの領域に属する活動であるといえよう。

両者は支援のレベルやアプローチこそ異なるものの、互いに密接不可分の関係にあり、いずれも「司法ソーシャルワーク」の一つの形として捉えられるべきである。

3 個別支援と地域支援の融合—司法ソーシャルワークの再構成—

司法ソーシャルワークの活動領域は、高齢者・障害者・消費者・子ども・外国人・累犯前科者・犯罪被害者・貧困者・自殺念慮者など多岐の領域にわたる。いずれの領域においても当事者が直面している問題は複合的であり、かつ、社会構造上の問題であるともいえる。こうした問題に対する根本的な解決方法を図るためには、個別支援からさらに一步踏み出して、個別事実に共通する地域課題を発見・普遍化し、地域の中でその課題を解決しうる新たな社会資源の創出を試みるなど、脱個別化の視点が不可欠である²⁷。

社会福祉分野においては、個別支援と地域支援を連結・融合して理解しようとする概念として、大橋謙策により「コミュニティソーシャルワーク」（いわゆる「大橋理論」）が提唱されている。大橋理論にいうコミュニティソーシャルワーク²⁸は、「個々の自立生活支援を丁寧に取り組むしながら、個別支援に連動、かつ同時に、生活基盤の整備に向けた地域資源の活用や開拓、社会関係の調整と改善に向けた啓発・教育活動、福祉計画づくり、福祉利用者や広範な市民の組織化、地域における総合的なサポートシステムの構築などを柱とするソーシャルワークの実践の統合的な方法」であるとして評価されており、司法ソーシャルワークが目指すべき方向性を示唆している²⁹。

このように、司法ソーシャルワークは、司法領域における個別支援（ケースワーク）と地域支援（コミュニティワーク）を融合・発展させた概念として再構成されるべきであろう。

図2 司法ソーシャルワークにおける個別支援と地域支援の関係（筆者作成）



4 司法コミュニティワークと常勤弁護士の可能性

(1) 司法コミュニティワークとは

司法ソーシャルワークをコミュニティワークの視点から捉えた場合（以下「司法コミュニティワーク」という。）、その活動は、「①個別支援の実践過程から、生活に困難を抱えている方に共通する課題を、司法的な観点を加えて発見、②地域課題として普遍化し、③行政、関係機関や専門職、地域住民などに働きかけて調整することによって、④新たな社会資源の開設や総合的な権利擁護体制の構築につなげていく活動」であると定義づけることができる。

これを「佐渡モデル」にあてはめた場合には、①関係機関との日常的な連携に基づく個別支援（個別の成年後見案件等）の集積により、司法的な観点から懸念される共通の課題（後見過疎問題）を発見、②アン

ケート等により佐渡市の地域課題（後見過疎問題）として普遍化し、③佐渡市、佐渡市社協をはじめとする福祉機関、第三者後見人活動を行う専門職等で構成される後見PT等を組織し、④後見的支援を必要とする住民に対する権利擁護体制を構築するための諸施策（成年後見センターの設立、佐渡市成年後見制度利用支援事業の要綱改正、市民後見人等育成カリキュラム等）につなげていく司法コミュニティワークということになろう。

（2）常勤弁護士が司法コミュニティワークを担う意義

今回言及した「佐渡モデル」は法テラス佐渡における歴代の常勤弁護士が実践してきた活動であるところ、特に常勤弁護士が司法コミュニティワークを担うことの利点について考察したい。

第一に、法テラス、常勤弁護士の公益性・非営利性、給与制、フットワークの軽快さ³⁰は、コミュニティワークの担い手としての必要な基礎的要素を備えている点である。特に、司法ソーシャルワークが個別支援から地域支援に移行する初期段階においては、地域課題が明確化、普遍化していないことも多く、それゆえに課題解決のための事業予算も計上されていないことが通常であろう。この点、常勤弁護士は給与制であるため、事務所運営の採算性に必ずしもとらわれずに関係機関との連携構築、PTの立上げ・運営などに一定の時間を掛けることができる。また、法テラスの公益性・非営利性からすれば、行政や関係機関等との調整役として信頼を得やすいのではないだろうか。

こうした見解に対し、コミュニティワークは行政や福祉機関、社会福祉士などのソーシャルワーカーが本来担うべきであり、弁護士などの司法関係者の領域とはいえないのではないかとの異論もありえよう。しかし、地方都市や過疎地をはじめ、都市部であっても事案によっては行政や福祉機関の人材、予算ともに不足している地域が多く、一人の職員・ソーシャルワーカーが多くのケースを担当するため、コミュニティワークにまで着手することが困難であるという現状もみられる。そのような状況下において、公益性の高い活動を行う常勤弁護士が、個別支援を超

えて、地域の行政や関係機関等とともに、司法領域における地域課題の解決に向けて地域支援に取り組んでいくことは、「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」（綜合法律支援法2条）担い手としては自然な流れであり、本来業務にも位置づけ可能なものと解しうる。

第二に、法テラスや常勤弁護士は全国規模で配置されていることから、類似の地域課題を抱えている地域において、同時または順次に司法コミュニティワークを展開できる可能性がある点である。

例えば、後見過疎問題は、佐渡市だけの問題ではなく、新潟県内各地にも存在していた。さらには、全国各地で生じている問題であるとも推測される。このように、ある地域の課題が別の地域でも同様に生じていることは決して珍しいことではない。現在、法テラスでは、全国経験交流会などの機会を通じて各地の常勤弁護士同士の情報共有・意見交換を行っている。今後、特定の地域課題解決に向けたプロジェクトチームなどを結成し、問題意識や制度拡充ノウハウを共有することによって各地の関係機関、専門職等とともに課題解決に向けて取り組んでいく活動を、全国規模で展開できる可能性もあるのではないだろうか。

このような見解に対し、通常3年での異動を前提とする常勤弁護士は、基本的に外部の人間であり、地域住民をまきこんだコミュニティワークを行うには不適任ではないかという疑問もありえよう。しかしながら、そもそもコミュニティワークの目的は、地域の住民主体で課題の解決を目指すものであるから、その担い手となる個人が一時的に地域支援のカンフル剤的役割を果たすとしても、常に最前線で活動し続けることは、結果として個人への依存度を高め、かえって地域住民力を低下させることにもなりかねない。むしろ、限られた期間の中で、プロジェクトチームを発足させ、一定期間後は、同チームメンバーである地域内の関係機関、専門職、後任の常勤弁護士へ引き継いでいくことの方が、住民主体の継続的な地域支援に繋がりうるのではないだろうか。

そのような意味では、異動を前提とする常勤弁護士の立場は、むしろ

司法コミュニティワークの担い手として適任ではないかとも解しうる。

5 司法ソーシャルワーカー養成に向けて

これまで、常勤弁護士が行う司法ソーシャルワークは、常勤弁護士の個人の資質や意欲によるところが大きいといわれていた。しかしながら、今後、法テラス全体として司法ソーシャルワークを幅広く展開するためには、同活動を行いうる人的体制の確保とともに同活動を展開するためのスキル、実践力を養成する必要がある。

まず、人的体制の確保にあたっては、司法ソーシャルワークは、司法領域と福祉領域双方にまたがる分野であることから、常勤弁護士だけでなく、常勤の社会福祉士や精神保健福祉士などを雇用して法テラスの各事務所に配置し、チームとして司法ソーシャルワークを展開していくことが考えられる。

また、養成方法については、司法ソーシャルワークを実践している常勤弁護士、法テラス職員等による実践的トレーニング、社協職員、NPO構成員などを講師とするファシリテーション、コミュニティソーシャルワーク研修会などを通じた技能取得の機会を確保する必要がある。

さらに、地域ごとに人口規模や地理的要因、関係機関との連携状況、社会資源等は異なることから、司法ソーシャルワークを全国各地で実践するためには、常勤弁護士等が孤立しないよう、個別のフォローアップ体制が不可欠となる。他方で、全国的に類似又は共通する地域課題がみられる場合には、該当する地域の常勤弁護士等で構成されるプロジェクトチームを結成し、課題解決に向けたアプローチ方法について情報共有・意見交換を促進するようなシステムの構築が必要となろう。

終わりに

後見過疎問題は、ここ数年のうちに顕在化し、問題を抱える自治体が激増すると予想される。その際に、「佐渡モデル」が、人員も予算も乏しい地域の自治体においても、制度拡充に繋げられるスキームとして、

全国の自治体において活用されることを期待したい。

これまで述べてきたように、司法ソーシャルワークは、司法領域における個別支援（ケースワーク）と地域支援（コミュニティワーク）の連結的・融合的な概念であり、特に法テラスの常勤弁護士や職員の場合には、司法ソーシャルワークを全国規模で展開できる可能性も十分にある。今後、常勤弁護士等が司法ソーシャルワーカーとして活動することを通じて、制度の谷間にあるさまざまな問題を可視化し、関係機関や専門職、地域住民とともに地域の新たな社会資源を創出していくことは、地域社会のセーフティネット体制のほつれを補修し、強化していく上で大きな力となるのではないだろうか。

最後に、後見 PT メンバーの佐渡市職員からいただいた 1 通のメールを紹介して末筆に代えることとしたい。

「『協働』という言葉がありますが、まさにこの事業のプロジェクト体制を表現するものだと思います。PT メンバーが手弁当て夜の 10 時を過ぎるのに白熱した議論を展開している、そういう場面、そういう景色を私はこれまで見たことがありません。みんながそれぞれできる支援を惜しまない、みんなが汗をかく、これが、壮大な事業を動かす力となりました。一番最前線で市民に寄り添っておられる支援者の声、これに優るプレゼンはないということです。行政としましても、今後も引き続き『協働』意識をもって誠実に取り組んでまいりますことをお約束します。」

[注]

- 1 常勤弁護士と司法ソーシャルワークの可能性については、太田晃弘・長谷川佳予・吉岡すずか「常勤弁護士と関係機関との連携 司法ソーシャルワークの可能性」『総合法律支援論叢第 1 号』、2012年
- 2 太田晃弘「司法ソーシャルワークとは何か」『法律のひろば』2013年 3 月号、25 頁、拙稿「成年後見制度拡充に向けた『佐渡モデル』の提案」『法律のひろば』2013年 3 月号、31 頁
- 3 常勤弁護士による司法ソーシャルワークの取組み状況については、「スタッ

- フ弁護士の活動から：ご存知ですか？司法ソーシャルワーク」<http://www.houterasu.or.jp/news/houterasu_info/shihou_social_120717-1.html（2014/03/01アクセス）>、拙稿「司法ソーシャルワークの可能性～成年後見センターの設立と後見制度拡充への道のり～」『法務省大臣官房司法法制部季報』131号、2012年10月、78-87頁、拙稿「論点・社会福祉：『後見過疎問題』への処方箋～成年後見制度拡充に向けた『佐渡モデル』と司法ソーシャルワークの展望』『月刊福祉』2014年4月号、56頁等を参照。
- 4 法テラス佐渡法律事務所「成年後見等拡充のためのアンケート結果のご報告」2012年3月<<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20120615/chosa.pdf>（2014/03/01アクセス）>
 - 5 前掲（注4）。本アンケートでは、「要支援者」を「判断能力が不十分であり、かつ、生活に支障が生じている者」と定義づけている。
 - 6 前掲（注4）。「今後、最大何件まで成年後見人等を受任できるか。」との質問に対する専門職らの回答総数である（但し、所属団体による職員の個人受任制限の状況を考慮していないため、実数はさらに少なくなる。）。
 - 7 成年後見制度研究会「成年後見制度の現状の分析と課題の検討～成年後見制度の更なる円滑な利用に向けて～」2010年7月、8頁<http://www.minji-houmu.jp/download/seinen_kenkyuhoukoku.pdf（2014/03/01アクセス）>。
 - 8 新潟県「平成23年高齢者の現況」2012年10月<http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/683/474/a.pdf（2014/03/01アクセス）>
 - 9 佐渡市社会福祉協議会「平成24年度佐渡市社会福祉協議会成年後見センター事業報告」2013年、6頁<<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/kenri.php>（2014/03/01アクセス）>。
 - 10 佐渡市社協成年後見センターへの聞き取りによる。
 - 11 第三者後見人が就任した場合、通常であれば後見報酬が一定程度発生しうる。そうすると、低所得者の場合、本来は後見制度が必要だとしても、費用面を気にして本人や親族が申立てを控える可能性がある。他方、仮に専門職がその者の後見人を引き受けたとしても、後見報酬を放棄せざるを得ないこととなり、新たな候補者の確保において重大な支障となりうる。
 - 12 佐渡市社会福祉協議会「成年後見制度拡充に関する市民アンケート」5頁<http://care-net.biz/15/sado-shakyo/pdf/20130606/h24_survey.pdf（2014/03/01アクセス）>
 - 13 市民後見人の定義は未だ確立していないが、日本成年後見法学会によると「弁護士や司法書士などの資格はもたないものの社会貢献への意欲や倫理観が高い一般市民の中から、成年後見に関する一定の知識・態度を身に付けた良質の第三

- 者後見人等の候補者」とされている（日本成年後見法学会「市町村における権利擁護機能のあり方に関する研究会」2007年3月、11頁 <<http://jaga.gr.jp/pdf/H18kenken.pdf>（2014/03/01アクセス）>）
- 14 最高裁判所事務総局家庭局「成年後見関係事件の概況—平成24年1月～12月—」2013年、10頁 <http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20131101koukengaikyou_h24.pdf（2014/03/01アクセス）>
 - 15 厚生労働省「認知症施策推進5か年計画（オレンジプラン）」3頁 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002j8dh-att/2r9852000002j8ey.pdf>（2014/03/01アクセス）>
 - 16 日本ファシリテーション協会「ファシリテーションとは」 <https://www.faj.or.jp/modules/contents/index.php?content_id=23（2014/03/01アクセス）>
 - 17 前掲（注16）
 - 18 新潟県社会福祉協議会「成年後見制度に関する実態把握調査結果」2013年11月 <<http://www.fukushiniigata.or.jp/reports/#seinen>（2014/03/01アクセス）>、なお、本調査実施の経緯については、同協議会「人と人をつなぐ実践4：成年後見人が足りない！—新潟県域・佐渡地域における成年後見制度拡充活動から」『月刊福祉』2014年4月号、84頁
 - 19 成年後見ニーズ調査対象は、県内の福祉施設・事業所等の一部（1181か所）及び日常生活自立支援事業における基幹的社会福祉協議会及び新潟市社会福祉協議会（8か所）。受け皿調査対象としては、新潟県弁護士会、新潟県司法書士会、新潟県社会福祉士会、県内の社会福祉協議会。
 - 20 前掲注4の法テラス佐渡で実施した初回アンケートにいう「要支援者」と県社協実施の成年後見制度実態把握調査における「成年後見制度活用に対する潜在的ニーズ」とは、同一の指標で測定したわけではないことに注意を要する。前者は、要支援者を「判断能力が不十分であり、かつ、生活に支障が生じている者」と定義し、その評価及び該当数を回答者に委ねていたのに対し、後者は、成年後見制度（特に第三者後見）が必要とされるようなケースを質問者側で類型化した上で、そのケースに該当する事実の有無を回答者に問うており、客観性を高めている。
 - 21 本来、市長申立が必要とされる要支援者が1229人に達しているのに対し、2012年における新潟県内の市長申立数はわずか44件にとどまっている。後見過疎問題への対応と同時に、埋もれた成年後見ニーズの掘り起こしも必要であろう。
 - 22 第三者後見人必要数1229人とは、最低限必要とされる第三者後見人数であることに留意する必要がある。すなわち、新潟家庭裁判所の回答結果によると、新潟県内における2013年1月から7月末時点の親族後見人と第三者後見人の選任者数はほぼ同数（205対204）であることからすれば、後見ニーズ5653人のうち少なく

とも半数程度は、(仮に親族がいたとしても) 第三者後見人が選任される可能性が高い。また、本アンケートは新潟県内全ての機関を対象としておらず、かつ、アンケート回収率は約56%とやや低めであることから、実際には、数字以上の需要が存在しているものと推測される。

- 23 「社会資源」とは、利用者のニーズを充足し、問題を解決するために活用される各種制度、施設、機関、資金、制度、情報、知識、技術等のすべてをいう。
- 24 第百八十五回国会参議院法務委員会において、谷垣禎一法務大臣は、「法テラスでは、自治体・福祉機関等と連携して、高齢者・障害者等特に手厚い援助を要する方の法的ニーズを汲み上げ、総合的な問題解決を図るといった取組み、いわゆる「司法ソーシャルワーク」を展開しているところですが、近い将来超高齢化社会が到来することに鑑みれば、極めて重要な取組であり、その充実が期待される」と評している。
- 25 新版・社会福祉学習叢書編集委員会編『新版・社会福祉学習双書2004：社会福祉概論』第1巻、全国社会福祉協議会、2004年、160-173頁を参照
- 26 個別支援に関する司法ソーシャルワーク理論については、太田晃弘「現代司法ソーシャルワーク論：つなげる司法へ（第1回－第5回）」『法学セミナー』no.699-707（2013年6月号-12月号）が詳しい。
- 27 田中秀樹「コミュニティソーシャルワークの考え方」社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉士養成講座：地域福祉の理論と方法—地域福祉論』第9巻、中央法規、2009年、122頁
- 28 コミュニティソーシャルワークの定義については、大橋謙策「コミュニティソーシャルワークの展開過程と留意点」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版、2006年、22-23頁
- 29 前掲（注27）121頁
- 30 吉岡すずか「スタッフ弁護士の可能性—関係機関との連携における実践—」『自由と正義』61巻2月号、2012年、205-218頁

「国際的な子の奪取の
民事上の側面に関する条約」
(ハーグ条約)の実施に向けて
—法律支援・司法アクセスの観点から—

東京パブリック法律事務所

弁護士 大谷 美紀子

I はじめに

日本において、諸外国から「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（本稿では、「ハーグ条約」、または、単に「条約」という。）を日本が締結するように要請を受け、同条約の締結の是非に関する議論が始まってから久しい。2011年5月には、政府は、ハーグ条約締結に向けた準備を進める旨の閣議了解を行い、法制審議会のハーグ条約部会及び外務省懇談会において、条約の国内実施を担保するための法律案の検討が急ピッチで進められた。この検討結果を受けて「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」（以下、「実施法」という。）案が取りまとめられ、2013年5月にハーグ条約の締結が国会で承認され、同年6月には実施法が国会で成立した。その後、さらに、ハーグ条約に基づく返還手続や面会交流手続の実施のための最高裁判所規則の制定や、外務省がハーグ条約のための日本の中央当局として行う任務の実施に向けて、省令の制定その他の実務的な準備が重ねられた。こうして、条約の国内実施に必要な準備がほぼ整ったことを受けて、政府は、2014年1月24日、ハーグ条約の締結手続を行った。これにより、ハーグ条約が2014年4月1日に日本について発効し（条約43条）、同日から実施法が施行される（実施法附則1条）ことが確定した。

この間に、日本におけるハーグ条約に関する関心や議論の対象は、当初は、日本の締結の是非の問題が中心であったのが、次第に、国内実施のための準備、さらには、実施開始後の課題へと移ってきている。また、過去数年の間に、ハーグ条約に関して、かなりの数の日本語による論文が発表され、ハーグ条約の概要や、日本の締結に至るまでの議論、日本の実施法の概説、さらに、近時は、ハーグ条約に関する他の締約国裁判所や欧州人権裁判所の重要判例の紹介や分析まで、広く、情報提供がなされてきた。

そこで、本稿では、最初に、条約の概要を簡単に紹介し、日本の同条

約締結に至るまでの議論、及び、日本における同条約の実施のための準備について振り返ったうえで、日本におけるハーグ条約の実施について、特に、法律支援・司法アクセスの観点に焦点を当てて論ずることとする。なお、条約及び実施法の内容の詳細や解説については、他の論稿に譲ることとしたい¹。

II ハーグ条約の概要

1 条約の採択・発効及び締約国

本条約は、国際的な子の不法な連れ去り²によって生ずる有害な効果から子を保護することを目的として、ハーグ国際私法会議において、1980年10月25日に採択された。子が、それまでの生活の本拠地から不法に他国に連れ去られることは、子に有害な効果を与えるものであるとの認識に基づいて、そのような有害な効果から子を保護するために、国境を越えて不法に連れ去られた子を元の居住国に迅速に返還すること、及び、国境を越えた親子の面会交流の確保のための国際協力を定めた国際的ルールとして作成されたのが、ハーグ条約である。

ハーグ条約は、1983年12月1日に発効し、締約国は、当初は、西欧及びこれと同じ文化圏に属する北米・豪州等に限られていたが、その後、次第に、中南米及び東欧諸国に広がり、近年は、アフリカやアジアの締結国も徐々に増え、2014年1月24日現在、日本を含む91ヶ国に達している。

2 ハーグ条約の目的・特徴と仕組み

ハーグ条約は、第5章の一般規定及び第6章の最終条項を除く実質的な規定の大部分が返還手続に関する規定であり、かつ、日本におけるこれまでの関心と議論は、専ら、日本人親が外国から日本に連れ帰ってきた子の外国への返還の問題に集中しているが、ハーグ条約の目的は、国境を越えて不法に連れ去られた子の常居所地国への迅速な返還の確保と、国境を越える面会交流の確保の2つである(条約1条)。

ハーグ条約は、2つの主要な特徴を有する。第一に、条約の締約国は、中央当局を指定し（条約6条）、中央当局は、不法に連れ去られた子の常居所地国への返還の支援のための様々な行政協力を行う義務を負うことである（条約7条）。第二に、国境を越えて不法に連れ去られた子について、ハーグ条約の下で返還が申立てられれば、子の連れ去り先の国は、原則として子を常居所地国に返還する義務を負い（条約12条）、かつ、返還のための手続は迅速に行うものとされていることである（条約11条）。

このように、ハーグ条約が、国境を越えて不法に連れ去られた子について、子の連れ去り先の国に対し、迅速な審理手続により原則として子を常居所地国に返還することを義務付けているのは、国境を越える子の監護紛争において、監護権の本案の審理は、子がそれまで生活してきた常居所地国の裁判所が行うのが適切であるとの考え方を前提としている。子の両親の別居・離婚に伴い、子がどちらの親と一緒に住み、監護されるのか、両親が別々の国に住むことになる場合には、子はどちらの国に住むのかという問題は、監護権の本案の問題に関する決定として、子の常居所地国の裁判所においてなされるべきであり、そのために、子をまず迅速に常居所地国に戻す（しばしば、原状回復という言葉で説明される）のが、ハーグ条約に基づく子の返還手続である。

ハーグ条約に基づく子の返還手続の対象となるのは、国境を越えた子の不法な連れ去りであるが、子が連れ去りの直前に常居所を有していた国（常居所地国）の法令によれば、連れ去りが監護権の侵害にあたる場合は、連れ去りは、条約上「不法」とされる（条約3条）。不法に子を連れ去られた親は、自国または子の連れ去り先の国の中央当局に対し、返還援助申請を行うことにより（条約8条）、連れ去り先の国において、中央当局から、子の所在特定や返還手続の開始のための援助等を受けることができる（条約7条）。連れ去り先の国の中央当局は、子の任意の返還や友好的解決に向けた協力も行うが（条約7条（c））、子が任意に返還されない場合は、連れ去り先の国の行政機関または司法

機関が返還の決定を行う(条約11条)³。この場合、連れ去り先の国は、条約が定める返還拒否事由が認められない限り、原則として子の返還義務を負う(条約12条1項)。子の常居所地国への返還が原則とされるのは、それが、一般的に子の利益に適うという考え方が前提になっている。しかし、ハーグ条約は、子の監護に関する問題においては、「子の利益が最も重要である」との確信を理念としており(条約前文)、このため、具体的な事件において、子を常居所地国に返還すること自体が、当該子の利益に反する場合には、返還義務の原則の例外として、子の連れ去り先の国が、子の常居所地国への返還を拒否することを認めるのである。

ハーグ条約が定める返還拒否事由は、子の不法な連れ去りから子の返還手続の開始までに1年以上が経過し、かつ、子が新たな環境に適応していること(条約12条2項)、監護権が現実に行使されていなかったこと(条約13条1項(a))、連れ去りに対する同意または事後の承諾があったこと(同)、子の常居所地国への返還によって子が心身に害悪を受け、または他の耐え難い状況に置かれることとなる重大な危険があること(条約13条1項(b))、子の年齢及び発達の程度に照らして子の意見を考慮することが適当であると認められる子が返還を拒否していること(条約13条2項)、そして、子の常居所地国への返還が子の連れ去り先における人権及び基本的自由の保護に関する基本原則により認められないこと(条約20条)であり、これらに限定される。

Ⅲ 日本の条約締結に至るまでの経緯と議論

1 ハーグ条約についての議論が始まった経緯

日本は、古くからハーグ国際私法会議の加盟国であり、ハーグ条約の起草過程にも参加していたが、従前、日本国内において、ハーグ条約の存在や内容は、専ら国際私法の研究者の間で知られていたに過ぎなかった。日本の中で、ハーグ条約に関する関心が急に高まり始めたの

は、2000年代に入った頃から、ハーグ条約の締約国である欧米諸国から日本へ子が連れ去られ、子を連れ去られた親が返還を求めても、子が返還されないだけでなく、子との面会交流もできない、子の所在さえわからないという事態が数多く発生していることについて、国際的な批判が高まってきたことによる。

特に、2010年には、以前からこの問題を取り上げてきたカナダに加えて、アメリカ、その他の国々が日本政府に対し、ハーグ条約の締結を求める共同声明を発表するなど、国際的な圧力が強まった。

2 日本のハーグ条約締結についての賛否両論

こうした動きを受けて、日本国内においても、ハーグ条約の問題がマスメディアにおいても頻繁に取り上げられるようになり、研究者や弁護士の間でも、また、世論においても、日本のハーグ条約の締結の是非をめぐって、意見が賛否に大きく分かれ、活発な議論がなされた。

条約の締結に賛成する立場は、日本も国際的なルールに参加する必要を説き、他方、条約の締結に反対ないしは慎重な立場からは、ハーグ条約の仕組みはむしろ子の利益を損なうものである、DV から逃れるために子を連れ帰る母親のDV からの保護が考慮されていないといった条約そのものについての批判に加え、日本の事情として、ハーグ条約は日本の単独親権制とは相容れない、離婚に先立つ子連れ別居で母親が子を連れて出ることが一般的とされてきた日本の家族観に合わない、日本がハーグ条約に加盟すれば、日本人親が日本に連れ帰った子は外国に返還しなければならなくなるが、外国人親が日本から連れ去られる子の連れ去り先はハーグ条約の非締約国が多いから、日本がハーグ条約を締結することは日本人の利益にならない、外国から日本に子を連れ帰る母親は多くの場合DV を逃れるために子と共に日本に帰国するのであり、日本がハーグ条約に入ると、そうした母親をDV から保護することができない等の理由が挙げられた。

3 日本の国内法制・実務への影響についての議論

さらに、日本のハーグ条約締結に関して、日本の単独監護制を共同親権・監護制に改めないまま条約を締結しても、条約の実効的な実施は期待できず、日本がハーグ条約を締結するためには共同親権制の導入が必要であるといった議論や、日本がハーグ条約を締結すれば、国際的な子の連れ去り事案では、子を不法に連れ去られた親は子の返還を求めることができるようになるのに対し、国内で発生する子の連れ去りの問題が放置されるとすれば、国際事案と国内事案との間に差が生じるとして、国内で起きる子の連れ去りの問題への対応・法整備を求める議論がなされてきた。

他方で、ハーグ条約の締結に慎重ないし反対の立場からは、日本がハーグ条約を締結すれば、日本国内におけるDVの被害者の保護が後退するという懸念が示された。

このように、日本のハーグ条約の締結の是非をめぐる議論においては、国境を越える不法な子の連れ去りの問題への日本の対応のあり方にとどまらず、あるいは、実際には、それよりもむしろ、ハーグ条約という国際的なルールに参加することによって生じるであろう、日本国内における別居・離婚に伴う子の親権・監護やDVの問題に関する法制や実務への影響への期待や懸念が重要な要素として論じられてきたと言える。

IV 国内実施のための準備と法律支援の観点からの課題

1 ハーグ条約における司法アクセスの問題

以上のように、日本においては、2011年5月の閣議了解以来、諸外国からは、日本のハーグ条約の早期締結と実効的な実施の要請と期待を受ける一方で、国内においては、国際的な基準に沿った条約の実施を求める立場と、条約の実施についてDVや子の保護の観点から懸念を有する立場があり、その双方に配慮しながら、約3年間をかけて、ハーグ条約の国内実施に向けた準備がなされてきた。

現在、2014年4月1日の条約発効及び実施法施行を前に、条約の国内実施の準備が一応整ったとされているが、DVの問題や子の保護の観点に配慮をしながら、ハーグ条約の実効的な実施をいかに確保していくことができるかは、実際に条約の実施が開始された後の運用の中で経験を積み、検証を重ねながら追求していくべき課題である。

以下では、特に、日本におけるハーグ条約の実施について、法律支援・司法アクセスの観点から、他の締約国における実施体制とも比較しながら、課題を論ずることとしたい。

2 返還手続の申立人

ハーグ条約は、国境を越えた子の不法な連れ去りについて適用され、条約適用の対象となる子は16歳未満であることを要するが（条約4条）、子本人はもちろん、その両親の国籍についても、条約が適用されるための条件や制限はない。したがって、同じ国籍の両親の間で、国境を越えた子の不法な連れ去りが起きればハーグ条約が適用されうるが、一般には、国境を越えた子の不法な連れ去りは、国際結婚（事実婚を含む）の両親の間で起こることが多い。しかも、子を連れ去る親（taking parent、以下、「TP」と言う）は、自国に子を連れ帰る場合が多い⁴。

このことは、子を連れ去られた親（left behind parent、以下、「LBP」と言う）にとっては、子の連れ去り先の国は、外国である場合が多いということを意味する。このため、LBPは、ハーグ条約に基づいて中央当局に対する子の返還援助申請ができるとは言え、TPが任意に子の返還に応じない場合に、子の連れ去り先の国において返還手続の裁判を行うことは、当該国の司法制度についての知識や代理人の選任、言語等の点で極めて困難である。そこで、ハーグ条約は、子の連れ去り先の国における子の返還のための手続を、当該国の中央当局が自ら開始するか、もしくは、子を連れ去られた親に対し当該手続の開始について便宜を付与することを、中央当局に義務づけている（条約7条（f））。

この点、オーストラリアでは中央当局が当事者として、また、フラ

ンスでは中央当局から事件の付託を受けて検察官がLBPの代理人として返還手続を申立てる制度が採用されている⁵。このように、返還手続の開始が、子の連れ去り先の国の機関によって行われる場合には、LBPにとって返還手続についての負担は小さい。しかしながら、オーストラリアの場合、LBPは返還手続の当事者の地位を有さず、当事者として返還手続を遂行することができないため、別の意味で司法アクセスの点から問題がないとは言えない⁶。

他方、他の締約国における主流は、中央当局自身が返還手続を開始・遂行するのではなく、返還手続の申立はLBPが行う必要がある、中央当局は、LBPに対し、返還手続の開始のための便宜を付与するという制度である。日本の実施法においても、この制度が採用され、LBPが子の返還手続の申立を行うものとされた(実施法26条)。

3 代理人弁護士を選任

このように、子の連れ去り先の国における子の返還手続の申立は、LBP自身が行うという制度が選択された場合、返還手続の法律支援・司法アクセスという観点からは、申立人のための代理人選任についての中央当局の支援が必要となる。

この点、英国のイングランド・ウェールズでは⁷、中央当局からハーグ返還手続の申立を付託されて申立人の代理人を引き受ける専門の法律事務所のリストが用意されており⁸、中央当局が同リストの中から対応可能な法律事務所を迅速に申立人に斡旋し、当該法律事務所の弁護士が申立人の代理人として返還手続の申立てを行う体制が整えられている。米国では、LBPの希望に応じて、中央当局が弁護士リストをLBPに送付し、LBPがリストの弁護士に直接連絡をとり、その中から弁護士を選任するという仕組みを設けられている⁹。なお、英国や米国のように、中央当局がハーグ条約対応弁護士リストを作成し、その中から弁護士を申立人に紹介・斡旋する仕組みが設けられていても、申立人が、それ以外の弁護士を選任することは当然自由である。英国では、国際

的な子の連れ去りの問題に関する専門的な民間団体である reunite（リユナイト）が独自に弁護士リストを作成し、ウェブサイト上で提供している¹⁰。また、米国では、同じく国際的な子の連れ去り問題等に関する専門的な民間団体である National Center for Missing and Exploited Children（NCMEC）が独自に弁護士リストを作成し、依頼に応じて弁護士紹介を行っている¹¹。

日本においては、子の返還手続を検討するための法制審議会ハーグ条約部会の議論において、返還手続については弁護士強制制度を採用することの当否について一応検討がなされたが、弁護士強制制度の採用には至らなかった¹²。そのため、実施法の下では、LBP が代理人を選任せず、自ら返還手続を遂行することも可能である¹³。しかしながら、前述のとおり、ハーグ条約が対象となる事案では、LBP は、大抵、外国に居住する外国人である場合がほとんどであり、特に、日本の場合は、言語が司法アクセスの大きな障害となることから、外国に居住する LBP が、日本の裁判所における裁判手続を開始・遂行するには、日本の弁護士を代理人として選任し手続を委任することは、事実上必須であると言っても過言ではない。そこで、日本においても、諸外国の制度・実務に倣い、LBP が希望する場合、中央当局が窓口となって、日本弁護士連合会が、ハーグ条約に基づく返還手続及び面会交流手続のための代理人を引き受ける用意のある弁護士を紹介する制度が構築されることになった。日本における弁護士紹介制度は、TP も利用することが可能である。

4 管轄の集中及び子の住所非開示に関連する問題

ハーグ条約の効果的な実施のためには、返還手続の審理を行う裁判所の管轄を集中し、裁判官の専門化を図ることが適切であるとされており、日本においても、子の返還手続については、東京家庭裁判所と大阪家庭裁判所の2庁のみが管轄を有することとされた（実施法32条）。具体的な返還申立事件が、東京と大阪のいずれの家庭裁判所の管轄に属す

るかは、子の住所地によって定まるが、ハーグ条約に基づく返還手続及び面会交流手続においては、LBP が子の所在を特定できない場合、中央当局による子の所在特定の援助を受けることができるが（実施法5条）、中央当局は子の所在の特定ができたとしても、子の所在をLBPには開示せず、LBP は子の所在が特定できていない状態でも返還手続または面会交流手続の申立てを行うことができ（実施法70条）、そのような申立てを受けた裁判所は中央当局に対して子の所在について照会を行い、中央当局は照会に応じて裁判所に対してのみ子の所在を開示するという特別な仕組みが設けられている（実施法5条4項）。

このため、LBP が、子の所在を特定できていない状態において、東京または大阪（ないしその近郊）の弁護士を選任し、東京家庭裁判所または大阪家庭裁判所に返還手続を申立て、裁判所が中央当局に照会したところ、子の住所が当該裁判所の管轄内にないことが判った場合、実施法の規定によれば、管轄違いを理由として事件を管轄裁判所に移送すべきこととなる（東京家庭裁判所から大阪家庭裁判所へ、もしくは、その逆）（実施法37条1項）。そうすると、LBP は、新たに移送先の裁判所の近郊の弁護士を選任し直すか、選任済みの弁護士にとっては遠方となる裁判所における返還手続を、そのまま当該弁護士に遂行させるか、いずれかを選択せざるを得ないことになる。ハーグ条約に基づく返還手続について、この特別な仕組みのために、かなりの確率で移送の必要が生じることは、迅速性の要請の観点から好ましくないが、LBP にとっての司法アクセスの観点からも問題がある。しかし、そもそも、このように、管轄違いの事態が生ずる一因は、TP の住所秘匿の必要性への配慮にあるところ、管轄違いを理由に移送がなされれば、TP の住所の特定につながる可能性もある。そのため、申立てを受けた家庭裁判所に管轄がないことがわかった場合でも、管轄について TP の合意がある場合には¹⁴、そのまま自庁処理を行う（実施法37条3項）等の方法により、運用の中で適切な対応が図られることを期待したい。

ところで、ハーグ条約に基づく返還手続の管轄を集中させることにつ

いては、TPにとっての司法アクセスの観点からの異論もあった¹⁵。外国から子を日本に連れ帰ったTPは、日本国内の各地に居住する可能性があるところ、子の返還手続の管轄が東京と大阪の家庭裁判所のみに限定されるとなると、TPは、居住地の弁護士への依頼や裁判期日への出席の点で困難が生ずるという指摘である。しかしながら、日本の裁判所や弁護士へのアクセスについてLBPとTPの困難の度合いを比較した場合、LBPにとって遥かに障害が大きいことは否定できない。また、実際には、TP自身も、居住地に近い弁護士を選任することにより居住地をLBPに知られることについての懸念や、ハーグ条約についての専門性や経験等の理由から、東京や大阪（その近郊を含む）の弁護士を選任することを選択することもあると予想される。

いずれにしても、ハーグ条約に基づく子の返還手続においては、LBP、TPの双方において、当事者も代理人弁護士も、返還手続を行う裁判所に遠隔地から出席しなければならないこととなる事態は比較的頻繁に起こる可能性がある。このような場合には、電話会議・テレビ会議による期日への参加（実施法75条）の方法を活用する等して、管轄の集中が当事者の司法アクセスを過度に阻害することのないよう、運用上の工夫が求められる。ただし、ハーグ条約に基づく子の返還手続の期日に、海外に居住するLBPが電話会議・テレビ会議により参加することは、LBPの居住国の主権侵害となるとして認められないと説明されている。この点、米国やオーストラリア等の実務では、外国に居住する当事者の参加や証人尋問を電話会議・テレビ会議・スカイプによって行うことがある¹⁶。少なくとも外国に居住するLBPが来日して裁判期日に出席することが難しい場合に、このような代替手段による出席を認めることは、司法アクセスを高めるものといえ、今後、他の締約国における実務や主権侵害の点についての議論も調査しながら、積極的に検討を進めていくべきであると考えられる。

5 法律扶助

次に、ハーグ条約に基づく返還手続における司法アクセスに関する重要な問題として、返還手続のためにかかる費用の負担がある。この点、ハーグ条約は、条約に基づく申請に関する手数料、特に、手続費用及び弁護士費用を申請者に請求することはできないと定めている(条約26条)。しかしながら、同条には留保を付することが許されており、締約国は、弁護士費用又は裁判手続費用については、自国の法律援助制度によって負担することができる場合を除くほか負担する義務を負わない旨を宣言することができる(同条)。すなわち、26条について留保を付した締約国は、自国の法律援助制度の範囲内で、返還手続の申立人に対し、返還手続の裁判費用及び弁護士費用についての援助を提供すれば足りることになる。ただし、その場合においても、締約国は、他の締約国の国民及び当該国に常居所を有する者に対し、ハーグ条約の適用に関係のある事項については、締約国の国民及び締約国に常居所を有する者と同様の条件で法律援助を提供する義務を負う(条約25条)。

そもそも、返還手続の申立を中央当局や検察官が行うオーストラリアやフランスのような実施体制の国においては、LBPが返還手続のために自分で弁護士を選任する必要はなく、したがってLBPにとって、弁護士費用の負担の問題は生じない。しかしながら、中央当局自身が返還手続の申立を行わず、LBPが手続を開始するための便宜を供与するに過ぎない体制の国においては、本条の留保をしなければ、子の連れ去り先の国は、LBPの弁護士費用を負担しなければならないこととなるため、26条に留保を付している締約国は多い。

26条を留保した締約国は、LBPに対し、自国の法律扶助制度を自国民及び自国に常居所を有する者と同じ条件で提供すれば、条約上の義務を履行したことになるが、LBPのために、より有利な、あるいは追加の便宜を提供している国もある。例えば、英国の場合、LBPに対しては資力要件が免除されており、LBPは資力の有無にかかわらず、法律扶助を受けることができる¹⁷。また、米国の場合、ハーグ条約に基づく

返還手続について利用可能な、国としての統一的な法律扶助制度は存しないため、中央当局は、弁護士費用を支出するだけの資力のないLBPのために、プロボノまたは減額された費用で代理人を行う意思のある弁護士のリストの中から弁護士を紹介するという形での支援を行っている¹⁸。なお、米国では、ハーグ条約に基づく子の返還手続の裁判において敗訴した当事者は、他方当事者の弁護士費用を負担しなければならないとされており¹⁹、この制度により、LBP はかかった弁護士費用をTPから回収しうると説明されるが、実際には、LBP やLBP の代理人弁護士の事務所が負担するのが通常であるという²⁰。

日本の場合、総合法律支援法30条1項2号は、民事裁判等手続の法律扶助制度の対象者を、「国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者」と定めており、同規定によれば、ハーグ条約に基づく裁判手続について、外国に居住するLBPは、法律扶助を受けることができないこととなる。そこで、日本は、ハーグ条約を締結するに際し、費用に関する26条を留保し、日本の法律扶助制度の範囲で申立人の費用について負担することとすると共に、条約25条の内外人平等原則を遵守するために、実施法153条において、ハーグ条約の適用に関係のある事項についての民事裁判等手続については、ハーグ条約の締約国の国民または条約締約国に常居所を有する者に、総合法律支援法が拡張的に適用されることを定めた。この結果、ハーグ条約の締約国の国民または同国に常居所を有するLBPは、ハーグ条約に基づく裁判等手続である限り、日本国民または日本に住所を有する外国人と同様の条件で法律扶助制度を利用することができることとなった。なお、TPは、日本国民であることが多いと思われるが、日本国籍を有しない場合でも日本に住所を有し適法に在留する者であれば、既存の総合法律支援法の下で既に法律扶助制度の対象者であり、通常の法律扶助の利用の要件を満たす限り、法律扶助制度を利用することができる。

日本の法律扶助制度にとって、今般のハーグ条約の実施に伴って始まる、外国に居住する外国人による利用は初めての経験である。そのた

め、外国に居住する外国人利用者のための申請書や契約書等の書類、資力要件の審査のための提出書類、償還についての説明、償還方法のあり方等について、準備が進められている。

6 通訳・翻訳費用

日本の裁判所の用語は日本語と定められており(裁判所法74条)、ハーグ条約に基づく子の返還手続の裁判においては、外国語で作成された証拠が提出されることが多いと考えられるが、当事者の負担において日本語の翻訳を作成し提出する必要がある。また、LBPが日本語を解さない場合、TPから提出された準備書面や日本語で作成された書証の内容を理解し、反論を準備するためには、これらの書類を自己が理解できる外国語に翻訳(全部訳ではなくても、最低でも要旨の訳)する必要が生ずる。

LBPが法律扶助を利用することができる場合には、通訳・翻訳費用も定められた限度額の範囲で扶助の対象となるが、最終的にはLBP自身が償還しなければならないため、LBPにとって経済的に大きな負担となることは否めない。また、LBPが法律扶助を利用することができない場合は、通訳・翻訳費用は、LBPが負担するしかなく、現実に通訳・翻訳費用を支出することができなければ、裁判手続の遂行に影響を及ぼすこととなる。

TPにとっても、翻訳費用の負担の問題は生ずる。TPが、LBPが主張する返還事由を争い、また、返還拒否事由を主張・立証するためには、外国語で作成された証拠(場合によっては、相当に大量の)を提出する必要がある場合が想定されるからである。

さらに、LBP、TPいずれの当事者も、返還事由や返還拒否事由の解釈について自己の主張を裏付けるために、他の締約国のハーグ条約裁判例を引用し、書証として提出したいと考える場合には、やはり外国語から日本語への翻訳費用の問題が生ずる。

このため、日本におけるハーグ条約の実施においては、迅速で信頼で

きる通訳・翻訳者の確保や費用負担の問題が、裁判手続の当事者双方にとって、司法アクセスの障害とならないよう、国際家事事件に精通した通訳・翻訳者を養成、確保し、合理的な費用で利用できるような体制を構築していくことが、今後の課題となる。

7 代理人弁護士の専門性

ハーグ条約に基づく子の返還手続は、家族法を専門とする弁護士が通常扱う監護権の本案の裁判とは異なる特殊性を有する。例えば、返還事由や返還拒否事由は、条約上の概念として解釈され、相手方が主張しうる返還拒否事由は制限されており、かつ、手続が迅速に行われる。当事者いずれの側についても、法律支援・司法アクセスの内容として、ハーグ条約の実務について専門的知識や経験を有する弁護士に代理されることが重要である。

この点、英国においては、LBPの代理人は、中央当局のハーグ事件対応弁護士リストの中から選任されるのに対し、TPの代理人には、ハーグ条約について専門的な知識や経験がない弁護士が就くこともあり、効果的な代理活動ができないためにTPが敗訴してしまうという例もあるという。同様の問題は、オーストラリアでも指摘されている。すなわち、オーストラリアでは、ハーグ返還手続の申立人は、LBPではなく、オーストラリア中央当局になるため、申立人側には、ハーグ条約についての専門的な知識及び経験が蓄積されているのに対し、TP側の代理人弁護士は、必ずしもハーグ条約についての専門知識・経験を備えているとは限らない。その結果、TP側が返還手続の裁判において効果的な活動ができないために、子の利益の保護の観点から懸念がある場合には、裁判所が、子のために独立の弁護士を選任する場合があるとのことである。

日本においても、既に、日本弁護士連合会や各地の弁護士会、弁護士の任意団体等がハーグ条約の実務についての研修を開始しているが、今後も研修を継続して実施し、また、裁判例の蓄積や実務経験の積み重ね

を研修内容に反映させていくことが必要である²¹。

8 常居所地国における監護権の本家の裁判への司法アクセス

最後に、ハーグ条約に基づく返還手続の裁判における法律支援・司法アクセスそのものの問題ではないが、関連する重要な問題として、常居所地国における監護権の本家の裁判（子を国外に移動することについて裁判所の許可を求めるインターナショナル・リロケーションの裁判を含む）のための法律支援・司法アクセスの問題を挙げておきたい。

ハーグ条約は、国境を越える子の監護紛争については、子の生活の本拠である子の常居所地国の裁判所において審理・判断がなされるべきであるとの考え方を前提としている。この点、子の常居所地国における子の監護権の裁判において、親の一方が外国人であることから、言語や文化、経済力等の点で、司法アクセスについて不利な立場に置かれることが少なくない。特に、在留資格や社会的・経済的關係において、配偶者に依存して生活する移民女性は、司法制度の中で複合的な差別を受けやすい。また、現実の差別の有無にかかわらず、外国人であるが故に差別される、公正な裁判が受けられないという印象や懸念から、外国人親が子の常居所地国における監護権の裁判手続を経ることを回避し、途中で放棄し、あるいは結果に納得せず、国境を越えた子の連れ去りに発展する場合が見られる。

国境を越えた不法な子の連れ去りから生じる有害な効果から子を保護するというハーグ条約の目的に照らせば、国境を越えた不法な子の連れ去りが生じた場合には、子を常居所地国に迅速に返還することと併せて、国境を越えた不法な子の連れ去りの原因を探り、その防止のための方策を講じることも同様に重要である。この観点からは、ハーグ条約における法律支援・司法アクセスの問題を考える場合、子の連れ去り先の国において行われる、ハーグ条約に基づく子の返還手続における法律支援・司法アクセスの問題のみならず、子の常居所地国において行われる子の監護権の裁判における法律支援・司法アクセスの問題（この中に

は、裁判官や弁護士、外国人当事者の文化的相違に対する配慮も含む)にまで視点を拡げて議論することが必要である²²。

V その他の課題

紙面の都合上、本稿では取り上げなかったが、ハーグ条約に基づく子の返還手続及び面会交流手続における法律支援・司法アクセスの問題としては、他にも、子の手続代理人が選任された場合の費用の問題や、近時、特にその有用性が強調されている、ハーグ条約事案のための調停を裁判外で行う場合の費用の問題等も重要である。

ハーグ条約の目的は、国際的な不法な子の連れ去りによって生ずる有害な効果から子を保護することにあるのであり、当事者や子自身に対する法律支援・司法アクセスが十分でないために、ハーグ条約に基づく裁判において、子の利益を損なうような結果を招くことがあってはならない。ハーグ条約の日本における実施については、法律支援・司法アクセスの観点からも、引き続き、関心を持って見ていきたい。

[注]

- 1 数多くの論文が発表されているため、その紹介は省略させていただいた。
- 2 ハーグ条約は、国境を越えた子の不法な「連れ去り」及び「留置」を対象とするが、本稿では、便宜上、単に「連れ去り」という場合も「留置」を含むものとする。
- 3 筆者が知る限り、すべての締約国において、返還手続は司法機関によって行われている。マケドニアにおける返還手続は、行政機関によって行われるとの情報もあるが、筆者において未確認である。
- 4 ハーグ国際私法会議事務局の2008年の統計によれば、TPの約60%が子の連れ去り先の国の国籍を有する、いわゆる自国への連れ帰りケースである。
<http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2011pd08ae.pdf>
- 5 本稿における各国の実施体制や実務の運用に関する記述は、筆者が会議その他の機会に、当該国の中央当局職員、裁判官、弁護士、研究者等から直接聞いた内

容に基づいている。公式な情報については、ハーグ国際私法会議事務局に各締約国が提出している、条約の国内実施に関する国別情報(カントリー・プロフィール)を参照されたい。

http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.publications&dtid=42&cid=24

また、ドイツ、フランス、英国、カナダの国内実施体制に関する日本語による報告書として、西谷祐子『「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」の調査研究報告書』(2010年)、<http://www.moj.go.jp/content/000076994.pdf>

6 この点、フランスの場合は、オーストラリアとは異なり、検察官はLBPの代理人として返還手続の申立てを行うに過ぎず、返還手続の当事者はあくまでLBPであり、LBPは自分で弁護士を代理人に選任することもできる。したがって、正確には、フランスの制度は、後述の、LBPが返還手続の当事者となる制度に分類され、ただし、LBPは自ら代理人を選任しなくても検察官による代理という便宜を供与されるというものである。西谷報告書、前注50~51頁。なお、かつては、オランダでは、返還手続の当事者はLBPであるが、中央当局に職員として勤務する弁護士がLBPの代理人として申立て及び手続の遂行を行っていたが、この制度は廃止され、現在では、私選の弁護士がLBPを代理する制度に変更されたとのことである。

7 英国は、国内にイングランド・ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの3つの管轄を有し、ハーグ条約の実施のあり方も、各管轄毎に異なる。以下、本稿においては、英国という場合、イングランド・ウェールズを指すものとする。

8 ハーグ条約専門法律事務所のリストは、英国中央当局のウェブサイト上で公開されている。

<http://www.justice.gov.uk/protecting-the-vulnerable/official-solicitor/international-child-abduction-and-contact-unit/referral-list-of-specialist-solicitors>

9 米国中央当局のウェブサイトには、弁護士紹介の仕組み及び費用についての説明が掲載されている。

<http://travel.state.gov/content/childabduction/english/legal/hague-abduction-convention-legal-representation-options-and-pr.html>

10 <http://www.reunite.org/lawyers.asp>

11 <http://www.missingkids.com/LegalResources/International>。なお、米国では、かつては、他の締約国から米国への子の連れ去り案件(インカミング・ケース)に関する中央当局業務がNCMECに委託されていた。現在では、委託は終了し、中央当局である国務省自身がインカミング・ケースについても中央当局としての業務を行っているが、その後も、NCMECは専門の民間団体として、引き続き、中央当局と緊密に連携・協力している。

- 12 法制審議会ハーグ条約部会における議論の詳細については、<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500013.html> を参照されたい。
- 13 ハーグ条約に基づく面会交流手続については、新たな手続は設けられておらず、既存の国内法、すなわち、面会交流の調停・審判を申立てる場合には家事事件手続法、外国裁判所の面会交流決定の執行を求める場合には民事執行法に基づいて手続を行うことになるため、もとより、弁護士を選任は法的には強制されていない。
- 14 実施法36条は、管轄の合意を認めているが、合意による管轄が生じるためには、管轄合意が申立時に存することを要するため、申立てを受けた裁判所が後に管轄を有しないことが判ったが、相手方が、当該裁判所が手続を行うことに同意している場合は、厳密な意味では、管轄の合意としては扱われない。
- 15 前掲注12
- 16 オーストラリアにおける返還手続の場合、前述のとおり、申立人は中央当局であるから、LBP は当事者ではないが、期日への参加が必要となる場合がある。また、英国（イングランド・ウェールズ）の裁判所では、ハーグ条約に基づく子の返還手続以外の裁判において、外国に居住する当事者や証人が電話会議により出席することは一般的に行われている。ただし、英国の場合、ハーグ条約に基づく返還手続においては、そもそも証拠調べは原則として書証に限られており、当事者や証人の尋問を行うこと自体が例外的とされている。
- 17 他方、TP については、資力要件は免除されておらず、TP が法律扶助を受けるためには、資力要件を満たす必要がある。
- 18 前掲注9
- 19 International Child Abduction Remedies Act, § 11607(b)(1) 同条は、弁護士の費用だけでなく、子の返還のための旅費も、TP に対し、請求しうると定めている。ただし、その実態は、本文に述べたとおりである。
- 20 NCMEC, Litigating International Child Abduction Cases, P.8, fn 17, <http://www.missingkids.com/publications/PDF3a>
- 21 英国の場合は、そもそも、中央当局が作成するハーグ条約対応専門の法律事務所リストに搭載されるためには、弁護士会（ロー・ソサエティ）または、民間団体である Resolution において、専門認定を受けている弁護士が事件を担当し、または事件を担当する他の弁護士を監督することが必要とされている。
<http://www.justice.gov.uk/protecting-the-vulnerable/official-solicitor/international-child-abduction-and-contact-unit/information-for-solicitors>
英国の Resolution では、この認定のために筆記試験を実施しているとのことである。また米国では、NCMEC が弁護士向けの研修マニュアルを作成している。

http://www.missingkids.com/en_US/HagueLitigationGuide/hague-litigation-guide.pdf

- 22 この点、ハーグ条約の実務的運用を検証するために約4～5年毎に開催されている特別委員会の第6回会合(2011～2012年)結論及び勧告34項は、子の返還後に子の常居所地国において行われる監護権の本案の裁判について、当事者双方の実効的な司法アクセスを確保することの重要性を述べている。http://www.hcch.net/upload/wop/concl28-34sc6_en.pdf

特別委員会の結論及び勧告が、単にハーグ条約に基づく返還手続への司法アクセスの問題だけでなく、常居所地国における監護権の本案の裁判への司法アクセスの問題を取り上げたことは歓迎されるが、国境を越えた子の不法な連れ去りの防止という観点からは、より広く一般的に(実際に国境を越えた子の不法な連れ去りが起き、かつ子が返還された後だけでなく)、常居所地国における監護権の本案の裁判への当事者双方の司法アクセスの拡充の問題に関心が払われるべきである。

原発事故賠償請求における 法テラスの役割と課題

東日本大震災による
原発事故被災者支援弁護団団長
弁護士

丸山 輝久

はじめに

東京三弁護士会の主導で、2011年8月に原発事故被災者支援弁護団（以下「当弁護団」という）が結成されてから、2014年1月で2年半になる。その間、390名余りの団員弁護士が福島県内の被災地、仮設住宅を駆け巡り、東京都内の被災者の相談会に馳せ参じ、弁護団事務所に常設した電話相談を受けるなどして支援の手を広げ続けてきた。原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原紛センター」という）への仲裁申立を推進してきた。この間の活動実績の詳細は当弁護団のホームページを参照されたいが2014年2月17日時点での概略を述べると、原紛センターへの申立受任合計は個人が延べ約4800人、法人が約85社である。そのうち申立済が406件（4697人、77法人、本人申立支援9人を含む）、原紛センター申立準備中が個人121人、法人7社である。これとは別に訴訟提起を受任し準備中の者が約500人（一部原紛センターへの申立と重複）、原紛センターへの申立依頼を受けているがまだ正式に受任していない受任予定者が約1000人いる。3月10日には阿武隈会（44人）の提訴を行った。その結果、2014年3月末までにADR申立及び提訴を合わせて受任する合計は個人延べ約8000人、法人100社に達する見通しである。

また、2014年2月17日時点での原紛センターの当弁護団が担当した和解成立件数は196件、取り下げが14件、継続中が210件である。和解成立人数の集計はなされていないが約3000人であると予想する。

原紛センターへの和解申立で特筆すべきことは、地域ごとあるいは業種ごとの集団申立を数多く行ったという点である。集団申立の方法は、当初、早期かつ公平な集団的一括解決の方法としてADRの方から提案があり、当弁護団がこれを受け入れて推進してきた。地域別では緊急時避難準備区域である南相馬市の原町地区1608人を6回に分けて集団申立したのを初めとして、特定避難勧奨地区である伊達市小国地域1008人を4回に、現在も避難を続けている避難区域では南相馬市小高区729人を

6 回に、飯館村長泥地区199人を 4 回に、同村蕨平地区111人を 2 回に、同葛尾村176人を 2 回に各分けて申立を行った（なお、1 回の集団は 1 件として扱われている）。また、業種別では通訳案内士67人と都内観光バス会社16社をそれぞれ集団申立している。他に、避難関連死関係で27人を12回に、建物損害に特化して4人の申立を行っている。その結果、受任件数の80%以上が集団申立となっている。

集団申立は、集団の中から複数のチャンピオンを選定して、まず、チャンピオンについて和解を成立させ、その和解基準を非チャンピオンに準用して順次和解を進行させるという方法が取られた。現在、南相馬市の2地区、飯館村長泥地区、伊達市小国地区について、財物損害を除いて順次和解が成立して最終段階に至っており、通訳案内士についてもほぼ終了している。

今後は不動産、家財道具、農機具などの財物損害の賠償が焦点になってくるが、住宅、家財道具については、当弁護団申立の中で東電基準を大幅に上回る和解案が出され、順次和解成立に至っている。そして、その結果は、2013年12月に出された原子力損害賠償審査会の第四次追補に大きな影響を与え、今後、被災者の生活再建可能な賠償が実現していく見通しである。しかし、田畑、山林については未だに賠償基準を示す段階にすら至っていない。

しかし、原発事故から3年になろうとしているのに、まだ、避難者の8割の約46000人が避難中であり、それらの人達は将来の生活の目処すら立っていない。そして、居住地に帰還できた地域も除染の効果が不透明である。そのため子どもを持つ親は子どもへの放射能被害を恐れて帰還者は少なく、高齢被害者の帰還が殆どである。また、帰還者も農業の復活もほど遠く、放射能汚染状態にある山林は手を付けられないし、就労先も少ないため、収入を得る目処が乏しい。そして、インフラを含めた地域社会の復興に手がついていない。そのため、高齢被災者は孤独感、将来への不安感、絶望感で不安な日々を過ごしている。被災者の生活再建、地域社会の復興のための支援を急がなければ、里山が「姥捨て

山」になってしまうという非人道的な結末を招きかねない。

震災特例法成立の遅れと弁護士会の活動

賠償請求が開始された当初に東京電力が被災者に送付した損賠賠償請求書用紙は、記載すべき事項が膨大である上に理解が困難で、請求書を作成するだけでも過度の知識と努力を必要とした。そして、原発事故賠償の和解仲裁機関として開設された原紛センターには、開設直後、請求の趣旨やその根拠を説明する内容が不明確な本人申請が殺到した。そのため、原紛センターは、電話や郵便で、被災者から請求内容を聴取して明確化する作業に時間と労力を費やさなければならず、和解仲裁手続の著しい遅滞を招く原因となった。そして、弁護士会は原紛センター側から、弁護士代理による申立を熱望される結果となった。

被災者に損害賠償請求及びその手続に関する知識が乏しいことは当然に予想できたことである。当弁護団は、当初、相談会で、給付金、義援金、補償金、賠償金の違いや、請求の方法、直接請求や東電の回答、それに対する応諾の法的意味などの説明から開始しなければならなかったことから明らかである。従って、賠償請求制度の適正な運用には専門家による賠償請求を支援する制度を同時に設けることが必要であったし、東電への直接請求についても、東電の回答が適正か否かを判断する第三者機関などを併設することが必要であった。しかし、「東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律」（以下「震災特例法」という）が成立し、原紛センターの手続が震災法律援助の対象に追加され、被災者であれば資力の有無に関係なく震災法律援助が受けられることになったのは、原発事故発生から1年後、ADRが開設されてから7か月後の2012年4月1日以降である。

そして、東電は、賠償請求受付開始前から、膨大な数の従業員を相談員とし、各地に沢山の相談窓口を開設し、仮設住宅を巡回して直接請求を促した。そして、直接請求に対する東電の回答は、受諾する賠償合計

額のみが請求者に書面で通知され、その具体的な内容を知らされないまま、しかも、精算条項付きという和解案に同意するか否かの選択を迫るという一方的で、公明さと適正さを欠いたものであった。被災者の無知に乗じようとしたと判断されてもやむを得ないもので、被災者の理解を得られるものではなかった。但し、精算条項は、弁護士会を初めとする強い批判に晒され撤回した。しかし、東電の回答が適正か否かを判断するための第三者機関は現在に至るも設置されていない。そして、直接請求に対する回答と受諾内容も、個人情報保護を建前に一切公表されていない。東電の回答に不満を持ったり、東電を信用できない被災者は、原紛センターに申し立てるか提訴するしかなかった。

また、前述したとおり、原紛センターにも、開設当初本人申立が集中し、和解仲裁手続が混乱した。これらは、被災者の立場から請求手続を支援する制度の立ち後れが原因である。直接請求及び原紛センターの仕組み作りに多くの弁護士が関わっていたことを考えると、賠償請求制度に内在したこれらの欠陥は弁護士会及び弁護士の責任でもあると思う。

当初、被災者の賠償請求を支援することは、主に弁護士会及び弁護士に委ねられたが、震災特例法の成立が遅れたため、弁護士会及び弁護士は自費で支援活動を立ち上げなければならなかったため限界があった。そして、その欠陥を補ったのは、各地の弁護士会である。東京では、東京三弁護士会が協力して、自ら資金を捻出して、都内に避難してきた被災者ばかりではなく福島県内の被災地あるいは避難場所に向向いて、積極的に相談活動を実施してきた。当弁護団も、東京三弁護士会の主催する相談会に積極的に参加して相談活動を行ったし、当弁護団独自でも相談会を開催した。また、当弁護団は、膨大な数の原紛センターへの申立を受任することを想定して多数の弁護団員を募り、弁護団事務所を開設した。そのための資金は、東京三会の心ある複数の会員からの借入金（約3000万円）で賄ったばかりか、福島県内に向向く旅費・宿泊費は各団員の立替としてスタートせざるを得なかった。若い団員が多かったため立替払による福島県内での受任のための相談会への参加は不必要な負

担感を与えることになってしまった。震災特例法が施行された2012年4月以降は、司法支援センターが実施した同法による制度を利用できたため、一時の立替払で済み、日当も支払われるようになった。また、当弁護団は原紛センターへの申立を実費相当額として1人1万円、報酬金を和解成立時に和解金額の5%を支払うとする条件で受任していたが、司法支援センターでの事件受任は着手金と実費を立替支援することが原則になっていたため、同センターと話し合っていて着手金2万円と決め、実費分1万円と合わせた3万円が司法支援センターから立替払いされることになった。このため弁護団の財政不安は多少解消された。震災特例法が成立していなければ、当弁護団はさらに借金をしなければならなかったと思う。また、2013年に入ってから、原紛センターでの和解が順次成立し始め、各担当者から弁護団に共通経費として支払ってもらうことになっていた納付金の額も増えた。現在は、借入金の返済、弁護団員の旅費・宿泊費等の立替金の精算もでき、弁護団全体のために様々な活動をして中核となっている者に対しても多少の謝礼を支払えるようになった。

震災特例法の不十分性

震災特例法は、上記のとおり、被災者であれば資力の有無に関係なく原紛センターの手続にも法律扶助が適用されるという点で、従来の民事法律扶助の枠を超える内容ではある。そして、資力基準がなくなったために、その審査が不必要になって申請手続が簡略化され、迅速化された。

しかし、従来どおり立替払の原則は維持されており、ADR手続が終了したときには、被災者が立替金を司法支援センターに返済しなければならない。これに対しては、被災者から強い不満の声が多い。

原発事故は国のエネルギー政策の結果によるものであり、原子力損害の賠償に関する法律では、東電は無過失責任を負うとされている。しかも、東電には5兆円以上の国の資金が投入され、実質的には国が賠償金

を立替支払していることと同じである。しかも、除染の責任は国が負うことにされた。従って、民間どうしの民事紛争における従来の民事法律扶助制度とは明らかに質的に異なる。被災者が賠償請求するための費用を国が負担とすることは当然と言わなければならない。請求に要するための費用を国が立て替え、後で償還させるということに合理性があるとは思えない。

従来の民事法律扶助では、費用のみの扶助はなく、着手金と実費を立替支援することが原則であり、震災特例法にもそれが適用された。当弁護士団は司法支援センターに対して、当初の弁護士団の受任条件である実費1万円のみとするよう要望したが受け入れられず、弁護士の着手金を2万円とすることになった。これは弁護士団にとっては財政的に助かった。しかし、被災者にとっては、後払いとはいえ申立依頼時に予定していた負担が2万円増えることになる。例えば、5人家族だと5万円負担が15万円負担になるため、被災者にとって決して小さくない負担増である。この点についても被災者からの不満が多く、震災法律援助を使わないで、1人1万円を自己負担という当初の条件で受任してほしいという要望も決して少なくなかった。そして、東電から支払われる賠償金が少ない場合の償還負担、ことさら、償還金に満たない賠償金だと赤字になるという不安の訴えも多かった。被災者からの情報ではあるが、東電の職員から、「弁護士を頼むと弁護士費用を支払わなければならない。自分で直接請求するより少ない手取りとなって損だと言われた。」という話も少なからず聞いた。

また、弁護士団の中には、手続の煩雑さに比べて受け取る金額が少なすぎるし、被災者の負担増になることを考えて、震災特例法による扶助制度利用を拒否する者が少なからずいる。

しかし、当弁護士団は、弁護士団員や被災者に対して、震災特例法が施行された以降、できる限り震災法律援助を使うよう要請してきた。それは、弁護士団員の多くがセイフティネットとしての法律扶助制度を発展・充実させることは弁護士の責務であると考えていること、そして、前述

したとおりの弁護士団の財政的窮状を少しでも解消して、弁護士活動を継続させなければならないという現実的理由による。

その結果、当弁護士団が、原紛センターへの申立に震災特例法による震災法律援助を利用した件数は、平成24年度（4月1日から翌25年3月31日）が1658件、平成25年度（4月1日から同年12月27日）が350件の合計2008件となっている（司法支援センターからの回答）。この他に、福島県内の被災者及び東京都内の避難者に対する無料法律相談でも同制度を多用し、旅費・宿泊費及び相談日当などの支払いを受けている。この件数については把握してはいないが、相当な数になっていることは事実である。この援助によって弁護士立替がなくなったばかりか日当も受け取れるため、若手弁護士を中心とした弁護士員は大いに助かった。これからも積極的に利用していく方針に変わりはない。但し、原子力損害賠償支援機構が行っている無料法律相談での弁護士日当は司法支援センターのそれに比べてかなり高額である。国が同一目的で行っている相談事業であるのに、なぜそれほど違うのか疑問が拭えない。

震災での法律扶助制度の充実の必要性

私は、かつて、日弁連の法律扶助制度の国営化の実現活動に参加してきたし、法の支配の実現と民主的な福祉国家の実現のためのセイフティネットである法律扶助制度の拡充は必要不可欠であると信じている一人である。そして、今回、当弁護士団の団長を引き受け、震災大国日本での、さらに言うなら国が関係した原発事故という人災とも言われる事故を引き起こした国家として、震災対応の法律扶助制度の立ち後れ、不十分さを痛感している。

この項は、司法支援センターの内部事情の知識が極めて少ないことを前提にしているので、不適切な点や見当違いな点があり得ることを予めお詫びした上での私見であることを了解していただきたい。

1 司法支援センターに求めること

法律扶助制度は弁護士のためにあるのではない。国民的視点から法の支配の下に民主的福祉国家を実現するためにあるのであり、何人も自己の権利を実現するために法的救済制度を平等に享受できるようにするために存在している。

しかし、国営化された法律扶助制度を否定し、民事法律扶助事件の受任を拒否する弁護士が少なからずいる。その理由は大別して2つあると思う。

一つは、弁護士の独立性、弁護士自治の遵守の観点からである。弁護士業務が資金的及び組織的に国の管理下に入ることは、弁護士の独立及び弁護士自治が侵害される危険があるので、認めるべきではないという主張である。刑事国選弁護士制度が弁護士会の管理監督から司法支援センターに移行したことに異を唱え、刑事弁護活動は国家権力からの独立こそが生命線であるとして、司法支援センターの管理下に入った国選弁護事件の受任を拒否していることと通ずる考えである。

私も、弁護士の職業としての国家権力からの独立性と弁護士および弁護士会の自治は死守しなければならないと強く思っている。しかし、上記のような考えはギルド的であり利己的ですから賛成できない。そればかりか独善的な弁護士優越論であり、国民から遠く遊離した考えであると思う。規模的、資金的に見て、弁護士の自力のみで民主的福祉国家の法的セイフティネットを維持し充実していくこと、国民の要求に応えていくことには無理がある。

二つ目は、国営化した民事法律扶助制度は、国による弁護士業務の侵害であり、職業選択の自由に反するという考えである。この考え方は、司法支援センター法律事務所やひまわり基金法律事務所開設に反対ないし消極的姿勢の背景にもなっていると思う。しかし、この考え方に対しては、弁護士の支援を必要とする国民に弁護士を選択できる機会が与えられているか、少額事件、手間暇がかかる事件や経済的困窮者の事件などの弁護士にとって「ペイしない事件」の需要に応えられるかという疑

間がある。弁護士が採算が取れる事件の中から受任事件を自由に選択できる環境は弁護士にとっては最適かも知れないが、国民に理解してもらうことは不可能であると思う。

これらの考えの根底には、弁護士は自活が維持できてこそ社会的使命を果たすことができるのだから、低報酬で事件を受任させて弁護士を窮乏化させるような施策は認められないという考え方があるように思う。また、弁護士人口増員反対論の根拠にもなっていると思う。

震災は突然訪れる。今回のように、震災発生から約1年後に震災特例法ができ、ようやく資金的支えが整うようでは極めて遅すぎる。また、弁護士側の原発事故被災者支援態勢にも不十分さが見られた。事故発生から1年以上立って当弁護団が訪れた避難者数百人規模の仮設住宅で、弁護士が来たのは初めてであるという地域が何カ所もあった。それらの人達は、東電のいうとおりに直接請求して東電の一方的回答を受け入れて賠償金を受け取っては避難生活を維持していた。また、東京での都内避難者対応が十分尽くしているとは言えない。その原因の一つに、避難被災者を抱える地方自治体が、個人情報保護を盾に、避難被災者の所在地などの情報を弁護士会や弁護団に教えないし、避難被害者と弁護士や弁護団との情報の交流に協力しない傾向があったことが挙げられる。ここに国と強い関係を持つ司法支援センターの積極的な活動があったなら違った結論になっていたかも知れないと思う。

以上の結果を踏まえて、司法支援センターは、その組織内に、弁護士を初めとする法律実務家を多く加えた震災対応のための組織を常設しておき、震災発生直後から、弁護士会と協力して迅速に活動できる方策を整備すべきである。弁護士人口が飽和状態にあり、弁護士登録すらできない新人弁護士が少なからず存在するという現実の下では、有効な弁護士活用方法でもあると思う。そして、そのことは、弁護士が社会的使命を全うできる基盤整備と弁護士に求められている精神の醸成に役立つと思う。震災対応対策は異論が出にくい問題であるので、取り組むのに適した問題であるともいえる。

そのために、司法支援センターは、弁護士会をはじめとする法曹実務家に対し、自ら積極的な提言を行い、弁護士会、法務省などと協議しながら、震災対応のために独自の組織化を迅速に実現すべきである。

2 震災対応の震災法律援助は償還不要とすべき

震災被災者は、生活の物質的基盤、就労の機会などを初めとして根こそぎ喪失してしまう。不動産を所有していても復興されるまでは利用できないし、多少の蓄財があっても弁護士依頼に費やせる資金的余裕がある人は極めて少ない。従って、扶助適用から資力基準を除外したことは妥当であった。しかし、償還制度を維持したのは不適切である。被災者は生活再建のために何年にも亘って言い表せないほどの資金の捻出に苦勞をしなければならない。被災者にとって1円でも大切な金である。それなら弁護士が完全ボランティアですべきでできではないかという結論になるべきではない。無償のボランティアを当てにしても実効性はない。震災対応の法律扶助制度においては国が弁護士報酬も含めて全て支援した上で、弁護士にも相応の負担を負わせることが現実的である。東京オリンピック招致活動では、「おもてなし」という言葉が多用された。これは日本人が持っている他人に対する思いやりや共助の精神の強調だと思う。国は「おもてなし」の精神が足りない、国民を愛する意味での愛国心が足りないということを自覚しなければならない。原発事故による損害賠償という国策に起因する事柄で、その被災者が損害の回復を求めするのに必要な費用を全て国が負担することは当然のことである。

3 扶助手続の一層の簡略化の必要

仮設住宅や被災地に赴いた弁護士は、一度に5人ないし10人の相談を担当せざるを得なかった。その際、相談カードを書くだけでも大変であるのに、司法支援センター用のカードを書くことは極めて煩雑で気苦勞が伴う。

また、事件受任のための法律援助を受ける場合も、扶助制度の説明、手続に必要な書類の記載方法の説明、償還制度の説明などに時間と労力を必要とする。相談の本来の目的である賠償請求受任に必要な事項の

事情聴取とそのメモ化に時間が必要なのに、法律扶助制度の説明はその障碍となった。2012年度の集団申立を受任する際は、司法支援センターの職員が弁護団の相談会に同行して、扶助手続一切の説明役を担当してくれた。これは弁護士にとって大変助かった。

司法支援センターは、少なくとも集団的処理事件については、一層の手続の簡略化を図ると共に、弁護士が行う相談会に職員を派遣して法律扶助に関する説明を行い、書類作成の支援を行うような人的・財政的態勢を整えるべきである。

終わりに

原発事故の被災者の賠償請求は、まだ道半ばであり、冒頭に述べたとおり、原紛センターへの集団申立について、2014年になって従来担当してきた伊達市小国地区から新たに約80世帯約250人、新たな地域である福島市大波地区（約300世帯1000人）から要請を受けている。そして、都内避難者の個人申立も継続している。また、訴訟を含めた自主避難者からの受任を初め、数カ所の被災者約500人程度の訴訟提起を受任ないし受任見込みであり2014年前半に順時提訴する予定であり、それらの殆どは法律扶助を利用する予定である。

被災者の生活再建、地域社会の復活の途はまだ遠い。司法支援センターが一層被災者の支援に役立つような実績を蓄積し、新たな震災のための備えに着手することを願いながら筆を置くこととする。

法科大学院について思うこと

静岡大学法科大学院教授

弁護士 古口 章

はじめに

法科大学院は激しい逆風にさらされている。そんな中、本稿は、制度構想の議論に日弁連理事や法科大学院設立運営協力センター委員として加わり、制度設計及び法案立案の作業に司法制度改革推進本部事務局の一員として関与し、その後地方の小規模法科大学院の実務家教員として教壇に立つとともに、日弁連法科大学院センター委員として制度のあり方について模索を繰り返してきた者として、それらの体験を踏まえ、実感として今法科大学院について筆者が思うことを吐露し、あらためて広く掘り下げた議論がなされるべきと思われる以下の諸点について問題提起するものである。

第1に、法科大学院否定論さえも声高に叫ばれ、旧制度に戻すべきとの意見も聞かれるが、果たして本当にそうなのだろうか。旧制度に改善し難い欠陥があったので新しい制度を創設したのではなかったか。あらためて法科大学院制度創設の意義を問い返し、何を守り、何をどう改善していくべきか、もう一度よく考えて欲しい。

第2に、法科大学院の理念を守り、改善すべきは改善していくというのが、大方の一致するところであり、法務省、文部科学省も含め、政府全体としてこの基本線のうえにたって改善策を模索している。しかし、そこで示されつつある改善方策は、果たして、本当に法科大学院の健全な発展をもたらす方向に機能しているのだろうか。大切なものを置き去りにして、むしろ知識偏重の歪んだ法曹養成に逆戻りし、多くの法科大学院が全体として司法試験予備校化することに抗しきれていないのではないか。この点も、立ち止まって考え、誤りなきを期したいものである。

第3に、こうした危なっかしい状況の下、結局、合格率最優先の弱肉強食のバトルが繰り返され、様々な不利な条件を抱えた地方の小規模法科大学院は絶滅の危機にある。地方分権、地域適正配置の理念からはむろんのこと、法科大学院制度全体の理念にそった発展という観点から

も、このまま地方小規模法科大学院を壊滅させてしまっていていいのか。やはり多くの人たちの中で本気で議論してもらいたい。

第1 法科大学院制度創設の意義

1 旧制度の致命的欠陥

(1) なぜ法科大学院を中核とする法曹養成制度創設が必要だったのか、それは旧制度に致命的な欠陥があったからである。まず、このことを忘れてはならない¹。

旧制度下の法曹養成システムには、①大学法学部における法曹養成教育が存在せず、現状のままの大学法学部に専門的体系的法曹養成教育を期待することは困難であり、②主として予備校と司法試験のみによる選抜であり、予備校依存、知識・受験技術偏重の傾向がさらに進行し深刻な状況となっており、③研究者教員不在の、わずかな人数の実務家のみによる司法研修所では十分な法理論教育はなし得ず、④法律家の世界そのものにおける実務と理論の乖離という特殊日本の状況があることなどが指摘されてきた。このような状況のもとでは、受験のための知識と技術には長けているものの「創造的な思考力」「法的分析能力」「法的議論の能力」を欠く法曹を生みだしかねない。また、国民から求められる司法試験合格者の増員に的確に対応することができず、国民の「社会生活上の医師」の養成という役割を果たせない。

(2) 上記①②の問題点の根底には、司法試験が1回の筆記試験を主要内容としており、受験資格に制限がなかったことから、いわば「現代の科挙」のような弊害を生む状況になってしまっていたことがある。そのような試験においては、その出題方法の様々な工夫、さらには若年であることのみでゲタを履かせることとなる丙案導入など不正常といわざるを得ない手段を講じたとしても、どうしても長期間受験勉強をして知識を多く身につけ受験技術に長けた者が有利となり、真に法曹として必要な資質や能力を判別する試験としてふさわしくないもの

にならざるを得ない。そして、そうした問題状況は年々深刻さを増してきていた。司法制度改革推進本部事務局の第3回法曹養成検討会に法務省から提出された参考資料である「最近の受験生の学力等に関する意見」が、そうした問題状況を端的に示している²。

- (3) 上記③について補足すれば、教官はおしなべて献身的に教育にあたってきたし、司法研修所が、実務家として必須の実務訓練の場として重要な役割を担ってきたことも間違いない。しかし、今にして思えば、研究者が1人もいない下で、わずかな数の実務家のみによる全国に1つしかない最高裁判所が所管する司法研修所においてのみ実務家養成がなされてきたことは、異常なことであり、究極の中央集権的な法曹養成システムというほかない。日弁連は、そこでの教育を、裁判実務偏重、判例追従などと批判し続けてきた。

しかも、そうした司法研修所に入ってくるのは、それまでに専門的・体系的な法曹養成教育を経ないまま、多くが予備校に頼り、上記のような深刻な問題を抱えた司法試験という「点」により「選抜」されてきた者たちであり、いかに司法研修所教育を充実させたとしても、その教育成果には限界があった。結局、旧制度においては、主として法曹資格を得た後のOJTによって各自が成長していくほかなかった³。

- (4) 上記④を補足すれば、ともすれば、法学研究が実務を知らない研究者によって担われ、日常の裁判実務は理論に無関心な実務家の言わばルーティンワークとしてなされがちな状況につき、深刻な反省と自己批判が求められていた⁴。

こうした事態を招いた主な要因は、研究者と実務家が交流し共同研究する十分な機会がなかったこと、本来研究者も実務家も法曹養成教育を共同して担うべきであるのに、これを予備校、司法試験、司法研修所に任せきりで放置してきたことにあり、その責任の一端は日弁連にもある。

日弁連は、そうした反省のもとに、法科大学院を中核とした新たな

法曹養成制度を主体的に担っていくことを方針決定した。旧制度の弊害が露わとなった状況のもと、養成された法曹の大多数は我々の後進たる弁護士となるのであり、長期的展望として法曹一元制度を目指す観点からも、日弁連自体が、主体として、責任をもって、よりよい法曹養成制度を構築し担っていくことが求められたのであり、他の選択はあり得なかった。

2 法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度創設の意義

(1) 2001年6月12日、司法制度改革審議会は、「司法試験という『点』のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた『プロセス』としての法曹養成制度を新たに整備すべきである。その中核を成すものとして、法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けるべきである。」と提言した⁵。

2004年に創設された法科大学院では、社会人・他学部出身者を含む多様な熱意ある学生を確保し、双方向的・多方向的で密度の濃い少人数教育を行い、院生には法曹倫理を含む実務基礎科目、多様な展開先端科目、基礎法隣接科目の履修が義務付けられ、多くの実務家と研究者の連携・協働のもと「実務と理論を架橋」する教育内容が展開されてきた。民事・刑事の実務基礎科目に加え、クリニック、エクスターンシップ、ロイヤリング、模擬裁判などの臨床実務系科目が創設され、研究者と実務家の共同授業などにより法理論教育も「実務への架橋を意識した」ものとして進められてきた。

司法試験の基本的な位置付けも、法科大学院修了を司法試験受験資格とし、法科大学院教育の成果を確認するものに転換された。そして、1回のペーパー試験たる司法試験では法科大学院教育の全て成果を試すことはできないので、その一部（主として法律基本科目）を試す言わば従たるものとされた。そして、これら司法試験と法科大学院教育が有機的に連携するものとして機能することが求められるに至った⁶。

また、その試験内容も、法的思考力等を重視し、必要なスキルとマインドを試すにふさわしいものとされ、短答式試験は「法科大学院における教育内容を十分に踏まえた上、基本的事項に関する内容を中心とし、過度に複雑な形式による出題は行わない」⁷ものとされ、論文試験は「事例解析能力、理論的思考力、法解釈・適用能力等を十分に見ることを基本とし、理論的かつ実践的な能力の判定に意を用いる。その方法としては、比較的長文の具体的な事例を出題し、現在の司法試験より長い時間をかけて、法的な分析、構成及び論述の能力を試すことを中心とする」⁸ものとなった。こうして、旧司法試験における、予備校依存、知識偏重、受験対策優先「論証ブロック吐き出し型」解答などの弊害は大きく克服、変革された。

(2) こうした状況を受け、我々は、まず何よりも、法科大学院制度創設の基本的な意義・成果として、①日本において、初めて、法学研究と教育を担う研究者と実務家が協働して担う体系化された法曹養成教育システムが構築されたこと、②その教育プロセスの中で、具体的事実から考え、利用者・当事者の視点にたつて、条文・制度趣旨を踏まえて自らあるべき規範をたて、事案にあてはめ、問題解決をはかる能力、言い換えれば、法曹として必須な批判的・創造的な法的思考能力の養成が可能となったことの重要性を確認しておくべきである。

端的に言って、旧制度ではこのような能力を体系的に教育できなかった。昨今一部に見られる旧制度に戻せば良いという主張は、医師につき、医大での医師養成のための専門的・体系的な教育は経なくとも、医師国家試験に合格さえすれば、あとはインターンシップを経れば医師にして良いというのと同じである。

そして、このように体系化された法曹養成教育システムを、研究者のみならず、非常勤講師を含めると1400名以上の弁護士が教員として担い、日弁連や各地の単位弁護士会が関係諸団体や関係機関と連携しつつ主体的、積極的に支援していること、そのもとで研究者と実務家が共同して授業を担当するなどの協力・協働の関係が進展し、共同し

て法曹養成教育を担い実践的な共同研究を日常的に行うことを可能とするシステムが形成されつつあることは、1（4）項で指摘した日本の法曹界や法学界の現状を大きく改革していく可能性をも切り拓くものである。

- (3) また、この間、新たな法曹養成制度のもと多くの多様な新法曹が誕生した。こうした新法曹、その卵である新司法試験合格者に対しては、その大部分の者について、基本的に好意的、肯定的な評価がなされている。

ロースクール研究10号が「特集・新法曹誕生」という座談会を開いており、研修所教官や修習の指導担当者らの声を乗せている。それによれば、「新修習の修習生は、一般に、どのような問題についても自己の力で解決しなければならないという意識をもって修習しているように感じられます。このことは非常に高く評価できることであり、法科大学院教育の賜であろうと思っています。」「もう1点、現行修習の修習生と新修習の修習生との違いとして際だって特徴的なものが、新修習の修習生は事実を大事にするということです。」「非常に意見の発表が上手」「コミュニケーション能力は非常に高く、自己PRも上手」「リサーチ能力も高い」「法曹倫理、これについては感受性があるなど感じます。」などとされている⁹¹⁰。

なお、昨今法科大学院否定論の立場からは、司法試験の合格率が低迷したり、二回試験不合格者数が相当数にのぼるのは、法科大学院教育に問題があり、修了生の質が落ちているからではないか、といった指摘があるが、それらは実証的根拠を欠いており、法科大学院を否定するための、ためにする議論である。司法試験合格率の低迷は、法科大学院教育や法科大学院修了生の質の問題ではなく、法科大学院の総定員数が大きくなりすぎたことに起因する単純な算術上の帰結である¹¹。また、二回試験不合格の問題も、法科大学院教育が目指し、実際に多くの修了者に基本的に体得させてきている法的思考力を、残念ながら実際に身につけることができないまま修了し、それでも司法試

験にも合格してしまう者が一部にいるという問題としてとらえるべきである¹²。

第2 改善方策について留意すべきこと

1 問題点と改善方策の基本方向

(1) 法科大学院をとりまく状況

しかし、法科大学院を取り巻く状況は、問題がないどころか、すこぶる深刻であり、法科大学院を中核とした新しい法曹養成制度は大きな岐路にさしかかっていると言わざるを得ない。その問題状況は、以下のような事態を捉えて「負のスパイラル」「悪循環」などと呼ばれている。

ア 法科大学院の総定員が大きくなりすぎ、司法試験合格率が低迷したこと

法科大学院は、制度設計段階での想定を大きく超えて、全国で74校が設立され、その総定員は最大時で5825人となった。これは、規制緩和の流れのもと、準則主義的に設置認可がなされた結果であり、法科大学院制度はこの発足段階からボタンの掛け違いがあった。

これでは、仮に当初から年間3000人が司法試験に合格したとしても、7割、8割が法曹となれるとの当初の制度設計での目標は実現できない。しかも、閣議決定で3000人合格を目指した2010年を過ぎても、合格者は2000人余のままで推移し、司法試験合格率は年々低下してきた。

2006年から2013年の合格率の推移は、48.3%、40.2%、33%、27.6%、25.4%、23.5%、24.6%、25.8%である。既修者の合格率と未修者のそれも大きな格差があり、2013年には、前者は38.4%であるのに、後者は16.6%に留まっている。

イ 法科大学院志願者の減少、とりわけ社会人・他学部生の減少

こうした事態を受けて、法科大学院志願者の減少、とりわけ社会人・他学部生の減少が続いてきた。上記の程度の合格率では、法科大学院進学はリスクなものを受け止めざるを得ないことが、その大きな要因と考えられる。

法科大学院進学志願者のべ人数は、2004年から2013年で、72,800人から13,924人に減少した。2012年の適性試験受験者実人数は5,967人、2013年のそれは4,945人にまで、減ってしまった。

社会人入学者も、2004年から2011年で、2,792人（約55%）から764人（約20%）に、非法学部入学者も、同期間に、1,988人（約40%）から748人（約20%）に減少した。

なお、この間総定員も削減され、2013年には、総定員4,261人となった。

そして、2013年4月には、全国法科大学院の実入学者は、何と2,698人にまで減少してしまい、多くの地方の法科大学院や小規模中規模法科大学院において大幅な定員割れの状況が生まれた。

ウ 法科大学院教育への悪影響

上記アのような合格率では、司法試験受験競争は過熱せざるを得ない。勢い、受験科目以外の実務基礎科目、多様な展開先端科目、基礎法隣接科目などは軽視・敬遠され、熱心に受講しない、授業中に内職をするといった事態が生じてきた。特に負担が重い臨床科目は敬遠傾向が顕著となりつつある。

果ては、法科大学院生が、双方向多方向授業よりも講義形式で知識を要領よく整理することを希望したり、法科大学院の基本法科目の授業は単位を取れる程度にこなし、予備校本で「論証ブロック」の暗記に走ったり、受験準備に追われ一つ一つの法的知識をゆとりをもって体系的に深く理解し応用力を身につけることができないような状況に陥る。こうした状況が続き、その傾向が多くの法科大学院生に広がることとなれば、修了生の質に深刻な事態が生じかねない。

さらに、イの事態が深刻化すれば、そもそも法科大学院に優秀な人材が集まらないようになり、生き延びるために理念を捨てて予備校化する法科大学院が生まれ蔓延することにもなって、その結果、全国の修了生の全体の質の低下にまで及びかねない。こうした事態がさらに進行すれば、受験生全体の質が低下することとなるのであるから、司法試験合格者数、合格率も低下せざるを得ず、アの状況がさらに進行し、ア→イ→ウ→アの悪循環となってしまふ。

(2) 改善方策の基本方向

こうした悪循環は、ひとり法科大学院の問題点に留まらず、司法における人的基盤そのものが凋落する危険を内包している。全体としての悪循環を克服するためには、法科大学院や法曹養成制度のあり方に留まらず、司法基盤を抜本的に拡充し、弁護士活動領域を大きく広げ、就職難問題やOJTについても適切な対応を取るとともに、法曹のあり方、弁護士の魅力についてのより積極的な議論を展開し、より前向きなメッセージを発信していくことが求められる。

しかし、法科大学院制度自体の改善方策＝処方箋の基本は、やはり、法科大学院自身が、あくまで本来の理念、理想を堅持して、必要とされるスキルやマインドの養成に邁進することに置かれなければならない。同時に、それを阻害する問題状況もそれ自体として改善すべきである。

具体的には、①実効的な定員削減、統廃合の具体策を構築し実施することにより、悪循環の元凶である前記アの事態を解消することを基軸に、②同時に地域適正配置、夜間法科大学院のための十分な措置をとること、③関係者の一層の自己変革のもと、よりよい教育内容・手法を開発するなど、教育の質の向上のための具体策を構築し実施すること、④法科大学院生の経済的負担軽減策を講ずること、⑤情報開示を推進すること、などが求められる。

こうした方向性は、悪循環は、基本的にその総定員数が多くなり過ぎたことに起因しており、法科大学院制度そのものや、そこでの教育

の内容、方法の基本的な枠組みに起因しているものではないとの認識の上に立つものであり、法務省、文部科学省も含め、政府全体としても、この基本線のうえにたつて改善策を模索している。日弁連も、法科大学院を中核とした新しい法曹養成制度の担い手として、その制度の基本的枠組みや理念を堅持しつつ、法科大学院をめぐる問題状況の抜本的かつ実効的な改善策の実施を求めている。

こうした方向性は、大方の一致するところであり基本的に正しい。

2 改善方策の実施・運用についての危惧

(1) しかし、そこで示され実施・運用されつつある具体的な改善方策は、果たして、本当に法科大学院の健全な発展をもたらす方向に機能しているのだろうか。大切なものを置き去りにして、むしろ知識偏重の歪んだ法曹養成に逆戻りし、多くの法科大学院が全体として司法試験予備校化することに抗しきれていないのではないか。

(2) 例えば、共通の到達目標を設定するための議論は、当初は、司法試験の競争試験化による弊害を解決するため、法科大学院における「法律基本科目の教育内容を、法学部の教育を経ない未修者が三年間のカリキュラムで身につけ使いこなし得る内容に精選する」ことを目指す川端和治弁護士の「法科大学院モデル・コア・カリキュラム策定の提言」¹³に沿ったものとなる可能性を秘めており、筆者もその方向に進むことを期待していた¹⁴。しかし、結局、とりあげるべき論点・内容を漏らさずリストアップするものとなり、川端弁護士や筆者の期待とは全く似て非なるものとなってしまった。むしろ、共通の到達目標モデル案についての議論が、それらさえも教育できない法科大学院や教員の問題を浮き彫りにし、全体の教育水準の底上げに資する効果はあった。しかし、必要とされる論点や内容を多く求めすぎることにより、司法試験対策のため、広い分野の多くの知識を短期間に詰め込もうとするあまりに、それに追われ、かえって基本的な概念の深い理解、体系的・理論的な理解や、応用力の修得がおろそかになったり、受験科目とはなっていない臨床科目などの実務架橋教育、先端展開科

目、基礎法隣接科目などを軽視・敬遠するなどの弊害も生んできたように思われる。

また、2012年後半から特に未修者教育の充実・改善のための議論がなされるようになり、未修者が、基本的な概念の深い理解、体系的・理論的な理解や、応用力の修得をできるようにするための施策として「到達度確認テスト」を実施することが、今まさに検討の最中にある。しかし、ここでも、具体化される到達度確認テストの位置付けや内容次第で、それは未修者が必要な能力を修得することをアシストする仕組みにもなり得るが、逆に未修者に今まで以上に過剰な知識の詰め込みや試験対策を強いて、その能力修得をより困難にする仕組みにもなり得るものであることに、十分な警戒が必要であるように思われる。

(3) そして、同様の問題は、改善方策の中核である定員削減・統廃合の推進の仕方の中にも内包されている。

現在、定員削減・統廃合の推進の基準とされている司法試験合格率、定員充足率などの数値基準は、法科大学院の理念にそった教育実践の内容それ自体とは別途に設定されており、そうした数値基準による統廃合の推進は、かえって、未修コースを原則とする本来の理念や、クリニック・エクスターンシップ、模擬裁判など臨床的教育の一層の後退を招き、法科大学院制度全体を、司法試験予備校化するという最悪の事態に陥らせることが危惧される。

こうした観点からすれば、定員削減・統廃合の推進のための基準は、未修コースを原則とする理念を堅持しているかどうか、きめ細かい少人数教育が可能な態勢、臨床的教育を全ての院生が受講する態勢をとれているか、ないしはそのような態勢とすべく具体的な努力を行っているかなど、教育内容・方法・態勢そのものを基準化すべきである。

また、少なくとも、仮に、例えば司法試験合格率をその基準の中に組み込むとしても、その基準は、全修了生の合格率ではなく、未修者修了者の合格率、いわゆる純粋未修者修了者の合格率を主な基準とす

る（当該法科大学院の教育力をはかる上では、既修者合格率よりも、いわゆる純粹未修者の合格率の方が重要かつより適切な指標となると思われる）など、その基準の運用が法科大学院の基本理念を損なうこととならないよう慎重に吟味した上で設定されるべきである。

そうした配慮が不十分なまま弱肉強食の自然淘汰に任せることになれば、理念にそって悪戦苦闘する法科大学院は淘汰され、法科大学院の理念をかなぐり捨てて司法試験合格率のみを追い求め予備校化された大規模校は生き残るといった深刻な事態となり、法科大学院を中核とする法曹養成制度自体が崩壊の危機に直面することになりかねない。

第3 地方の小規模法科大学院を壊滅させて良いか

1 壊滅必至の地方の小規模法科大学院

大幅な定員削減や統廃合に向けた施策それ自体は、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度を理念にそって改善、発展させていくために必要であり、総定員は実入学者と同程度の規模に圧縮されるべきである。

しかし、定員削減や統廃合が、当該法科大学院の教育力を適切かつ総合的に検証することによってではなく、司法試験合格率、定員充足率などの数値基準のみによって進められるとすれば、多くの地方法科大学院はますます困難な状況におかれる。とりわけ、文科省の平成25年11月11日付け「法科大学院の組織的見直しを促進するための公的支援の見直しの更なる強化について」に基づく施策が、実施に移されるならば、別途特段の支援策がない限り、地方の小規模法科大学院が壊滅状態となることは必至である¹⁵。

しかしながら、司法制度改革審議会意見書は、多様性の確保を旨とし「全国的な適正配置となるよう配慮すること」としており、その意義を再度確認しておく必要がある。

2 地域適正配置の意義・地方の小規模法科大学院の存在意義

地方の法科大学院が壊滅状態となれば、その地を離れることに困難を

抱える地方在住者が法曹になるための教育を受ける機会を失い、弁護士会が積極的に地方法科大学院と連携・協働し地域を支える法曹を地域の中で自らの手で育てることもできなくなり、諸団体との協力のもと地方法科大学院が実際に地域に貢献し、地域司法の拠点としての教育研究機関として発展しようとしている芽を摘むこととなる。

私は、定員20名という地方の小規模法科大学院の実務家教員として教壇に立っているが、そこではこの間、家庭の事情や経済的理由等で当地に法科大学院がなければ法曹の道を目指すことはできなかった者、当地で企業の従業員や公務員として活躍してきた社会人などから、多くの入学者を受け入れてきた。法科大学院を修了し司法試験合格後には、多くが地元弁護士会に登録し地域司法の担い手、当該法科大学院の支援者として活動している。また、気概をもって日本司法支援センター（法テラス）のスタッフ弁護士となり、またなろうとしている者の割合も相当数にのぼる。さらに、修習生にはならないまま公務員として元の職場に戻った者、元の職場ではないもののやはり司法修習を経ずに公務員となった者などもおり、まさに多様な人材を受け入れ、多様な法曹を育成してきたと自負している。

また、私の所属する法科大学院自体が、地域の政財界や諸団体、弁護士会などの支援のもとに設立され、その後も連携しながら、地域司法の拠点としての実績を積み上げつつある。中国法の授業を相当数の弁護士が科目履修生として受講したり、法科大学院生の参加を得て手話通訳者の研修のための模擬裁判の実施に協力したり、自治体・NPOとの連携や有志弁護士の協力のもと弁護士過疎地域を含む県内各地域で無料法律相談会を実施するなど、実際に地域に貢献する活動も行ってきた。

このような取り組みは、地方の小規模法科大学院においては、具体的内容は様々であるとしても、多くの地方法科大学院でなされており、他方、都会の大規模法科大学院においては殆どなされていないものと思われる。

こうした取り組みや、その発展可能性は、法科大学院が今後日本社会

において果たすべき重要な役割を示唆しており、また「社会生活上の医師」たる法曹を養成する法科大学院がその理念にそって発展していくためにも、その芽を摘むことなく伸ばしていくべき課題である。

全体としての定員削減が必要であるとしても、このような取り組み等の実情を十分に踏まえることなく、司法試験合格率、定員充足率などの数値基準のみによって地方の小規模法科大学院の統廃合を進めれば、法科大学院全体が司法試験合格率を競う受験予備校化することが危惧され、法科大学院制度をその理念にそって改善・発展させていくことに逆行する。

3 教育内容の質の向上の観点からの地方小規模法科大学院の意義

また、具体的な教育内容に目を向けても、多くの地方法科大学院において、理論と実務を架橋した「社会生活上の医師」の養成に相応しいものとするための努力が、法学未修者を主たる対象に、少人数教育の利点を生かし、また地元単位弁護士会との連携のもとにエクスターンシップなどの臨床的教育を充実させるなどして、法科大学院の理念に忠実に模索されてきた。

医師養成においては、各県に定員100名程度の医大が設置され、多数の医師によるマンツーマンに近い臨床教育が実践され、医大は地域医療の拠点として機能している。これと同規模の配置とし教員態勢を整備することを現時点で法曹養成制度として実現することは現実的ではないが、法科大学院の配置についても、将来的なひとつの理想型として念頭に置き、その方向に向けた模索は続けるべきである。その可能性の芽となる、地元弁護士会などの支援のもと改善努力を続けている現にある地方法科大学院を、壊滅状態に陥らせることは回避されるべきである。

私の所属する法科大学院においても、未修者中心で既修入学者は1割以下である。そして、マンツーマンに近い少人数教育のもと、相当程度の成果をあげている。臨床的教育という観点からも、院生全員が、クリニックかエクスターンシップを受講し、模擬裁判も受講するという態勢がとられている。そして、そうした中で、例えば、平成24年度司法試験

合格者は7名であったが、その全員が未修の修了者であり、うち法学部以外の出身者＝いわゆる純粹未修者が4名おり、うち1名は長年企業で働いてきたいわゆる社会人入学者であった。

他方、都会の大規模法科大学院の多くは、本来未修コースが原則であるのに、次第に既修者中心にシフトし、全体として、司法試験合格率を競うために既修者を主たる対象としたものに変質しつつある。また、都会の大規模校では、その規模が大きすぎることや、弁護士会との1対1の連携関係を築くことが難しいことなどから、クリニック・エクスターンシップ、模擬裁判は、選択科目として一部の者しか受講することができない。加えて、院生が、一見すると司法試験に役立つとは思えないこうした科目の受講を避ける傾向が進行している。

こうした現状を踏まえて、法科大学院の理念にそった教育の質の改善を行おうとするのであれば、理念に忠実な教育実践を模索してきた地方の小規模法科大学院における発展可能性の芽をさらにはぐくみ、他方、大規模法科大学院に対しては、少人数で十分な臨床的教育も可能となる態勢の整備を促し、例えば各法科大学院の定員の上限を100名程度に減らし、弁護士の実務家教員を大きく増加させ、全院生がクリニック・エクスターンシップ、模擬裁判などを受講するシステムを構築していく方向でなされるべきである。

こうした観点からも、地域適正配置の意義を強調し、地元単位弁護士会などの支援のもと改善努力を続けている現にある地方法科大学院を壊滅状態に陥らせることを回避すべく、新たな支援の仕組みや動きを創るなど、最大限の配慮することは、法科大学院という制度をその本来の理想・理念にそって改善・発展させていく上で、とりわけ重要な前提であるように思われる。

以 上

[注]

- 1 この点及び次項の法科大学院制度創設のより積極的な意義については、拙稿「法曹養成・法科大学院制度」・日弁連法務研究財団「法と実務＝司法改革の軌跡と展望」所収を参照されたい。
- 2 同意見書は、平成11年11月から同12年1月にかけて、司法試験管理委員会の担当者が司法試験考査委員13名から個別に意見聴取した結果である。同意見書によれば、全体的印象として「受験生全体の出来が悪くなっている」「非常に基本的なことができないという人が増えている」「真中より上の人たちはまあまあだが、下の人の成績が徐々に毎年下がってくるような気がする」、論文式試験の答案については「表面的、画一的、金太郎飴の答案が非常に多い」「マニュアル化した答案が非常に多い」「答案がパターン化しており、それも同じ間違いをしている答案が多い」「基礎から積み上げて勉強していく方式ではなく、論点について解答を覚えているという感じである」「自分の頭で考えず、逃げる答案が多い」「掘り下げが浅く、理由づけのない答案が多い」、口述試験の受験者については「典型的論点についてはよく話すが、少しひねったあてはめを聞くと全然できない」「論文できちんと書いていると思ったが、口述をやってみて、実は何もわかっていない状態で書いていた者がいるということがわかった」「表面的な知識は多少付いていても、突っ込んだ勉強が進んでいないという印象である」「自分自身で考えて答えているのではなく、インプットされているマニュアルをいかに出すかということだけに終始しているような感じである」などとされている。
- 3 そうした状況を象徴する筆者の体験を紹介しておきたい。以下は、「司法研修所における刑事弁護教育の現状」と題する拙稿（1996年8月号の「自由と正義」169～173頁）の抜粋である。

「多くの修習生は、自ら証拠を分析し事実を認定する訓練をほとんど経てきていない。これまでの学校教育や司法試験の受験勉強の中では、所与の事実を前提とした設例があり、それへの『正解』となる『論点』を拾い上げることが求められてきた。こうした正解志向を克服し、自らの頭で考え分析し事実を認定する能力を養うことが、刑事弁護においてもやはり最も重要な基礎となる。」「例年、前期冒頭の問題研究（一）では、第1回公判前に選任され検察官取調請求予定証拠の開示を受けた弁護人として、開示記録を分析検討させ、①さらに、いかなる事実調査が必要か、②いかなる弁護方針を立てるか、③罪状認否・書証の同意不同意をどうするか、を起案させ、講評を加えている。求めたいのは、自ら分析し事実認定をすること、実践的な弁護方針を立てることである。しかし、相当数の修習生が、例えば『正当防衛で無罪を主張』すべき事案につき、『正当防衛が成立するのであればこれを主張する。だめなら誤想防衛・過剰防衛を主張する。それもだ

めなら一般情状を主張する。』などという弁護方針(?)を起案してくる。『では、君は事実はどうであったと考えるのか』と質問すると、『そんなことは考えなかった』という返事さえ返ってくることもある。』

旧制度では、こうした内容を身につけようという姿勢もないままに司法試験に合格してきたし、そうした姿勢を身につけようなどとすれば、受験技術の習得や「論証ブロック」の暗記にしるぎを削る熾烈な司法試験受験競争に勝ち残れない状況にあった。

- 4 多くの法学研究者たちは、その専門研究分野が細分化され、外国文献の分析や個別分野のテーマについては深く有意義な研究成果を築いているものの、裁判実務、法曹実務の現場における実践的な課題を実務家とともに研究し実務そのものをより良い方向に変革するための実践的な共同研究は十分とはいえない状況が進行してきた。他方、実務家も、研究者とともに理論研究に関与する者は少なく、そもそも研究者との交流も殆どない状況で、多くが日常業務等に追われる中で仕事をしてきた。こうした状況は、日本の、そして特に戦後に進行してきた特殊な状況であって、将来の日本における法の発展、より具体的には司法をめぐる諸制度や実務運用の改革、改善にとって、その障害ともなりかねない深刻な事態であると受け止めるべきである。
- 5 司法制度改革審議会意見書61頁以下。
- 6 法科大学院の教育と司法試験との連携等に関する法律。
- 7 平成17年11月16日考査委員会決定。
- 8 平成15年12月11日新司法試験の実施に係る研究調査会報告書。
- 9 2010年9月の日弁連第24回司法シンポジウムの法曹養成分科会では、多様な経歴をもった新法曹が様々な分野で活躍している様子が紹介され、資料として「新法曹データブック」に多数の新法曹たちの経歴、現在の仕事、今振り返っての感想などがまとめられている。その中で、新法曹たちは、「仕事を始めてみて、机上の問題とは異なる新しい問題に日々接するようになります。それに必要なのはしっかりしたリーガルマインドであることを強く感じます。今になって、法科大学院では多くの優秀な実務家教員の先生方に、姑息的で司法試験の合格のみを目的とした教育とは一線を画す、法的思考を養うためのご指導を受けていたのだと改めて感じます。これは、法科大学院以前の司法試験では得にくかったものではないかと思っています。」「法学部に所属しながら、法律学が好きではありませんでした。いま振り返り、法律学が好きになった理由を考えるに、一流の学者から少人数で、ソクラテスマソッド式の講義を受けることができた、というのがまず以て挙げられるかと思いますが、それだけではここまで好きになっていないだろうと思います。法科大学院のすばらしい点は、一流の学者から法律学を学んだそ

の次の授業で、法律学を実際に駆使して活躍している実務家から講義を受けることができ、さらにはクリニックにより実際の実務に携わり、自分の手で法律学を触ってみることができる点にあります。」「実務家教員を中心として実務を意識した教育がなされており、実務に就いた今振り返ってみると、当時の教育は現在の仕事にも直結するものであったと実感している。」などの感想を寄せている。

10 2012年1月の弁政連ニュース（JAN. 27号）も「法科大学院出身の新進法曹大いに語る－多様なバックグラウンドを生かして－」との座談会を開催しており、元銀行員、テレビ局、医師など多様な経歴の新進法曹が意見を交わしている。その中で、「やはり、3年という期間に凝縮した形で体系的に法律的なものの考え方を学ぶということができたからこそ、今、まがりなりにも一応脳みその改造がちゃんとできて、未知の問題に遭遇した時も、何とか自分の力で法律的に考えて答えを出そうとするというようなどころまで漕ぎ着けられた」、ソクラテスメソッドについて「ものを憶える時間というのは、家で1人でやればいいことであり、学校に行って先生と議論することで、教科書で平坦に得た知識を立体化し、どこが大事でどうつながっているのかというのを自分の中で整理、構築することを繰り返すことができた」、先端科目や実務科目について「旧試験を勉強するのだったら試験科目しかやらなかった…派生的なところをどれだけ積み上げて、今までの自分の経験を活かされるか…そういうことを長く研究されている教員の方、専門的に扱っている実務家の方からお話を頂戴できて学修できるというのは、ロースクールならではだと思います」などの感想が語られている。

11 総定員が5,825人となったときに、仮に毎年3,000人合格させたとしても、当初考えられていた7割、8割の合格率は算術上不可能であり、その後滞留者が増加していくのであるから、合格率が年々下がっていくことは決まっていた。

また、難易度において、むしろ司法試験の方が必要以上に高いハードルを課している面もあるように思われる。新司法試験の個々の出題内容は基本的に良問と評価されてきている。旧司法試験とは大きく違う。しかし、私たちが合格してきた過去の司法試験と比べ、難しすぎる。問いかける内容、分量が多すぎるし、内容的にも難解であり、相当程度の実務経験を経た実務家や研究者であっても合格することは困難と思われる。受験準備のための勉強量も大きな負担となっている。私が受験時代に行った準備の量と比べれば、その2倍や3倍の比ではない。そして、他学部出身の未修者にとつてこのハードルは高すぎる。

12 平均的な修習生や法科大学院生は、基本法の分野に関する基本判例とか最近の判例の存在と内容については良く知っている（学修範囲はすこぶる広く、その知識量としては、旧司法試験に合格してきた筆者たちと比べはるかに多い）が、それが具体的な事案に応用する場面で十分使えるような状態で内面化されていない

ことが問題とみるべきである。この点、前記ロースクール研究「新法曹誕生」の座談会の中で、司法研修所の裁判教官も筆者と同様な認識を示している。

このような意味で一部にみられる質の問題や、相当数の二回試験不合格問題が生ずることとなった要因は、主要には、司法試験合格率の低迷のもと法科大学院生が熾烈な受験競争に巻き込まれ、①司法試験対策のため、広い分野の多くの知識を短期間に詰め込もうとするあまりに、それに追われ、かえって基本的な概念の深い理解、体系的・理論的な理解や、応用力の修得がおろそかになっていることにあり、また、②受験科目とはなっていない臨床科目などの実務架橋教育、さらには先端展開科目、基礎法隣接科目などを軽視・敬遠する結果、「事実認定などの基本的な考え方が身に付いていない」「一般社会通念や社会常識に関する理解ができていない」こととなるものと思われる。それらは、法科大学院制度やそこでの教育に起因しているのではなく、一部に法科大学院の理念や教育内容を十分に体得し得ないまま修了させてしまっているという運用に起因する問題であり、処方箋は、法科大学院教育をさらに理念にそったものとすべく改善するとともに、修了認定をより厳格化することである。

なお、旧制度下の司法試験のみによる選抜の場合には、こうした問題点、弊害は、一部の者に留まらず、その制度自体が普遍的に生み出す危険性を内包していたという事実も直視しておくべきであろう。

13 法律時報79巻2号96頁

14 拙稿「法科大学院教育の課題にどう応えるか」自由と正義2007年12月号27頁以下参照。

15 文科省の平成25年11月11日付け「法科大学院の組織的見直しを促進するための公的支援の見直しの更なる強化について」は、司法試験合格率、入学定員充足率、社会人の入学者数・割合、地域配置、夜間開講などの指標を点数化し、全国の法科大学院を5類型に分類し、公的支援額の基礎額を類型に沿って従前の90%から50%とし、別途加算条件を定め審査委員会で審査して判定するとしており、加算判定は平成26年9月までの申請、11月中旬までに審査委員会において審査し、これを受けて平成27年度の公的支援額が決定されるとしている。この類型において第3類型、第2C類型に分類された地方小規模法科大学院等は、連合や、特別のプログラムを成功させる以外には存続することは困難となる仕組みであり、連合その他の取り組みを成功させること自体が容易いことではないため、事実上地方小規模法科大学院等を壊滅させる仕組みとなることが危惧される。

**民事法律扶助の受給資格と
利用者の負担をめぐって**
—日本型リーガルエイドの特質と改善課題—

日本司法支援センター監査室長 大石 哲夫

(はじめに)

本稿のテーマは、民事法律扶助における利用者の負担である。日本では、民事法律扶助は費用の立替制度として観念され、発展してきているが、民事法律扶助の実施方法として、費用の立替制度を採用しているのは、世界の中で日本だけであるといってもよい¹。

本稿では、日本において民事法律扶助の形態として費用立替制度が採用された経緯とその後の制度の発展を概観し、今後どのような方向でこの問題が解決されていくべきかを検討したいが、民事法律扶助における利用者の負担は、その受給資格と密接に関係している。そこで、これから、

- ・民事法律扶助における受給対象者はどのように措置すべきか
- ・受給者には負担を課すべきか、課すとすれば、どのような方法が妥当か
- ・日本の法律扶助がとっている「費用立替制度」及び「立替費用全額償還原則」にはどのような問題があり、改善の方向としてはどのようなものが考えられるか

を念頭に置きながら、利用者の負担について検討してゆきたい。

[1] 日本の現状

1. 日本の民事法律扶助における受給資格と利用者の負担

日本では、日本司法支援センター（法テラス）のもとで、民事法律扶助の援助として、法律相談援助、裁判代理援助と裁判前代理援助（この二つを合わせて代理援助とする）及び書類作成援助を実施している。このうち、法律相談援助は利用者の負担なしに実施されているが、代理援助と書類作成援助は、手続に必要な弁護士・司法書士の報酬を含む費用の立替制度として実施されている。

日本の法律扶助は、「裁判を受ける権利を実質的に保障する」制度と

して位置づけられており²、裁判所における手続が中心となっているが、援助の対象となる手続は、相手方のある訴訟に限られず、相手方のない手続（破産など）や調停など、裁判所における手続全般にわたっており、また民事裁判手続に先立つ和解の交渉は、これにより迅速かつ効率的な権利実現が期待できる、などという制約はあるが、裁判外援助として認められている。そこで、日本の制度は裁判所の手続が中心ではあるが、その制約の中では、対象とする援助範囲はかなり広いといえる。

民事法律扶助制度の利用者の負担を考えるうえでは、それに先立って、誰を援助するのかという問題、すなわち受給資格の問題がある。日本の制度は、民事法律扶助の援助要件として、勝訴の見込み、利用者の資力及び扶助の趣旨に適することという3つを求めている。このうち、資力要件は収入及び資産から構成され、収入の要件としては、3人家族の場合、手取月収が272,000円以下となっているが、これは平成23年度（2011年度）年間世帯収入の標準5分位の第一分位（年収の上限が337万円、世帯人員2.56人）の枠に入るので、この制度は国民の世帯の下から2割程度はカバーしているといえる³。

この資力要件は1997年4月、法テラスに先立って数十年にわたり民事法律扶助事業を運営してきた財団法人法律扶助協会（以下「法律扶助協会」という）のもとで改定されて以来変わっていないが、2006年10月、法テラスの事業開始とともにこの基準も引き継がれた。

法律扶助協会がはじめて全国共通の資力要件を策定した1979年（昭和54年）当時には、資力要件は「国民の世帯収入5分位の少なくとも第1分位（下から20%）はカバーする」という考え方のもとで作られており、対象となる世帯の居住地域、住宅費の負担に対する配慮などを総合すると、具体的な適用としては、案件により20%を超える水準の人も資格がある⁴。とりわけ、長期にわたる不況による世帯収入の低下を反映して、ここ20年では世帯収入は1割近く下がっているので、法律扶助の資力的受給資格は相対的に広がっているといえる。それ以前には資力基準は数年ごとに改定されてきたが、不況による平均世帯収入の低下と

いう事情が、資力基準の緩和を必要としなかったものである。

国民世帯の下から20%という対象世帯の設定には格別の理由はないが、設定当時、全国社会福祉協議会のもとで運営されていた世帯更生資金（資力に乏しい世帯への援助）の資力基準が生活保護の基準支給額の1.7倍程度であり、この基準が参考にされた。国民世帯の世帯収入の下から2割というのはそれよりもやや低い基準であったが、法律扶助の理念からみて、この制度を普遍的制度として機能させるための最低線として、説得力のあるものと理解されていた⁵。

利用者（被援助者）は、援助決定を受けた翌月から、着手金等を含む当初の立替金額を割賦により償還しなければならない。償還月額原則は1万円であるが、資力を勘案して定めることとされており、実態としては月額5,000円が多くなっている。立替金は手続きの進行につれて増加され（追加費用、報酬金など）、事件終結後に確定する。

償還は、生活保護受給者を除くすべての人に課され、利用者には援助決定とともに郵便貯金の口座を作ってもらって、そこから自動引き落としによる償還を受けることとなっている。

償還の猶予、免除についてはそれぞれ厳しい要件があるが、長年の懸案であった生活保護受給者に対する償還の原則的免除は、平成20年度（2008年度）から導入され、運用されている。

2. 立替金償還制度の運用

法テラスでは、本部と地方事務所により、立替金の償還が滞らないための指導や督促が実施され、新たに立替えられる費用の6割以上が償還金によって賄われている⁶。償還金は民事法律扶助の事業における最大の財源となっており、償還金の確保はセンター財政の最重要課題の一つである。

それでは、支出された資金が法テラスに還流され、新たな事業資金に投入されるための償還率はどの程度になっているであろうか。

累計償還率（ある年度に援助決定されて支出された立替金が、その後数年かかって償還される金額の合計額の割合）は、平成18年度（2006年度）援助決定分では立替金52億8600万円に対して41億5900万円（78.7%）となっており、これに対して償還が免除された金額は3億4500万円（6.5%）である。残りの7億8200万円（14.8%）は、償還の見込みが薄く、処分が必要となっている（2013年1月現在）。

これに対し、平成24年度（2012年度）末の立替金残高は、

一般債権	8,546,672,180円（23.4%）
貸倒懸念債権	16,624,521,931円（45.6%）
破産更生債権等	11,300,533,101円（31.0%）
計	36,471,727,212円

となっており、一般債権の割合（一度も延滞がなく、当初の決定どおりに償還されているもの）が極めて低いことから、ずさんな経営ではないかなどという誤解を与える恐れがある⁷。

一方における、極めて高い償還率、他方における立替金残高に占める「回収に懸念がある立替金」の割合の高さがこの制度の特徴である。民事法律扶助については以前から立替金償還率が低いと指摘されてきたが、おそらくそれはリーガル・エイドの目的や援助対象者の生活への理解を度外視した、「立替金は全額償還されなければならない」という償還制度の要請に忠実な考え方からくるものであろう。その結果、立替金の償還担当部門に対しては常に償還実績最優先という圧力がかかり、民事法律扶助の最重要課題は償還であるかのような理解が業務を支配してきた。どんなに償還実績を上げても、なお改善の余地があると指摘される償還業務は、常に困難の中にあるといえる。

3. 立替金の全額償還制度が取り入れられた経緯と、その後の経過

立替金の全額償還原則は、世界の民事法律扶助における日本の特徴である。資力に乏しい国民を対象としながら、事件の解決により得た財産的利益にかかわらず、支出した資金の全額を償還させることを原則とす

るという日本の制度は、民事法律扶助を社会福祉的な制度として理解する見地からは奇異に感じられるものであるが、これはいつ、どのようにして「制度」となったものであろうか。

1952年（昭和27年）の設立時、法律扶助協会はその扶助取扱規則において、

「受任弁護士は、受任事件の処理により依頼者のために取立て又は取り立てさせた金額から、受任事件につき本協会が負担した費用および予め定めた報酬を本協会のために徴収するものとする。……」（法律扶助取扱規則第22条）

として、取り立てた金額がある場合の費用償還を定めていた。この規定のもとで、昭和27年度（1952年度）から昭和32年度（1957年度）までに支出された費用345万円のうち、131万円（約38%）が償還されている。

初期の法律扶助は国庫資金を予定せず、日弁連や弁護士会、一部企業などの資金を原資として運営されたが、まもなく資金不足のため、運営は危機を迎えた。そこで国の資金を導入するための法律の検討を含む関係者の努力ののちに、昭和33年度（1958年度）から、扶助資金を対象とする国庫補助が開始された。

その補助金交付要領では

「協会は、扶助にかかる訴訟事件が終結したときは、支出した経費をすみやかに被扶助者から協会に償還させなければならない。但し、

- ・被扶助者が災害にかかったとき
- ・被扶助者またはその家族が疾病にかかり、又は身体障害者になったとき
- ・その他前号の事由に類する事情があつて、償還させることが著しく扶助の趣旨に反すると認められるとき

は、法務大臣の承認を得て、その全部又は一部の償還を猶予し、又は免除することができる。」（法律扶助協会補助金交付要領第十）と定め、これにより、立替金の「原則償還」が日本の制度として定着した。

民事法律扶助の基本的制度設計として決定的に重要な利用者の負担が、国庫補助の開始とともになぜこのような大転換をみたのか、については、あまり詳細な資料はない。推量としては、おそらく関係当事者の間でも、この変更の意味するところは意識されてはいなかったのではないかとみられるとともに、財政当局の理解を得るにはこのような転換しかなかったのかとも思われる⁸。

国庫補助の開始の直後から、立替金の償還は早くも制度運営の重要課題とされ、関係者の尽力により国庫補助金が1000万円から一挙に5000万円に増額された昭和39年度（1964年度）からは、それまで事件の終結とともになされていた償還免除決定を直ちに行うことはできなくなり、終結後3年間の「必要的猶予期間」が定められた⁹。

「立替金全額償還原則」は、扶助事件の中心が交通事故のように確実に相手方から金銭の取り立てができたものであった時代にはさして大きな障害とはみられなかったが、1972年ころから増加した家庭事件など金銭の取れない事件では、償還は利用者の大きな負担となるとともに、償還金に頼る事業基盤の弱さを露呈することになった¹⁰。また償還されない事件の管理を含む業務的負担も大きなものになり、法律扶助協会は早い時期から償還免除の適用の改善と、償還も免除もなされない長期未償還事件の整理を法務省に求めていた。このうち、長期未償還事件の整理については、昭和58年度（1983年度）からの「職権免除」及び「みなし消滅」制度の導入により一定の改善が見られたが、「全額償還原則」には手が付けられず、1994年（平成6年）11月から開始された、民事法律扶助法制定を課題とする「法律扶助制度研究会」における最大の論点の一つとなった。

なお、法律扶助協会では、「職権免除」や「みなし消滅」の活用により、利用者からの免除申請のないままに不良債権化していた立替金の整理を図る一方で、償還金そのものの増額、すなわち償還率の向上を図っ

ていたことも記憶されなければならない¹¹。

国庫補助のもとでの事業を含め、法律扶助立替金の償還は扶助協会の発足以来、事件の終結後に初めて開始されるものであったが、交通事故事件など、事件終結とともに確実に相手方からの支払いがなされ、従って償還もなされるというタイプの事件の激減のなかで、法律扶助協会は昭和62年度（1987年度）から、援助決定後ただちに分割償還を求める「進行中償還」を償還の原則として導入した。これは、イギリスの制度における負担金（contribution）や、1980年に制度の大改革があったドイツの「支払い義務のあるPKH」をヒントにしたものであったが、これにより、民事法律扶助は交通事故中心の事件から家庭事件や消費者金融事件が援助の中心となる、事件内容の大激変という条件の中でも、資金を確保し、生き残ることができたといえよう¹²。

4. 法律扶助制度研究会における、利用者の負担に関する論争

欧米の制度的充実が伝えられる中で、法律扶助協会では比較的早くから、法律扶助事業が弁護士会の中だけで維持されることには事業の性質上限界があるという認識のもとで、この事業を法律に根拠を持つ、より公的なものにしていこうとする動きがあり、1980年（昭和55年）には扶助協会の基本法研究会による報告書が作られた。これと前後して日弁連でもさまざまな動きがあり、法務省との間でも長期にわたり非公式な折衝が重ねられてきた¹³。その結果、法務省は法律扶助の立法化に向けた研究会の設置を決定した。1994年の11月から開始された法律扶助制度研究会では、法務省はもとより、日弁連、法律扶助協会、最高裁判所の関係者と民事訴訟法学者の参加のもとで、1998年3月にかけて、外国の制度視察を含む民事法律扶助についての大規模かつ包括的な検討が行われ、2000年（平成12年）4月の「民事法律扶助法」の骨格的内容を提供したが、そこにおける論点のもっとも重要なもののひとつが、制度利用者の負担であった。これについては日弁連及び法律扶助協会からの参加者の主張と法務省からの参加者の主張は真っ向から対立した。

利用者の負担について、日弁連、法律扶助協会からの参加者は、

「欧州諸国が採用しているように、利用者の負担としては給付を基本とし、利用者の資力に応じ一定の負担金を支払うこととする制度と、事件の結果財産的利益を得た場合に一定の限度で償還を課す制度の結合によるべきである。」

とした。その理由としては、次のことが挙げられた。

- ・生活保護を要する者等の資力に乏しい者を対象としながら訴訟等の種類やその結果にかかわらず原則的に償還を課している現行制度は、費用の貸付制度にすぎず、裁判を受ける権利を実質的に保障する制度としては不十分である
- ・（全額償還原則は）貧困者の利用を阻害する
- ・先進諸国においても原則償還制を採用している例はない
- ・弁護士費用の敗訴者負担制度がとられないことと償還制の採用に必然的な関連があるとはいえない
- ・敗訴者負担制度の下でも敗訴者から回収する資金が法律扶助事業の主要な財源となっている国はない
- ・我が国の現在の償還率は、関係者の不断の努力と資力に乏しい利用者の負担によって実現されている

これに対し、法務省からの参加者は、償還制度を維持すべきであるとした。その理由は次のようなものである。

- ・我が国は欧州諸国と異なり弁護士費用を訴訟費用の中に組み入れて勝訴者の弁護士費用を敗訴者に負担させる制度を採用しておらず、各当事者が負担することが原則とされていることから、その援助を公的に行う場合でも原則的に償還制とすることが我が国の制度に適合することになる
- ・弁護士費用の敗訴者負担制度を採用していないにもかかわらず、給付を基本とする制度を採用することは、例えば扶助対象者が勝訴しても、事件により財産的利益を得なかった場合には、そのために要

した弁護士費用の全部または一部を紛争当事者である相手方が支払うのではなく、第三者である納税者が支払うことになり、一般国民の公平感から問題がある。

- ・償還制度の下では、いったん投入された資金は原則としてその後償還され、再び他の事件へ活用されていくことになり、資金の効率的利用と財政負担の軽減につながるものであり、現に70%以上の償還率が確保されている。
- ・償還制度のもとでも、償還猶予や償還免除制度によって、利用者の負担の軽減をはかることが可能である。

この論争においては、研究者からの意見は直接には表明されなかったが、法務省が主張した「弁護士費用の敗訴者負担が導入されていないにもかかわらず、給付制度を採用することはできない」とする結論は、おそらく参加したほとんどの研究者が支持していたものと思われる。参加した研究者の全員が民事訴訟法学者であったことも反映されている¹⁴。

5. 現状

民事法律扶助法では、上記「研究会」における法務省からの参加者の意見が採用され、立替金の全額償還原則が民事法律扶助法の下でも維持されて、現在にいたっている。

「研究会」においては、生活保護受給者には負担を求めないとするのが全員の一致した結論であったが、民事法律扶助法のもとではこれは導入されなかった。法律に裏付けを持つとはいえ、民間の法人である法律扶助協会にとっては、事業財源である償還金のかなりの部分を占める生活保護受給者からの償還金は直ちに廃止できるものではなく、また事件内容としても自己破産事件の急増の中では、生活保護受給者とはいえ、負担をさせないことには抵抗感があったことも否めない（多重債務者が、法制度の不備のもとでの被害者であるという認識は、法律扶助関係者の間でも問題の発生からかなり後になって共有されたものである）。

生活保護受給者には申請により償還を猶予・免除するという運用は、総合法律支援法のもとで、平成20年度（2008年度）から実施されている。

〔2〕 各国の民事法律扶助受給資格と利用者の負担

日本の法律扶助の組織的な開始は、1952年、日弁連による法律扶助協会の設立であるが、これはイギリス、アメリカの制度を参考にしつつ導入されたものであった。にもかかわらず、日本では、無資力者を対象としながらも、費用を立替え、立替えた費用の償還を基本とする制度が作られることになったが、その是非を論ずる前に、各国の民事法律扶助の受給資格と受給者の負担について瞥見しておきたい。それにより、各国が法律扶助の内容として何を実現しようとしているかが明らかになり、それとの比較で、日本の制度の在り方を検証することが可能になるからである。

1. イギリス

イギリスでは第二次大戦後に法律扶助および助言法（1949）のもとで制度の整備がなされ、制度の発足時には、国民の80%が受給資格があるものとされていた。当初は上級の裁判所における離婚等の手続きに限られていた援助は、1972年に法的助言・援助（legal advice and assistance）を制度内容に加え、下級裁判所や裁判所外の援助にも広く適用される制度となった。その後、1980年代からの不況の慢性化による援助対象者の増大と国家財政の窮乏化の中で、1986年には初めて受給資格の切り下げがなされ、1990年代では国民の約50%程度、2000年代では30%程度が受給資格を持つものとされて、受給資格の範囲は次第に切り詰められ、普遍的制度から援助対象を絞った制度へと、後退を深めている¹⁵。

イギリス法律扶助においては、法的助言・援助については利用者に負担は課せられず、そのもとで非営利援助機関による援助や、ソリシター

による訴訟以外の援助について支出がなされてきた。

代理援助は主に上位裁判所の手続きの援助であり、利用者のうち比較的資力のある人には負担金が課されている。負担金は収入からのものと資産からのものがあるが、収入からの負担金が課せられる人は、全体の15%程度にとどまってきた。

イギリスの法律扶助では、負担金のほかに、事件の結果相手方から支払われる訴訟費用（costs）の全額と、損害賠償金（damages）等相手方から取得された金銭や資産からの優先的償還（法定担保）があり、これらが、所要財源の一部をまかなってきた。なお援助を受けた人が敗訴し、相手方の訴訟費用を支払わなければならない場合には、法律扶助から支出される。労働党政権の中盤であった2004年における、援助を受けることのできる人の総収入限度は月額で2,288ポンドで、可処分所得が621ポンドであった。

2005/06年度における民事代理援助（Civil representation）の支出及び収入の内容は次のようなものであった。

（民事代理援助の収支 2005/06年度、単位1000ポンド）

支出

ソリシター費用、カウンシル報酬、実費	774,993
負担金の返還	5,072
敗訴者費用負担	1,685
その他	7
計	781,757

利用者関係の収入

負担金	21,185
回収費用	165,667
損害賠償・法定担保からの回収	60,576
計	247,428

（Lgal Services Commission 2005/06 Annual Report p68,69より作成）

このように、代理援助の支出に対する負担金の割合は、2.7%、回収費用と法定担保からの回収を加えた全体でも、31.7%にとどまっている。イギリスでは、利用者の負担金は、援助を受けられる人の範囲を広げるとともに、資力的な条件のために援助を受けられない人とのバランスをとるために導入されたものと説明されてきた。

2. オランダ

オランダでは憲法により法律扶助を受ける権利が規定されている¹⁶。2005年の改革により、その援助システムはサービス・カウンターと呼ばれる事務所における初期的なサービスと、証明書を受けて開業弁護士に依頼する援助から構成されている。サービス・カウンターにおける援助は1時間までの範囲で資力にかかわらず受けることができる。

サービス・カウンターにおける援助では問題が解決せず、さらなる援助が必要な場合は開業弁護士が紹介されるが、開業弁護士の援助は、3時間スキームとよばれる簡易な援助は月収1,653ユーロ、子を持つ単身者の場合には2,325ユーロが資力的な資格の上限となる。この場合、負担金は一律13.5ユーロである。

それ以上の援助が必要な場合には、年収が23,800ユーロ（単身者）、パートナーのいる場合には合わせて33,600ユーロが収入の上限となる。資産限度は20,315ユーロで、18歳未満の子一人につき2,715ユーロが加算される。この場合の負担金は98ユーロから732ユーロである。援助を受けることのできる人は国民の40%程度とされている（2009年4月 International Legal Aid Group Conference における Susanne Peters 氏ほかの報告より）。

オランダの場合にも、支出に対する負担金の割合はごくわずかであり、その目的は利用者が裁判所に持ち込むことの適否を慎重に考慮し、軽はずみな訴訟を開始させないことにより、法律扶助制度のコストがかさむことを防止することとされている。

3. オーストラリア

オーストラリアでは、援助を受けることのできる基準は連邦により統一されている。そのもとで、例えばビクトリア州では、週の可処分収入が265豪ドル以下の人は負担金なしで援助を受けることができ、265豪ドルを超える場合には、負担金を支払って援助を受けることができる。福祉給付当局による各種手当の満額を受領している場合には、収入基準はクリアしているとされる（2008/09年度）。

未成年者、保護案件、精神保健、退役軍人の手当などに関する事件については、資力テストはなく、負担金も課されない。

負担金には初期負担金と最終負担金がある。収入からの負担金最低額は75豪ドルであり、負担金は総額を月々に分割して支払う。資産からの負担金は一括支払いが求められる。最終負担金は費用が確定した後に求められる。相手方から金銭の支払いがある場合には、援助費用の全額の負担が求められるが、子の扶養料、福祉機関などに償還されるもの、援助承認前に発生し、支払われなかった訴訟費用などは除外される。

負担金と総支出の関係では、ビクトリア州の法律扶助の2008/09年度総支出（刑事を含む）は1億299万4000豪ドルであり、これに対し、負担金額は269万2000豪ドル、相手方から回収される訴訟費用133万豪ドルを合わせても402万2000豪ドル（3.9%）にとどまっている。

4. 韓国

韓国の法律扶助の受給資格のある人は月収260万ウォン以下の国民とされ、これは国民の50%程度になるといわれている。また、一般的基準のほか、軍人、農業・漁業者、犯罪被害者など、さまざまな受給資格がある。韓国でも、支出される資金は償還が建前であるが、韓国では、公益法務官を含むスタッフによるサービス提供がなされ、その費用は一般の弁護士の10分の1程度であることが報告されている。また、政府機関を含む数多くの支援機関による無料のサービスが多く整備されているために¹⁷、援助を受けた人の92.5%は負担なしという結果になって

いる（2010年度）。

5. ドイツ

ドイツでは、法律により、訴訟費用を全く払えない、又は一部しか支払えない人がPKHとよばれる訴訟手続きの援助の対象となる。その基準は連邦社会扶助法所定の算定方式による。PKHには、支払い義務のないPKH（訴訟援助）と、支払い義務のあるPKHがあり、単身者の場合、純所得が一定金額に満たなければ費用は支払わなくてよい。たとえば1920ユーロの手取り月収のある人の場合でも家族にかかる控除額によっては支払義務のないPKHを受けることができる（2009年現在）。負担金は所得に応じ、分割して国庫に支払う。

6. アメリカ

アメリカの法律扶助は、1964年、“貧困との戦い”を標榜したジョンソン大統領のもとで経済機会局（OEO）による支援プログラムとして再出発し、幾多の激動ののちに、1974年、リーガルサービス・コーポレーション（LSC）が連邦資金を法律扶助の実施プログラムに提供するという形で、連邦資金が使われることになって、今日にいたっている。資金を受けるプログラムは、資力基準を設け、これを3年に1回以上点検しなければならないが、援助の対象となるのは、連邦貧困基準（Federal Poverty Guidelines）の125%以下の収入の人とされている。この水準は大体アメリカ市民の16～17%程度にあたるといわれている。各プログラムはそれぞれの事業目標に基づいて、誰を援助するかを決定するが、援助対象者から負担を求めてはならないとされている。なお、ヨーロッパ諸国の多くが、法律扶助の受給は国民の権利としているのに対し、アメリカの法律扶助にはその権利への言及はみられない。

[3] 立替金償還制度の問題点と、改善課題

これまでみてきたように、各国の民事法律扶助は、

- ・ 制度設計の考え方や、財政状況などのために、援助対象者の範囲としては広狭がある。
- ・ 利用者の負担としては、アメリカを除く国では、利用者の一部について負担金等を課しており、負担金の目的は援助資格のない人との公平を保つため、あるいは軽率な訴訟提起を抑止するため、というものである。

としてまとめられる。これに対して、日本の民事法律扶助は、対象者の範囲としては比較的狭い割には、原則全額償還という形で、利用者に重い負担を課している。そのことがどのような結果を生んでおり、今後どのような対応が求められるかについて考えてみたい。

1. 立替金全額償還原則一二つの問題点

資力に乏しい国民にとって、費用の全額償還を予定する援助は資金の無利息の貸与とおなじであり、重い負担を課す結果となって、手続きの利用を阻害する。特に勝訴しても、あるいは事件が解決しても経済的利益の得られない、

- ・ 金銭の給付を得られない事件（離婚事件など）
- ・ 訴訟事件以外の裁判所の手続き（破産、調停）
- ・ 災害被災者の手続き
- ・ 未成年者の手続き

などの事件では、利用への大きなバリエーとなる。また、立替金の償還に真摯に対応しなければならないと考える人は、償還の見込が立たない限り制度の利用を控えるという結果になる。「無資力者を援助する制度なのにどうして費用全額を負担させるのか」という疑問は、この制度を社会福祉的なものとみる人ならばただちに抱くものであり、各国の例

をみても、日本の制度は特異なものである。

立替金全額償還原則は、民事法律扶助事業の管理としても大きな問題を引き起こす。その一つは、すべての事件の資金について、1件としてはまことに少額であり、担保もついていない債権を管理しなければならず、しかもその管理は、無資力者の法的手続きの支援という社会福祉的な内容を持つ援助制度の趣旨に沿ったものでなければならないことである¹⁸。また、生活保護受給者はもとより、これと同程度の生活水準にある人から償還を求めるのは、制度の理念からみて適切ではない。

もともと資力のない人々を援助したのであるから、日々の暮らしに困窮している人々がはじめに決められたとおりに償還をするのは相当困難である。そこで法テラスでは、本部と地方事務所により、償還が途切れることのないよう、償還に関する案内をしているが、それでも償還のできない人はでてくる¹⁹。そのようなときに、事業の実施主体としては、制度の趣旨を没却させることのないよう、細心の注意を払いながら督促にあたるのであるが、立替金すなわち貸金債権として理解する立場からは、立替金全額が償還されるまでは、償還努力は不十分なものとされることとなる。この管理の困難性と、事業の趣旨・目的にかかわらず「立替金の全額償還」を管理のうえでも求められることが、償還業務の担当者、すなわち事業の実施者の立場をきわめて困難なものにしている。先に述べた、償還実績を巡る誤解もその一つである。

社会福祉的な制度というには今一つ迫力を欠く制度であるとともに、事業の管理上も実施者に大きな困難をもたらすことが、民事法律扶助を費用の立替制度として実施することのデメリットである。その反面、所要資金の多くの部分を、償還金に依存することができることが、この制度のメリットである。

2. 弁護士費用敗訴者負担の導入は、民事法律扶助における立替金全額償還原則の改善の前提条件か

法律扶助制度研究会における、利用者の負担を巡る対立点は、つまる

ところこの制度について、一部利用者の負担を求めつつも、給付を基本とする制度とすべきか、それとも費用は利用者の負担とするものとし、一定の事情のある場合にのみ、償還の免除を認めていくか、であった。この違いは、考え方としてはさして距離はないように見えるが、現実には天地の違いとなる。なぜならば、いったん立替金＝一般の債権として把握された瞬間から、立替金はその成立の事情にかかわりなくすべて回収されるべきものとされるのであり、それと逆行する規定（償還免除など）は、限りなく限定的に運用される結果となるからである²⁰。法律扶助協会の時代を含めて、立替金の償還の免除は、償還制度の存続を正当化する理由として挙げられてきたが、実際の運用は極めて厳しいものであり、生活保護受給者を除いてはほとんど認められていないのが現状である。これは運用の問題というよりは、立替制度として民事法律扶助を設計したことからくる必然的な結果であると思われる。

ところで、償還制維持説の有力な根拠の一つは、弁護士費用の敗訴者負担が日本では行われておらず、これを欠いたところで給付制を導入すると、敗訴者が負担すべき費用を国（納税者）が負担することになり、納税者の理解が得られない、というものであった。しかしながら、弁護士費用を含む訴訟費用の敗訴者負担は、日本では今まで行われたことのないものであり、今次司法制度改革でも見送られたものである。弁護士費用の敗訴者負担は弁護士費用の公定化につながるという危惧も弁護士の間には根強く、これを根拠に、民事法律扶助制度全般にわたる制度の根幹として、償還制の維持を主張することは、見方によっては民事法律扶助を人質にして弁護士費用の敗訴者負担を導入するものともとられかねない。また現実には、日本の法律扶助事件では金銭や不動産などを争う訴訟は比較的少ないだけでなく、調停や示談交渉などへの法律扶助の充実の必要も指摘されている。こうした状況のもとで、弁護士費用が敗訴者負担でないことを理由に給付制を否定することは説得力に欠けると思われる。

資力に乏しい当事者に対して、その償還を前提に費用を立て替えるこ

とは、必然的に制度の利用を躊躇させる要因になるだけでなく、償還事務に係る大きな負担を法テラスにも課すことになっていることは、日本司法支援センター評価委員を務めた研究者も認める所であり²¹、現実的かつ説得力のある改善がなされる必要がある。

3. 償還制度改善の方向

(1) 利用主体と問題の性質による負担の設定

償還は法律相談援助については課されず、代理援助と書類作成援助について課されている。償還は事件の種類や問題の性質、利用者が置かれている状況にかかわらず課されており、そのことが震災被災者への援助を含む、制度運用の大きな障害になっている。そこで当面の対処法として、この償還制の建前を維持しながら、それによる不都合を避けていくためには、利用主体—資力に乏しい高齢者、病者、障害者、未成年者など—や、問題の性質—犯罪被害、災害による被害など、利用者に費用の負担をさせることが、社会通念から見て適切でないもの—によっては償還を課さないこととしたり、一定期間償還を果たした人にはその余の償還を免除するなど、制度目的の実現に向けた修正を行っていくことが考えられる。法律扶助協会に対する法務省の初期の補助金交付要領でも、災害、疾病、身体障害は償還猶予・免除の理由となっていたものであり、その趣旨を生かすならば、これらの事情のある人にははじめから償還を課さないものとし、訴訟の結果相手方から金銭の支払い等がある場合にのみ、償還させることとすることが制度としてより合理的なものとなる。ただし、そのためには、法律扶助を利用するすべての人に償還を課すべきものとする認識を一変させる必要がある。

特定の事件や利用者には償還を課すべきでないという提案は以前からさまざまな形でなされてきた²²が、採用されることはなかった。その背後に、多額の償還実績という事実があることは否定できず、日本の民事法律扶助には、その設計時から、利用者に重い負担を課すこと

への疑念が制度に反映されることはあまりなかったといえる。利用者の負担を事業の原資として重視することの制度の歪みが、今一度検証される必要がある。

(2) 「法律扶助」概念の豊饒化と、援助形態の多様化の必要

ア 「費用の援助」から「問題解決への援助」へ—日本的制度観の転換

日本の民事法律扶助は「裁判費用の立替え」として説明され、運用されてきたが、費用立替だけに着目する限り、その実質は無利息の貸与にとどまってきたにもかかわらず、利用者がそれなりに増加してきた背景には、人々の間に、弁護士を依頼する場合に信頼できる情報がなく、かつ費用への不安が大きくあったことが挙げられる。すなわち日本の法律扶助は「費用の立替え」だけではなく、一定の質を保証された弁護士のサービスを、適切な負担によって得られることへの人々の期待と信頼によって、支えられてきたといってもよい。そしてそれは、法律扶助に求められる本来の機能そのものであり²³、法律扶助は、法的問題に遭遇し、援助を求めるすべての人々に対して質の高いサービスを提供する制度として、再構成される必要がある²⁴。

ちなみに法テラスは常勤弁護士の制度を採用したが、民事法律扶助の国際的な流れからいえば、スタッフ弁護士は開業弁護士が手を差し伸べにくい法的サービスの分野について、新たなサービスの開拓を含む活動を軸に構築されるべきである。それにより、法律扶助制度は全体として「費用の援助」から「問題解決への援助」へと、それが本来持っている内容への回帰を果たすことができる契機を持つことができよう。

イ 「貸付制度」と「給付制度」の分離

費用の立替えという面だけに着目しても、日本の制度は独特である。援助の開始時には一定の資力以下の「無資力者」であることが求められ、援助決定と費用の支出後には月々決まった額を遅滞なく

返還する、堅実な生活者（債務者）であることが求められる。一つの制度が、その対象を見るときに、社会福祉の対象である無資力な人々として、そしてまた償還金の負担に耐えられる一般の堅実な市民として二重に把握されている。このことが、償還制度の運用を巡っても、見方の違いを生み、「社会福祉」という観点を重視する人は立替金の原則償還の廃止と給付制の導入を求めるのに対して、「市民への貸付制度」と理解する人は限りなく立替金総額に近い償還を求める結果となる。これが、費用立替＝償還制度に内在する矛盾である。

これまでの経緯は別として、この償還制度の現状をより生産的に理解しようとするならば、この制度は本来別個に整備されるべき異なった制度、すなわち経済的・社会的に弱い立場にある人々への福祉的援助（従って当初の負担は課さず、財産的利益のあった場合にのみ償還を課す制度）と、法的問題解決のために当面の資金の貸与だけが必要な中流層の人々に対する司法アクセス支援制度（従って費用は全額返してもらおう制度）が単一の制度の中に混在しているものとみることでもできる。この二つはその目的において、貧困からの脱出など、社会的に弱い立場にある人々への法的支援と、一般の人への司法アクセス利用の促進支援として区別することができよう。このように理解し、運用上も区分することによって、援助のはじめから、償還を課すべきかどうかを含む、メリハリの利いた援助体制を整備することができるものと思われる²⁵。

ウ 司法アクセスへの多様な支援メニューの整備

法律扶助を裁判費用の立替えとしてストレートに理解することは、この制度が本来的に持っている「正義へのアクセス」への民事法律扶助の内容の多面性を一切捨象してしまい、「無利息の費用貸付」としてのみ、制度の枠組みを考えることにつながり、それはすなわち「弁護士への援助」という、誤った制度観につながるものである。

「すべての人々が平等に法の保障する権利を享受することができるための制度」

としての法律扶助は、経済的障壁に限らず、心理的、地理的、社会的障壁を除去することにより、アクセスを容易にして問題解決を促進するものであり、訴訟手続きの援助はもとより、法的支援が必要なすべての分野と領域に及ぶべきものである。またその方法も、専門家による代理だけでなく、情報提供や法的知識の教授、法教育など、広範かつ多様なものとして把握、整備してゆくべきものである。

法テラスの事業を規律する法律はたまたま「総合法律支援法」と名付けられたが、それこそが、法律扶助のあるべき本来の姿—司法アクセスの普遍的支援—そのものを示しているといえよう。

(3) 利用者の負担軽減への検討課題

民事法律扶助に関する利用者の負担は、これまでみてきたように、制度目的とかがわかるものである。日本の場合には、この制度は、無資力者を対象とするにもかかわらず、費用の原則全額償還制を採用していることにより、司法アクセスをすべての人に平等に保障する（「裁判を受ける権利の実質的保障」とは、訴訟をその中核におく法的紛争の予防・解決システムを包括的に表した言葉と理解すべきである）、という目的に対しては不十分なものである。

近年こうしたことが指摘されながら、利用者の負担軽減が実現にいたらないのは、私見では、民事訴訟において弁護士費用の敗訴者負担を採用しないことに障害があるのではなく、この制度の本格的整備に向かうことによる財政負担の増加への財政当局の警戒心や、制度充実により実現される成果への疑問、及び社会的に富裕層とみられている、弁護士の報酬の支払いを中心とする制度の運営の透明性への懸念（「弁護士のための制度ではないか」という疑問）があるためではないかと思われる。本稿でこれらについて詳述する余裕はないが、民事法律扶助は、その目的がすべての国民の司法アクセスの平等な保障

という高度に公的なものである反面、そのためのサービスが、開業弁護士・司法書士にゆだねられる場合（いわゆるジュディケア）には、こうした民間人の専門家により担われることからくる、資金の使用方法的の適正性、すなわち受任者の報酬の適正な水準の設定と事件・資金の管理という課題を持っている。この問題を解決するための方法として、例えばドイツでは制度自体の運営を裁判所が行い、費用の支出基準も法律で定めている。こうした制度を日本でも導入することは現実的とは思われないが、少なくとも、この制度はサービス提供者のためのものではなく、法による問題の公正な解決を支援する制度として、国民の生活に不可欠なものであることを、関係者だけでなく、すべての国民に理解してもらう必要がある。

民事法律扶助の成功の鍵は、これを市民が合理的な価格で質の高いサービスを受ける公的制度として整備することであり、そのためには、ニーズにあったサービス・メニューを豊富化するとともに、サービス単価の明示と、サービスの質の保障が必要である²⁶。

実は、これらは法律扶助だけでなく、弁護士のサービスについて長い間求められてきたものであり、これらを制度としてどのように保障するかは、民事法律扶助を含む弁護士のサービスの喫緊の課題である。なぜならば、弁護士のサービスを利用しようとする階層が、かつてのように企業と富裕層に限られていた時代は終わり、一般の市民の平穏な日常生活に突然予期しない法的問題が生まれることは今日では全く普通の出来事になっているからである。

民事法律扶助における利用者の負担を考えることは、その反面の公的負担＝公的資金の負担許容性を政策として考えることである。今日、グローバル化のもとでの国家財政の逼迫という事情の中で、民事法律扶助の前途にはきわめて厳しいものがあり、制度改善は容易ではないが、この制度が国民生活にとって有用であり、制度として不可欠なものであるという理解を広げることができれば、この制度をより利

用しやすく、利用者の負担としても軽減していける道は、つなげることが出来るものと思われる。

(この論考は、2013年4月22日、日本司法支援センター調査研究室における報告に加筆・修正を加えたものである。)

[注]

- 1 韓国の制度も基本は立替制度ではあるが、多くの支援制度により、対象者の9割が負担のない援助を受けている(2011年11月14日、法テラス第16回事業企画研究会における大韓法律救助公団、林裁昊氏の報告)。
- 2 「民事法律扶助法」を基礎づけた法務省の法律扶助制度研究会「報告書」(1998年3月)は、「……民事法律扶助制度は、民事紛争の当事者が資力に乏しい場合であっても法律専門家である弁護士による援助を得て民事裁判等において自己の正当な権利の実現等を図ることを実質的に保障する制度である。なお、諸外国の中には、法律扶助制度の一環として、単に資力に乏しい者だけでなく、それ以外の理由によって法的救済へのアクセスが困難である者等をも対象としている国もあり、我が国もそのような制度を採用すべきであるという意見、紛争の予防及び早期解決のため、法律扶助の内容として法律に関する知識の普及・啓もう、法情報の提供等も含めるべきであるという意見、今後、民事・刑事を含む総合的な法律扶助制度を目指すべきであるという意見も述べられた。」としている。「報告書」6頁(1998年3月23日)
- 3 世帯の属性別1世帯当たり1か月間の支出(二人以上の世帯)(平成23年)中、年間収入10分位階級別。「日本の統計」(2013)268頁。
- 4 業務方法書別表1「資力基準」では、家族1名増加する毎に基準額に30,000円を加算する、としているほか、申込者が生活保護法に定める保護の基準の一級地に居住している場合には、基準額に10%を加算した額をもって基準額とするとしている。また家賃又は住宅ローンを負担している場合には、基準額に一定額を加算できることとしている。医療費、教育費、その他やむを得ない出費の負担も勘案して援助決定できるものとされている。
- 5 ヨーロッパ諸国の援助対象からみると、日本の世帯収入の下から2割という対象設定は狭い。前出「法律扶助制度研究会」においては、負担金を課すことを前提に、4割程度を援助対象とすることを求める意見も強かった。前掲「報告書」27頁。

- 6 平成24年度では、扶助費立替支出は代理援助が15,104,359,210円、書類作成援助が511,593,505円の合計15,615,952,715円、これに対し償還金は9,982,361,203円となっている（いずれも常勤弁護士関係の想定支出、負担金収入を含む）。立替支出に対する償還金収入の割合は63.9%にのぼっている。
- 7 「貸倒懸念債権」には、償還猶予中の立替金も含まれている。
- 8 法務省の文献によると、法律扶助事業の助成に関する法律の検討の過程では、資金の支出としてははじめから「立替」が予定されており、法律扶助協会側から、「当座の3、4年は面倒をみてもらわないと立替は不可能である。その後は償還できるから不都合はない。」との説明がなされている。
- 9 1964年（昭和39年）の補助金交付要領の改正では、償還については別途立替金償還・猶予・免除要領が定められるとともに、災害、疾病、身体障害などによる免除が削られた。また事件終結後3年以内の猶予期間を置かなければ免除申請ができないこと、相手方から給付を受けた金員等の2割5分は免除できないことなどが定められた。
- 10 事件構成としては、昭和43年度（1968年度）に1,061件と、全体の54.4%を占めた交通事故事件は、50年度（1975年度）には281件（13.0%）になったのに対し、離婚事件は昭和43年度に195件（9.9%）であったものが50年度では457件（21.1%）になっている。
- 11 「職権免除」と「みなし消滅」は、不可避的に発生する長期未償還の立替金について、利用者の申請を待つことなく、事業主体による調査に基づく判断で立替金債権を処分するものであり、長期未償還立替金を最終的にゼロにする、管理上画期的な制度であった。
- 12 資金がなければ事業はできないという意味で、当時においても償還金の確保は事業の生命線であった。立替金に対する国庫補助金の割合（国庫補助率）は、補助金が前年度の4.5倍に増加された昭和39年度（1964年度）では81.0%を記録したが、その後約25年間にわたって、補助金はほとんど増えず、補助率は漸減を続けて、昭和63年度では15.7%となっている。他方、昭和61年度に2億8884万円であった償還金は、5年後の平成3年度では6億225万円と、2倍強となった。「進行中償還」が償還金の確保にいかに貢献したかが示されている。
- 13 1988年（昭和63年）11月、法務省と法律扶助協会の担当者間で、法律扶助事業について主として実務を中心として共通認識を深めようとする会合がはじまり、間もなく日弁連の参加者を加えて月1回程度の頻度で1993年3月まで続けられた。以降は法律扶助制度研究会の発足を前に資料の整備が進められた。
- 14 竹下守夫「法律扶助の目的と政策」『日本の法律扶助』法律扶助協会2002年185頁参照。なお竹下教授は「…今後の方向として、一応、償還制を原則としながら、

まず生活保護受給者及びこれに準ずる者については、事前の償還免除制（実質上の給付制）とし、これ以外の者については、個別のケースごとに、償還猶予、償還免除の制度を活用して具体的妥当性の確保を図るべきように思われる。」とされる。傾聴に値する提言である。

- 15 イギリス法律扶助の生成、発展、そして近年の変容を紹介するものとして、Steve Hynes、*Austerity Justice*, Legal Action Group, 2012.
- 16 オランダ憲法は次のように規定している。—第17条 何人も、その法律上の権利につき、裁判所の審理を妨げられることはない。—第18条（1）すべて人は司法的、行政的手続において法的に代理されることができる。—（2）資力の乏しい者に対する法律扶助の提供の基準は議会の定める法律による。2009年4月、International Legal Aid Group ConferenceにおけるSusanne Peters氏ほかの報告より。
- 17 支援機関としては、雇用労働部、女性家族部、農協中央会、中小企業庁など11がある。前出、法テラス第16回事業企画研究会における林裁昊氏（大韓法律救助公団）の報告による。
- 18 平成23年度（2011年度）、代理援助の1件当たり平均支出は約14万5000円程度である。これに対し、例えば日本学生支援機構による大学生に対する奨学金の最低額（月額）は3万円であり、4年間では144万円になる。
- 19 自動引落の入金率は、2012年4月～5月の実績では、件数では43.64%、金額では41.03%であった。
- 20 法テラスが適用を受ける独立行政法人通則法のもとで、立替金回収への圧力は年ごとに強くなっているように見受けられる。
- 21 山本和彦「総合法律支援の現状と課題」総合法律支援論叢第1号、16頁 2012年3月、日本司法支援センター。
- 22 前出注14、竹下氏の提言もその一つである。
- 23 民事法律扶助法以前には、法律扶助協会は、目的達成のための事業として、法律扶助を「資力に乏しい者に対する法律問題に関する扶助」とし、一般には「裁判費用を立て替え、弁護士を紹介して援助する制度」などと紹介してきた（財団法人法律扶助協会寄附行為第五条一、昭和48年当時）。
- 24 法律扶助（legal aid）は本来すべての人に法への平等なアクセスを保障するのであり、貧困者に対する慈善的救済ではない。ただ日本では法律扶助＝裁判費用の立替という観念が長い間支配したために、その持つ本来的な理念はむしろ「総合法律支援」という包括的的制度により、初めて具現化されたといってもよい。
- 25 またこのように理解することによって、弱い立場の人々への援助の充実とともに、リーガルサービスの基盤としての、一般の人々を対象とする訴訟費用保険をはじめとする多様なファイナンスの展望を持つ制度として、総合法律支援を充実

していくこともできよう。

- 26 弁護士報酬の公定化とは異なるが、法律扶助の費用に関する支出基準が明確に規定され、運用されることは制度に対する国民の信頼を得る基礎であり、この意味では、法律扶助事件報酬の「公定化」と、明快な運用は、制度の重要な前提である。

総合法律支援論叢

(第4号)

平成26年3月 発行

発行 日本司法支援センター(法テラス)

東京都中野区本町1-32-2

ハーモニータワー 8階

電話050-3383-5333

<http://www.houterasu.or.jp>
